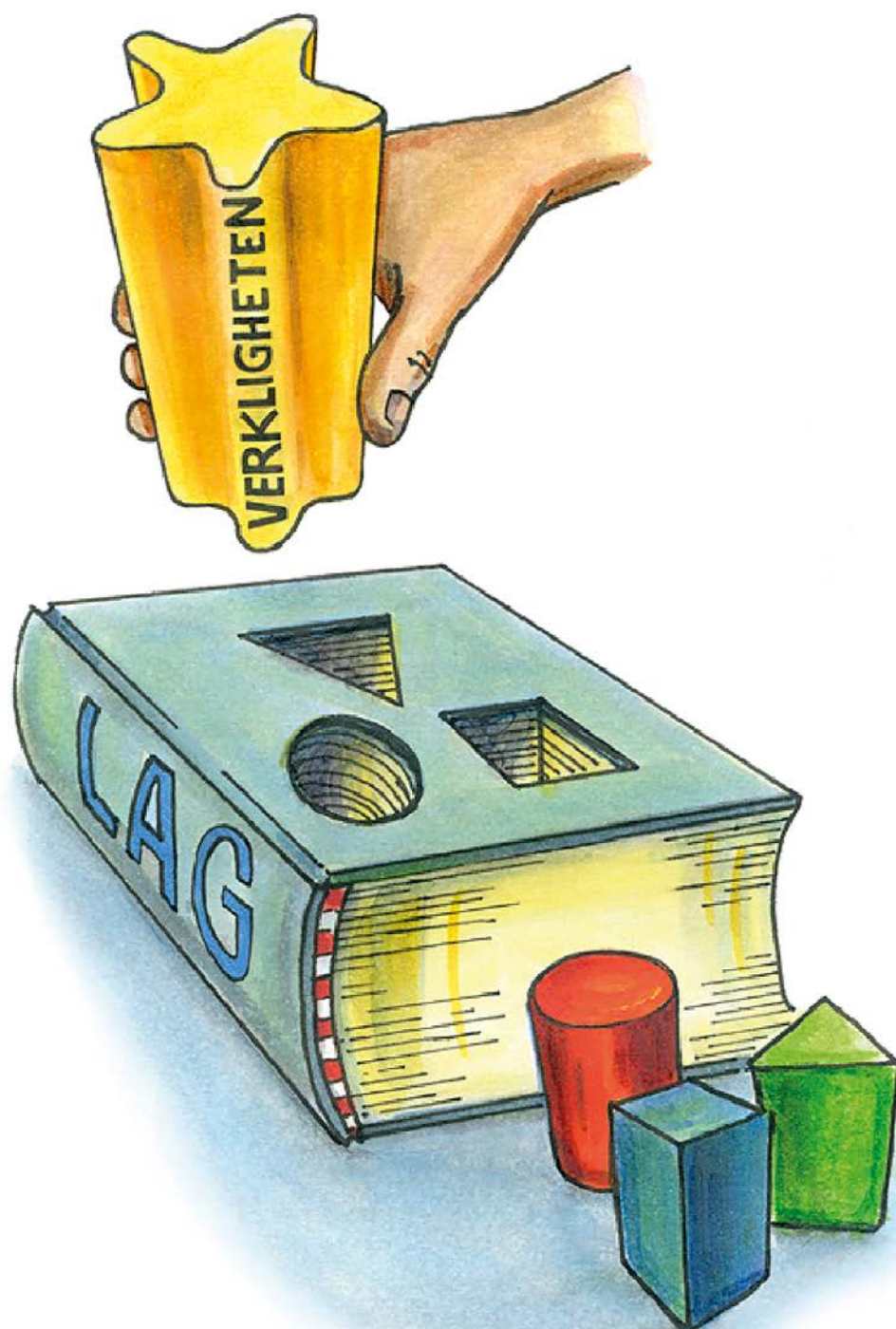


Reformera den svenska momsbasen

Dags att ifrågasätta undantagen



Förord

I svensk skattedebatt framförs ofta behovet av olika skattereformer, men trots att det i skrivande stund pågår en omfattande momsreform inom EU diskuteras denna i princip inte alls. Rapporten ”Momsens skattebas och skattesatser” påvisar behovet av att från svenskt perspektiv diskutera och analysera momsskattebasens storlek och hur momsreglerna bör utformas för att möta framtidens behov. I rapporten, som publicerades i december 2016, kartlades fakta, redogörelser och analyser från OECD, EU, IMF och svenska utredningar samt såväl svensk som internationell doktrin kring momsens skattebas och skattesatser. Vidare redovisades effekter av dold moms och kumulativa effekter.

Den nu aktuella rapporten – ”Reformera den svenska momsbasen” – tar vid där den förra slutar. Rapporten innehåller fortsatta kartläggningar av den dolda momsens effekter, identifierar begränsningar och möjliga ändringar i svenska momslagen inom befintliga EU-regler samt pekar på behovet av att ändra EU:s momsdirektiv för framtiden. Vidare görs en mer preciserad analys av storleken på den del av den svenska skattebasen som idag består av undantag och en internationell utblick inom några aktuella områden.

Stockholm i september 2019
Johan Fall, avdelningschef skatteavdelningen
Svenskt Näringsliv

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning	4
Syfte och avgränsning	7
Sammanfattning av Momsens skattebas och skattesatser	8
Varför en momsreform?	11
Momsens utveckling och skattebas	12
Momsfritt är inte fritt från moms	14
Möjligheter i EU:s momsdirektiv	19
Fastigheter	21
Finansiella transaktioner	32
Försäkringar	38
Vadslagning och lotterier	41
Kulturområdet	45
Offentliga postväsendet	50
Vård, omsorg och utbildning	52
Ideella föreningar	61
Idrott	63
Sammanfattning av baser och offentligfinansiella effekter	65
Momsreformens innehåll	66
Aktiviteter i en framtida momsreform	67
Källförteckning	72
Bilaga 1 Jämförelse mellan direktivet och ML	80
Bilaga 2 Moms på bostadshyror – beräkningsmetod	87

Sammanfattning

Momsen inbringrar årligen 450 miljarder kronor och utgör mer än en femtedel av de totala skatteintäkterna. Momssystemet präglas av att vara komplext, svårhanterligt och föråldrat. Det är uppenbart att reglerna inte har följt med i samhällsutvecklingen. Som en följd uppstår konkurrenssnedvridningar, höga fullgörandekostnader och en inte oväsentlig rättsosäkerhet.

Skrapar man på ytan av problemen kan det konstateras att dessa återkommande beror på momsundantagna transaktioner. Genom att bredda momsbasen skulle ett mer lätthanterligt system uppnås med positiva effekter för konsumenter, näringsliv och staten. I den mån momsen tillämpas i enlighet med sitt syfte, det vill säga som en generell skatt och med få avvikelser, är den relativt andra skatter både effektivare och mindre beteendepåverkande. Positiva dynamiska effekter kan förväntas uppstå och spridas till andra delar av näringslivet. Den momskostnad som idag belastar företag kan i stället användas till investeringar, ökad tillgänglighet och lägre trösklar för inträde på marknader.

Dold moms uppstår när en säljare inte kan göra momsavdrag på sina inköp; momsen blir då en kostnad som förs vidare i transaktionskedjan utan möjlighet till avdrag för någon part. OECD, IMF, EU-kommissionen och forskare m.fl. påpekar samstämmigt att dold moms får negativa konsekvenser. Det framhålls att undantagna transaktioner generellt leder till en underbeskattning av konsumenter och en överbeskattning av företag – det blir en beskattning av investeringar snarare än konsumtion. Sådana effekter medför oönskade samhällskostnader och strider mot momsens grundläggande ändamål.

Inom EU är momsen principiellt sett harmoniserad. Detta styrs av momsdirektivet.¹ Det finns dock ett stort antal nationella avvikelser – även vad gäller omfattningen av basen. I motsats till den allmänna uppfattningen finns det nämligen utrymme för medlemsstaterna att påverka den nationella utformningen. Det finns således möjligheter att ensidigt bredda, eller reducera, momsbasen. De undantagna områdena skiljer sig mellan medlemsstaterna i både utformning och storlek. Vad gäller de svenska undantagen finns det variationer av hur komplicerat det är att bedöma det beskattningsbara underlaget, hur en basbreddning praktiskt kan se ut samt hur stor valfrihet som får tillämpas för respektive undantag. Nedan följer en sammanfattning avseende några av de undantagna områdena.

Vad gäller fastigheter är reglerna i Sverige komplicerade med flera undantag, och undantag från undantagen. Dessutom kan frivillig skattskyldighet tillämpas. Direktivet ger medlemsstaterna rätt att själva besluta om utformningen av undantaget, och betydande reformer kan vidtas. Den beskattningsbara basen för fastighetsområdet kan förenklat delas in i tre olika områden: verksamhetslokaler, hyresrätter och övriga boendeformer. Både för verksamhetslokaler och hyresrätter utgörs det beskattningsbara underlaget av den ersättning som hyresgästen betalar till fastighetsägaren. Vi bedömer att momsbasen för fastighetssektorn bör breddas. För verksamhetslokaler har den årliga

¹ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

offentligfinansiella effekten uppskattats till -3,0–11 miljarder kronor. Motsvarande för moms på bostadshyror bedöms till 0,9–6,2 miljarder kronor. Huruvida skatteintäkterna ökar eller minskar beror främst på hur stora investeringskostnader fastighetsägare har för respektive år. För hyresrätter, där transaktionerna sker mot konsument, bedöms effekten vara positiv på längre sikt. Det offentligfinansiella resultatet avseende övriga boendeformer är svårare att bedöma till följd av hur nyttjandevärde av eget boende kan beräknas.

Finansiella tjänster är för närvarande inte momspliktiga i Sverige. Inom ramen för EU-reglerna finns dock möjlighet till frivillig skattskyldighet för finansiella tjänster. Medlemsstaterna ges stor frihet att utforma momsen efter vad som är lämpligt för den nationella bank- och finansieringsmarknaden. Inom EU är det för närvarande sex länder som har infört frivillig moms på finansiella tjänster. Den beskattningsbara basen för finansiella tjänster består av värdet på de transaktioner som sker mellan finansiella företag och fysiska eller juridiska personer. Det är emellertid inte helt enkelt att identifiera beskattningsbara komponenter då ”priset” på en finansiell tjänst ofta sätts samman i en ränta. En stor del av basen utgörs av skillnaden mellan ut- och inlåningsränta. Därutöver finns det tydligare beskattningsbara underlag för sektorn i form av rena avgifter. Motsvarande bestämmelse om frivillig skattskyldighet saknas dock för försäkringstjänster. EU-kommissionen ser för närvarande över dessa regler. En basbreddning för finansiella transaktioner, inklusive försäkringar, uppskattas kunna medföra en positiv offentligfinansiell effekt på 14–18 miljarder kronor per år. För att försäkringar ska kunna momsbeläggas krävs dock förändringar på EU-nivå.

Momsundantaget för vadslagning och lotterier grundas framförallt på praktiska problem med att avgöra vad skattebasen ska utgöras av. Medlemsstaterna har dock ett stort handlingsutrymme att själva avgöra vilka spelformer som kan inordnas i momssystemet. Flera länder har infört moms på speltjänster. Det framstår som att den tekniska utvecklingen har möjliggjort beskattning av en tidigare svåridentifierad bas. Fastställandet av den beskattningsbara basen har diskuterats på EU-nivå, där de flesta arbetsdokument och domar pekar på att beskattningsunderlaget bör utgöras av spelbolagens nettoomsättning. För 2018 var spelbolagens nettoomsättning efter utbetalda vinster 23,4 miljarder kronor i Sverige. Den årliga offentligfinansiella intäkten kan uppskattas till knappt 5 miljarder kronor.

Undantagen för vård, omsorg och utbildning grundas på allmänpolitiska målsättningar där undantagen ses som ett komplement till samhällets direkta bidrag till dessa verksamheter. Det finns vissa möjligheter för medlemsstaterna att inskränka undantagens omfattning. Möjligheterna för medlemsstaterna är dock begränsade. Delar av de undantagna områdena kan endast beskattas efter förändringar på EU-nivå. Komplexiteten avseende välfärdstjänsterna framkommer även vid bedömningen av den beskattningsbara basen. Eftersom det inte går att urskilja ett tydligt pris för de tjänster som utförs inom sektorerna, går det endast att föra ett allmänt resonemang om vad underlaget vid en basbreddning skulle vara. Patientavgifter och kostnader som konsumenter betalar ur egen ficka för sjukvård kan ligga till grund för beskattning. Den beskattningsbara basen uppgår då till cirka 75 miljarder kronor. Utökad momsplikt på välfärdsområdet har i slutändan ingen offentligfinansiell effekt om den finansieras av det offentliga. En momsbeläggning av såväl privata som offentliga aktörer blir då endast en omfördelning av resurser. Fördelarna med att inkludera välfärdstjänsterna i momssystemet följer framförallt av effektivitets- och konkurrensperspektiv.

Det är möjligt för Sverige att på egen hand utvidga momsbasen och åtgärda en stor del av den problematik som undantagen medför. Vid en framtida momsreform måste,

utöver momsens grundläggande syften, särskilt beaktas att de materiella momsreglerna idag är alltför komplicerade och att stora förenklingar behövs. Vid en reform måste momshanteringen i IT- och ekonomihanteringssystem, för vilka det saknas såväl kunskap som diskussion, beaktas. Det finns en övertro att IT- och ekonomihanteringssystem kan lösa dagens komplexa momshantering. Därutöver kan en breddad momsbas i slutändan öka skattebelastningen för konsumenter. Detta medför ett behov av övergångsanpassningar med god framförhållning.

Syfte och avgränsning

Svenskt Näringslivs rapport ”Momsens skattebas och skattesatser”² och den nu aktuella rapporten ”Reformera den svenska momsbasen” syftar till 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. Rapporterna är avgränsade till att behandla momssystemet, och för enkelhetens skull görs de flesta referenser till storheter och relationer inom momssystemet.

Denna rapport tar vid där den förra rapporten slutar. Med utgångspunkt från den delen av momsbasen som omfattas av undantag, görs en kartläggning av om svenska momsregler kan ändras utifrån möjligheter och begränsningar i EU:s momsdirektiv. Kartläggningen kretsar kring de problem som kan uppkomma på grund av dold moms och kumulativa effekter, men även materiella svårigheter. Undantagen ger upphov till oönskade effekter. En bredare bas ger principiellt ett mindre svårhanterligt system. Rapporten ska dock inte ses som ett specifikt förslag till lagändring, utan snarare som ett inlägg i debatten om vad som kan göras.

Vidare görs en mer preciserad analys av storleken på den del av den svenska skattebasen som idag består av undantag. När det gäller bredare skatte- eller finanspolitiska frågor kommenteras dessa inte annat än undantagsvis. Det ska understrykas att kvantitativa uppgifter i rapporten kring basbreddningar avser årliga effekter och har beräknats statistiskt utan hänsyn till beteendeeffekter. Rapporten berör inte skattesatsernas nivå inom respektive område. Beräkningar och analyser av skattebaserna utgår från standard-skattesatsen.

Sett till skattesystemet som helhet finns en rad angelägna reformer på andra områden än momsområdet; konkurrenskraften behöver stärkas genom bl.a. lägre marginalskatter och kapitalskatter, därtill behöver rättssäkerheten stärkas. Grundkravet om att 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 en bredare momsbas ökar nämnda manöverutrymme.

Disposition

Rapporten består av tre delar. Den första delen syftar till att ge läsaren en förståelse för behovet av en momsreform genom att konsekvenserna som följer av undantagna transaktioner beskrivs. I den andra delen – rapportens kärna – redogörs för undantagna områden i svensk rätt, vilka rättsliga möjligheter som finns att bredda basen och vilka offentligfinansiella effekter som i så fall skulle följa. Effekterna avser både vad som är möjligt inom nuvarande momsdirektiv och vid förändring av direktivet. I rapportens tredje och avslutande del tas några aspekter upp som är nödvändiga att ha i åtanke vid en framtida momsreform.

² Svenskt Näringsliv (2016).

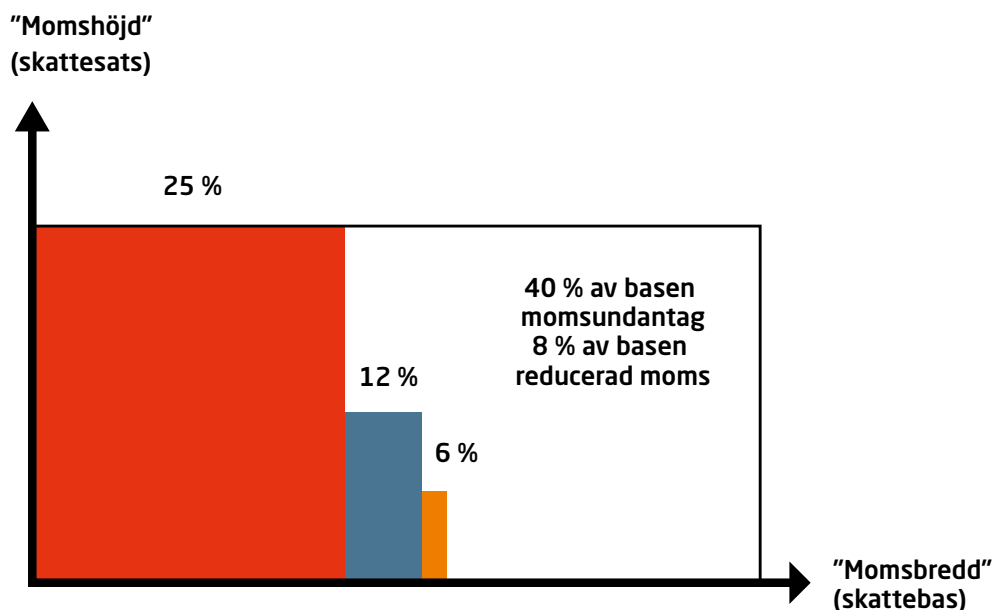
Sammanfattning av Momsens skattebas och skattesatser

I april 2016 presenterades EU-kommissionens handlingsplan ”VAT Action Plan” för framtidens momssystem. Som en del i handlingsplanen presenterades förslag kring momsskattesatserna med utgångspunkten att ge medlemsstaterna större valfrihet. I december 2016 publicerade Svenskt Näringsliv rapporten ”Momsens skattebas och skattesatser”. Syftet med rapporten var 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. I rapporten behandlas bl.a. följande delar:

- Momsens historik och aktuella intäkter.
- EU-kommissionens handlingsplan för framtidens momssystem.
- Hur momsen fungerar.
- Momsens syfte och ändamål.
- Undantagna transaktioner.
- Avdragsrätt eller rätt till återbetalning för moms på kostnader.
- Dold moms och kumulativa effekter.
- Momsfritt innebär inte befriad från moms.
- Exempel på praktiska effekter av dold moms.
- Skattebasen för moms i Sverige, EU, OECD och övriga världen.
- Skattesatser för moms i Sverige, EU och OECD.
- Argument för och emot reducerade skattesatser.
- Bredare skattebas – beräknad effekt på skattesats och skatteintäkter.

Sammanfattningsvis konstateras följande i rapporten:

Moms är en statlig skatt på konsumtion. Det är den slutliga konsumenten som ska bära kostnaden för momsen. Staten får dock 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. Som jämförelse framhålls ofta Nya Zeeland. Där utgör skattebasen 96 procent av vad OECD kallar en ideal bas, och en lägre skattesats (15 procent) tillämpas än vad som är genomsnittet inom EU (21,5 procent).



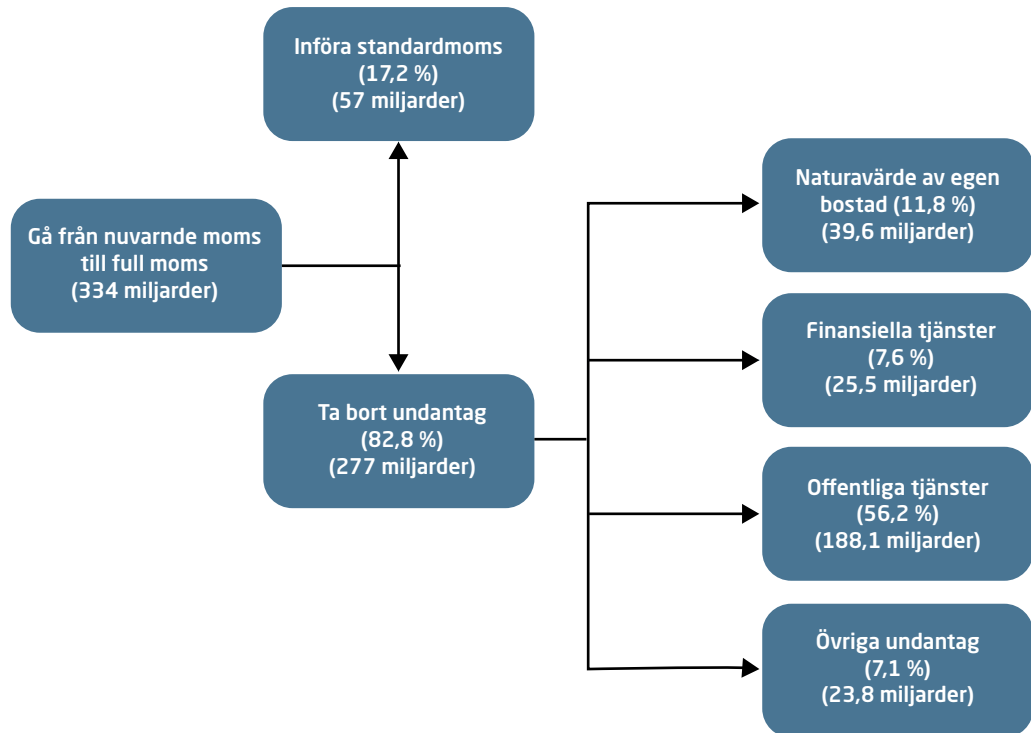
I rapporten framkommer att, utifrån siffror från EU-kommissionen 2016, nästan halva den svenska ideala skattebasen består av undantagna transaktioner (39,95 procent) och reducerade skattesatser (8,29 procent), se bilden ovan. Undantagna transaktioner brukar kallas för momsfria men är inte befriade från moms, utan belastas med dold moms som ger kumulativa effekter. Denna dolda momskostnad medför flera problem i samhället, t.ex. att förskolor och äldreomsorg har svårt att få tag på lokaler, att egenarbete uppmuntras i stället för att köpa in tjänster och att investeringar skjuts på framtiden. Även konsumenter 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 därför inte förenliga med skattens grundläggande principer, syften och ändamål att vara en enkel och generell konsumtionsskatt med få undantag, som är konkurrensneutral och samhällsekonomiskt effektiv.

Momsreglerna är komplicerade och ligger i toppen vid mätningar av vad som utgör störst regelbörda för företagen. Även om gränsdragningsproblem kan uppstå mellan olika skattesatser är problemen ännu större med undantagna transaktioner eftersom dessa innebär att avdragsrätt saknas och att dold moms uppstår. Sett isolerat till moms-systemet skulle, i stället för dagens normalskattesats på 25 procent, en basbreddning kunna medföra en skattesats på 13,3–20,8 procent beroende på omfattningen av basbreddningen. Vägen framåt kan exempelvis vara en övergång från sociala undantag till sociala skattesatser. Sett till skattesystemet som helhet kan en breddad momsbas skapa utrymme för andra angelägna åtgärder såsom sänkta marginalsatser och lägre kapitalsskatt.

Rapporten avslutas med att peka på behovet av att

- kartlägga och analysera den dolda momsens effekter
- identifiera lösningar inom gällande EU-direktiv
- identifiera önskvärda lösningar i ett framtida momssystem.

I en bilaga till rapporten ”Momsens skattebas och skattesatser” återfinns WSP Analys & Strategis rapport med beräkningar över vad en basbreddning på momsområdet skulle kunna innebära för svensk del. Kalkylen är enbart en statisk beräkning avgränsad till momssystemet och innehåller inga bedömningar av beteendeeffekter eller hur skattebaser påverkas av skatteförändringar. Se figuren nedan.



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 för den dolda momskostnad som vid en momsbeläggning skulle bli avdragsgill genom att reducera statens nettointäkt med den dolda momsen.³ 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.⁴ En liknande korrigering görs även avseende ”övriga undantag”.

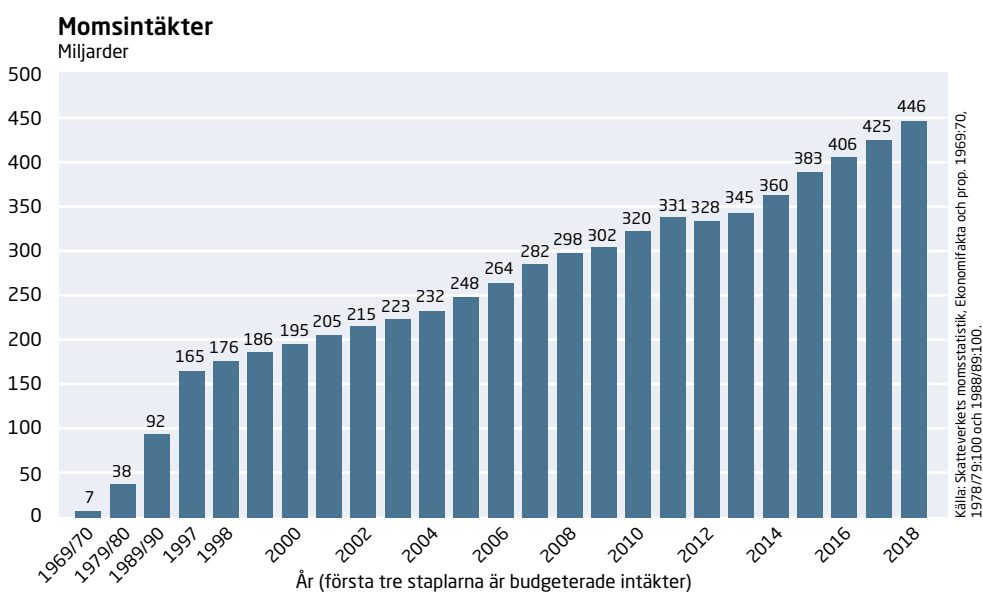
³ WSP Analys & Strategi (2016) s. 15 f.

⁴ Copenhagen Economics (2016).

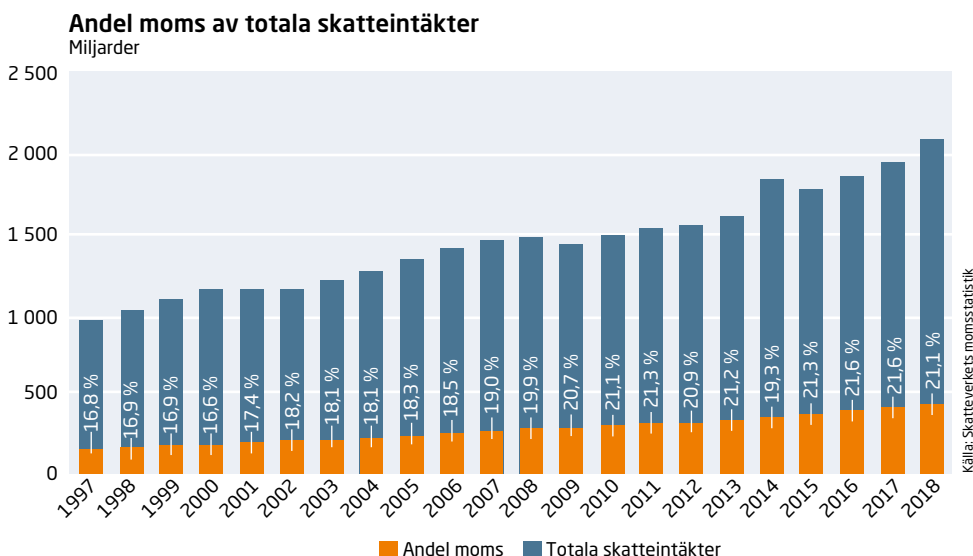
Varför en momsreform?

Momsens utveckling och skattebas

Momsen är Sveriges tredje största intäktskälla efter direkta och indirekta skatter på arbete. På 50 år har momsen utvecklats från att ha en budgeterad intäkt på 7 miljarder kronor till att inbringa 446 miljarder kronor. Hushållens totala konsumtion översteg 2 000 miljarder kronor under 2018.⁵ Det kan också ses som den yttersta momsbasen som momsintäkterna kan härröra från. Som framgår av tabellen nedan har utvecklingen av skatteintäkterna från momsen varit stadigt tilltagande. Det gör momsen till en stabil skattebas.



Även momsintäkternas andel av de totala skatteintäkterna har ökat de senaste 20 åren, från 16 till 21 procent; se nedan.



⁵ SCB(k).

Förutsatt att momsen tillämpas i enlighet med sitt syfte, det vill säga som en generell skatt med få avvikelser, är det en effektivare skatt med färre beteendepåverkande inslag relativt andra skatter.⁶ Undantagen från moms motverkar däremot detta och orsakar ett flertal problem. Det är därför problematiskt att närmare hälften av de transaktioner som idag utförs inom det svenska momssystemet är undantagna och innehåller snedvridande moment.

Den senaste genomgående basbreddningen av momssystemet ägde rum efter skattereformen 1990/91, där den största förändringen var att vissa tjänster inkluderades i momssystemet. Under en kort period i anslutning till reformen hade Sverige en enhetlig skattesats på 25 procent, samtidigt som undantagen uppgick till ett stort antal.

För att bedöma de offentligfinansiella konsekvenserna av en basbreddning måste det beskattningsbara underlaget för respektive sektor beräknas. De baser som presenteras i rapporten ska förstås som omfattningen på respektive sektors storlek, inom vilken den offentligfinansiella effekten kan bedömas. Vidare behöver dessa storheter bearbetas, dels för att reduceras till den faktiska betalning som sker från konsument, dels för att reduceras med de transaktioner som ligger utanför momsens område. Det som resulterar i en offentligfinansiell intäkt eller förlust är enkelt beskrivet resultatet av utgiften för konsumtion och den avdragsrätt som kommer företagen till del.

Uppskattningar av undantagna områden har utförts sporadiskt i svenska förarbeten i samband med förslag utan syfte att bredda momsbasen.⁷ Svenskt Näringsliv har vid flera tillfällen efterfrågat uppgifter från Finansdepartementet kring beräkningar och storlekar på undantagna baser och fått svaret att sådana inte finns. Det finns därför ett behov av dataunderlag avseende moms, och större analys kring undantagna områden.

Sverige har, enligt EU-kommissionens beräkningar, haft en effektivare momsutvärd jämfört med många andra medlemsstater inom EU.⁸ Däremot befinner sig Sverige i en sämre position avseende komplexitet och fullgörandekostnader.⁹ Den naturliga utvecklingen framåt borde därför vara att förenkla systemet, för att inte riskera utvärdens, och samtidigt underlätta för de oavlönade utvärdsmän som faktiskt betalar in momsen till staten. Åtgärder inom undantagna områden har sannolikt positiva effekter i sambandet mellan utvärd och fullgörandekostnader.

⁶ Henkow (2015) s. 21.

⁷ Se exempelvis SOU 2005:57 och SOU 2016:76.

⁸ Europeiska kommissionen, VAT Gap report 2018.

⁹ Tax foundation, Complexity of the VAT in Europe, 2019.

Momsfritt är inte fritt från moms

Hög eller låg moms är ofta frågan. Det tycks vara lätt att ha åsikter om att en viss vara eller tjänst ska ha låg moms, men det tycks vara svårare att diskutera effekterna av undantagen. Undantagna transaktioner brukar kallas för moms fria, vilket leder tanken fel. Momsfritt är inte fritt från moms, utan är belastat med dold moms.

Dold moms uppstår när den som säljer undantagna transaktioner inte kan göra momsavdrag på sina kostnader. För samhället medför dold moms flera problem, t.ex. att förskolor och äldreomsorg har svårt att få tag på lokaler, att arbete i egen regi uppmuntras i stället för att köpa in tjänster av någon mer kvalificerad, att byggande av bostäder missgynnas jämfört med kontor och att investeringar skjuts på framtiden. Detta sätter företag som träffas av undantagen i ett sämre läge än konkurrenter i andra länder som inte drabbas av motsvarande snedvridande effekter. Även konsumenter drabbas i form av dold dubbelbeskattning samt att vissa transaktioner inte alls blir av. Dagens momsbas är underutnyttjad och systemets utformning begränsar både tillväxt och samhällsutveckling.

Det behövs en politisk diskussion om undantagen och vilka effekter dold moms och kumulativa effekter får till följd av att den svenska momsbasen inte utnyttjas fullt ut. Hög, låg eller dold moms blir då frågan – men vad är svaret? Om man söker svaret hos OECD, EU, IMF, ICC och forskare på området är lösningen en bred momsskattebas. Detta ligger i linje med effekter på skatteområdet generellt; data från IMF visar att en höjning av skattesatser har betydligt större negativ påverkan på långsiktig tillväxt och kortsiktiga konjunkturella följd effekter på BNP, jämfört med en motsvarande breddning av skattebasen.¹⁰



Undantagna ("momsfria") transaktioner är inte befriade från moms utan belastas av dold moms

Dold moms och kaskadeffekter

Momssystemet syftar till att låta slutkonsumenten bära skattekostnaden. Företagens avdragsrätt ser till att endast mervärdet i varje försäljningsled beskattas och att skattebördan skjuts framåt i transaktionskedjan till den slutliga konsumenten. Om ett försäljningsled är undantaget (momsfritt), och företaget därmed saknar avdragsrätt, blir momsen en kostnad. Då uppkommer *dold moms* eftersom företaget behöver höja priset för att momskostnaden ska täckas. Det uppstår ett brott i moms kedjan, och den grundläggande neutraliteten som systemet är byggt på rubbas.

Vissa jurisdiktioner benämner dold moms som "input taxation", vilket tydligt visar att en undantagen transaktion inte innebär att transaktionen är fri från skattebelastning. Detta belyser något som förtjänar uppmärksamhet i debatten – undantagna ("momsfria") transaktioner är inte befriade från moms utan belastas av dold moms. Om flera företag i transaktionskedjan inte kan dra av sin ingående moms uppstår dessutom kaskadeffekter.¹¹ Även om det i senare led kommer in ett företag med full avdragsrätt kan detta företag inte fullt ut tillgodogöra sig momsen (göra avdrag för moms på

¹⁰ Dabla-Norris & de Mooij (2018) samt Dabla-Norris & Lima (2018).

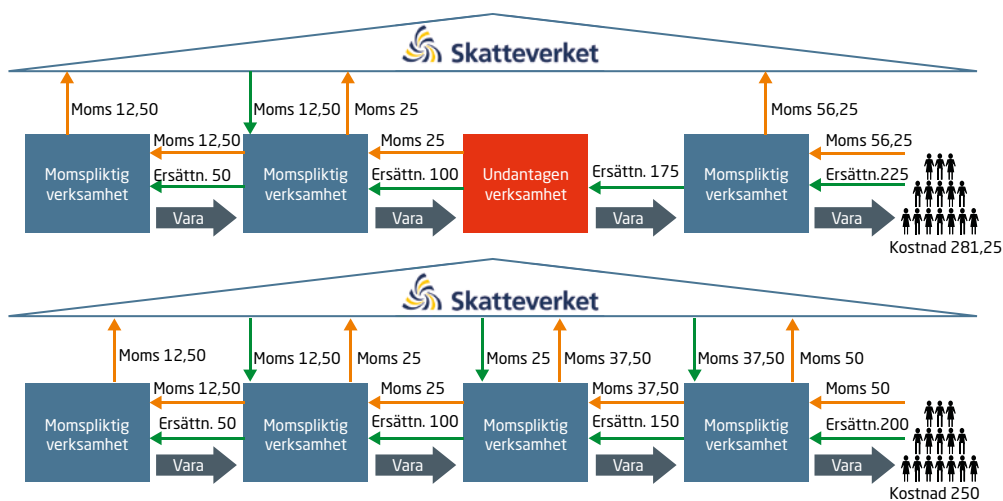
¹¹ Detta förutsätter att det finns ytterligare företag i transaktionskedjan som är momspliktigt(a).

kostnader) i tidigare led då denna är dold bland totalkostnaderna och inte återfinns öppet debiterad i fakturor eller kvitton.¹²

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

Det är förekomsten av undantag från moms som leder till att dold moms uppstår och övervältras till nästa led i transaktionskedjan. Den dolda momsen kan generellt sägas uppkomma på två sidor av en transaktion. Då företaget som saknar avdragsrätt varken kan dra av moms på sina inköp eller lägga på moms på sin försäljning, drabbas både det undantagna företaget och det nästkommande företaget av högre kostnader. Det undantagna försäljningsledet måste kompensera för den kostnad som uppstår vid avsaknaden av avdragsrätt, vilket då blir dold moms som nästkommande företag inte kan dra av eftersom den är inbakad i priset. Nästkommande företag betalar inklusive dold moms som inte kan dras av, och momsbelägger sitt mervärde i nästa transaktion. Slutprodukten blir dyrare för konsumenten än i alternativfallet, och företag som befinner sig i en försäljningskedja med dold moms har högre kostnader än om samtliga led hade varit momspliktiga.

Följande exempel illustrerar mycket förenklat hur dold moms uppstår och förs vidare. Om fler företag läggs till, som inte kan dra av hela sin ingående moms, uppstår snabbt kaskadeffekter.



Exemplet utgår från antagandet att varje företag vill ha 50 i marginal. I den övre försäljningskedjan finns ett företag som bedriver undantagen verksamhet. Då företaget inte får göra avdrag för den ingående momsen kommer den att döjas i nästa led. För det sista företaget i kedjan uppstår en ökad kostnad som behöver tas ut mot konsument. Trots att företaget bedriver momspliktig verksamhet får inte avdrag göras för momsen då den är dold. Detta resulterar i ovan exempel i ett högre pris för konsumenterna och i praktiken uppstår betydande konkurrensnedvridningar och inlåsningseffekter.

¹² Detta är något som bl.a. uppmärksammas utförligt i den norska utredningen NOU 2019:11. Det vore önskvärt om problemet belystes på motsvarande sätt i svenska utredningar och lagförslag.

Effekter av dold moms

Dold moms och kaskadeffekter påverkar företagens produktionsbeslut och val av organisationsform.¹³ Företag som saknar avdragsrätt ges incitament att göra arbeten själva i stället för att lägga ut arbetet till någon som är bättre lämpad att utföra den aktuella uppgiften. Detta för att undvika en faktura med moms som inte kan dras av. Så länge mer än 80 procent (vid svensk standardskattesats) uppnås av den effektivitet som ett outsourcingbolag har, blir egenarbete lönsamt rent ekonomiskt. Därtill ska den administrativa bördan läggas då den betungande hanteringen av moms i redovisnings- och IT-system kan leda till ett bortval av vissa transaktioner för att underlätta administrationen.¹⁴ Dessa momsrelaterade beteenden leder till ekonomisk ineffektivitet i leveranskedjan.

Fördjupningsruta

Huvudsaklighets- eller delningsprincipen

En vanlig fråga är hur momsbeskattning ska göras för en transaktion som innehåller flera deltransaktioner, t.ex. paketresor eller matpaket med leksak eller om en vara säljs med försäkring eller installation. Utgångspunkten är att beskattningsunderlaget ska delas upp enligt delningsprincipen för ett sådant tillhandahållande, även om ett gemensamt pris är bestämt. När inte delningsprincipen kan tillämpas får en huvudsaklighetsbedömning göras. Varken direktivet eller ML¹ innehåller klara regler utan vägledning får hämtas från rättspraxis. Detta medför komplexa bedömningar med kostsamma effekter. Om ett sammansatt tillhandahållande anses vara undantaget från moms debiteras ingen moms på den sammansatta transaktionen samtidigt som inte heller avdrag medges för den ingående momsen på kostnaderna som hör till.

¹ Mervärdesskattelag (1994:200).

En annan effekt av dold moms är att aktörer som finns inom en undantagen sektor kan komma att argumentera för att vissa inköp ska bedömas vara undantagna, trots att transaktionen i annat sammanhang ses som momspliktig för att inte belastas med ökade kostnader i form av moms. Detta skapar komplexa materiella bedömningar som lett till att en omfattande rättspraxis vuxit fram och kan förväntas fortsätta växa på såväl svensk nivå som EU-nivå.

Vidare påtalar OECD att undantagna transaktioner generellt leder till en underbeskattning av konsumenter och en överbeskattning av företag – det blir en beskattning av investeringar snarare än konsumtion.¹⁵ Sådana effekter står i direkt strid med det grundläggande ändamålet att beskatta mervärdet i varje led av produktions- och distributionskedjan.¹⁶ Dessutom påtalar OECD att undantagna transaktioner äventyrar destinationsprincipen (beskattning i köparens land) vid internationell handel då den dolda momsen stannar i ursprungslandet (beskattning i säljarens land).¹⁷

Den stora regelbörda som undantagen medför bör också uppmärksammas. Komplicerade gränsdragningar mellan vad som är momspliktigt och undantaget, bedömningsproblem om beskattningsunderlaget ska omfattas av huvudsaklighets- eller delningsprincipen, uttagsbeskattning samt

hur avdragsrätten i de olika fallen påverkas sysselsätter många experter hos rådgivare, Skatteverket och domstolar.¹⁸ Därutöver saknas standardverktyg för hantering av momsundantagen i IT- och ekonomihanteringssystem, vilket medför manuell hantering eller kostsam specialanpassning.¹⁹ Företag med blandad verksamhet (både undantagna och momspliktiga transaktioner) får en komplicerad hantering varje dag, i varje faktura och för varje transaktion. För att förhindra denna komplexitet och snedvridning

¹³ OECD (2018) s. 49.

¹⁴ Även om Sverige ligger i toppen vad gäller att få in momsen till staten (Europeiska kommissionen, VAT Gap report 2018) ligger Sverige endast i mitten vad gäller den administrativa bördan (Tax Foundation (2019)). Det finns således stor förbättringspotential att underlätta för företagen som agerar oavlönade uppbördsmän.

¹⁵ OECD (2018) s. 49.

¹⁶ Rendahl (2015) s. 47 ff.

¹⁷ OECD (2018) s. 49.

¹⁸ Vad gäller huvudsaklighets- eller delningsprincipen har EU-domstolen uttalat att det är omöjligt att uttömmande ange hur man på ett korrekt sätt ska närma sig frågan om omfattningen av en transaktion i varje enskilt fall (C-349/96, Card Protection Plan).

¹⁹ Deloitte (2015).

rekommenderar även ICC en bred skattebas med endast ett begränsat antal, klart definierade, undantag.²⁰

Genom att bredda basen åtgärdas flera av de negativa effekter som följer av dold moms. Positiva dynamiska effekter kan förväntas uppstå och spridas till andra delar av näringslivet. Den momskostnad som idag belastar företag kan i stället ge utrymme för nödvändiga investeringar, större tillgänglighet och lägre trösklar för inträde på marknader. Resurser frigörs då företag kan koncentrera sig på sin kärnverksamhet. Ett mer renodlat momssystem säkerställer i större utsträckning att näringslivet inte påverkas av inlåsnings- eller den ekonomiska bördan av vad som i slutändan ska vara en skatt på konsumtion.

Fördjupningsruta

Uttagsbeskattning

Syftet med uttagsbeskattningen är att neutralisera den avdragna ingående momsen på kostnader i fall då en vara eller tjänst tas ut privat eller överförs till en verksamhet som inte omfattas av momsplikt och därmed inte har avdragsrätt. Uttagsbeskattning är särskilt vanlig i t.ex. fastighets- och byggbranschen. Reglerna om uttagsbeskattning, prissättning och omvärdering av beskattningsunderlaget är komplicerade. Behovet av dessa regler minskar vid breddad momsbas.

Undantagen i EU:s momsdirektiv och svenska momslagen

Den generella utgångspunkten är att alla transaktioner ska beläggas med moms. Trots att undantag från moms innebär ett avsteg från denna utgångspunkt har i princip samtliga världens momssystem ett stort antal undantag. Generellt sett har dock länder som infört moms på senare tid färre undantag i sina system. I relation till ”nyare” momssystem innehåller EU:s regelverk många undantag. I förarbetena till det sjätte mervärdesskattedirektivet²¹ framhålls trots det att undantagen har utformats bl.a. med beaktande av behovet att hålla antalet momsundantag så lågt som möjligt för att undvika besvär till följd av undantag.²² Knappt 50 år har gått sedan dessa uttalanden, och en översyn av undantagen i ljuset av teknikens utveckling bör göras – inte minst då flera av de praktiska svårigheter som då förelåg med att beskatta vissa typer av transaktioner har övervunnits.

Inom EU är momsen principiellt sett harmoniserad, men det finns flera nationella avvikelser, även vad gäller vilka transaktioner som är undantagna. Det finns flera orsaker till att implementeringen skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. En orsak är utformningen av undantagsbestämmelserna i direktivet. Direktivet består nämligen av både ovillkorliga undantag som alla medlemsstater måste tillämpa och av undantag där en större frihet råder avseende det exakta tillämpningsområdet. Därutöver finns det undantag som är framförhandlade av vissa medlemsstater och inte får tillämpas av alla. Det finns även undantag där medlemsstaterna har ett stort skönsmässigt utrymme för om och i så fall hur undantaget ska implementeras i den nationella rätten. Även om grundtanken är att medlemsstaterna ska tillämpa ett uniformt momssystem kan konstateras att det finns stora skillnader inom unionen.

I motsats till den allmänna uppfattningen finns det stora möjligheter för medlemsstaterna att påverka den nationella utformningen under förutsättning att grundläggande principer beaktas.²³ Medlemsstaterna kan således ensidigt bredda, eller reducera, sin momsbas. Dessa möjligheter till en bredare skattebas kan förenklat förklaras bestå av tre olika kategorier.

²⁰ ICC (2019).

²¹ Rådets sjätte direktiv av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättnings-skatter – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund (77/388/EEG).

²² COM(73) 950, s. 15.

²³ Se t.ex. SOU 2005:57 s. 124 f. för en överblick av relevanta principer. En av de mest fundamentala principerna är neutralitetsprincipen som förenklat innebär ett hinder mot att motsvarande varor och tjänster behandlas olika.

För det första finns det valfria undantag för vissa länder i direktivet som tilldelats dessa länder inför deras anslutning till unionen. Undantagen är i dessa fall inte tvingande. Det finns således undantag som uttryckligen tillåts tillämpas i Sverige, med avvikelse från direktivets ”vanliga” regler. Till exempel handlar det om undantag från moms på tillhandahållande av tjänster av konstnärer och artister.

För det andra finns det undantag där medlemsstaterna har getts ett stort skönsrätt utrymme att bestämma undantagens räckvidd och vilka begränsningar som ska gälla. Denna kategori består till exempel av fastigheter, kultur och vadslagning. Under förutsättning att vissa grundläggande principer beaktas kan således Sverige på eget initiativ begränsa undantagens räckvidd och bredda momsbasen.

Slutligen finns det artiklar i direktivet som innebär en generell valfrihet för medlemsstaterna att förena vissa undantag med villkor. Till exempel hör undantagen för utbildning, sjukvård och social omsorg till denna kategori. Under förutsättning att t.ex. neutralitetsprincipen beaktas kan medlemsstaterna på eget initiativ inskränka undantagens omfattning genom att förena dessa med vissa villkor.

I figuren nedan ges en översiktlig och förenklad bild över vissa typer av varor eller tjänster som idag undantas från moms i Sverige, men där det finns möjlighet att på eget initiativ begränsa undantagens räckvidd (gröna och gula fält). De gula fälten skiljer sig främst från de gröna fälten genom att en momsbasbreddning är förenad med praktiska problem till följd av andra rättsområden. Vidare illustreras områden där det krävs förändringar på EU-nivå av de röda fälten. Bilden är mycket förenklad och syftar endast till att visa att det även utan förändringar på EU-nivå finns betydande möjligheter att reformera momsbasen.



Möjligheter i EU:s momsdirektiv

Denna del av rapporten går djupare in på några av de olika momsundantag som tillämpas i Sverige. Syftet är att ge läsaren förståelse för de praktiska konsekvenserna som följer av dagens undantag. Utöver en inledande beskrivning av de undantagna områdena redogörs för de rättsliga möjligheter som finns för att ändra undantagens tillämpningsområden samt hur stor skattebasen är för respektive område. I bilaga 1 till rapporten återfinns en jämförande tabell mellan de aktuella bestämmelserna i direktivet respektive ML.

Intäkten beräknas som 20 procent av basen

Enligt 7 kap. 1 § ML ska moms tas ut med 25 procent av beskattningsunderlaget om inget annat anges. Vid en basbreddning kommer de transaktioner som tidigare inte momsbeskattades att beläggas med 25 procent moms, förutsatt att standardskattesatsen används. Den dolda momsen som belastar företagets ingående transaktioner, det vill säga kostnadssidan, och blir avdragsgill vid en basbreddning, kan då beräknas som 20 procent av beloppet.

För utgående transaktioner, det vill säga intäktssidan, måste antaganden göras. Vid ett antagande om oförändrade priser efter en basbreddning anses ersättningen inkludera moms, varpå skatteintäkten beräknas som 20 procent av ersättningen. Om momsen i stället antas få fullt genomslag på priserna efter en basbreddning utgörs beskattningsunderlaget av hela ersättningen och momsen beräknas då som 25 procent av ersättningen.

Det är osannolikt att priset inte uppstår på marknaden. Hur stor denna effekt är och hur stor del av skatten som fördelas mellan konsument och företag beror på flera olika omständigheter. Om priselasticiteten är hög får företaget bära en större del av momsen vid en basbreddning än då priselasticiteten är låg.²⁴ Sannolikt medför en basbreddning att såväl konsumenter som företag får bära en del av kostnaden. En basbreddning innebär dessutom, till skillnad från en skattesatsförändring, att företagen får dra av ingående moms på sina kostnader. Det kan därför antas att priset, exklusive moms, förändras i proportion med storleken på ingående moms.²⁵ Detta gäller i princip alla områden som analyseras i denna del av föreliggande rapport. För bl.a. fastighetssektorn, där den potentiella skattebasen är stor, får detta stor betydelse. Exempelvis uttrycker Finansdepartementet:



Att en obligatorisk skattskyldighet skulle medföra hyreshöjningar på 25 procent framstår emellertid inte som rimligt om hyresvärden beaktar de minskade kostnader som blir följden av att avdrag medges för den ingående skatten.²⁶

En prisförändring behöver således inte motsvara hela den utgående momsen vid en basbreddning för att företagen ska kunna bibehålla samma vinst. Även om denna rapport inte bedömer beteende- eller prisförändringar, är det viktigt för framtida fördjupade analyser att priskänsligheten i konsumtionen och produktionens sammansättning beaktas för respektive område. I denna rapport görs, för enkelhetens skull, ett antagande om oförändrade priser och oförändrad konsumtion. Därför har de uppskattningar som gjorts för utgående moms beräknats med momsandelen om 20 procent av den bedömda nettobasen.

²⁴ SOU 2005:57 s. 356.

²⁵ Beräkningskonventioner 2019 s. 163.

²⁶ Ds 2009:58 s. 182.

Fastigheter

När det talas om fastigheter inom momsområdet avses ofta uthyrning av fastigheter eller delar därav. Som utgångspunkt är sådana transaktioner undantagna från moms. Från denna utgångspunkt finns flera undantag (från undantaget) som medför att transaktionen kan momsbeläggas. För fastighetsägare behöver det inte alls vara positivt att vara undantagen från moms. För att kunna göra avdrag för ingående moms vill en stor del av fastighetsägarna momsbelägga sin uthyrning. Har fastighetsägaren hyresgäster som inte kan faktureras med moms minskas fastighetsägarens avdragsrätt och såväl momskostnader som administrativa kostnader uppstår. Den ingående momsen uppstår i dessa fall ofta till stora belopp som kan hänföras till ny-, till- och ombyggnation samt reparationer och liknande investeringar, men består också av moms på sedvanliga underhållstjänster som en fastighetsägare är tvungen att ombesörja löpande. Standardverktyg för momshantering i blandad verksamhet saknas i datasystemen, där speciellt reglerna för jämkning medför manuell hantering eller kostsam specialanpassning.

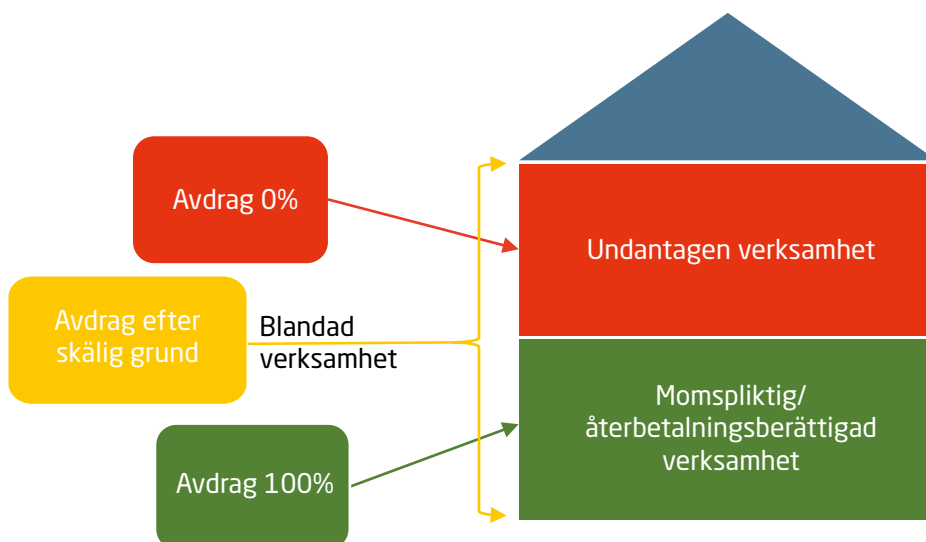
Det var till stor del problem med just dold moms och kumulativa effekter som ledde till att regler om frivillig skattskyldighet infördes 1979 i syfte att minska den bristande neutraliteten mellan de som bedrev verksamhet i egna lokaler och de som bedrev verksamhet i hyrda lokaler.²⁷ Även om reglerna om frivillig skattskyldighet senare har förbättrats ytterligare, är reglerna komplexa och långt ifrån tillräckliga i sin nuvarande utformning.

För att få tillämpa frivillig skattskyldighet krävs att flera villkor är uppfyllda. Det är i ljuset av dessa villkor uppenbart att lagstiftningen inte är anpassad efter dagens verklighet. Till exempel krävs det att uthyrningen rör en viss bestämd yta. Tack vare mobiltelefoner, e-post och ständig tillgång till internet har behovet av en fast arbetsplats minskat kraftigt. Momsreglerna har dock inte anpassats efter detta, och dagens momsregler hindrar exempelvis ett öppet kontorslandskap för koncernföretag, co-working och innovationshubbar. Ett annat tydligt exempel där villkoren för frivillig skattskyldighet är föråldrade är villkoret om stadigvarande användning. Skatteverket anger att det i normalfallet krävs att uthyrningen varar i minst ett år eller tills vidare för att den ska få omfattas av den frivilliga skattskyldigheten. Det försvårar möjligheten att nyttja lokaler kvällar och helger eller för kortare hyreskontrakt som följer av den ökade digitaliseringen och den s.k. butiksdöden.²⁸

Som för övriga undantag uppstår komplicerade gränsdragningar mellan vad som är momspliktigt och undantaget. Svåra bedömningar om beskattningsunderlaget ska omfattas av huvudsaklighets- eller delningsprincipen samt hur avdragsrätten påverkas i de olika fallen tar tid och resurser från kärnverksamheten.

²⁷ Prop. 1978/79:141 s. 67 f.

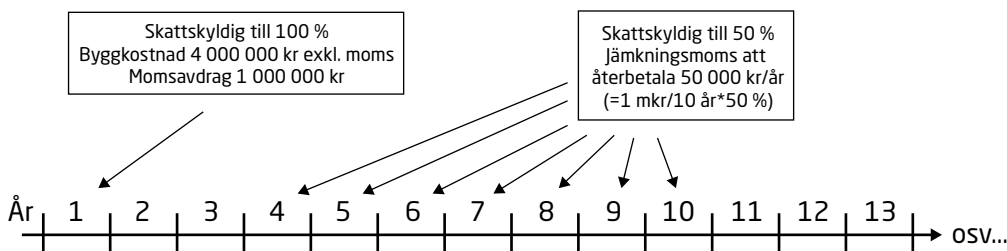
²⁸ För vidare problembeskrivning av den dolda momsens effekter hänvisas till Svenskt Näringslivs hemställen Moderna hyresmomsen för verksamhetslokaler (2018).



Av bilden ovan framgår förenklat den avdragsproblematik som uppstår för en fastighetsägare som hyr ut lokaler både med och utan moms. Avdrag får endast göras för ingående moms som kan hänföras till momspliktig uthyrning. Ingående moms som avser gemensamma kostnader (det vill säga används för både undantagen och momspliktig uthyrning) får dras av efter en beräkning av ”skälig grund”, t.ex. en proportionering efter antal kvadratmeter. Det är således administrativt krävande att ha både momspliktiga och undantagna hyresgäster då varje inköp måste bedömas för sig.

En fastighetsägare måste dessutom ha kontroll på momsen på investeringsvaror i upp till hela 17 år då sådan moms kan komma att behöva jämkas vid omprövning. Denna skyldighet uppstår om fastighetsägarens avdragsrätt förändras, t.ex. för att en av hyresgästerna byter verksamhet till icke-skattepliktig. Möjligheten till avdrag för ingående moms påverkas således inte enbart framåt i tiden utan även bakåt. Motsvarande risk finns även om fastigheten upprättas med avsikten att hyra ut med frivillig skattskyldighet. Då har fastighetsägaren rätt till avdrag för ingående moms på investeringskostnaderna, men om hyresgästen eller dess status förändras (till icke-skattepliktig), behöver investeringsmoms återbetalas. Jämningsunderlaget måste bevaras under 12–17 år (jämningsstiden fem eller tio år + omprövningstiden sju år), att jämföras med den sjuårsperiod som annars gäller för omprövning.

Nedanstående enkla exempel innehåller endast en enda investering där hyresgästens verksamhet ändras år fyra, medan verkligheten för fastighetsägare vanligtvis innehåller flera investeringar under olika år vilket ökar komplexiteten i momshanteringen.



En konsekvens av regelverket är att aktörer som bedriver undantagen verksamhet har svårt att få tillgång till lokaler, då flera fastighetsägare hellre låter sina lokaler stå tomma än hyr ut lokalerna till momsundantagna verksamheter. Skulle en fastighetsägare få

lägga moms på fakturan även om hyresgästen inte bedriver momspliktig verksamhet skulle problemen inte uppstå. Dagens regler stänger således ute undantagna aktörer från hyresmarknaden, vilket inte minst ideella föreningar och friskolor vittnar om.

Enligt Finansdepartementet behöver 2 000 nya förskolor, skolor och äldreboenden byggas fram till 2026.²⁹ För att det ska vara genomförbart flaggar allt fler kommuner för att de kommer att behöva hjälp av friskolor med att bygga nya skolor. Eftersom friskolorna i så fall kommer att bedriva undantagen verksamhet saknas emellertid avdragsrätt för investeringsmomsen (till skillnad från om kommunerna upprättar byggnaderna då de kompenseras genom det s.k. kommunkontosystemet³⁰). Momsundantaget innebär här ett hinder för att dessa skolor ska kunna uppföras av friskolorna. Däremot har uthyrning av moduler med en genomsnittlig hyrestid på 30 månader – som sätts samman till olika typer av tillfälliga verksamhetslokaler för kontor, skolor och förskolor – inte ansetts utgöra uthyrning av fastighet.³¹ Uthyrningen av modulerna omfattas därför inte av undantaget för fastigheter, utan är momspliktig.



Dessutom är, som framhållits, det som är undantaget från moms inte momsfritt. Som en konsekvens av undantaget betalar företag som inte bedriver momspliktig verksamhet redan moms – dold moms. Beräkningar visar att den dolda momsen i vissa fall uppgår till mer än 20 procent av den totala hyran.³² I ett räkneexempel skulle därför en teoretisk 25-procentig moms på hyran vara kostnadsneutral för konsumenten i de fallen:

Om hyran är 100 och 20 % av detta är dold moms (20) innebär det, om uthyrningen blev skattepliktig och fastighetsägaren får avdrag för moms, att den synliga momsen kan beräknas till 25 % av 100-20. 25 % av 80 = 20, vilket innebär att konsumenten i räkneexemplet skulle ha samma totala hyreskostnad: 100.

²⁹ Pressmeddelande från Finansdepartementet, Velfärdsbehoven ökar i takt med att vi lever allt längre (2018). Se även Aftonbladet, Stora behov av nya förskolor och skolor närmaste åren (2018).

³⁰ Kommunkontosystemet ersattes 2003 av ett system där kompensationen finansieras genom de generella statsbidragen. Benämningen "kommunkontosystem" används dock fortfarande i dagligt tal. Se vidare om ersättningsystemet under avsnittet om vård, omsorg och utbildning.

³¹ SRN 9-17/I, fastställt av HFD 2018 ref. 63.

³² AcadeMediakoncernens remissvar avseende SOU 2015:93 samt Friskolornas riksförbunds remissvar avseende SOU 2015:93.

Den dolda momsen medför en hög kostnad, komplexitet och regelkrångel. Ett annat fastighetsområde där momskostnaderna är höga är bostadssektorn. I ett reformförslag från 2019 föreslår Svenskt Näringsliv att bostadsmarknaden förs in i momssystemet.³³ En momsbeläggning av uthyrning av privatbostäder kan göras offentligfinansierat neutral. De effektivitetsvinster och den ökade flexibiliteten till följd av en sådan basbreddning skulle bidra till ett ökat utbud och på sikt kunna ha en viss hyres-sänkande effekt.

EU:s momsdirektiv och momsagens regler

I såväl momsdirektivet som ML är reglerna om fastigheter komplicerade, med flera olika undantag och undantag från undantagen. I syfte att redogöra för de aktuella bestämmelserna utan att göra det mer komplext än nödvändigt kommer först momsdirektivets regler att gås igenom och sedan bestämmelserna i ML.

I direktivet återfinns undantagen från skatteplikt avseende fastigheter i art. 135.1 j, k och l. Av punkterna j och k följer att *leverans* (överföring av rätten att såsom ägare förfoga över tillgången, art. 14.1) av byggnader eller delar därav och den mark de står på, fränsett om leveransen sker före första besittningstagandet, samt annan obebyggd mark än mark för bebyggelse³⁴ är undantagen från moms. Annorlunda uttryckt undantas försäljning av fastigheter som sker efter att en ägare eller hyresgäst faktiskt har nyttjat fastigheten. Det första tillhandahållandet av en ny fastighet till en konsument är inte undantaget från moms.³⁵ Vidare undantas tillhandahållande av sådan obebyggd mark som inte är avsedd för uppförande av en byggnad.³⁶

Syftet med den särskilda regleringen för byggnader och mark är att så långt som möjligt beskatta konsumtion av fast egendom. Dock undantas ”äldre” byggnader för att undvika kumulativa effekter, då de förutsätts ha beskattats i tidigare led.³⁷ Även det första tillhandahållandet av en ny fastighet eller mark för bebyggelse är dock undantaget från moms i Sverige. Denna avvikelse möjliggörs genom en särskild bestämmelse i direktivet. Av bestämmelsen följer att Sverige kan fortsätta att undanta sådana transaktioner från moms, så länge som samma undantag tillämpas i någon av de medlemsstater som ingick i unionen den sista december 1994.³⁸ Motsatsvis kan det utläsas att Sverige, om viljan finns, kan välja att inte tillämpa den särskilda bestämmelsen och således beskatta mark för bebyggelse samt försäljning av fastigheter som inte har nyttjats av sina ägare eller hyresgäster.

Därutöver, förutsatt att nyss nämnda basbreddningsmöjlighet används, följer ytterligare möjligheter till basbreddning av art. 12 i direktivet. Artikel 12 behandlar tillfälligtvis utförda transaktioner och ger medlemsstaterna en möjlighet att betrakta en person, som endast tillfälligtvis utför en transaktion, som beskattningsbar.³⁹ På så sätt möjliggörs beskattning av leveranser av byggnader och mark som inte omfattas av undantagen i art. 135.1 j och k men ändå inte beskattas eftersom de utförs av personer som inte är beskattningsbara i momshänseende.

³³ Svenskt Näringsliv, Ett utmanat Sverige – Arbetskraft utan bostäder (2019) s. 29.

³⁴ Med mark för bebyggelse avses råmark eller iordningställd mark som av medlemsstaten (Sverige) definierats som sådan mark (se art. 12.3).

³⁵ C-251/16, Edward Cussens m.fl.

³⁶ C-468/93, Gemeente Emmen.

³⁷ Westberg, B, Rådets direktiv 2006/112/EG artikel 12, Lexino 2017-11-27.

³⁸ Artikel 380 med hänvisning till bilaga X del B p. 9. Andra medlemsstater har liknande artiklar med framförhandlade undantag från direktivets regler, se i detta avseende avdelning XIII kapitel 1 i direktivet.

³⁹ Westberg, B, Rådets direktiv 2006/112/EG artikel 12, Lexino 2017-11-27 samt artikel 135, Lexino 2018-10-23.

Båda punkterna som behandlas ovan handlar om leverans. Därutöver undantas, i art. 135.1 l, *utarrendering och uthyrning* av fast egendom från skatteplikt. Undantaget omfattar dock inte tillhandahållande av logi eller uthyrning av parkeringsplatser m.m. (art. 135.2). Utöver de specifika undantag från undantaget som föreskrivs i art. 135.2 anges det i andra stycket att medlemsstaterna själva får besluta om ytterligare undantag från undantaget i art. 135.1 l. Det finns således ett tydligt utrymme för skönmässiga avvägningar vad gäller tillämpningsområdet för undantaget för utarrendering och uthyrning av fast egendom. Sverige kan således här vidga momsbasen på eget initiativ.

Dessutom ges medlemsstaterna i art. 137 möjlighet att på eget initiativ besluta om rätt till frivillig skattskyldighet för de transaktioner som omfattas av undantagen i art. 135.1 j, k och l. Det innebär att medlemsstaterna på eget initiativ kan införa frivillig skattskyldighet även för de transaktioner som omfattas av undantagen i direktivet. Frivillig skattskyldighet finns idag i Sverige i viss utsträckning (se nedan). Medlemsstaternas handlingsutrymme är stort,⁴⁰ och det finns utrymme för Sverige att bredda basen ytterligare samt att generellt förenkla regelverket.

Det kan således konstateras att direktivet inte föreskriver absoluta regler om omfattningen av momsundantag för fastigheter.⁴¹ Med utgångspunkt i direktivets huvudregler finns ett stort utrymme för medlemsstaterna att bestämma omfattningen av undantagen för fastigheter.

I svensk rätt framgår det av 3 kap. 2 § ML att en rad transaktioner avseende fastigheter undantas från moms. I 3 kap. 3 § finns det dock 13 olika undantag från undantaget, det vill säga transaktioner som är momspliktiga. Ett av dessa är den s.k. frivilliga skattskyldigheten som dels regleras i 3 kap. 3 § 2 st., dels i 9 kap. I tabellen nedan återfinns en förenklad sammanställning av undantagen, momsplikten och den frivilliga skattskyldigheten avseende fastighetstjänster. Därutöver undantas även överlåtelse av fastigheter och rättigheter i fast egendom (t.ex. bostadsrätter) enligt 3 kap. 2 §.

Momsfritt	Moms	Frivillig moms
Undantag enligt 3 kap. 2 §	Skatteplikt enligt 3 kap. 3 §	Frivillig skattskyldighet enligt 3 kap. 3 § 2 st. och 9 kap.
<p>Överlåtelse eller upplåtelse av</p> <ul style="list-style-type: none"> • arrenden • hyresrätter • bostadsrätter • tomträtter • servitutsrätter och andra rättigheter till fastighet. 	<p>Upplåtelse, överlåtelse eller omsättning av</p> <ul style="list-style-type: none"> • installerad maskin, utrustning • växande skog, odling m.m. • jordbruksarrende, avverkningsrätt, rätt till jord, sten, jakt, fiske, bete m.m. • hotellrum, campingplats • parkering • förvaringsbox • reklamplats • byggnad, mark för djur • trafik, väg, bro, tunnel, järnväg • korttidsupplåtelse av idrottslokal • terminalanläggning för buss- och tågtrafik • plats på mast. 	<p>Förutsättningar för frivillig skattskyldighet</p> <ul style="list-style-type: none"> • avser fastighet • stadigvarande användning • i verksamhet som medför skattskyldighet eller rätt till återbetalning • ej stadigvarande bostad • uthyrning i max tredje hand • anger moms i faktura <p>Även regler om</p> <ul style="list-style-type: none"> • tidpunkt för skattskyldighet • upphörande • anmälan • avdragsrätt • jämkning.

⁴⁰ Westberg, B, Rådets direktivet 2006/112/EG, artikel 137, Lexino 2016-06-20.

⁴¹ Se även C-12/98, Amengual Far, där EU-domstolen konstaterar att medlemsstaterna har ett ”stort utrymme för skönmässig bedömning i fråga om befrielse eller beskattning av de berörda transaktionerna” (p. 13) i fråga om motsvarande bestämmelser till dagens art. 135.2 2 st. och 137.

Sverige har således infört flera undantag från undantaget, det vill säga momspliktiga fastighetstransaktioner. Dessa momspliktiga delar är emellertid långt ifrån tillräckliga, vilket har framgått av problembeskrivningen ovan. Direktivet ger medlemsstaterna långtgående möjligheter att själva besluta om utformningen av undantaget från moms på fastigheter. En fullständig momsbeläggning av fastighetsområdet är inte möjlig att åstadkomma utan förändringar på EU-nivå, men betydande reformer kan vidtas på nationell nivå inom ramen för befintligt EU-direktiv. Som framgår av tabellen ovan är dagens regler om frivillig skattskyldighet alltför komplicerade att tillämpa för de skattskyldiga och behöver förenklas. Svenskt Näringsliv har i oktober 2018 lämnat in en hemställan i vilken elva olika problem beskrivs och lösningar föreslås vad gäller hyresmoms.⁴² Dessa lösningar vore en rimlig start för en basbreddning inom fastighetsområdet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Sverige, på eget bevåg, både kan utvidga momsbasen och förenkla dagens regler på området. Möjligheterna är flera. Vad gäller utarrendering och uthyrning är möjligheterna till beskattning långtgående, särskilt vad gäller frivillig skattskyldighet. Möjligheten att beskatta överlåtelse av fastigheter begränsas däremot något då det endast är mark som är avsedd för bebyggelse och fastigheter som inte har tagits i besittning, som kan momsbeläggas.

Skattebasen

Momsbasen för fastighetsområdet kan med fördel delas upp i tre olika sektorer för att lättare överblicka både storleken av basen och de effekter som uppkommer vid en basbreddning. Områdena som avses är verksamhetslokaler, hyresrätter och övriga boendeformer (t.ex. bostadsrätt och villa).

Verksamhetslokaler

Den beskattningsbara basen för verksamhetslokaler utgörs av den hyra eller ersättning som hyresgästen betalar till fastighetsägaren. Under 2016 var det 32 252 stycken företag som hyrde ut med frivillig skattskyldighet och som då också debiterade moms på hyran; se tabellen nedan.

Företag med frivillig skattskyldighet för uthyrning av verksamhetslokal, 2016. Fördelade på antal anställda.				
Antal anställda	Antal företag med frivillig skattskyldighet	Andel av samtliga frivilligt skattskyldiga	Antal företag totalt	Frivilligt skattskyldiga inom storleksklassen
0	17 583	54,5 %	884 218	2,0 %
1	2 480	7,7 %	109 760	2,3 %
2-4	3 457	10,7 %	110 212	3,1 %
5-9	3 586	11,1 %	67 572	5,3 %
10-49	3 602	11,2 %	71 946	5,0 %
50-549	1 057	3,3 %	15 115	7,0 %
250-499	198	0,6 %	1 536	12,9 %
> 499	289	0,9 %	1 594	18,1 %
	32 252	100,0 %	1 261 953	2,6 %

Källa: Utbegärda handlingar, Skatteverket, 2018.

⁴² Svenskt Näringslivs hemställan Modernisera hyresmomsen för verksamhetslokaler, 2018.

En utvidgad frivillig skattskyldighet för uthyrning av verksamhetslokaler kan medföra en breddad bas i form av ett mer flexibelt regelverk som tillåter fler uthyrningstillfällen med moms. Hyresmarknaden skulle i större utsträckning anpassas till den aktuella hyresgästens behov. Storleken på denna skattebas är svår att identifiera då uthyrningen kan ske i flera led och avse olika delar i lokaler.

År 2017 fanns det cirka en miljon företag som redovisade moms.⁴³ Även om långt ifrån alla företag har möjlighet att hyra ut verksamhetslokaler med frivillig skattskyldighet finns det, i relation till de drygt 30 000 som under 2016 gjorde det, en potential att omfattningen av uthyrning med frivillig skattskyldighet kan öka avsevärt. Utöver de finansiella effekterna löser man de ovan beskrivna problemen där bl.a. aktörer ute-stängs från lokaler, nybyggnation förhindras och befintligt bestånd underutnyttjas. En breddning av basen skulle dessutom minska regelbördan för både näringsliv och Skatteverket samt reducera kostsamma processer i domstolar.

Den specifika hyrestransaktionen mellan fastighetsägaren och hyresgästen kommer i sig inte generera någon nettoeffekt i de fall hyresgästen får dra av momsen på hyran. Den offentligfinansiella effekten beror således på dels fastighetsägarens investeringskostnader, dels hyresgästens momsstatus.

Lundberg finner med data från SCB att en momsbeläggning av uthyrning av kommersiella fastigheter skulle medföra en negativ offentligfinansiell effekt om 3 miljarder kronor.⁴⁴ Effekten beaktar transaktionen mellan fastighetsägaren och hyresgästen. Beräkningarna avser år 2016, då investeringarna var höga. En negativ offentligfinansiell effekt kan således uppstå sett isolerat till verksamhetslokaler om alla verksamheter momsbeläggs samtidigt.

Även Finansdepartementet har bedömt effekten av obligatorisk skattskyldighet för verksamhetslokaler. Departementet har en mer dynamisk inriktning på sin analys och anser att det är mindre troligt att en momsbeläggning skulle medföra hyreshöjningar på 25 procent. Till följd av avdragsrätten påverkas hyresnivån med den andel ingående moms som fastighetsägaren kan dra av, vilket kan leda till en lägre hyra exklusive moms när fastighetsägaren inte behöver kompensera sig för dold moms (bilaga 2 utvecklar resonemang kring hur detta kan analyseras principiellt).⁴⁵ Finansdepartementet beskriver vidare att frivilligt skattskyldiga företag under perioden 2000–2006 redovisade ingående moms som uppgick till två tredjedelar av den utgående momsen, varpå en tredjedel betalades in till staten. Finansdepartementet uppskattade att obligatorisk skatteplikt för uthyrning av verksamhetslokaler skulle resultera i en sammantagen positiv offentligfinansiell effekt om 2,8 miljarder kronor.⁴⁶

Skatteverket har senare använt samma metod avseende frivillig skattskyldighet år 2010.⁴⁷ Från deklara-tionsuppgifter framgår att hyresintäkterna uppgick till 125 miljarder kronor exklusive moms. Därmed var den utgående momsen drygt 30 miljarder kronor, och den ingående momsen uppgick till 20 miljarder kronor. Den offentligfinansiella effekten kan då beräknas till 10 miljarder kronor. Data i Skatteverkets analys är tio år gamla. Framskrivning till dagens penningvärde ger ett netto på 11 miljarder kronor.

⁴³ Skatteverket (2017).

⁴⁴ Lundberg (2019) s. 19.

⁴⁵ Ds. 2009:58 s. 221.

⁴⁶ Ds 2009:58 s. 240.

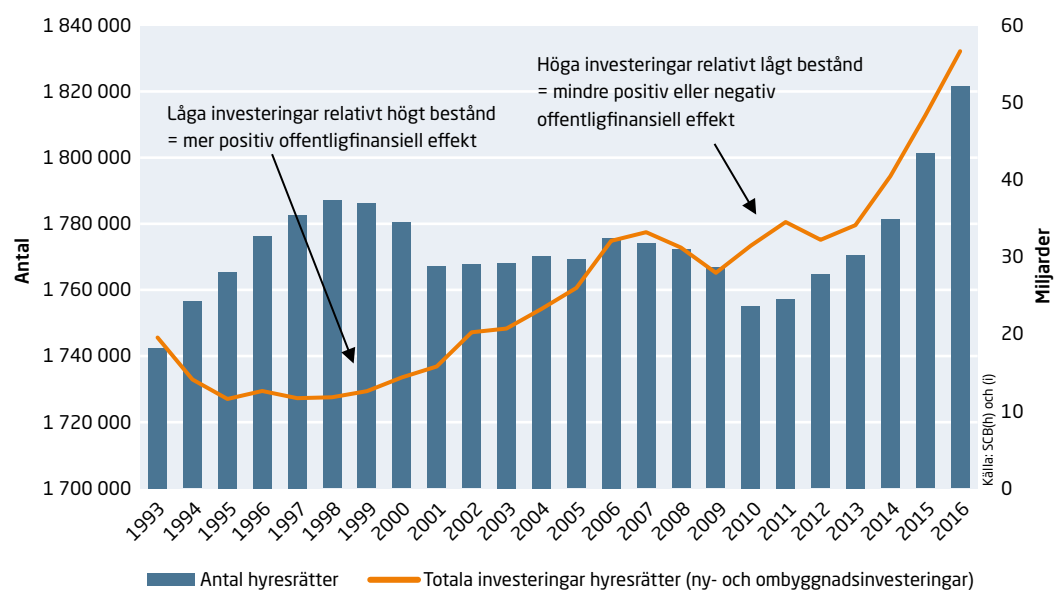
⁴⁷ Skatteverket, promemoria (2012) s.40 f.

Genomgången ovan har redovisat tre olika beräkningar över offentligfinansiell effekt av momsbeläggning av verksamhetslokaler; -3 miljarder kronor (Lundberg), 2,8 miljarder (Finansdepartementet) samt 11 miljarder kronor (Skatteverket). Således är effekten svårbedömd, då effekten beror på hyresgästens momsstatus och fastighetsägarens investeringskostnader. En försiktig sammanvägd bedömning pekar på viss offentligfinansiell förstärkning i de fall hyresgästen inte har avdragsrätt.

Hyresrätter

Basen för hyresbostadsmarknaden utgörs av hyresintäkter som fastighetsägare erhåller av hyresgäster. På aggregerad nivå motsvaras detta av de samlade hyreskostnaderna på hyresbostadsmarknaden. Vid en basbreddning som omfattar bostadshyror kommer fastighetsägare att kunna dra av momsen på sina investeringar. Kostnaderna för investeringar kan delas in i tre olika kategorier: investeringar i nyproduktion, ombyggnadsinvesteringar samt drift- och underhållskostnader.

Kalkylen över den offentligfinansiella effekten⁴⁸ av en utvidgning av basen till att omfatta bostadshyror är beroende av omfattningen av investeringar på bostadsmarknaden. Bostadsinvesteringarna varierar med konjunkturcyklerna, vilket i regel innebär lägre investeringar i lågkonjunktur och högre investeringar i högkonjunktur.⁴⁹ Även om investeringarna skiljer sig från ett år till ett annat, är hyresbostadsbeståndet relativt konstant. Vid en basbreddning innebär det således att basen för den utgående momsen kommer vara förhållandevis stabil, medan den ingående momsen kommer variera mer över tid. Se diagrammet nedan.



De totala investeringarna i nyproduktion och ombyggnad för hyresrätterna har till följd av högkonjunkturen de senaste åren uppgått till historiskt höga nivåer. Fördelningen mellan nyinvesteringar och ombyggnadsinvesteringar har också varierat historiskt. Enligt grafen ovan skulle således den offentligfinansiella effekten vid en basbreddning av hyresmomsen sannolikt vara mer positiv 1998 jämfört med exempelvis 2012 och 2016.

⁴⁸ För utförligare beskrivning av denna rapportens beräkningsmetoder och underlag för detta avsnitt se bilaga 2.

⁴⁹ Sveriges Byggindustrier (2019).

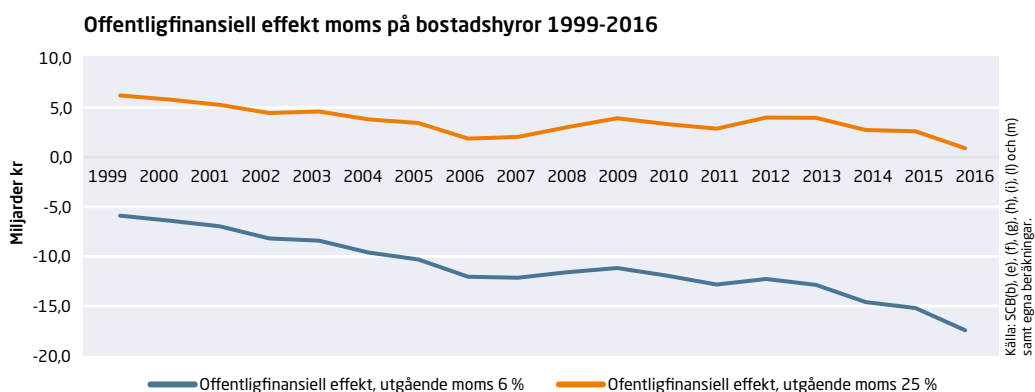
För att jämföra den offentligfinansiella effekten mellan två år med olika stora investeringar redogörs i tabellen nedan för uppskattningar för åren 2009 och 2016.

Miljarder kr	2009	2016	Genomsnitt 1999-2016
Nybyggnadsinvesteringar	7,1	30,8	11,3
Ombyggnadsinvesteringar	20,7	25,8	18,4
Driftkostnader	57,8	66,8	54,8
Tot. investering och drift	85,7	123,4	84,5
Ing. moms	17,1	24,7	16,9
Offentligfinansiell effekt			
Hysesintäkter (exkl. moms)	105,3	127,9	102,6
Utg. moms (6 %)	6,0	7,2	5,8
Utg. moms (25 %)	21,0	25,6	20,5
Netto 6 %	-11,2	-17,4	-11,1
Netto 25 %	3,9	0,9	3,6

Källa: SCB(b), (e), (f), (g), (h), (i), (j) och (m) samt egna beräkningar

Nybyggnadsinvesteringarna var betydligt högre under högkonjunkturen 2016 jämfört med 2009. I tider av större ekonomisk osäkerhet tenderar nyproduktion att påverkas mer negativt än ombyggnadsinvesteringar, då ombyggnation innebär en lägre risk eftersom förutsättningarna i större utsträckning är kända. Ombyggnadsinvesteringarna är näst intill lika stora 2009 och 2016, vilket kan förklaras av nämnda lägre risk. Drift- och underhållskostnaden uppskattas med uppgifter från SCB:s intäkts- och kostnadsundersökning för flerbostadshus (IKU) och totala bostadsarean för hyresrätter. Poster för försäkring och administration har exkluderats från den totala driftkostnaden, då moms inte utgår på personalkostnader eller försäkringar.⁵⁰

I denna rapport beräknar vi att momsbeläggning av hyresrätter kan förstärka de offentliga finanserna. För en utförligare redovisning av metoden, se bilaga 2. Förstärkningen kan uppgå till 0,9–6,2 miljarder kronor beroende på val av basår. Bedömningen ligger i linje med vad Riksdagens utredningstjänst (RUT) kommit fram till.⁵¹



⁵⁰ Vissa kostnader i administrationsposten inkluderar moms. Ett antagande har gjorts att den övervägande delen utgörs av personalkostnader varför posten utesluts från den totala driftkostnaden.

⁵¹ RUT 2011:1028.

RUT uppskattade den offentligfinansiella effekten för moms på bostadshyror för 2009.⁵² RUT kom fram till att de offentliga finanserna skulle försvagas med 9–11 miljarder kronor vid en ingående moms om 25 procent avseende investeringar och en utgående moms om sex procent på hyror. RUT beräknade den utgående sidan genom multiplikering av genomsnittliga hyror på befintligt bestånd. Uppskattningen av kostnader gjordes genom att använda bostadsarea och driftkostnader samt nyproduktionsinvesteringar. Den offentligfinansiella effekten beror på vilken skattesats som tillförs den utgående momsen. Branschens egna organisationer har föreslagit att hyror ska momsbeläggas med en låg skattesats, exempelvis sex procent.⁵³ Om RUT:s beräkningar i stället hade tillförts 25 procent utgående moms hade effekten motsvarat en intäkt om cirka 4 miljarder kronor.

Uppskattningarna för en längre tidsperiod (1999–2016) visar på att de offentliga finanserna förstärks vid en likvärdig skattesats för in- och utgående moms. Det stärks även av resonemanget om att den utgående momsen på längre sikt måste vara högre än den ingående momsen för att företagen ska täcka sina kostnader.⁵⁴ Nettoeffekterna varierar som nämnts mellan 0,9–6,2 miljarder kronor per år. Det ska noteras att detta är statistiska beräkningar av momseffekter. För att få ett mer precist offentligfinansiellt resultat samt exempelvis andra följder i form av byggande av hyresrätter och förändring av hyresnivåer, behöver andra marknadsförhållanden beaktas och dataunderlag bearbetas djupare. Enligt befintlig statistik är vår bedömning att en momsbeläggning av hyresbostäder med standardskattesatsen stärker de offentliga finanserna. Resultaten ska dock tolkas med försiktighet.

Övriga boendeformer

Att bedöma det beskattningsbara underlaget för övriga boendeformer är än mer komplext eftersom den som innehar en bostads- eller äganderätt inte beskattas för att nyttja sin bostad. Statens bostadskreditnämnd (BKN) beräknade 2009 den imputerade hyran (naturavärdet av egen bostad) på två olika sätt. Det första sättet utgår från den totala bostadskonsumtionen från nationalräkenskaperna och fördelas sedan på konsumtion som kan tillföras ägda småhus. Den andra metoden använder i stället relationen mellan fastighetsprisindex och hyresprisindex.⁵⁵

Den beräknade hyran omfattar den totala boendekostnaden inklusive driftkostnader, amorteringar, räntor samt skatter och uppskattades till 8 700 kronor per månad för ett genomsnittligt svenskt småhus 2008. Bostadskonsumtionen för ägda småhus uppgick samma år till 170 miljarder kronor. Motsvarande siffor för 2016 är för småhus 208 miljarder kronor, för bostadsrätter 63 miljarder kronor och för fritidshus 21 miljarder kronor.⁵⁶

Ytterligare aspekter på att momsbeskatta bostads- och äganderätter är hur konsumtionsvärdet på bostaden bedöms. Investeringar som tillförs av den boende momsbeskattas; exempelvis utgår moms vid renovering av ett badrum, dels på tjänsten som utförs, dels på investeringsmaterialet. Om moms skulle påföras på försäljningsvärdet skulle eventuellt en dubbelbeskattning uppstå beroende på avdragsreglerna. Det är dessutom komplext att hitta det faktiska mervärdet av att bo och därför svårt att

⁵² RUT 2011:1028.

⁵³ Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, SABO (2017) s. 24.

⁵⁴ SOU 2017:27 s. 90 f.

⁵⁵ BKN. Vad bestämmer priset på bostäder? Marknadsrapport Oktober 2009, s. 5.

⁵⁶ SCB(c).

bedöma ett korrekt beskattningsbart underlag. En möjlig väg runt dubbelbeskattningsproblematiken skulle kunna vara en vinstmarginalbeskattning.

Den praktiska hanteringen av att momsbelägga fastighetsköp som faller inom kategorin ägande- eller bostadsrätt är inte speciellt komplicerad vid den första försäljningen. Enligt ett normalt förfarande för moms får den som upprättar fastigheten dra av ingående moms på sina kostnader samtidigt som utgående moms läggs på försäljningspriset. Däremot blir vidareförädlingen mellan privatpersoner problematisk ur momshänseende. Beroende på hur en basbreddning utformas och hur begreppet ekonomisk verksamhet tolkas finns det en potentiell risk att många privatpersoner blir skattskyldiga.

Den offentligfinansiella effekten av en basbreddning som omfattar ägda bostäder beror således på hur konsumtionsvärdet av att bo bedöms samt vilka fastighetstransaktioner som inkluderas i basen. Även om fastighetsförsäljningar av kommersiella lokaler förefaller teoretiskt enklare att beskatta, är det många faktorer som måste beaktas för att uppskatta effekten på de offentliga finanserna.

Finansiella transaktioner



Verksamheter inom finans- och försäkringssektorn är helt eller till stora delar undantagna från moms och saknar eller har begränsad avdragsrätt för momsen på sina kostnader. Enligt EU-domstolen är ändamålet med undantaget att ”lindra de svårigheter som är förenade med fastställandet av beskattningsunderlaget och den avdragsgilla mervärdesskatten, samt att undvika en ökning av kostnaderna för konsumtionskrediter”.⁵⁷ I svenska förarbeten har därutöver även svårigheter att bedöma den långsiktiga stabiliseringspolitiken samt avsaknaden av internationella jämförelser och konkurrensaspekter angetts som skäl för undantaget.⁵⁸ Undantaget har emellertid också beskrivits som ett av de stora mysterierna inom momsen eftersom de bakomliggande orsakerna till införlivandet av undantaget är oklara.⁵⁹

Även EU-kommissionen är medveten om att undantaget, som ursprungligen infördes 1977, är föråldrat och medför flera problem.

EU-kommissionen presenterade ett reformpaket 2007 vari bl.a. möjligheten till frivillig skattskyldighet skulle utökas.⁶⁰ Förslaget antogs dock inte. Sedan dess har digitaliseringen utvecklats snabbt och flera nya former av aktörer inom finans- och betalningslösningsbranscherna har växt fram. Dessa aktörer har inte sällan betydande investeringskostnader, och avsaknaden av avdragsrätt för ingående moms beskrivs ofta som ett hinder för ytterligare innovation, tillväxt och nya aktörer. I ljuset av att ministrar uttalat att ”Fintech är en allt viktigare exportvara” och ”Den digitala omställningen kräver att både näringsliv och offentlig sektor söker nya sätt att göra affärer på”,⁶¹ är bristen på diskussion och förståelse för momssystemets effekter problematisk.

Globalt tillämpar flera länder en frivillig skattskyldighet på finansiella tjänster, där den skattetekniska problematiken antingen har lösts genom en nollskattesats (”undantag med avdragsrätt”) eller där explicita avgifter eller kommissioner beskattas. Således finns det idag en möjlighet att genomföra internationella jämförelser, både vad gäller konkurrenssituation och stabiliseringseffekter. Även doktrinen på området har mångfaldigats och det finns flera alternativa förslag på metoder för att avgränsa skattebasen. Trots att någon utökning av den möjlighet till frivillig skattskyldighet som finns inom EU inte blev av, har idag sex stycken medlemsstater infört frivillig skattskyldighet för finansiella tjänster inom ramen för det befintliga systemet.⁶²

⁵⁷ C-455/05, Velvet & Steel, p. 24.

⁵⁸ Rendahl (2015) s. 51 f.

⁵⁹ Terra & Kajus (2019) s. 975 f.

⁶⁰ Se bl.a. GFV No 087 för en diskussion kring undantaget samt, för reformpaketet, se KOM(2007) 747: Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt i fråga om behandling av försäkring och finansiella tjänster och COM(2007) 746: Förslag till rådets förordning om tillämpningsföreskrifter för direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt i fråga om behandling av försäkring och finansiella tjänster.

⁶¹ Regeringen, debattartikel, Bolund & Damberg, 2016-01-19.

⁶² Belgien, Estland, Frankrike, Litauen, Tyskland och Österrike.



EU:s momsdirektiv och momslagens regler

I momsdirektivet regleras undantagen för finansiella transaktioner i artikel 135.1 b–g. Punkterna omfattar bl.a. beviljande av krediter, och transaktioner rörande spar- och transaktionskonton. Oaktat de möjliga anledningarna bakom undantagen som nämnts ovan har undantagen implementerats i svensk rätt genom 3 kap. 9 § i ML. I paragrafen stadgas att bl.a. bank- och finansieringstjänster samt värdepappershandel är undantaget från moms.

Av art. 137.1 a i direktivet framgår att medlemsstaterna får medge beskattningsbara personer rätt till frivillig skattskyldighet för finansiella transaktioner. Sverige har inte infört en sådan möjlighet. Om en medlemsstat väljer att införa frivillig skattskyldighet ger direktivet stor frihet avseende de närmare villkoren. Det är t.ex. möjligt att begränsa skatteplikten till vissa former av finansiella transaktioner så länge grundläggande momsprinciper, såsom neutralitetsprincipen, beaktas. Det finns på så sätt goda möjligheter att anpassa en frivillig skattskyldighet efter vad som är lämpligast för just den svenska bank- och finansieringstjänstemarknaden.

I januariöverenskommelsens 73 punkter⁶³ anges att finanssektorns skatteandel ska öka. Det finns därför anledning att särskilt lyfta att alternativa skatter till moms inte kan bedömas isolerat. Om sådana skatter övervägs måste en ökad neutralitet i momssystemet samtidigt införas.

I detta sammanhang är det intressant att beakta Svenska Bankföreningens förslag till EU-kommissionens s.k. Refit-plattform för enklare och bättre lagstiftning inom EU.⁶⁴ Förslaget innebär önskemål om att reglerna avseende finansiella tjänster och försäkringstjänster i momsdirektivet ses över på en rad punkter. Bland annat efterfrågas att definitionerna över vilka tjänster som ska undantas förtydligas och anpassas till nya marknadsstrukturer, affärsmodeller och produkter. Vidare anser Bankföreningen att finansiella företag och försäkringsföretag ska ha en absolut rätt att välja att belägga vissa tjänster med moms för att undvika dold moms i priset till kunder med avdragsrätt. Bankföreningen föreslår även en översyn av reglerna för momsgrupper och kostnadsdelning.

⁶³ Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.

⁶⁴ Bankföreningen (2018).

Under våren 2019 har EU-kommissionens ”Group on the future of VAT” publicerat information om en studie som ska kartlägga sektorn.⁶⁵ EU-kommissionen redogör för bakgrunden till undantaget för finanssektorn och bekräftar de problem med dold moms som undantaget skapar. Syftet med studien är att utvärdera hur de nuvarande momsreglerna fungerar för finansiella tjänster och försäkringstjänster samtidigt som även övriga relevanta lagstiftningsförändringar inom dessa sektorer beaktas. Studiens resultat kommer att publiceras sommaren 2020 och användas för att ta fram förslag på hur finansiella tjänster och försäkringstjänster kan beskattas och hur momsdirektivet bör förändras.

Internationell utblick

Tyskland tillåter sedan 1968 frivillig skattskyldighet för de flesta finansiella tjänster som är undantagna enligt momsdirektivet. En förutsättning för den tyska frivilliga finansmomsen är att transaktionen sker till någon som är en beskattningsbar person. I Tyskland tillämpas reglerna på transaktionsbasis, vilket innebär att det är möjligt att utnyttja beskattning för enstaka omsättningar eller för en serie eller typ av omsättningar. Det tyska systemet minskar de kumulativa effekterna av momsundantaget, eftersom det troligen enbart används när förvärvaren har avdragsrätt.⁶⁶ Eftersom privatpersoner inte är att se som beskattningsbara personer är transaktioner till dessa undantagna moms.

I **Österrike** finns möjligheten att tillämpa frivillig skattskyldighet för viss utlåning och garantigivning vid kreditkortsförsäljning sedan 1995. Den österrikiska frivilliga skattskyldigheten kan tillämpas på transaktionsbasis på transaktioner över landsgränserna och är oberoende av till vem försäljningen görs. Således kan privatpersoners konsumtion beskattas.⁶⁷

I **Frankrike** är utgångspunkten att alla finansiella tjänster kan omfattas av frivillig skattskyldighet, men vissa tjänster är undantagna från tillämpningsområdet, bl.a. transaktioner mellan sparbanker, kreditkassor och jordbrukskreditföretag. Den franska frivilliga skattskyldigheten kan tillämpas oberoende av till vem försäljningen görs.⁶⁸ Således kan privatpersoners konsumtion beskattas. Frivillig skattskyldighet infördes 1979 i Frankrike.

I **Belgien** infördes frivillig skattskyldighet 1969. Den är begränsad till att omfatta transaktioner rörande betalning och förmedling av betalning. Företagen ansöker om frivillig skattskyldighet och kan efter medgivande inte återkalla den. Skattskyldigheten gäller för alla omsättningar av den aktuella tjänsten. Den gäller oberoende av om kunden har avdragsrätt eller inte.⁶⁹ Således kan privatpersoners konsumtion beskattas.

Estland tillämpar frivillig skattskyldighet för samtliga undantagna finansiella transaktioner i momsdirektivet. Möjligheten infördes 2002 för att undvika dold moms i finanssektorn. Den frivilliga skattskyldigheten gäller alla transaktioner oberoende av om kunden är en beskattningsbar person eller inte. Om frivillig skattskyldighet tillämpas på en viss typ av transaktion måste den tillämpas på samtliga omsättningar av den transaktionstypen.⁷⁰

⁶⁵ GFV No 087. Studien beräknas bli klar sommaren 2020.

⁶⁶ Henkow (2019) s. 24.

⁶⁷ Henkow (2019) s. 24 f.

⁶⁸ Henkow (2019) s. 25.

⁶⁹ Henkow (2019) s. 25.

⁷⁰ Henkow (2019) s. 26.

I Litauen omfattar den frivilliga skattskyldigheten de flesta av de aktuella undantagen och infördes 2004. Det krävs dock att kunden är en beskattningsbar person. Såsom i Estland är beskattningen baserad på typ av transaktion, det vill säga om beskattning sker av en viss typ av transaktion ska alla sådana transaktioner beskattas. Det krävs en ansökan till skattemyndigheten för att beskattning ska kunna ske, och ett sådant beslut gäller i två år.⁷¹

Utöver dessa länder finns även frivillig skattskyldighet i Sydafrika, Singapore, Nya Zeeland och Kina.⁷²

Svenskt Näringsliv har föreslagit att momsdirektivets möjlighet till frivillig finansmoms bör utnyttjas.⁷³ I det kortsiktiga perspektivet bör frivillig finansmoms för transaktioner till såväl företag som konsumenter möjliggöras. På längre sikt behöver en reform ske även av försäkringstjänster, men på detta område krävs en ändring av EU:s momsdirektiv.

Skattebasen

Det beskattningsbara underlaget för finansiella tjänster består av värdet av de transaktioner som sker mellan finansiella företag och fysiska eller juridiska personer. Historiskt sett har den beskattningsbara basen för finansiella tjänster ansetts vara komplex att identifiera. Avseende avgiftsbelagda tjänster föreligger däremot inte det problemet, då beskattningsunderlaget utgörs av avgifterna. I doktrin har det gjorts försök att utveckla metoder för att hitta beskattningsbara komponenter i de finansiella tjänsterna. Slutsatserna fokuserar på metoder som, med olika vinklar, utgår från att beskatta finansinstitutens in- och utlåning – räntemarginalen.⁷⁴ En beskattning av räntemarginalen fungerar tillfredsställande i teorin, dock finns det veterligen inget land som har implementerat transaktionsbaserade marginalmetoder i praktiken.

Grovt förenklat finns det två källor till bankernas intäkter. Den ena är att debitera en högre utlåningsränta än inlåningsränta och den andra är kommissioner eller avgifter för de tjänster som bankerna utför. Det som framförallt orsakar problem för att bedöma det beskattningsbara underlaget är när det inte finns något tydligt pris för den tjänst eller vara som avses. För att förstå momsbasen för den finansiella sektorn kan följande uppdelning göras. De flesta finansiella företag har tre typer av kostnader: infrastrukturkostnader för att upprätthålla IT-system och byggnader, kreditvärderingskostnader och kompensationskostnader för likviditetsrisker samt förändringar i räntor. Differensen mellan det som banken tar betalt för att låna ut och betalar för att låna in kan anses utgöra det beskattningsbara underlaget.⁷⁵

Utredningar och doktrin har diskuterat undantaget för finansiella tjänster ur ett mer generellt perspektiv under lång tid. Däremot finns det endast ett fåtal studier som har utvärderat effekterna på den svenska finansmarknaden.⁷⁶ Enligt dessa studier uppgick basen för den svenska finansmarknaden till omkring 200 miljarder kronor år 2013, vilket med statistiska effekter skulle generera en uppskattad skatteintäkt på 16–18 miljarder kronor.

⁷¹ Henkow (2019) s. 26.

⁷² Henkow (2019) s. 28 ff.

⁷³ Svenskt Näringslivs skrivelse, Reformera finansmomsen med frivillig skattskyldighet, 2019.

⁷⁴ Poddar och English (1997), Huzinga (2002), De la Feria och Krever (2013) samt Laborda och Peña (2018).

⁷⁵ Copenhagen Economics (2016) s. 10.

⁷⁶ Se t.ex. SOU 2016:76 och Copenhagen Economics (2016).

Studierna använder data på aggregerad nivå som består av användningen av inhemskt producerade finansiella tjänster. Copenhagen Economics kompletterar dessutom med mikrodata från banksektorn. I linje med dessa studier hamnar Lundberg, som utgår från konsumtionsutgiften inom finanssektorn och finner att det offentligfinansiella resultatet för sektorn uppgår till ett netto om 14,2 miljarder kronor.⁷⁷ Skillnaden mellan baserna i tabellen nedan är att Lundberg endast tar hänsyn till konsumenters konsumtion, medan Copenhagen Economics och Utredningen om skatt på finanssektorn⁷⁸ även inkluderar transaktioner mellan företag.

Miljarder kr						
År ⁷⁹	Rapport	Beräknad bas	Bank	Försäkring	Finansiell service	Offentligfinansiellt netto
2016	Copenhagen Economics	199,3	143,1	47,4	8,8	16-18
2016	SOU 2016:76	208,7	146,0	49,5	13,2	17,8
		Konsumtionsutgift				
2019	Lundberg	122,4	78,0	42,9	1,5	14,2

För att uppnå den uppskattade nettoeffekten av en basbreddning genom frivillig skattskyldighet förutsätts att samtliga finansiella transaktioner till både företag och konsumenter beläggs med moms. Det är idag möjligt att införa frivillig skattskyldighet för finansiella tjänster som finns i momsdirektivets art. 135 b–g. För dessa finansiella tjänster kan Sverige besluta om frivillig skattskyldighet. Däremot inkluderas inte försäkringstjänster. Det innebär för siffrorna ovan att den offentligfinansiella bedömningen och nettoeffekten blir lägre då försäkringstjänster utesluts från basen. Det är svårt att säga hur mycket det påverkar resultatet, eftersom den sammanlagda effekten delvis beror på strukturen på försäkringsmarknaden.

Med den digitala utvecklingen får en ny gren inom den finansiella sfären mer utrymme, s.k. fintech. Under 2014 placerades totalt 32 procent av svenska samt 18 procent av europeiska finanssektorinvesteringar i Stockholms fintech-sektor.⁸⁰ Med hänsyn till marknadens generella utveckling och uppkomsten av nya företag på det finansiella området kan basen idag tänkas vara något större jämfört med beräkningarna från 2013.

En del av momsbasen för finanssektorn består av avgifter för exempelvis kort-, betalnings- och aktietransaktioner m.m. Det finns därför möjlighet att identifiera komponenter som utgör ett tydligare beskattningsunderlag, jämfört med räntemarginaler. Att endast införa skatteplikt för avgiftsbaserade finansiella tjänster har dock bedömts som olämpligt, men det har samtidigt antytts att beskattningsunderlaget utgörs av avgiften.⁸¹

Betaltjänstmarknaden ser idag helt annorlunda ut jämfört med 1990. Med e-handel och digitala lösningar har marknaden för betaltjänster växt sig allt större. Aktörer som omsätter betaltjänster för mer än 3 miljoner euro per månad klassas som betalningsinstitut och måste ha tillstånd för att driva sin verksamhet. År 2017 fanns det 30 betalningsinstitut i Sverige. Det resulterar i att basen för betaltjänstmarknaden, endast för dessa 30 företag, överstiger 1 miljard euro. Värt att notera är att dessa siffror

⁷⁷ Lundberg (2019).

⁷⁸ SOU 2016:76.

⁷⁹ År avser året rapporterna publicerades. Rapporterna från 2016 baseras på siffror från 2013 och Lundbergs rapport baseras på siffror från 2016.

⁸⁰ Invest Stockholm (2015).

⁸¹ SOU 1990:46 s. 12.

presenteras exklusive banker, kreditmarknadens företag och e-pengainstitut.⁸² Rapporterna ovan har som tidigare nämnts utgått från nationalräkenskaperna, som ska vara heltäckande och därmed även torde inkludera avgifterna i den totala basen. Av försiktighetsskäl avstås här från att addera uppgifterna i tabellen nedan om betaltjänster i bedömningen av den totala finansmomsbasen. Det ska dock framhållas att basen sett isolerat till betaltjänstinstituten och betaltjänsttransaktioner har en betydande storlek och sannolikt kommer att bli mer relevant i takt med ökad digitalisering och e-handel.

År	Aktör	Bas (miljarder kr)
2017	30 betaltjänstinstitut	10,6
2018	Fyra storbanker	15,2
Summa		25,8

Källa: Kort- och betalningsprovisioner, årsredovisningar avseende 2018 för Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank.

Det studierna gemensamt visar är att undantagen skapar snedvridningar samt konkurrens- och effektivitetsproblematik. En utvidgad momsplikt, som inkluderar finansiella transaktioner, skulle leda till en effektivare finansiell sektor. Från de rapporter och analyser som gjorts avseende den svenska finansmarknaden bedöms basen för finansiella tjänster uppgå till minst 200 miljarder kronor, varav 122 miljarder kronor kommer från hushåll. Det offentligfinansiella resultatet av att momsbelägga finansiella tjänster, inklusive försäkringar, beräknas kunna medföra en positiv effekt på 14–18 miljarder kronor.

⁸² Konkurrensverket, 2017:7, s. 41.

Försäkringar

I sin renaste form kan försäkringar beskrivas som en överföring av risk från en person till en försäkrare (eller ett kollektiv) i utbyte mot en premie eller annan form av betalning. En försäkring är ett slags skydd mot framtida, oförutsedda, händelser. Förenklat kan försäkringsmarknaden grovt delas in i två olika områden – skade- och sakförsäkringar och livförsäkringar. Försäkringar och de premier som erläggs kan anses innehålla fyra komponenter: huvudbeloppet för det finansiella instrumentet, pengarnas tidsvärde, riskpremien och avgiften för tjänsten.⁸³ Båda försäkringsområdena har också karaktären av sparande eftersom ett försäkringsbolag investerar en del av premierna för att säkerställa utbetalningar i framtiden när skada uppstår. Den del av premien som motsvarar tjänsten som utförs avseende riskhantering och investering tillför ett mervärde.⁸⁴ Priset på premien fastställs med hänsyn till nämnda faktorer och sätts ihop till ett tillhandahållande, varpå de komponenter som anses beskattningsbara ur ett momsperspektiv inte är helt urskiljbara.⁸⁵

Fördjupningsruta

Utblick - Nya Zeeland

Enligt den nyzeeländska lagstiftningen är det endast liv- och pensionsförsäkringar som undantas från moms (GST). Alla andra typer av försäkringar momsbeläggs. Beskattningsunderlaget utgår från premieavgifterna samt de utbetalningar som försäkringsgivare är skyldiga att göra. Den praktiska behandlingen resulterar i att moms betalas på premier samt på utbetalningar som försäkringsbolaget gör till skattskyldiga personer.

Papis-Almansa (2017) s. 119 ff. och 189.

Det återkommande tema för diskussion är vad som tillhandahålls genom en försäkringstjänst och huruvida det kan beläggas med moms. Är det enbart en monetär transferering som inkluderar sparande eller omfördelning av resurser? Finns det ett mervärde för den som åtnjuter tjänsten, t.ex. den säkerhet som följer av försäkringen?⁸⁶ Vissa typer av försäkringar lämpar sig bättre än andra för att momsbeläggas. Skadeförsäkringar har en annan karaktär än livförsäkringar. Det som skiljer försäkringarna åt, rent praktiskt och i momshänseende, är att livförsäkringar har en längre löptid och ett tydligare sparmoment. Skadeförsäkringen kan förklaras som en överförd risk till försäkringsbolaget där, i mån av en specifik händelse, en utbetalning sker som motsvarar en uppkommen skada. Det finns ett tydligt motprestationsförhållande och ett mervärde i form av att försäkringstagaren slipper osäkerhet. Samma typ av mot-

prestation finns även inom livförsäkringar. Det finns också en karaktär av att kapital byggs upp för att i framtiden säkerställa finansiella behov för försäkringstagaren eller anhöriga. Därför leder livförsäkringens sparkaraktär till att det är svårare att bedöma om den typen av försäkringar faller inom momsens område, eller om det avser omfördelningar av resurser.⁸⁷ Teoretiskt finns det möjlighet att identifiera ett beskattningsbart underlag i varje enskild komponent av tjänsten; i praktiken klumpas dock alla dessa komponenter samman och omöjliggör i princip en sådan uppdelning. Kortfattat består utmaningen i att bedöma hur stor del som utgör mervärdet.⁸⁸

⁸³ Poddar (2003) s. 358.

⁸⁴ Poddar (2003) s. 358.

⁸⁵ Papis-Almansa (2017) s. 110 f.

⁸⁶ Se vidare Papis-Almansa (2017) s. 103 ff.

⁸⁷ Papis-Almansa (2017) s. 278

⁸⁸ Se t.ex. Poddar (2003) s. 359.

Med beaktande av funktionen hos en försäkring kan det konstateras att, åtminstone från konsumentperspektiv, flera likheter föreligger med garantier som kan utfärdas av t.ex. en säljare. Risker för en viss framtida händelse överförs från konsumenten till garantigivaren. En garanti utfärdad av en säljare mot en extra kostnad är dock inte att se som en försäkring momsmässigt, då den inte anses skydda mot en sådan oviss händelse som en försäkring skyddar mot.⁸⁹ Möjligen kan en avgörande skillnad vara att en säljare som utfärdar en garanti anses ha ett betydande inflytande över produkten och garanterar att en viss risk inte realiserar, medan en försäkringsgivare endast garanterar att fullgöra en viss handling om en given risk realiserar.⁹⁰ En försäkringsgivare har på så sätt inte samma grad av kontroll som en garantigivare. Det kan dock ifrågasättas om en säljare verkligen har ett sådant inflytande över en viss produkt samt om det från en konsuments synvinkel är någon större skillnad på hur den önskade tryggheten uppnås. Förutsatt att en konsument inte anser att det är någon större skillnad mellan en försäkring och en garanti riskerar olikbehandlingen, till följd av undantaget, ge upphov till konkurrensnedvridningar på marknaden.

Undantaget medför flera negativa konsekvenser eftersom undantaget ofta träffar snett och orättvist.⁹¹ Som en följd av utvecklingen på försäkringsmarknaden har outsourcing ökat inom försäkringsbranschen. Detta har inneburit en produktivitetssökning och kostnadsreducering för flera bolag, särskilt de mindre försäkringsföretagen.⁹² För försäkringsföretagen blir dock momsdelen som läggs på kostnaden för outsourcing av tjänster, exempelvis administration, produktutveckling eller marknadsföring, en direkt kostnad eftersom avdragsrätt inte föreligger. Momsen blir ett tillväxthinder då resurserna i stället hade kunnat läggas på effektivisering eller ytterligare produktutveckling om avdragsrätt funnits.

Med beaktande av de ovan beskrivna problemen framstår det som naturligt att Papis-Almansa i sin avhandling finner att direktivet avseende andra försäkringar än livförsäkringar bör ändras till ett system med full beskattning för att bättre stämma överens med momsens legala karaktär och utformningen av momssystemet i övrigt.⁹³

EU:s momsdirektiv och momslagens regler

I ML undantas omsättning av försäkrings- och återförsäkringstjänster från skatteplikt (3 kap. 10 §). Undantaget motsvaras av artikel 135.1 a i direktivet, vilket inte medger någon möjlighet för avvikelser hos medlemsstaterna. En eventuell breddning är således inte möjlig att genomföra ensidigt från Sverige, utan förutsätter förändringar i direktivet.

Undantaget är komplext och medför svåra avgränsningsproblem samtidigt som en definition av begreppen saknas i både ML och direktivet.⁹⁴ Svårigheterna till följd av bestämmelserna har bl.a. visat sig genom att tillhandahållande av fondförsäkring⁹⁵ och märkesförsäkring genom samarbete mellan bilföretag och försäkringsbolag⁹⁶ har ansetts falla utanför undantaget. En orsak till dessa problem ligger i att direktivet saknar en definition av vad som utgör försäkringar, trots att begreppet är ett självständigt unionsrättsligt begrepp och således ska tolkas uniformt inom unionens olika

⁸⁹ HFD 2011 not 97.

⁹⁰ Se bl.a. generaladvokat Szpunars uttalande i C-584/13, Mapfre warranty

⁹¹ Papis-Almansa (2017) s. 275 f.

⁹² Insurance Europe. Position Paper (2016) och (2018).

⁹³ Papis-Almansa (2017) s. 277.

⁹⁴ Kommissionen lämnade dock ett förslag på definition 2007, förslaget antogs emellertid inte ((KOM(2007) 747 slutlig, se den föreslagna art. 135a.1.

⁹⁵ RÅ 2005 not 115.

⁹⁶ RÅ 2006 not 90.

rättsordningar. Det har även framhållits att avgöranden på området ofta avviker från såväl den ekonomiska som den kommersiella verkligheten.⁹⁷ Problemen har uppmärksamats av EU-kommissionen, som bekräftar de problem med dold moms som undantaget skapar.⁹⁸ Det kan således finnas goda skäl för att det på EU-nivå bör verkas för att även försäkringsundantaget reformeras.⁹⁹

Skattebasen

Sett till en försäkringspremie som sådan kan den anses vara det pris som försäkringstagaren betalar för att slippa eventuell ekonomisk skada. Den sammanlagda premieinbetalningen på försäkringsmarknaden kan anses vara basen för försäkringsområdet. På samma sätt som för andra finansiella tjänster kan en marginalmetod användas för att hitta basens storlek. Den totala premieinbetalningen för den svenska försäkringsmarknaden för både skade- och livförsäkringar summerade till 340 miljarder kronor 2018. Efter utbetalda försäkringsersättningar uppgår basen för försäkringsområdet till 83 miljarder kronor; se nedan.

Försäkringsmarknaden 2018, miljarder kr			
Typ	Premieinkomster	Försäkringsersättningar	Netto
Livförsäkring	252,4	190,4	62,0
Skadeförsäkring	87,8	66,5	21,3
Totalt	340,1	256,9	83,3

Källa: Svensk Försäkring, statistikdatabasen, försäkringsmarknaden, 2018.

Summan på 83 miljarder kan alltså ses som den yttersta basen för försäkringsmarknaden. För att uppskatta en offentligfinansiell effekt behöver vidare bearbetning ske i form av hur mycket av försäkringarna som kan allokeras till företag respektive konsument samt vad som faktiskt i momshänseende utgör det beskattningsbara underlaget. Sett till försäkringsbasen som anges i föregående avsnitt om finansiella transaktioner skiljer sig storleken på basen förhållandevis mycket. En skillnad mellan dataunderlagen är att nationalräkenskaper används i rapporterna i föregående avsnitt, medan ovanstående siffror hämtats från marknaden. Det kan även finnas en viss premiekostnadsökning på försäkringsmarknaden som bidrar till större bas 2018. Ytterligare en anledning är att hela försäkringsmarknaden, inklusive transaktioner för företagsförsäkringar, ingår i siffrorna i detta avsnitt – till skillnad från åtminstone Lundberg, som använder konsumtionssiffror. Försäkringssiffrorna från rapporterna är dessutom reducerade med internförsäljning inom den egna sektorn samt export och försäljning som redan inkluderar moms. Huruvida dessa skillnader kan summera till runt 40 miljarder kronor, kan inte förklaras närmare från tillgängligt underlag. Det kan ändå antas, i likhet med beräkningarna för andra finansiella tjänster och det faktum att premieinbetalningarna är större än försäkringsersättningarna, att även momsbeläggning av försäkringstjänster bör leda till en positiv offentligfinansiell effekt. Utmaningen att beskatta såväl försäkringstjänster som andra finansiella tjänster ligger dels i bedömningen av basen, dels i den praktiska tillämpningen.

⁹⁷ Papis-Almansa (2017) s. 201.

⁹⁸ GFV No 087.

⁹⁹ EU-kommissionen har under 2019 initierat en studie som bl.a. ska kartlägga undantaget och dess effekter. Studiens resultat kommer att publiceras sommaren 2020 (GFV No 087).

Vadslagning och lotterier

Tillsammans med de andra nordiska länderna samt Storbritannien och Nordirland har Sverige en framstående position på spelmarknaden med många framgångsrika företag. På samma sätt som för övriga undantagna områden uppstår dock dold moms som skapar ineffektivitet och ökade kostnader i samhället. Detta hindrar att nödvändiga investeringar görs och riskerar att driva företag bort från Sverige. Möjligheten att flytta verksamheten utomlands har i takt med digitaliseringen och den följande online-bettingen ökat kraftfullt de senaste åren. Var ett spelföretag är etablerat påverkar dock inte beskattningslandet i momshänseende. År 2015 förändrades beskattningen av elektroniska tjänster. Reglerna innebär att beskattning ska ske i köparens land om köparen är en icke beskattningsbar person inom EU, t.ex. en privatperson i Sverige. Beskattning ska då ske där köparen är etablerad, bosatt eller stadigvarande vistas. Om konsumenten som spelar finns i Sverige skulle eventuell moms tillfalla Sverige.

Undantaget från beskattning av vadslagning, lotterier m.m. grundas framförallt på praktiska problem med att avgöra vad skattebasen ska utgöras av. Det är nämligen svårt att applicera de grundläggande principerna bakom momssystemet på verksamheter som inte omsätter rena varor eller tjänster, utan i stället erbjuder en möjlighet att vinna ett pris som är kopplat till den tävlandes insats och där tillhandahållarens vinst utgörs av spelarnas förluster.¹⁰⁰ Fördelarna med en momsbeskattning från bl.a. konsumtionsneutralitets-synpunkt¹⁰¹ har därför fått stå tillbaka på grund av de skattetekniska nackdelarna.¹⁰²



Spel- och vadslagningensmarknaden har emellertid utvecklats i snabb takt de senaste åren och är idag avsevärt mycket större och annorlunda utformad än när det bedömdes vara för problematiskt att avgöra den beskattningsbara basen. En starkt bidragande orsak till denna utveckling är digitaliseringen. Idag tillhandahålls en klar majoritet av alla spel- och vadslagningstjänster genom digitala kanaler.¹⁰³ Denna utveckling har inte bara förbättrat möjligheterna att bestämma beskattningsunderlag; den riskerar även att medföra svåra gränsdragningsproblem mellan undantagna och momspliktiga transaktioner till följd av nya innovationer. Som exempel kan nämnas virtual reality (VR), som har potential att bli stor på spelmarknaden.¹⁰⁴ Möjligheten att låta individer mötas på en virtuell kapplöpningsbana, ett casino eller en bingohall leder till frågan om det fortfarande är en undantagen vadslagningstjänst som erbjuds, eller är det någonting annat än en vadslagningstjänst? De gränsdragningsproblem som kan förväntas uppstå i framtiden mellan vad som är skattepliktigt och undantaget skulle minska om undantaget slopades.

¹⁰⁰ Se t.ex. C-58/09, Leo-Libera och Terra & Kajus (2019) s. 1026.

¹⁰¹ Vid olika val att konsumera är tanken att beslutet inte ska styras av moms.

¹⁰² Prop. 1989/90:111 s. 120.

¹⁰³ Lotteriinspektionen (2017) s. 9.

¹⁰⁴ Lotteriinspektionen (2017) s. 53.

EU:s momsdirektiv och momslagens regler

EU-rättsligt undantas vadslagning, lotterier och andra former av hasardspel enligt direktivets artikel 135.1 i, om inte annat följer av villkoren som den aktuella medlemsstaten fastställt. Bestämmelsen ska förstås så att medlemsstaterna själva kan avgöra om och i så fall hur undantaget ska implementeras, med beaktande av grundläggande principer.¹⁰⁵ I detta avseende medför t.ex. likabehandlingsprincipen att konkurrerande spelformer inte får behandlas olika. Bedömningen ska i huvudsak baseras på hur en genomsnittskonsument kan förväntas uppfatta de olika spelformerna.

Det stora handlingsutrymmet för medlemsstaterna har sin orsak i att undantaget i princip uteslutande finns på grund av de praktiska svårigheterna med att beskatta lotterier m.m. Det finns ingen bakomliggande politisk målsättning för att dessa typer av verksamheter ska undantas moms.¹⁰⁶ Det är upp till varje medlemsstat att bestämma om vissa spelformer ska undantas medan andra beskattas, eller om samtliga spelformer ska beskattas eller undantas. Det finns således inget krav på att en viss del av speltransaktionerna måste undantas eller liknande.¹⁰⁷ EU-kommissionen har via moms-kommittén¹⁰⁸ analyserat undantaget och redogjort för sin syn på neutralitetsprincipen, villkor och begränsningar av undantaget, beräkning av beskattningsunderlag med beaktande av krediter och bonusar, förmedling via spelagenter samt förenlighet med andra skatter.¹⁰⁹ Bland annat framgår det att kommittén delar uppfattningen att det finns ett stort skönsmässigt utrymme för medlemsstaterna att beskatta transaktionerna.

I svensk rätt återfinns undantaget i 3 kap. 23 § 5 p. ML som stadgar att omsättning av lotterier, inräknat vadhållning och andra former av spel, undantas från skatteplikt. Kortfattat innebär det att lotterier enligt vad som följer av lotterilag (1994:1000) undantas moms. Därav följer att bl.a. bingospel, roulettspel, tärningsspel och vadhållning är undantaget. Även i svenska förarbeten har undantaget motiverats av praktiska problem:



de skattetekniska nackdelarna med en sådan ordning [där spelinsatser momsbeläggs] överväger de fördelar från bl.a. konsumtionsneutralitetssynpunkt som kan vinnas.¹¹⁰

Det finns således en möjlighet för Sverige att ensidigt införa moms på vadslagning och lotterier under förutsättning att de praktiska svårigheterna övervinns.

Internationell utblick

Belgien införde hastigt moms på vadslagning online under 2016 i syfte att öka skatteintäkterna (reformen beräknades inbringa 39 miljoner euro). Förslaget presenterades i mitten av april, antogs den 30 maj och började tillämpas den första augusti. Detta trots betydande kritik mot dess utformning och beredning.¹¹¹ Särskilt betydelsefull var kritiken om att det var ett övertramp i förhållande till de belgiska regionernas beskattningsrätt då skatteintäkterna från den regionala spelskatten minskade som en konsekvens av den federala momsen.¹¹² Det kan även noteras att branschen upp-

¹⁰⁵ Mål C-440/12, Metropol Spielstätten och de förenade målen C-259/10 och C-260/10, The Rank Group.

¹⁰⁶ Se bl.a. C-89/05, United Utilities.

¹⁰⁷ Se bl.a. C-58/09, Leo-Liberia.

¹⁰⁸ EU:s mervärdesskattekommitté syftar till att främja en enhetlig tillämpning av direktivets bestämmelser. Kommittén har en rådgivande roll och dess riktlinjer (eng. guidelines) är inte bindande, men ges stort genomslag i praktiken. Kommittén består av företrädare från medlemsstaterna och kommissionen och har sin rättsliga grund i direktivets art. 398.

¹⁰⁹ VAT Committee, Working Paper no 844 och no 882.

¹¹⁰ Prop. 1989/90:111 s. 120.

¹¹¹ Klaeser (2016) s. 8 ff.

¹¹² Klaeser (2016) s. 9.

skattade att två tredjedelar av den utgående momsen skulle kompenseras för genom avdrag för ingående moms.¹¹³

Efter ett avgörande av den belgiska konstitutionsdomstolen i mars 2018 har Belgien dock fått slopa den aktuella lagstiftningen, och speltjänster är således återigen undantagna från moms i Belgien. Domstolen konstaterade att beskattningen stred mot kompetensfördelningen då den federala momsen inskränkte regionernas rätt att beskatta speltjänster och därför, enligt belgisk rätt, skulle ha antagits med kvalificerad majoritet.¹¹⁴ Som en konsekvens upphävdes lagstiftningen.¹¹⁵ Enligt vad Svenskt Näringsliv erfar kan frågan om att momsbeskatta tjänsterna komma att aktualiseras igen.

Malta har infört undantag från momsundantaget som medför att bl.a. online-casino, poker och ”skicklighetsspel” är skattepliktiga. Beskattningsunderlaget utgörs enligt den maltesiska skattemyndigheten av de intäkter som kan likställas med kommissioner och provision. I övriga fall där momsplikt uppstår ska beskattning ske på motsvarande underlag som var fallet i Belgien – den beskattningsbara basen beräknas utifrån alla placerade insatser minskat med vinster och andra utbetalningar.¹¹⁶ Regleringen ger bolag med bas i Malta tydliga fördelar om tjänsterna tillhandahålls konsumenterna i ett land som undantar dem. I så fall utgår ingen moms på tjänsten, men spelbolaget får göra avdrag för ingående moms på t.ex. investeringskostnader. Det finns således ett tydligt incitament för spelbolag att ha sin hemvist i Malta. Sett isolerat till moms torde systemet innebära en offentligfinansiell belastning för Malta. En bedömning är att landet ändå anser att momspliktens fördelar överväger eftersom den medfört ökad ekonomisk aktivitet i landet.

Sydafrika tillämpar momsbeskattning på vadslagningstjänster genom en marginalmetod som består av skillnaden mellan mottagna insatser och utbetalda vinster. Den utgående momsen beräknas på behållningen, och tillhandahållare av dessa tjänster har således avdragsrätt för ingående moms.¹¹⁷ Den sydafrikanska metoden är transaktionsbaserad, där moms läggs direkt på insatsen. Om utbetalade vinster överstiger mottagna insatser, kommer således en fordran på staten att uppstå.¹¹⁸

Skattebasen

Det beskattningsbara underlaget för spel- och vadslagningstjänster utgörs av netto-behållningen på de insatser som uppstår vid konsumtion av speltjänster. Sett till Lotteriinspektionens siffror från 2018 uppgick omsättningen i Sverige efter utbetalda vinster till 16,7 miljarder kronor.¹¹⁹ Den 1 januari 2019 avreglerades den svenska spelmarknaden och det infördes i stället ett licenssystem som innebär att spelföretag utan licens agerar olagligt på svensk marknad. Sett till siffrorna från 2018 omsatte aktörer utan svenskt tillstånd 6,7 miljarder kronor,¹²⁰ vilket under den nya regleringen innebär att basen kan uppskattas till 23,4 miljarder kronor – förutsatt att dessa företag ansöker om licens. Det återstår dock att se från nästkommande års statistik hur stor kanaliseringens graden har blivit.¹²¹

¹¹³ Klaeser (2016) s. 9.

¹¹⁴ Deloitte, VAT alert (2018).

¹¹⁵ Se den belgiska konstitutionsdomstolens avgörande 2018-034.

¹¹⁶ Government Notices, Govt. Gazette No. 19,904. No. 1293, (2017-11-21).

¹¹⁷ Schenk (2008) s. 65 f.

¹¹⁸ South African Revenue Service Interpretation note: no 41 (2014).

¹¹⁹ Spelinspektionen, statistik (2019-06-12).

¹²⁰ Spelinspektionen, statistik (2019-06-12).

¹²¹ SOU 2017:30. s. 201. Kanaliseringsgrad innebär den andel av svenskarnas spel som kanaliseras till spelbolag med svensk licens. Utredningen har ett uppsatt kanaliseringsmål om 90 procent.

Regeringen bedömer att undantaget från spel- och vadslagningstjänster leder till en skatteutgift¹²² om 4,56 miljarder kronor för 2018.¹²³ Basen för spelmarknaden kan således beräknas till 22,8 miljarder kronor på dessa siffror, vilket motsvarar samma storleksordning som nettoomsättningssiffrorna från branschen.

Fastställandet av den beskattningsbara basen har diskuterats på EU-nivå.¹²⁴ Utifrån diskussionerna kan det utläsas att beskattningsunderlaget kan bestå av det som den skattskyldiga personen själv kan behålla, vilket kan likställas med nettobehållning. Det finns dock andra fall där det beskattningsbara underlaget tolkas som insatserna utan reduktion för utbetalda vinster. Det framkommer också att ett tillhandahållande inte nödvändigtvis behöver bedömas per transaktion för att kunna fungera som underlag. Ett sådant synsätt, där underlaget bedöms över en bestämd tidsperiod, lämpar sig bättre för momsbeskattning av spel- och lotteritjänster.

Sett till beräkningen av den svenska skatteutgiften 2018 samt branschens nettobehållning, kan en momsbeläggning av spel- och lotteritjänster uppskattas medföra nettointäkter för staten på ca 4,6 miljarder kronor.

¹²² Med skatteutgifter förstås effekter på skatteintäkterna av särregler i skattelagstiftningen.

¹²³ Regeringens skrivelse 2018/19:98 s. 34.

¹²⁴ Se särskilt VAT Committee, Working Paper No 882 (2015).

Kulturområdet

Momsreglerna inom kulturområdet¹²⁵ är komplexa och omfattande; de är dessutom relativt omdebatterade. I många fall föreligger skatteplikt och det pratas vanligen om en ”kultur moms” som är på sex procent. Kulturområdet omfattas dock av andra skattesatser (12 och 25 procent) och av en hel del undantag. Vidare kan försäljning av konstverk även omfattas av frivillig skattskyldighet eller vinstmarginalbeskattnings. Till följd av framförallt EU-rätten minskade dock det undantagna området 1997.¹²⁶ Som en följd av förändringarna undersökte Mervärdesskattesatsutredningen vilka tillämpningsproblem som uppstått. Utredningen kunde konstatera att problembilden inom vissa delar av kulturområdet var så komplex att det ofta inte var möjligt för de relevanta aktörerna att beskriva vilka problem som uppstått till följd av just de ändringarna.¹²⁷ Samtidigt ska noteras att skattskyldigheten inte uppfattades som ett problem för de tillfrågade verksamheterna; i svaren till utredningen tycks inte någon aktör ha invändningar mot att skatteplikt infördes, tvärtom framhålls av flera aktörer att det var någonting positivt.¹²⁸ Problemen tycks i stället härröra från svåra gränsdragningsfrågor, bland annat till följd av undantagen.

Trots uppenbara problem har komplexiteten kring momshandlingen inom kulturområdet inte åtgärdats. Inte minst de olika undantagen kan ge upphov till en bristande konkurrensneutralitet mellan större och mindre aktörer. En större aktör med undantagen verksamhet, som har råd att anställa personal, drabbas i det avseendet inte av en ökad momskostnad då det inte är moms på löner. För en mindre aktör som däremot inte har råd att anställa någon, men behöver ta in extern hjälp vid ett framförande eller liknande, uppkommer en momskostnad på bemanningstjänsten. På så sätt uppstår en förfördelning av mindre aktörer och produktioner inom delar av kulturbranschen.



¹²⁵ Kulturområdet kan utifrån ML:s terminologi förenklat beskrivas som periodiska publikationer, kultur och public service.

¹²⁶ Se framförallt prop. 1996/97:10.

¹²⁷ SOU 2005:57 s. 272.

¹²⁸ SOU 2005:57 s. 273 ff.

I tabellen nedan framgår vilka momsutmaningar kultursektorn har.

Kulturtjänst	Moms?	Skattesats
Utövande konstnärs framförande av ett litterärt eller konstnärligt verk, t.ex. gage	Nej	
Bibliotek		
a) bedrivs med bidrag från det allmänna till minst 10 %	Nej	
b) bedrivs inte på sätt som beskrivs enligt a)	Ja	6 %
Arkiv		
a) bedrivs med bidrag från det allmänna till minst 10 %	Nej	
b) bedrivs inte på sätt som beskrivs enligt a)	Ja	25 %
Museum		
a) bedrivs med bidrag från det allmänna till minst 10 %	Nej	
b) bedrivs inte på sätt som beskrivs enligt a)	Ja	6 %
Folkbildningsverksamhet		
a) understödd av det allmänna som tillhandahålls av studieförbund	Nej	
b) kommersiell utbildning	Ja	25 %
Kulturbildningsverksamhet		
a) bedriven av kommun	Nej	
b) bedriven t.ex. genom aktiebolag	Ja	25 %
Upplåtelse eller överlåtelse av upphovsrättigheter avseende litterära verk, t.ex.		
a) skönlitterära verk, litterära verk, översättningar	Ja	6 %
b) datorprogram	Ja	25 %
Upplåtelse eller överlåtelse av upphovsrättigheter avseende konstnärliga verk	Ja	6 %
Upplåtelse eller överlåtelse av upphovsrättigheter avseende t.ex. royalty för fotografier, reklamalster, ADB-system, informationsfilm	Ja	25 %
Tillträde till konsert, cirkus, teater, balett, opera eller liknande	Ja	6 %
Tillträde till bio	Ja	25 %
Tillträde och förevisning av djurpark	Ja	6 %
Överlåtelse eller upplåtelse av rättighet till ljud- eller bildupptagning av en utövande konstnärs framförande	Ja	6 %
Böcker, tidskrifter, kartor, noter m.m.	Ja	6 %
Försäljning av konstverk kan vara undantaget (med möjlighet till frivillig skattskyldighet), beskattas med 12 %, 25 % eller enligt vinstmarginalbeskattning (VMB).		

Public service

Vad gäller public service specifikt är det tydligt att momsreglerna leder till konkurrensnedvridningar i direkt strid med momsens syften. SR, SVT och UR (programföretagen) betalar moms på inköp till verksamheten, men saknar rätt till avdrag för denna moms. På samma sätt som för andra undantagna verksamheter uppstår därmed ett incitament att utföra en viss tjänst i egen regi i stället för att upphandla tjänsten på marknaden.¹²⁹ Dessutom innebär undantaget att samverkan mellan de olika programföretagen fördyras. En centralisering av public service-interna administrativa tjänster hos ett av företagen innebär att de tillhörande fakturerade kostnaderna ska momsbeläggas, men avdragsrätt saknas för köparen.¹³⁰ För att undvika ej avdragsgilla momskostnader har det till och med framförts att programföretagen pressar filmproducenter att ”tolka” momsreglerna på ett felaktigt sätt:



Situationen på SVT är sådan att befattningshavare där som regel mot bättre vetande och i ansträngning att spara SVT- kostnader föreslår producenten att debitera en för låg moms nivå eller ’inkludera momsen i priset’.¹³¹

¹²⁹ SOU 2012:59 s. 264.

¹³⁰ SOU 2012:59 s. 264.

¹³¹ SOU 2005:57, bilaga 4 s. 297.

EU:s momsdirektiv och momslagens regler

De svenska undantagen avseende kultur- och massmedieområdet finns i 3 kap. 11 och 13–20 §§ ML. Kopplingen till direktivsbestämmelser är jämförelsevis svag. Flera av undantagen i ML saknar motsvarighet i direktivet (3 kap. 13–19 §§) och det har därför lagts fram förslag om att flera av dessa bestämmelser skulle slopas.¹³² Vad gäller dessa bestämmelser förefaller det således som att Sverige, genom att anpassa ML till direktivet, kan åstadkomma en basbreddning på eget initiativ. I sammanhanget bör dock direktivets art. 132.1 l nämnas, vilken inte är implementerad i ML. Förenklat innebär bestämmelsen att vissa¹³³ organisationers tillhandahållanden till sina medlemmar i utbyte mot en medlemsavgift ska undantas från moms. Även om undantagets räckvidd begränsas av att det endast avser vissa organisationer utan vinstintresse och inte omfattar transaktioner mot särskild betalning,¹³⁴ torde det rimligen få en ökad betydelse för det fall de svenska reglerna ändrades.

För det fall att bestämmelsen implementeras kan det undantagna området bli mindre än idag med beaktande av ovan nämnda begränsningar. Därutöver bör det noteras att undantaget i punkt l endast ska tillämpas under förutsättning att det inte kan befaras vålla snedvridning av konkurrensen samt att det får förenas med villkoren som återfinns i art. 133.¹³⁵ Sammanfattningsvis torde en basbreddning vara möjlig att åstadkomma på nationell nivå utifrån befintliga regler.

Kultur

I 3 kap. 11 § ML undantas vissa omsättningar inom kulturområdet. Paragrafen består av sex punkter och motsvaras närmast av art. 132.1 n i direktivet. Vad gäller punkt 1, som undantar en konstnärs framförande av vissa verk, finns emellertid inte någon generell motsvarighet i direktivet.¹³⁶ Undantaget har i stället sin EU-rättsliga grund i art. 380 i direktivet som, med hänvisning till del B punkt 2 i bilaga X, medför att Sverige får tillämpa undantaget så länge någon medlemsstat som ingick i gemenskapen vid Sveriges anslutning tillämpar samma undantag. Sverige har således även här möjligheten att på eget initiativ bredda basen.

En ytterligare möjlighet i detta avseende är att införa frivillig skattskyldighet för just nämnda undantag, vilket nyligen införts i Finland. Möjligheten till en sådan basbreddning följer av art. 391 i momsdirektivet. Mot bakgrund av att branschen i stor utsträckning har professionaliserats under de senare åren och även tillhandahålls momspliktiga personer i större utsträckning idag kan frivillig skattskyldighet vara en väl lämpad lösning.

Övriga punkter i 3 kap. 11 § ska dock förstås utifrån 132.1 n i direktivet, som föreskriver att *vissa* tillhandahållanden av kulturella tjänster ska undantas. Detta

Fördjupningsruta

Utblick - Finland

Kulturbranschen har utvecklats mycket under de senaste åren, med en tydlig trend mot professionalisering. I Finland har detta uppmärksammats och lett till ändringar i deras moms lag. Sedan den första april 2019 kan vissa utövare ansöka om frivillig skattskyldighet. Syftet med ändringarna är att ge utövande konstnärer och artistförmedlingar samma förutsättningar som företagare inom andra branscher.

Finska regeringens proposition RP 258/2018 rd.

¹³² SOU 2002:74 s. 393. Se även SOU 1994:88 s. 166 ff. och HFD 2017 not 1, se särskilt referat av SRN:s avgörande där det framhålls för att EU-rätten i aktuella fall har direkt effekt och att undantaget i 3 kap. 14 § ML inte ska tillämpas om den skattskyldige åberopar direkt effekt. Se även SRN 2013-11-22 (dnr 43-12/I) där motsvarande bedömning görs avseende 3 kap. 13 § och 19 § första stycket 1 ML.

¹³³ Organisationer som utan vinstsyfte verkar i politiskt, fackligt, religiöst, patriotiskt, filosofiskt, filantropiskt eller medborgligt syfte.

¹³⁴ Se SRN dnr 43-12/I (2013-11-22).

¹³⁵ För villkoren i art. 133, se främst avsnitten avseende vård, omsorg och utbildning.

¹³⁶ Frennberg, E, Jacobsson, M och, Hansson, U (2018).

innebär att medlemsstaterna själva kan bestämma vilka kulturella tjänster som ska omfattas av undantaget.¹³⁷

Sammanfattningsvis har Sverige avseende undantagen på kulturområdet ett handlingsutrymme att på eget initiativ bredda momsbasen.

Public service

Icke-kommersiell verksamhet som utförs av offentliga radio- och televisionsorgan undantas från moms enligt art. 132.1 q i direktivet. Detta motsvaras närmast av 3 kap. 20 § ML som föreskriver att omsättning i verksamhet för produktion och utsändning av radio- och televisionsprogram, om verksamheten huvudsakligen finansieras genom statsanslag, är undantaget från moms. Någon möjlighet att avvika från undantaget i direktivet ges inte. Således undantas utgående transaktioner från programföretagen som regel från moms.

Något ska även sägas om möjligheten att lägga moms på den skattefinansiering som sker av public service. I detta avseende kan nämnas att EU-domstolen kommit fram till att en radioverksamhet i allmänhetens tjänst, som finansieras via en lagstadgad avgift för personer som äger eller innehar en radiomottagare och som bedrivs av ett radiobolag som inrättats genom lag, inte utgör ett tillhandahållande av tjänster mot ersättning. Konsekvensen blir att betalningen av avgiften helt faller utanför momsdirektivets tillämpningsområde. Finansieringen av public service i Sverige sker genom skatt¹³⁸ och för att pålagan ska tas ut förutsätts det inte att individen innehar en mottagare eller liknande. Det finns således en mindre koppling mellan skatten och eventuella motprestationer än i ovan nämnt avgörande från EU-domstolen. Det finns således inte möjlighet att momsbelägga den skatt som tas ut för att finansiera programföretagen.

Sammanfattningsvis saknas det möjlighet för Sverige att ensidigt bredda basen avseende public service.

Skattebasen

Kultur

Vad gäller kulturområdet är det svårt att hitta information om hur stor den beskattningsbara basen är för respektive område. Sett till de områden som är helt undantagna från moms är det osannolikt att de skulle ha någon större effekt på offentligfinanserna. Motsvarande bedömning gjordes i prop. 1989/90:111.¹³⁹ Emellertid finns därmed också utrymme att åtgärda de problem som finns inom kulturområdet till följd av momsreglerna utan att nämnvärt försvaga de offentliga finanserna. Basbreddningen som trädde i kraft 1997 beräknade en nettobudgetförsvagning om 20 miljoner kronor per år.¹⁴⁰ Det ska påpekas att förändringarna endast omfattade en momsbeläggning av vissa upphovsrätter, entréavgifter till teater, cirkus, konserter och opera samt kommersiella bibliotek och arkivverksamhet. Aggregerade uppgifter avseende kostnader och intäkter inom undantagna kulturverksamheter har visat sig vara svåra att identifiera. En mer aktuell offentligfinansiell effekt är således svår att bedöma.

¹³⁷ C-592/15, British Film Institute.

¹³⁸ Prop. 2017/18:261 s. 27.

¹³⁹ Prop. 1989/90:111 s. 101.

¹⁴⁰ Prop. 1996/97:10 s. 53.

För kulturområdet skulle en basbreddning i stället ha positiva effekter genom att komma till rätta med de snedvridningar som uppstår till följd av undantagen. Sannolikt skulle en breddning även medföra (små) besparingar för Skatteverket och domstolar till följd av en minskning i ärenden som rör kulturområdet.

Public service

Programföretagen finansieras nästan uteslutande av avgifter eller skatter från det allmänna.¹⁴¹ Innan avgiftsstrukturen ändrades uppgick TV-avgiften till 8,2 miljarder kronor 2018 och beräknas enligt det nya skattebaserade systemet uppgå till 8,4 miljarder kronor 2019. Enligt SOU 2012:59 uppgick programföretagens momskostnader 2011 till 541 miljoner kronor. I samma utredning gavs även förslag om kompensationsmodeller för programföretagens ingående moms, för att komma till rätta med inlåsnings effekter och produktion i egen regi. Vad en momsbeläggning av TV-skatten skulle innebära alternativt att helt införliva public service i momssystemet, diskuterades dock inte. Någon kompensationsmodell har inte heller införts i det nya systemet.

Om en momsbeläggning av public service skulle bli möjlig, kommer effekten inom området att innebära en rundgång i momssystemet då det undantagna området är skattefinansierad verksamhet. Att inkludera public service i momssystemet skulle sannolikt inte ha någon nettoeffekt på de offentliga finanserna. Däremot skulle en momsbeläggning av public service underlätta tillhandahållanden som i sin tur skulle innebära positiva spridningseffekter. Den aspekten plockas även upp av Copenhagen Economics som anser att syftet med att inkludera en standardskattesats på offentliga tjänster inte är att öka momsintäkterna, utan snarare att eliminera snedvridningar mellan privat och offentlig sektor.¹⁴²

¹⁴¹ SOU 2018:50 s. 276. SVT 94 procent, SR, 98 procent och UR 99 procent.

¹⁴² Copenhagen Economics (2013) s. 204.

Offentliga postväsendet

Den svenska postmarknaden avreglerades 1993 och två år senare infördes moms på samtliga posttjänster. Ett av syftena var att ge samtliga aktörer samma skattemässiga förutsättningar.¹⁴³ Som en följd av detta mottog Sverige emellertid ett motiverat yttrande från EU-kommissionen i juli 2007 där kommissionen ansåg att Sverige inte fick ta ut moms på vissa posttjänster då det stred mot EU-rätten. Det kan uppmärksammas att det i pressmeddelandet framgick att



Sverige ser på så sätt till att det inte sker någon snedvridning av konkurrensen p.g.a. moms, men underlåter att tillämpa en momsbefrielse som fortfarande finns i gemenskapslagstiftningen och således måste tillämpas på ett harmoniserat sätt i hela gemenskapen.¹⁴⁴

Det är alltså vedertaget att undantaget vållar problem.

I målet argumenterade Sverige för att det inte fanns något offentligt postväsende i och med avregleringen av postmarknaden. Detta skulle möjliggöra beskattning av alla posttjänster eftersom undantaget i direktivet endast gäller det offentliga postväsendet. Sverige förlorade dock målet i EU-domstolen¹⁴⁵ och som följd av detta infördes från och med 2016 ett undantag för den samhällsomfattande posttjänsten (Postnord). Även om konkurrenssnedvridningarna inom brev- och värdeförsändelser minskas något av det faktum att Postnord i princip har monopol på marknaden, följer andra problem av undantaget genom framförallt dold moms. För paketleveranser blir de negativa konsekvenserna betydligt större där Postnord utsätts för hårdare konkurrens. En annan praktisk effekt är att det blir dyrare att skicka brev för momspliktiga företag som inte kan dra av den dolda momsen som ligger inbakad i priset. Även Postnord drabbas genom att inte längre kunna dra av ingående moms.¹⁴⁶

Med anledning av domen har Westberg uttryckt att



[d]et känns för mig besvärande, när en otidsenlig men precis bestämmelse i mervärdesskattedirektivet står i strid [med] övergripande mål för den gemensamma marknaden. Det innebär att rationella lösningar när det gäller beskattning av posttjänster får stå tillbaka.¹⁴⁷

Även regeringen påpekade i förarbetena att regleringen kan få en negativ påverkan på konkurrensförhållanden, men ansåg sig i ljuset av fördragsbrottet tvungna att införa reglerna.¹⁴⁸ I detta sammanhang bör det även noteras att Europeiska kommissionen har föreslagit att dessa undantag ska slopas.¹⁴⁹ Förslagen från kommissionen ledde dock

¹⁴³ PTS, svensk postmarknad 2016:3, s. 9.

¹⁴⁴ IP/07/1164, Moms på posttjänster: Kommissionen inleder andra skedet i förfarandet om fördragsbrott mot Tyskland, Storbritannien och Sverige.

¹⁴⁵ C-114/14, kommissionen mot Sverige.

¹⁴⁶ PTS, svensk postmarknad 2016:3, s. 10.

¹⁴⁷ Westberg, Lexino, Mervärdesskattelag (1994:200) 3 kap. 20 a §, uppdaterad 2018-08-17.

¹⁴⁸ Prop. 2015/16:51 s. 13. Se i detta avseende även Terra och Kajus (2019) s. 890 f.

¹⁴⁹ KOM(2003) 234 och KOM(2004) 468.

inte till lagstiftning. Med beaktande av samhällsutvecklingen under de 15 år som har gått sedan kommissionens förslag bör direktivets undantag på nytt ses över.

EU:s momsdirektiv och momslagens regler

Av 3 kap. 20 a § ML undantas omsättning av samhällsomfattande posttjänster samt frimärken som är giltiga som betalningsmedel för sådana posttjänster. Posttjänster är dock inte undantagna moms om villkoren har förhandlats individuellt. Paragrafen motsvaras av art. 132.1 a (posttjänster) och 135.1 h (frimärken) i direktivet och infördes alltså som en följd av att Sverige fälldes av EU-domstolen då samhällsomfattande posttjänster och frimärken inte undantogs från skatteplikt.

Som framgår finns det således litet utrymme för Sverige att ensidigt bredda basen – tjänster som tillhandahålls av det offentliga postväsendet måste undantas från moms. Tolkningen av undantagets räckvidd är dock inte helt självklar och har fått olika tillämpningsområden i olika medlemsstater. Detta beror bland annat på att definitionen av vad som utgör det offentliga postväsendet slås fast i den nationella lagstiftningen, även om den förvisso påverkas av unionsrätten.¹⁵⁰ Beroende på hur medlemsstaterna väljer att uppfylla sina förpliktelser i postdirektivet påverkas undantagets tillämpningsområde, och det kan således argumenteras för att det är oklart i vilken omfattning det aktuella momsundantaget måste tillämpas.¹⁵¹ Även vad som utgör individuellt förhandlade villkor, och alltså omfattas av skatteplikt, tycks skilja sig åt mellan medlemsländerna.¹⁵²

Principiellt ligger dock möjligheterna att vidga momsbasen, avseende de undantag för posttjänster och frimärken som återfinns i 3 kap. 20 a § ML på EU-nivå.

Skattebasen

Undantaget för den samhällsomfattande posttjänsten medför en offentligfinansiell effekt som regeringen beskriver som svårbedömd.¹⁵³ I och med undantaget för vissa posttjänster får staten dels en positiv effekt till följd av minskade avdragsmöjligheter för ingående moms, dels en negativ effekt till följd av minskade momsintäkter. Utifrån ett antagande om konstanta volymer beräknas undantaget för den samhällsomfattande posttjänsten leda till ett skattebortfall om 200 miljoner kronor per år.¹⁵⁴ Samma uppgift framförs i redovisningen av skatteutgifter 2018, där det förväntade skattebortfallet uppgår till 210 miljoner kronor.¹⁵⁵ Basen kan således beräknas till drygt 1 miljard kronor.

¹⁵⁰ Se framförallt postlagen (2010:1045) och direktiv 97/67/EG med senare ändringar.

¹⁵¹ Se bl.a. VAT Committee, working paper no 960.

¹⁵² Frennberg, E, Jacobsson, M och Hansson, U, (2018).

¹⁵³ Prop. 2015/16:51 s. 23.

¹⁵⁴ Prop. 2015/16:51 s. 23.

¹⁵⁵ Regeringens skrivelse 2018/19:98 s. 34.

Vård, omsorg och utbildning

Inom detta område är momsen extra komplicerad och kännbar. Avsaknad av transparens, kunskap och diskussion riskerar att hämma utvecklingen på området – inte minst vad gäller bemanning och digitalisering.

Momskompensation till det allmänna

För att förstå snedvridnings- och konkurrensaspekterna av undantaget inom välfärdssektorerna behöver momskompensationssystemet kort redogöras för. Ingående moms hänförlig till undantagen verksamhet är inte heller avdragsgill för det allmänna. Momsen blir således en komponent som påverkar det allmännas val mellan tjänster i egen regi eller upphandling. För att minska dessa konkurrenssnedvridande effekter finns det s.k. kommunkontosystemet¹⁵⁶, som syftar till att momsen inte ska vara en kostnad för kommunerna.¹⁵⁷ Kortfattat innebär systemet att kommuner och regioner¹⁵⁸ kompenseras för sina ingående momskostnader som inte är avdragsgilla. Ersättningen till myndigheter och kommuner uppgick till 103 miljarder kronor 2018.¹⁵⁹ Av dessa uppgick kommunernas kompensation till nästan 71 miljarder kronor.

Tanken är dock att kommuner och regioner ska bära kostnaden då ersättningen ska beaktas i samband med den årliga bedömningen av nivån på statsbidragen till kommunsektorn. Dessa statsbidrag är i sin tur omfattande och uppgår till 206 miljarder kronor.¹⁶⁰ Kommunkontosystemet är mycket komplext.¹⁶¹ Det kan t.ex. nämnas att det i samma stycke i Skatteverkets rättsliga vägledning står att i) reglerna gör att momsen inte blir en kostnad hos kommunen, och ii) utgångspunkten är att kommuner och regioner ska bära kostnaden för momsen på motsvarande sätt som gäller för privata aktörer.¹⁶² Det finns således oklarheter och motsättningar kring systemet. Systemet medför dock att Sverige i detta avseende har mindre momsproblem än om motsvarande regler helt saknades.

Utöver att kommuner m.fl. har rätt till ersättning för moms som inte får dras av enligt ML (se 2 § LEMK¹⁶³) ges ersättning för dold moms som uppkommer vid upphandling av verksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning (5 § LEMK). Ersättningen uppgår till sex procent, alternativt, om det framgår att viss del avser lokalkostnad, 18 procent för denna del och fem procent för resterande del.¹⁶⁴

”

Systemet är mycket komplext och det är få som vet hur det exakt fungerar

¹⁵⁶ Kommunkontosystemet ersattes 2003 av ett system där kompensationen finansieras genom de generella statsbidragen. Benämningen ”kommunkontosystem” används dock fortfarande i dagligt tal.

¹⁵⁷ Pählsson (2015) s. 23.

¹⁵⁸ Från och med 1 januari 2019 har samtliga landsting bytt namn till regioner.

¹⁵⁹ ESV (2018) s. 32.

¹⁶⁰ Prop. 2018/19:1 s. 150. 206 miljarder kr avser de totala statsbidragen till kommunsektorn exklusive moms.

¹⁶¹ Svenskt Näringsliv har eftersökt mer information från bl.a. Skatteverket, SKL m.fl. utan att få klarhet i hur systemet i detalj fungerar.

¹⁶² Skatteverkets rättsliga vägledning *Ersättning till kommuner och landsting m.fl. 2019*, hämtad 2019-05-20.

¹⁶³ Lag (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, landsting, kommunalförbund och samordningsförbund (LEMK).

¹⁶⁴ 1 § Förordning (2005:811) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, landsting, kommunalförbund och samordningsförbund.

För privata aktörer inom vård och omsorg saknas liknande reglering. Det blir en förhandlingsfråga huruvida de kompenseras för sina ökade kostnader till följd av moms. För verksamheter som bedriver utbildning finns det dock reglerat att ett bidrag med ett schablonbelopp om sex procent av det totala bidragsbeloppet ska lämnas till privata aktörer som bedriver utbildning.¹⁶⁵ Eftersom schablonersättningen inte tar hänsyn till den faktiska momskostnaden kan friskolor bli såväl över- som underkompenserade. Reglerna medför således ett incitament för friskolor att avstå från investeringar som är belastade med moms. Konkurrensverket har kommenterat konkurrensnedvridningen inom välfärdstjänsterna och konstaterat att det föreligger en fördel för offentligt bedriven verksamhet.¹⁶⁶

Vård och omsorg

Undantagen för vård och omsorg (inbegripet bl.a. sjukvård, tandvård och social omsorg) grundas på allmänpolitiska målsättningar där undantagen ses som ett komplement till samhällets direkta bidrag. En viktig orsak till undantagen är att dessa verksamheter historiskt sett har tillhandahållits av det allmänna och i stor utsträckning är finansierade av skattemedel.¹⁶⁷ Ökad privatisering och avreglering har dock lett till att momsreglerna inte längre är anpassade för verkligheten. Andelen vårdcentraler som drivs i privat regi har ökat från 25 procent 2007 till över 40 procent 2016.¹⁶⁸ Trenden är tydlig, även om det finns skillnader mellan de olika regionerna; Stockholm toppar med 67 procent privatdrivna vårdcentraler medan det är mindre vanligt med privata alternativ i Örebro, Norrbotten och Jämtland.¹⁶⁹ Även marknadsstorleken för privata aktörer inom välfärdstjänsterna tar allt större plats. Under perioden 2010–2016 ökade kommunernas köp av verksamhet från privata utbildningsaktörer med 61 procent och inom omsorg med 92 procent. Motsvarande utveckling för regionernas köp av vårdtjänster under samma period var 30 procent.¹⁷⁰

Vid sidan av den ökande andelen sjukvård som bedrivs i privat regi medför digitaliseringen en förändring av det sätt som sjukvård bedrivs på. Utvecklingen på hälso- och sjukvårdsmarknaden har under de senaste 20 åren haft en högre takt än BNP. Även om en viss del av ökningen är naturlig till följd av en större befolkning, följer en stor del av de ökade kostnaderna av sättet sjukvård bedrivs.¹⁷¹ Användandet av informationsteknologi och skräddarsydda IT-system möjliggör ökad tillgänglighet och effektivitet. Denna utveckling handlar inte enbart om att kunna boka eller utföra ett läkarbesök online. Utvecklingen innebär även en möjlighet till effektivare kontroll

Uppskattad privatiseringsgrad	
Vård	
Tandvård	60 % (vuxentandvård)
	16 % (barntandvård)
Primärvård	40-45 %
Specialistvård	80-90 % (företagshälsa)
	20 % (spec. somatisk och psykiatrisk)
Omsorg	
Omsorg och socialtjänst	20 % (äldreomsorg)
	25-30 % (funktionshinder)
	55-60 % (HVB)
	20-25 % (hemtjänst)
	25-30 % (familjehem)
	65-75 % (institution missbruk)
Personlig assistans	65 %

Källa: Vårdrapporten, Grand Thornton (2018).

¹⁶⁵ Se 14 kap. 4 § Skolförordning (2011:185) och 13 kap. 3 § Gymnasieförordning (2010:2039).

¹⁶⁶ Konkurrensverket, Skatter och snedvridning av konkurrensen, 2009, s. 16.

¹⁶⁷ Sveriges Kommuner och Landsting (2010).

¹⁶⁸ Ekonomifakta, Vårdcentraler i privat regi (hämtad 2019-02-27).

¹⁶⁹ Ekonomifakta, Vårdcentraler i privat regi (hämtad 2019-02-27).

¹⁷⁰ SCB(j) (2016).

¹⁷¹ McKinsey & Company (2016) s. 6.

och kommunikation mellan vårdgivare och mellan vårdgivare och patient. Det finns en stor potential för ytterligare datadriven innovation inom sektorn,¹⁷² men dagens momsregler försvårar förverkligandet av denna utveckling. Investeringar som privata aktörer inte kan dra av momsen på skjuts på framtiden och kräver en högre avkastning än vad som annars hade varit fallet. Nödvändiga investeringar skjuts upp på grund av föråldrade momsregler. Likt de andra undantagen utgör momsundantaget för sjukvård ett systemfrämmande inslag i strid med den neutralitetstanke som ligger till grund för momsbeskattningen.¹⁷³

Dagens momsundantag skapar dessutom svåra gränsdragningsproblem. Ett sådant exempel är bedömningen av gränsen mellan en vårdtjänst och en bemanningstjänst. Frågan har varit livligt debatterad under det senaste året i Sverige till följd av en dom från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) och framförallt Skatteverkets tolkning därav.¹⁷⁴ I skrivande stund är frågan inte slutligt avgjord; oavsett utgång kan det emellertid konstateras att ansemliga resurser har lagts på frågan som aldrig skulle ha uppstått om det inte vore för undantaget för vårdtjänster. Den problematik som har visat sig i följderna av frågan visar dessutom tydligt på behovet av god framförhållning vid förändringar av regler eller praxis. Det är inte otänkbart att en breddning av momsbasen i denna del skulle medföra omfattande övergångsproblem som kan behöva hanteras genom särskilda övergångslösningar. En nollbeskattning skulle förmodligen lindra sådana eventuella problem.

Tandvård

Barn- och ungdomstandvård är skattefinansierad upp till 23 års ålder. Vuxentandvården avreglerades 1999 och fri prissättning och marknadskonkurrens infördes. Idag utgör privata företag cirka 60 procent av marknaden, sett till antalet åtgärder.¹⁷⁵ Då regionsdriven tandvård kompenseras för sina momskostnader uppstår en snedvriden konkurrenssituation. Regionernas rätt till kompensation innebär att de har möjlighet att hålla lägre priser än privata utförare. I en analys av tandvårdsområdet från 2007 konstaterades att privattandläkare måste höja priserna med 4,0–8,6 procent för att kompensera för den dolda momskostnaden. Andra negativa följder för privata aktörer består i högre inträdesbarriärer på marknaden och dyrare investeringskostnader jämfört med offentliga aktörer.¹⁷⁶

Utbildning

Även undantaget från moms för utbildning grundas på en allmän- och fördelningspolitisk idé där undantaget ska komplettera samhällets direkta bidrag. Likt vård och omsorg har utbildningsbranschen genomgått en betydande förändring i andelen privata aktörer. Från att cirka 1,1 respektive 1,7 procent av alla elever gick i en fristående grund- eller gymnasieskola i början av 1990-talet har andelen idag ökat till 15,2 respektive 27,6 procent.¹⁷⁷ Till följd av denna utveckling får den konkurrenssnedvridning som finns mellan offentliga och privata aktörer allt större betydelse.

Till skillnad från vad som gäller för privata aktörer inom vård och omsorg kompenseras dock de privata aktörerna inom utbildningsväsendet till viss del för sina momskostnader.

¹⁷² SOU 2016:89 s. 80.

¹⁷³ Pahlsson (2015) s. 27.

¹⁷⁴ HFD 2018 ref. 41 samt Skatteverkets ställningstaganden Uthyrning av vårdpersonal, mervärdesskatt, Dnr 202 398355-18/111, 2018-10-25 samt Social omsorg, mervärdesskatt, Dnr 202 398382-18/111, 2018-10-25.

¹⁷⁵ Konkurrensverket, Konkurrensen i Sverige 2018 s. 225.

¹⁷⁶ HUI (2007) s. 22.

¹⁷⁷ Ekonomifakta, Elever i friskola (hämtad 2019-04-08).

Kompensationen utgörs av en schablonersättning som uppgår till sex procent av skolpengen, att jämföra med det allmänna som ersätts för sina momskostnader krona för krona.¹⁷⁸ Eftersom schablonersättningen inte tar hänsyn till den faktiska momskostnaden kan friskolor bli såväl över- som underkompenserade. Detta skapar problem om privata aktörer minskar investeringar som belastas av moms.

Då behovet av investeringar, inte minst i infrastruktur, är stort är ett sådant incitament olyckligt. Även med beaktande av att vissa privata aktörer inom utbildningsväsendet kan klara av att bygga skolbyggnader till halva priset jämfört med kommunen,¹⁷⁹ framhålls ofta momsen som ett avgörande hinder för att en sådan investering ska vara ekonomiskt försvarbar. I dessa fall medför dagens momsregler att det dels inte byggs tillräckligt många skolor, dels att de skolor som uppförs ofta byggs till en kostnad som är betydligt högre än nödvändigt.

Det är dock inte enbart vid större investeringar av engångskaraktär som schablonersättningen är otillräcklig. Vid analyser av de faktiska momskostnaderna hos 14 skolor i en friskolekoncern fann man att kompensationen endast täckte knappt 69 procent av momskostnaderna (synliga och dolda).¹⁸⁰

EU:s momsdirektiv och momslagens regler

Vård och omsorg undantas från moms genom flera komplicerade punkter i direktivet.¹⁸¹ Till skillnad från hur undantagen regleras i direktivet har Sverige implementerat bestämmelserna mer sammansatt. Framförallt har implementeringen skett i 3 kap. 4 § ML. De två huvudpunkterna avseende undantagen för vård återfinns i direktivets art. 132.1 b och c. Även om begreppen som används i dessa punkter skiljer sig åt – sjukhusvård och sjukvård (b) respektive sjukvårdande behandling (c) – ska begreppen förstås ge uttryck för samma tillhandahållande.¹⁸² Det som skiljer bestämmelserna åt är i stället platsen för tillhandahållandet: sjukhus, centrum för medicinsk behandling eller diagnos och andra inrättningar av liknande art (132.1 b) och de kategorier yrkesutövare som kan komma ifråga: medicinska eller paramedicinska yrkesutövare (132.1 c).¹⁸³ En ytterligare distinktion mellan bestämmelserna är att även transaktioner nära knutna till sjukhusvård och sjukvård undantas moms, medan någon motsvarande utvidgning av undantagen inte återfinns i punkt c.

Vad gäller utbildning, eller undervisning enligt direktivets terminologi, följer undantaget av art. 132.1 i och j i direktivet. Framförallt består skillnaden mellan punkterna i att undervisningen som omfattas av punkt j ska ges privat. Det innebär att undervisningen ska tillhandahållas av lärare för egen räkning och under eget ansvar.¹⁸⁴ På så sätt möjliggörs ett avskiljande mellan tjänster som tillhandahålls av organ som omfattas av punkt i respektive tjänster som omfattas av punkt j. I ML har båda punkterna implementerats genom 3 kap. 8 §.

¹⁷⁸ Det kan noteras att en schablon valdes i stället för en kompensation för de faktiska momskostnaderna då det senare ansåg mycket krävande administrativt (prop. 2008/09:171 s. 39). Det kan naturligtvis ifrågasättas om inte systemet överlag behöver ses över om det är så administrativt betungande. Det är samma administrativa börda som åligger drygt en miljon momspliktiga företag.

¹⁷⁹ SvD 2019-05-21, *Styret vill sälja fastigheter i Stockholm: "Allvarligt läge"*.

¹⁸⁰ Se bilaga till AcadeMedias remissvar avseende SOU 2015:93. Det kan även noteras att cirka 57 procent av enheternas totala momskostnader utgörs av dold moms kopplad till hyra av lokaler.

¹⁸¹ Se framförallt art. 132.1 b, c, d, e, g, h och p. Notera att tandvård inte uttryckligen undantas men anses omfattas av undantaget för sjukvård. Se även punkten k.

¹⁸² Pahlsson (2015) s. 114 och 126.

¹⁸³ Pahlsson (2015) s. 135. Det kan noteras att distinktion inte är lätt, på anvisat ställe skriver Pahlsson att "[d]etta gör direktivtexten onödigt komplicerad och i värsta fall vilseledande".

¹⁸⁴ C-445/05, Haderer.

Även om de aktuella punkterna har likheter rör det sig om olika bestämmelser. Undantagen måste därför bedömas var för sig för att det exakta tillämpningsområdet ska kunna bedömas. Inom ramen för denna rapport är det dock fördelaktigt att gemensamt visa på basbreddningsmöjligheter som grundas på motsvarande egenskaper i de olika bestämmelserna.

En första möjlighet att bredda basen ges då direktivet ger medlemsstaterna utrymme att själva definiera vilka organ som ska omfattas av undantagen.¹⁸⁵ I direktivet uttrycks detta på likartade men skilda sätt för olika undantag. Gemensamt för de aktuella bestämmelserna är att organ eller inrättningar som omfattas av undantag ska vara definierade, ha tillstånd eller vara erkända av medlemsstaten. På så sätt ges medlemsstaterna ett utrymme att välja hur omfattande definitionen etc. ska vara. Till exempel föreskriver art. 132.1 c att sjukvårdande behandling utförd av ”yrkesutövare såsom dessa definieras av medlemsstaten i fråga” är undantagen moms.¹⁸⁶ Genom att korrigera vilka aktörer som är definierade i svensk rätt kan således undantagets tillämpningsområde påverkas.¹⁸⁷ För en sådan korrigering krävs ingen åtgärd på EU-nivå, utan det är upp till den svenska lagstiftaren.¹⁸⁸

En annan möjlighet återfinns i artikel 133 i direktivet. Artikeln möjliggör för medlemsstaterna att villkora vissa av undantagen¹⁸⁹ med givna kriterier. Innan villkoren återges kan det dock uppmärksammas att denna möjlighet inte gäller för samtliga aktuella punkter i direktivet. Som exempel kan nämnas att undantaget för sjukhusvård och sjukvård (art. 132.1 b) kan villkoras, medan undantaget för sjukvårdande behandling (art. 132.1 c) inte kan villkoras. På motsvarande sätt kan inte undantaget för undervisning i punkten j villkoras, medan det är möjligt att villkora undantaget i punkt i. Detta är något som kan medföra omfattande gränsdragningsproblem och talar därför för att det vore bättre om en sådan basbreddning skedde genom förändringar i momsdirektivet. Möjligheten finns dock att bredda basen för Sverige; det är då viktigt att ordentliga konsekvensanalyser genomförs för att förhindra att praktiskt ohanterliga gränsdragningar eller allvarliga snedvridningar uppstår.

I rutan nedan framgår vilka fyra villkor som uppställs i artikel 133 och som är möjliga att koppla till delar av det undantagna området för vård, omsorg och utbildning. Det är upp till medlemsstaten att avgöra huruvida ett eller flera av villkoren ska implementeras och om det i så fall är tillräckligt att ett av villkoren är uppfyllt för att transaktionen ska momsbeläggas eller om det krävs att flera, eller alla, implementerade villkor är uppfyllda.

¹⁸⁵ Se art. 132.1 b, c, g, h, i och p.

¹⁸⁶ Det bör dock uppmärksammas på att det till skillnad från nyss citerade bestämmelse inte uttryckligen framgår att det är medlemsstaten som ska ”erkänna” inrättningen i punkten b eller utfärda tillståndet i punkten p. Det skulle således utifrån ordalydelsen vara möjligt att argumentera för att det är på EU-nivå som den möjligheten ligger avseende punkt b och p. Så är emellertid inte fallet. Se t.ex. Pahlsson (2015) s. 106 f. och 132 gällande punkt b.

¹⁸⁷ Ett liknande resonemang har bl.a. förts av regeringen avseende moms och utbildning i prop. 1996/97:10 och möjligheten framhålls även av Terra & Kajus (2019) s. 896. Se även C-319/12, MDDP.

¹⁸⁸ Se i detta avseende bl.a. Pahlsson (2015) s. 38 ff. för samma slutsats avseende sjukvårdsundantagen i art. 132.1 b och c. Det kan dessutom noteras att det även kan räcka med konkludent handlande och således, i teorin, inte nödvändigtvis en lagändring (Pahlsson (2015) s. 100).

¹⁸⁹ Undantagen i art. 132.1 b, g, h, i.

- a) Organen i fråga får inte ha som mål att systematiskt sträva efter att uppnå vinst, och vinster som ändå uppstår får inte delas ut utan skall avsättas för bibehållande eller förbättring av de tjänster som tillhandahålls.
- b) Organen i fråga skall ledas och förvaltas på huvudsakligen frivillig basis av personer som inte har något direkt eller indirekt intresse, vare sig själva eller genom en mellanman, av verksamhetens resultat.
- c) De priser som organen sätter skall vara godkända av de offentliga myndigheterna eller inte överstiga sådana priser eller, när det gäller transaktioner vars pris inte är föremål för godkännande, vara lägre än de priser som debiteras för liknande tjänster av kommersiella företag som måste betala mervärdesskatt.
- d) Undantagen får inte befaras vålla snedvridning av konkurrensen till skada för kommersiella företag som måste betala mervärdesskatt.

Av artikel 133 framgår det vidare att villkoren endast får tillämpas på andra organ än offentligrättsliga. Med beaktande av neutralitetsprincipen bör begreppet organ ges en vid innebörd och omfatta privata enheter som drivs i vinstsyfte.¹⁹⁰

Sammantaget kan konstateras att det finns möjligheter att påverka basens storlek på svensk nivå. Det bör dock uppmärksammas att undantagen på området är komplexa, och svåra avvägningar uppstår till följd av att det vanligen är offentligfinansierade områden.

Subventioner

I relation till denna möjliga basbreddning bör något sägas om subventioner, det vill säga bidrag och deras påverkan på beskattningsunderlaget. Enligt gällande rätt ska bidrag som är direkt kopplade till priset på varan eller tjänsten inräknas i beskattningsunderlaget. Det innebär att om en vara kostar 100 exklusive moms, men säljaren erhåller 90 från staten som ett bidrag för att kunna tillhandahålla varan till konsumenter till ett lägre pris, ska köparen betala 35 (10 för varan och 25 (25 %¹⁹¹ x 100) i moms). Konsumenten står således för hela skatteandelen medan bidragsgivaren inte debiteras någon moms. Detta kan vara värt att hålla i åtanke då en breddning av basen inom exempelvis vård, beroende på hur en sådan breddning skulle gå till, i teorin skulle kunna medföra politiskt omöjliga konsekvenser. Skulle beskattningsunderlaget bestå av hela värdet, inklusive subventioner för t.ex. en operation skulle naturligtvis vårdtagarnas kostnader öka dramatiskt och i praktiken vara omöjligt att genomföra. I detta sammanhang framstår en nollbeskattning som en potentiell lösning för att komma till rätta med problemen med den dolda momsen samtidigt som ovanstående problem med beskattningsunderlaget inte aktualiseras.¹⁹² En sådan lösning kräver dock förändringar på EU-nivå.

Vad som ska förstås med ett sådant bidrag definieras varken i direktivet eller ML. EU-domstolen har dock definierat bidrag som en kontant- eller naturaförmån som beviljas till stöd för ett företag vid sidan av betalningen från köparen eller användaren.¹⁹³ Definitionen är till synes oproblematisk. Problemet är i stället att det därutöver krävs en direkt koppling till priset på transaktionen för att bidraget ska medräknas i

¹⁹⁰ C-319/12, MDDP.

¹⁹¹ Exemplet är beräknat med den svenska standardskattesatsen.

¹⁹² Se vidare bl.a. Henkow (2013) Copenhagen Economics (2013) och (2011) samt kommissionens förslag COM(2018) 20 final vad gäller skattesatser.

¹⁹³ Mål 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Europeiska kol- och stålgemenskapens höga myndighet. Även om målet är gammalt torde definitionen alltså anses gällande (Terra & Kajus (2019) s. 727).

beskattningsunderlaget. I detta avseende har EU-domstolen uttryckt att det krävs att subventionen utgör hela eller en del av det vederlag för en transaktion som utbetalas av tredje part till säljaren eller tjänsteleverantören.¹⁹⁴

Som jämförelse kan noteras att stöd till interregional persontrafik, som Trafikverket utbetalar efter ett anbudsförfarande inom ramen för ett nettoavtal enligt Skatteverket, inte ska ses som ett bidrag vilket är direkt kopplat till biljettpriset.¹⁹⁵

Skattebasen

Det går inte att urskilja ett tydligt pris för den utförda tjänsten avseende vård, omsorg och utbildning. Däremot kan resonemang föras om vad som skulle kunna utgöra det beskattningsbara underlaget för de tjänster som välfärdssektorn utför, både i privat och offentlig regi.

I en momspliktig transaktion som inte är skattefinansierad utgörs det beskattningsbara underlaget av priset som köparen betalar till säljaren. Därmed är det transaktionsvärdet som anses utgöra basen. Eftersom regionerna och kommunerna finansierar vård, omsorg och utbildning via skatter är det en andel av kommunernas och regionernas kostnader som utgör priset för tjänsterna. Den andel av medlen som allokeras till vardera enheter beräknas vara den ersättning som enheterna ska klara av att utföra sina tjänster med; se nedan.

Kommun- och regionkostnader per slag	2017
	Miljarder kr
Externa varor	90,3
Köp av verksamhet (upphandling)	173,2
Övriga tjänster	89,5
Externa lokalhyror	38,9
Delsumma beskattningsbara poster	391,9
Personal	515,6
Bidrag och transfereringar	53,5
Kalkylerade kapitalkostnader, nedskrivningar m.m.	38,7
Delsumma	607,7
TOTALT	999,6
Beskattningsbart underlag av totala kostnader	39,21 %

Källa: SKL, Sektorn i siffror (2018).

Sektorerna inom välfärden är fortsatt personalintensiva branscher, vilket reducerar den beskattningsbara basen då lönekostnader inte faller inom momsens tillämpningsområde. Den sammanlagda fördelningen över kommunernas och regionernas kostnader 2017 visar att drygt 50 procent är kostnader för personal; se tabellerna nedan. Vidare är inte kostnader för t.ex. bidrag, transfereringar och kapitalkostnader momspliktiga. Det beskattningsbara underlaget för moms inom offentligt finansierad vård och omsorg kan däremot anses utgöras av kostnader för externa varor, köp av verksamhet och övriga tjänster samt lokalkostnader.

¹⁹⁴ C-184/00, Office des produits wallons.

¹⁹⁵ Skatteverket, Ställningstagande Stöd till trafikoperatörer som bedriver interregional persontrafik (2016).

Regionernas kostnader per verksamhet 2017	
SJUKVÅRD	Mdr kr
Primärvård	52,5
Specialiserad somatisk vård	156,2
Specialiserad psykiatrisk vård	25,2
Tandvård	10,5
Övrig hälso- och sjukvård	28,8
Läkemedel	22,7
SJUKVÅRD, TANDVÅRD	295,9
Bas exkl. lön m.m.	132,5
Bas SJUKVÅRD, TANDVÅRD av TOTAL	39,25 %
Regionerna TOTAL	337,7

Total bas	Mdr kr
SJUKVÅRD	132,5
OMSORG	116,8
UTBILDNING	66,7
SUMMA	316

Kommunernas kostnader per verksamhet 2017	
OMSORG	Mdr kr
Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	95,3
Äldreomsorg	121,7
Funktionshindre	73,2
Individ- och familjeomsorg (exkl. ekonomiskt bistånd)	31,1
OMSORG	321,3
Bas exkl. lön m.m.	116,8
Bas OMSORG av TOTAL	17,60 %
UTBILDNING	
Grundskola	115,5
Gymnasieskola	42,9
Övrig utbildning	25,1
UTBILDNING	183,4
Bas exkl. lön m.m.	66,7
Bas UTBILDNING av TOTAL	10,07 %
Kommun TOTAL	661,9

Källa: SKL, Sektorn i siffror (2018).

Utifrån resonemanget att regionernas och kommunernas kostnader indirekt utgör det pris som konsumenterna får betala för välfärdstjänster kan basen beräknas uppgå till 316 miljarder kronor. Även om en beskattningsbar bas kan identifieras inom välfärdsområdet kvarstår dock komplexiteten i att momsbelägga dessa tjänster, då det inte finns något tydligt, direkt, samband mellan tjänst och betalning.¹⁹⁶

Ett tillhandahållande som utgörs av avgifter är lättare att identifiera då det finns en direkt koppling mellan en tjänst och betalning. Patientavgiftens storlek alternativt det som konsumenten betalar för vård ur egen ficka, kan i sig utgöra en indikation på en beskattningsbar bas. Sett till de totala löpande hälso- och sjukvårdsutgifterna för 2017 betalade hushållen drygt 75 miljarder kronor.¹⁹⁷ År 2016 var motsvarande siffra 73 miljarder kronor.¹⁹⁸ Värdet på tjänsten kan förmodligen inte anses motsvara betalningen, vilket talar mot att avgifter kan bedömas som en fullständig beskattningsbar bas.

Hela tandvårdsmarknaden omsatte 25 miljarder kronor; 40 procent bekostas av stat och regioner genom allmänt tandvårdsbidrag samt barn-, sjukhus-, och äldretandvård. Resterande 60 procent (15 miljarder kronor) finansieras av konsumenterna.¹⁹⁹ Basen för tandvård som en isolerad del av välfärdsområdet är enklare att identifiera och dessutom konsumentdriven. En mervärdesbeskattning som omfattar hela tandvårdsområdet är således praktiskt lättare att genomföra.

Ytterligare en alternativ indikation på den privata välfärdssektorns storlek är att sektorernas förädlingsvärde²⁰⁰ uppgår till 147 miljarder kronor, förklarar som följer. År 2016 fanns det inom utbildning drygt 27 000 företag som tillsammans stod för ett förädlingsvärde om ca 38 miljarder kronor. För sjukvårdsområdet uppgick samma siffra till 48 miljarder kronor för drygt 30 000 företag och för omsorg 61 miljarder

¹⁹⁶ Henkow (2013) s. 57.

¹⁹⁷ SCB(a).

¹⁹⁸ Sjukvårdens andel av BNP var 10,9 procent och 15 procent utgjordes av patientavgifter och andra avgifter 2016.

¹⁹⁹ Konkurrensverket 2018:1 s. 223.

²⁰⁰ Produktionsvärde (bas för utg. moms) - förbrukningsvärde (bas för ing. moms) = förädlingsvärde (bas för netto moms).

kronor fördelat över drygt 7 000 företag. Förädlingsvärdet är skillnaden mellan produktionsvärdet och förbrukningsvärdet och visar således det mervärde som sektorn skapar. Vid en enkel kalkyl och antagandet om att förbrukningsvärdet, som uppgår till 72 miljarder, skulle inkludera ingående moms kan den totala dolda moms för privata sektorn beräknas till 14 miljarder kronor.²⁰¹ Det kan jämföras med de 19,9 miljarder kronor som Lundberg presenterar.²⁰²

Uppgifterna från kommuner och regioners resultaträkningar, patientavgifter och förädlingsvärden ska tolkas var för sig och ses som en indikation på de teoretiska baserna som finns inom välfärdsområdet. Det går emellertid inte att utläsa hur stor del av baserna som är möjliga att bredda inom ramen för momsdirektivet. För en analys av den offentligfinansiella effekten krävs mer detaljerade uppgifter avseende strukturen på finansieringen inom välfärdsområdet. Därutöver krävs det intäkts- och kostnadsuppgifter för hela sektorn. Idag saknas exempelvis sammanställda uppgifter över sjukvårdsmarknaden utanför de offentliga räkenskaperna.²⁰³

De länder som har inkluderat välfärdstjänster i momssystemet tillämpar ofta en nollskattesats. Det leder till att företagen får avdrag för moms på sina kostnader samt att dold moms och konkurrensnedvridningar minskar. Samtidigt medför det sannolikt en minskning av skatteintäkterna. I praktiken innebär det att såväl privata som offentliga alternativ kommer att bli ”ersatta” för sina momskostnader krona för krona. Om standardskattesatsen i stället tillämpas skulle sannolikt momsen inom området bli en omfördelning av resurser eftersom aktörerna till stor del är skattefinansierade. Den offentligfinansiella effekten av en sådan förändring kan antas bli minimal. Fördelarna med att inkludera välfärdstjänster i momssystemet skulle framförallt uppstå ur ett effektivitets- och konkurrensperspektiv.

²⁰¹ SCB(j).

²⁰² Lundberg (2019) s. 17.

²⁰³ Lundberg (2019) s. 26.

Ideella föreningar

Det svenska föreningslivet har en lång tradition och utmärks i en internationell jämförelse delvis av en hög anslutningsgrad och stark demokratisk organisering – den svenska demokratin kan härledas till föreningslivet.²⁰⁴ I föreningslivet utgör de ideella föreningarna en viktig del.

För ideella föreningar, vilka undantas från moms då de inte anses bedriva någon ekonomisk verksamhet, uppstår samma snedvridande effekter som för övriga undantagna aktörer. Flera ideella föreningar väljer som en konsekvens av problemen att lägga hela, eller delar av, sin verksamhet i bolag för att t.ex. kunna komma åt lokaler eller ha råd att göra nödvändiga investeringar.²⁰⁵ Till skillnad från relevanta undantag i direktivet som undantar vissa omsättningar utgår det svenska undantaget från subjektet allmännyttig ”ideell förening”. Det leder till att vissa föreningar åberopar principen om direkt effekt²⁰⁶ för att, med stöd av EU-rätten, komma in i momssystemet.²⁰⁷ En sådan lösning är dock både osäker, krånglig och förenad med risker för föreningen.

Till följd av undantaget uppstår även konkurrensnackdelar för momspliktiga företag som bedriver verksamhet som till viss del överlappar med en ideell förenings undantagna verksamhet. Det kan t.ex. röra sig om caféverksamhet, försäljning av kläder och begagnade varor, föreningars dansverksamhet eller språkresor.²⁰⁸

Som argument mot att den ideella sektorn ska omfattas av momssystemet kan anföras en ökad komplexitet och administration, även om det bör vara positivt för flera föreningar att få tillgång till avdragsrätt. För det fall undantaget tas bort är en möjlig åtgärd för att fortsatt hålla små föreningar utanför momssystemet att höja den frivilliga omsättningsgräns på 30 000 kronor som idag tillämpas i Sverige. Gränsen är den lägsta i EU och en högre gräns skulle underlätta för de minsta företagen som varken har personal eller ekonomi för att klara av det komplicerade momssystemet, samtidigt som de företag som är mindre och klarar av att hantera momsen kan välja att vara med i momssystemet.²⁰⁹

EU:s momsdirektiv och momslagens regler

Ideella föreningars verksamhet, under förutsättning att inkomsten från verksamheten inte medför inkomstbeskattning, anses enligt 4 kap. 8 § ML inte utgöra ekonomisk verksamhet.²¹⁰ Det innebär att omsättningar av varor och tjänster av en ideell förening i regel är ”undantagna” från moms då föreningen inte anses vara en beskattningsbar person. Dessa regler är emellertid inte harmoniserade med EU-rätten. Av direktivet följer att varje verksamhet som bedrivs av en producent, en handlare eller en

²⁰⁴ SCB, Det svenska föreningslivet (2003) s. 27.

²⁰⁵ Ett i media uppmärksammat exempel är Friskis & Svettis. I friskispressen, 2016-10-25, beskrivs problematiken kortfattat.

²⁰⁶ Principen innebär förenklat att personer kan åberopa direktivsbestämmelser trots att dessa inte har implementerats i nationell rätt. Det förutsätter att unionsbestämmelsen är tillräckligt precis, tydlig, ovillkorlig och inte kräver kompletterande åtgärder från medlemsstaten eller unionen.

²⁰⁷ Ds 2009:58 s. 88.

²⁰⁸ Ds 2009:58 s. 88 med hänvisning till SOU 2002:74 s. 274 ff.

²⁰⁹ Se Ds 2009:58 s. 188 ff. där en gräns på 250 000 kr föreslogs.

²¹⁰ Detta innebär att rättsutvecklingen på inkomstskatteområdet kan få direkt påverkan på momsens skattebas, vilket kan vara problematiskt från t.ex. ett EU-rättsligt perspektiv.

tjänsteleverantör, inbegripet gruvsdrift och jordbruksverksamhet samt verksamheter inom fria och därmed likställda yrken, utgör ekonomisk verksamhet (art. 9.1 2 st.). Det finns inte något motsvarande undantag från vad som anses vara ekonomisk verksamhet i direktivet för ideella föreningar och registrerade trossamfund. Sammanfattningsvis finns motstridigheter mellan direktivet och ML.

Europeiska kommissionen har delgivit den svenska regeringen en formell underrättelse i juni 2008 om behandlingen av ideella föreningar i ML.²¹¹ Även statliga utredningar har funnit att de svenska reglerna inte stämmer överens med EU-rätten.²¹² Kommissionen har dock inte gått vidare och väckt en fördragsbrottsalan mot Sverige. I ljuset av detta finns det emellertid uppenbara argument för att Sverige kan och bör ändra reglerna på eget initiativ. Genom att ta bort denna särreglering för ideella föreningar kan det även tänkas att den konkurrenssnedvridning som följer av undantaget undanröjs.

I sammanhanget ska det uppmärksammas att direktivet innehåller vissa undantag för tillhandahållanden som görs av organisationer utan vinstsyften eller särskilda organ som av medlemsstaten erkänts som organ med särskilda syften. Dessa undantag är inte fullt ut implementerade i svensk rätt, varför en korrigerig av reglerna avseende ideella föreningar inte nödvändigtvis skulle få en stor effekt på basen – beroende på hur Sverige väljer att definiera vissa undantags tillämpningsområde.²¹³ Det kan konstateras att det finns en möjlighet att bredda basen på eget initiativ.

Skattebasen

Basen för ideella föreningar består av de medel som föreningarna tar in för att finansiera den ideella verksamheten. Det föreligger sannolikt ingen större komplexitet i att identifiera dessa baser. En del av de intäkter som skulle beläggas med utgående moms inom den ideella sektorn kommer från vissa avgifter för medlemskap, deltagande eller inträde till verksamheten.²¹⁴ Vidare förekommer även försäljning av varor eller andra tjänster som beskattningsbart underlag. Underlaget måste därefter reduceras för att få fram den offentligfinansiella effekten. Ideella föreningars inkomster i form av bidrag eller andra transfereringar omfattas inte av skatteplikt och kommer inte heller ingå i beskattningsunderlaget.

Medlemsavgifter kan i vissa fall ses som en ersättning för en vara eller tjänst och i andra fall inte, varför momsplikten kan variera. På samma sätt som avgifter inkluderas i beskattningsunderlaget på andra områden, kan avgifterna vara en beskattningsbar bas inom det ideella området. År 2016 uppgick den totala medlemsavgiften för organisationer utan vinstsyfte till nästan 23 miljarder kronor. Medlemsavgifterna är en del av organisationernas resultaträkning. När rörelseintäkterna reduceras med bidrag, gåvor, transfereringar samt försäljning till offentlig sektor är kvarvarande intäkter, inklusive medlemsavgifter, 61 miljarder kronor.²¹⁵ Beloppet uppgår till samma storlek som motsvarande konsumtionsutgifter från nationalräkenskaperna.²¹⁶ Både siffrorna från resultaträkningen och konsumtionsutgifterna måste reduceras med ideella föreningars ingående moms. Mellan åren 2013 och 2016 var ideella föreningars kostnader runt 80 procent av intäkterna, som skulle vara skattepliktiga, om basen breddades. Den ingående momsen skulle i så fall ha varit lägre än den utgående, varpå offentligfinanserna bör förstärkas.²¹⁷ En försiktig bedömning är en positiv nettoeffekt på omkring 2 miljarder kronor per år.²¹⁷

²¹¹ Europeiska gemenskapens kommission, 2007/2311 K(2008) 2803. Se även Fi2008/4219, Svar på formell underrättelse angående mervärdesskatt (KOM:s ref. SG-Greffe(2008)D/204187.

²¹² Se t.ex. SOU 1994:88 och SOU 2002:74. Se även Ds 2009:58.

²¹³ Se i detta avseende Ds 2009:58 s. 89.

²¹⁴ SOU 2002:74 s. 268.

²¹⁵ SCB(d) samt egna beräkningar.

²¹⁶ SCB Det civila samhället (2018) s. 10 och Lundberg (2019).

²¹⁷ SOU 2002:74 s. 281.

Idrott

Att ge någon möjlighet att utöva idrott eller titta på idrott är undantaget från moms om det är staten, en kommun eller en allmännyttig ideell förening som bedriver verksamheten. Om däremot någon annan, t.ex. ett aktiebolag, bedriver samma verksamhet är verksamheten momspliktig och skattesatsen är 6 procent.

Undantaget för idrott kantas av svåra gränsdragningar. Är en viss tjänst att se som idrott eller är det i stället rekreation, förströelse eller en nöjesaktivitet? Är det utbildning eller idrott? I förarbeten har det t.ex. framhållits att ett besök i en simhall för simning är att se som idrott, medan ett besök på ett äventyrsbad är att se som rekreation.²¹⁸ Vad händer när anläggningen innehåller såväl bassänger för simning som ”äventyr”? Vid bedömningen om det är att se som en idrottstjänst ska aktivitetens syfte i allmänhet beaktas; det ska dock inte tas hänsyn till den enskilda individens syfte med aktiviteten. För att det ska vara idrott förutsätts att det åtminstone finns ett icke försumbart fysiskt element.²¹⁹ Komplexiteten har resulterat i en stor mängd rättsfall med bedömningar om viss aktivitet kan anses utgöra idrott eller inte i momshänseende. Skatteverket har i sin rättsliga vägledning redogjort för rättsfall och bedömningar avseende idrott. I denna ingår bl.a. över 40 olika exempel på vad som är eller inte är idrott i momshänseende.²²⁰ Exempelvis görs bedömningen att agility, fotbollsgolf, gokart, kampsport, tai chi och yoga är idrott i momshänseende. Däremot har kurs för små barn att bli vattenvana, biljard på restaurang, golfsimulator, turridning med övernattnings och passiv medicinsk qigong inte ansetts utgöra idrott i momshänseende.

EU:s momsdirektiv och momslagens regler

Undantaget från moms avseende vissa tjänster inom idrottsområdet finns i 3 kap. 11 a § ML. Undantaget gäller dock endast om det är staten, en kommun eller en sådan förening som omfattas av 4 kap. 8 § ML²²¹ som omsätter tjänsten. I den senare delen beläggs tjänsterna alltså inte med moms, dels för att de är undantagna (3 kap. 11 a § ML), dels för att de utförs av någon som inte anses bedriva ekonomisk verksamhet (4 kap. 8 § ML). Att enbart ändra undantaget i 3 kap. 11 a § ML skulle således inte medföra någon praktisk förändring för de aktörer som undantas eftersom de också träffas av 4 kap. 8 §.

Framförallt motsvaras regleringen av art. 132.1 m i direktivet, som dock är snävare. Till skillnad från direktivet undantar den svenska regleringen även tjänster varigenom någon bereds tillträde till ett idrottsligt evenemang. Någon generell motsvarighet i direktivet finns inte, utan möjligheten ges uttryckligen för Sverige i direktivet.²²² Denna del av undantaget kan således slopas på eget initiativ.

²¹⁸ Prop. 1996/97:10 s. 54. Se även s. 53 där regeringen medger att frågan vad som är sport eller idrott kan orsaka gränsdragningsproblem.

²¹⁹ Se t.ex. C-90/16, The English Bridge Union Limited.

²²⁰ Skatteverkets rättsliga vägledning Vad är idrott enligt ML? (2019).

²²¹ Se ovan kapitel om ideella föreningar.

²²² Art. 380 i direktivet med hänvisning till bilaga X del B p. 1.

Även beträffande undantagen inom idrottsområdet i övrigt finns möjligheter att bredda basen. På motsvarande sätt som för några av de andra undantagen stadgar direktivet nämligen att det är *vissa* tillhandahållanden som ska undantas avseende idrott. EU-domstolen har i anslutning till motsvarande undantag för bl.a. kulturella tjänster uttalat att formuleringen innebär att medlemsstaterna själva kan bestämma vilka tjänster som ska omfattas av undantaget.²²³ Motsvarande möjlighet finns rimligen avseende det nu relevanta undantaget för idrottsområdet. Även om det finns ett EU-rättsligt krav på att vissa tjänster på området ska undantas har Sverige således ett skönsmässigt utrymme, med beaktande av grundläggande principer, att påverka undantagets omfattning.

Dessutom får undantaget förenas med de i art. 133 uppställda villkoren.²²⁴ Här bör dock noteras att undantaget endast är tillämpligt på omsättningar som görs av organisationer utan vinstsyfte. Detta återspeglas i ML av paragrafens andra stycke som stadgar att undantaget endast är tillämpligt om det är staten, en kommun eller en förening som omsätter tjänsten – i de fall verksamheten inte anses som ekonomisk. På så sätt begränsas möjligheterna som följer av art. 133.

Skattebasen

En betydande del av den ideella sektorn utgörs av idrottsföreningar. Undantaget för allmännyttiga idrottsföreningar utreddes med anledning av Sveriges medlemskap i EU, där en av åtgärderna resulterade i att den kommersiella idrottssektorn gjordes momspliktig. Det bedömdes då att de offentliga finanserna skulle försvagas med 50 miljoner kronor per år.²²⁵ Eftersom utredningens uppdrag avgränsades till kommersiell idrott, saknas siffror för ideella verksamheter.

Förädlingsvärdet inom idrotten uppgick till 7,4 miljarder kronor 2016, dock går det varken att utläsa vilken andel som tillförs ideella verksamheter eller vilken typ av finansiering som avses.²²⁶ Vidare finns det inte någon statistik eller utredning som indikerar basens storlek avseende den allmännyttiga idrotten. Den ideella idrottens andel av den totala idrotten i Sverige kan tänkas vara relativt stor. Det är dock sannolikt att den kommersiella idrotten är större ur ett ekonomiskt perspektiv, varför de offentliga finanserna inte bör påverkas i någon större utsträckning.

²²³ C-592/15, British Film Institute.

²²⁴ Se avsnittet om vård, omsorg och utbildning för en utförligare redogörelse av art. 133.

²²⁵ Prop. 1996/97:10 s. 53.

²²⁶ SCB, Det civila samhället (2018) s. 11.

Sammanfattning av baser och offentligfinansiella effekter

I tabellen nedan sammanfattas de uppskattade baserna och nettoeffekterna i rapporten. Eftersom siffrorna baseras på uppgifter från olika år och till viss del har olika beräkningsunderlag presenteras sammanställningen i ett undre och övre intervall. Den lägsta och högsta noteringen för baserna och nettoeffekterna från vardera område utgör intervallens räckvidd. Siffrorna avser penningvärdet för respektive år. På sista raden i tabellen visas en uppräknig av nettoeffekterna till dagens penningvärde. Detta berör främst siffrorna avseende hyresbostäder, som baseras på tidsperioden 1999-2016.

Den sammanlagda momsbasen summerar till mellan 782–1188 miljarder kronor. Den sammanlagda teoretiska offentligfinansiella nettoeffekten av en basbreddning summeras till 19–42 miljarder kronor.

Sett till några utvalda områden där det finns ett relativt tydligt beskattningsunderlag och utrymme att bredda basen, t.ex. verksamhetslokaler, hyresbostäder, finansiella tjänster, vadslagning och ideell sektor, kan basen summeras till ett intervall om 416–579 miljarder kronor. Den offentligfinansiella nettoeffekten för dessa områden förändras endast på decimalen jämfört med nettoeffekten för samtliga undersökta områden.

Det ska fortsatt noteras att försäkringstjänster idag inte är möjliga att momsbelägga enligt direktivet. Det är möjligt att visa basen exklusive försäkringar; i vilken utsträckning det påverkar den offentligfinansiella effekten är emellertid svårt att bedöma utifrån tillgängliga uppgifter.

Miljarder kr/år	Bas nedre	Bas övre	Netto nedre	Netto övre
Fastighet	501,5	545	-2,1	17,2
Verksamhetslokaler	125	125	-3,0	11
Hyresbostäder	84,5	128	0,9	6,2
Eget boende	292	292	-	-
Finansiella tjänster	122,4	242,5	14	18
Vadslagning och lotterier	23	23	4,6	4,6
Välfärdstjänster	73	316	0	0
Ideell sektor	61	61	2	2
Kultur	0,1	0,1	-0,02	-0,02
Idrott	-	-	-0,05	-0,05
Post	1	1	0,21	0,21
Summa	782	1188,6	18,6	41,9
Summa penningvärde 2019			19,5	45,0

Momsreformens innehåll

Aktiviteter i en framtida momsreform

Som har framgått av de två första delarna av denna rapport finns det både utrymme och skäl att bredda momsbasen. För vissa områden framstår det som lättare att åstadkomma en basbreddning än inom andra, av såväl juridiska som tekniska skäl. Det får dock inte förbises att det egentligen finns en möjlighet att bredda basen för samtliga områden. EU:s momsdirektiv har föreslagits bli reformerat i grunden och inom en relativt kort tid (2023) är det Sveriges tur att fatta ordförandeklubban i rådet. Sverige kan då på ett naturligt sätt styra diskussionen om vilka förändringar av direktivet som bör genomföras.

Rapporten har visat hur undantagen har styrande effekter på både företags och konsumenters val, på utbud och efterfrågan, på affärs-, investerings- och konsumtionsbeslut och hur undantagen påverkar samhällets utveckling negativt. Effekterna av undantagen medför att momssystemets grundläggande syften och ändamål – att vara en enkel, rationell, konkurrensneutral, samhällsekonomiskt effektiv skatt som inte leder till dold moms eller kaskad- och kumulativa effekter – inte uppnås.

Rapporten har således visat att en reform av momsbasen är angelägen. Som framgår av den andra delen i rapporten finns det omfattande möjligheter för Sverige att på eget initiativ bredda basen. För en fullskalig breddning krävs dock förändringar i EU:s momsdirektiv. Det är således två processer som kan initieras parallellt: en på nationell nivå och en på europeisk nivå. I framtida svenska och europeiska förändringar av momsreglerna bör bl.a. följande aspekter också beaktas.

För det första bör en basbreddning avseende områdena för fastigheter, finansiella transaktioner och vadslagning samt lotterier utredas närmare. För dessa områden har medlemsstaterna getts en klar möjlighet att påverka undantagets omfattning och beskattningsunderlaget är relativt lätt att identifiera, även om finansiella transaktioner kan vara svårare i vissa delar. För det andra bör Sverige, parallellt med ovan utredningar avseende den svenska basen, på EU-nivå arbeta mer intensivt för att en översyn av direktivets undantag kommer till stånd. Då det nyligen har tillträtt en ny kommission och arbetet med en stor momsreform redan pågår är tiden lämplig för att initiera en sådan översyn. För det fall att medlemsstaterna inte kan enas om en bredare bas till följd av nationella traditioner eller politiskt tryck, bör större valfrihet för momsbeskattning införas. Som nämnts pågår exempelvis redan en studie som kartlägger finans- och försäkringssektorn.²²⁷ Studiens resultat kommer att användas för att ta fram förslag på hur dessa tjänster kan beskattas, hur momsdirektivet bör förändras samt konsekvenserna av sådana förslag.

Därutöver är det naturligtvis angeläget att även övriga delar av regelverket behandlas utifrån vad som har framkommit i rapporten. Det är hög tid att den politiska diskussionen kring momsen vidgas från att endast avse skattesatser till att även handla om inlåsningar i systemet, felaktiga implementeringar och oavsiktliga effekter av momsreglerna. Det är därvid av yttersta vikt att fokus framförallt hamnar på hur systemet

²²⁷ GFV no 087.

kan underlätta för alla som vill göra rätt, så att företagen slipper dagens oproportionerligt tunga bördor som följer av ett föråldrat och komplext lapptäcke till regelverk.

Svenskt Näringsliv har vid flera tillfällen efterfrågat uppgifter från Finansdepartementet kring beräkningar och storlekar på undantagna baser och fått svaret att sådana inte finns. För att på bästa sätt kunna genomföra en reform finns det ett behov av dataunderlag avseende moms och analyser av de undantagna områdena.

I följande avsnitt lyfts vissa andra aspekter fram som generellt behöver hållas i åtanke vid en momsreform – förutom det uppenbara att moms är en skatt på konsumtion och ingenting annat.

Underlätta momshanteringen i IT- och ekonomihanteringssystem

De materiella momsreglerna är alltför komplicerade och stora förenklingar behövs. Samma sak gäller momshantering i IT-systemen där lagstiftaren ofta saknar kunskap. Hur reglerna är utformade påverkar varje transaktion och varje faktura. Om fel byggs in i systemen ackumuleras felen, som snabbt kan uppgå till väsentliga risker och belopp.

”

Det finns en övertro att IT-och ekonomihanteringssystem kan lösa dagens komplexa momshantering

Svensk Näringsliv har, i samband med remissförfarande och lagändringsförslag, vid flera tillfällen efterfrågat programmerbara materiella regler. Det finns en övertro från lagstiftare och myndigheter att IT- och ekonomihanteringssystem kan lösa dagens komplexa momshantering. En okunskap finns hos departement, Skatteverket och domstolar om vilka standardverktyg som existerar och vilken funktionalitet dessa har att hantera moms i olika sammanhang. Specialanpassade system för att hantera alla invecklade regler är komplicerat och dyrt att ta fram. Undantagen medför särskilda utmaningar för IT-systemen, komplicerade gränsdragningar mellan skatteplikt och undantag och hur avdragsrätten påverkas är svårt eller omöjligt att programmera.

I flera sektorer, t.ex. fastighets- och finanssektorn, är det vanligt att blandad verksamhet bedrivs i momshänseende. Blandad verksamhet uppkommer när både momsfria och momspliktiga transaktioner omsätts. Detta ställer särskilda krav på momshanteringen i IT-systemen. I takt med globaliseringen och det ökade utbytet av varor och tjänster över landsgränserna kompliceras företagets momshantering ytterligare. Förutom svenska bedömningar av hur en viss transaktion ska hanteras måste även andra länders regler och administrativ praxis beaktas. Allt detta innebär ohanterliga utmaningar i den praktiska hanteringen av transaktionerna i företagets IT-system, som i sin tur påverkar såväl inkommande som utgående fakturor. Detta medför att en manuell hantering behövs för vissa typer av transaktioner för att undvika orimligt kostsamma specialanpassningar. Momsreglerna medför således hög administrativ börda och stora kostnader som tynger det svenska näringslivet.

Deloitte har på Svenskt Näringslivs uppdrag i en rapport²²⁸ redogjort för affärssystemens grundläggande funktionalitet i momshänseende. Syftet är att ge lagstiftaren, myndigheter, företag, skattekonsulter m.fl. en grundläggande redogörelse och därmed även öka förståelsen för hur lagändringar och nya rapporteringskrav påverkar företagen.

Rapporten redogör för hur företag måste kartlägga sin verksamhet (t.ex. kunder, leverantörer, varor och tjänster) i olika beslutsscheman. Viss information från olika delar i ett system måste läggas ihop för att bygga en momskod som styr beskattning och fakturering.

²²⁸ Deloitte (2015).

Rapporten innehåller även en genomgång av de senaste 20 årens mer betydande propositioner på momsområdet. Deloitte konstaterar att lagstiftaren inte i något fall har beaktat eller överhuvudtaget reflekterat över företagens kostnader för att implementera och efterleva förändringar i lagstiftningen på momsområdet. I de fall lagstiftaren har genomfört en kostnadsanalys eller kommenterat förväntade kostnader och arbetsinsatser har det avsett Skatteverkets eller annan myndighets kostnader.

Det konstateras att olika affärssystem skiljer sig i funktionalitet. Olika system ger användaren olika möjligheter att skapa tekniska lösningar för att hantera momsrapporteringens krav. Företag tvingas avsätta omfattande resurser i form av tid och pengar dels för att bygga en korrekt moms- och rapporteringsfunktionalitet, dels för att säkerställa att den möter förändring i de legala krav som uppställs.

Deloitte konstaterar även att företagen upplever att tiden är alltför knapp från beslut till ikraftträdande för att de ska hinna anpassa sina affärssystem, och att den processen ofta är kostsam. För de företag som helt eller delvis saknar de tekniska eller ekonomiska förutsättningarna att bygga systemstöd för momsrapporteringen återstår endast alternativet med en långtgående manuell hantering, vilket är ett kostsamt och tidsödande alternativ som dessutom ofta innebär en stor riskexponering.

I en framtida momsreform måste fler momsregler vara programmerbara, vidare måste hanteringen av momsen i IT-system återfinnas som en konkret del i konsekvensanalyser när nya regler tas fram.

Hur påverkas basen av kommunernas ansvarsområde?

En ytterligare aspekt som bör beröras avseende undantaget för den kommunala sektorn är incitamentet för kommuner att tillhandahålla tjänster som faller utanför kommunernas egentliga kärnområde. Även om det rimligen finns mycket att säga om kommuners och regioners tjänsteutbud i förhållande till deras allmänna kompetens (se 2 kap. 1 § kommunallag (2017:725)), ska här endast momsproblematiken lyftas fram.

Eftersom det s.k. kommunkontosystemet ersätter kommuner för sina momskostnader, finns det ett incitament för kommunerna att hålla en hög kommunalskatt gentemot sina invånare. Förutsatt att kommunen tillhandahåller sina medborgare en viss tjänst utgår ingen momskostnad för kommunkollektivet då staten ersätter kommunen för momsdelen. Skulle i stället kommunmedborgarna köpa likadana tjänster själva skulle ingen momskompensation utgå och det utgår då 25 procent moms på tjänsterna. Följande exempel är taget från Lundberg och belyser problematiken väl:

Anta exempelvis att den offentliga konsumtionen uteslutande består i att anställa bibliotekarier och att den privata konsumtionen består i frisörtjänster, och att båda kostar 500 kronor i timmen inklusive arbetsgivaravgifter (men exklusive moms). Kommunen överväger att höja skatten med 10 miljoner kronor för att utöka bemanningen på biblioteken. För 10 miljoner får kommunen 20 000 timmar bibliotekstjänster. På den privata marknaden tillkommer 25 procent moms. Efter moms återstår därmed 8 miljoner att använda till inköp av frisörtjänster. Det räcker bara till 16 000 frisörtimmar.²²⁹

”

²²⁹ Lundberg (2017) s. 8.



Som framgår av exemplet medför kompensationsystemet att kommuner ges ett incitament att höja kommunalskatten för att kunna erbjuda mer service till kommuninvånarna. Ur ett rent ekonomiskt perspektiv, bortsett från olika viljor etc., är det fördelaktigt att flytta tjänsteinköp från individerna till kollektivet. Det ger upphov till oönskade snedvridningseffekter och ineffektivitet. Denna brist i systemet medför vidare att skatteintäkter flyttas från staten till kommunerna då skatteintäkterna flyttas från moms (statlig) till kommunalskatt (kommunal).²³⁰

Systemet med momsersättning löser dock flera andra problem, varför det inte alls är givet att en helhetsbedömning av ersättningssystemet skulle resultera i att det bör avskaffas. Förmodligen tvärtom. Det kan dock konstateras att systemet har brister. En möjlig lösning på dessa brister skulle vara om kommunerna helt införlivades i momssystemet. På uppdrag av EU-kommissionen gjordes 2013 en analys av att momsbelägga offentlig sektors kärnverksamhet.²³¹ Analysen omfattade alla EU-länder och avsåg sjukvård, utbildning, omsorg, sophantering, kulturella tjänster, public service och posttjänster. Även om ländernas regelverk skiljer sig åt avseende respektive sektor samt kompensationsystem, pekar resultaten på att investeringar från privat sektor såväl som skatteintäkter och konsumentpriser skulle öka vid en momsbeläggning. Det kan antas att länder som inte har ett kompensationsystem sannolikt bidrar till en betydligt större del av ökningarna, varför effekten för Sverige möjligtvis är mindre.

Det finns således skäl att även se över möjligheterna och analysera effekterna av att momsbelägga det allmänna, även om det inte är en enkel uppgift.

Omfattas förändringarna av statsstödsreglerna?

En ständigt aktuell fråga vid lagstiftning är reglernas förenlighet med EU:s statsstödsregler. Reglerna återfinns i art. 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt och syftar framförallt till att förhindra att konkurrensen inom unionen snedvrids genom att medlemsstaterna felaktigt och otillbörligt gynnar vissa företag eller viss produktion genom att ge dem fördelar. Enligt fördraget är statligt stöd som utgångspunkt förbjudet, men kan ändå lämnas om det är förenligt med EU:s inre marknad. För att det ska röra sig om statsstöd förutsätts att fyra rekvisit är uppfyllda samtidigt.²³² För det första måste det röra sig om en offentlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av offentliga medel. För det andra ska det uppstå ett selektivt gynnande för mottagaren. För det tredje ska åtgärden snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen och för det fjärde måste denna åtgärd kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det fall att olagligt statsstöd föreligger ska den skattskyldige normalt betala tillbaka stödet genom ett s.k. återkrav.²³³

Generellt har det anförts att reglerna om statsstöd endast spelar en mindre roll inom momsens område.²³⁴ Under förutsättning att medlemsstaterna håller sig inom det utrymme som ges av EU:s momsregler och som följer av momsens grundläggande principer tycks stöd och incitament till vissa företag eller grupper i princip anses rättfärdigat. Även om det inte tycks föreligga någon naturlig risk i förhållande till statsstödsreglerna behöver reglerna likväl hållas i åtanke vid eventuella förändringar av momsbasen. Eftersom basbreddningar normalt syftar till att bl.a. förbättra

²³⁰ Lundberg (2017).

²³¹ Copenhagen Economics (2013).

²³² C-172/03, Heiser.

²³³ Monsenego, ESO 2019:4 s. 56.

²³⁴ Terra (2012) s. 101 f.

neutraliteten i överensstämmelse med momsens grundläggande syften och ändamål, bör basbreddningar inte stå i strid med statsstödsreglerna.²³⁵

Hur påverkas EU-avgiften av en basbreddning?

Den avgift som medlemsstaterna betalar till EU har tre beståndsdelar, varav en är momsbasead. Tillsammans med Tyskland och Nederländerna har Sverige en reducerad momsbasead avgift som uppgår till 0,15 procent i stället för det generella uttaget om 0,3 procent av momsbasen. Nedsättningen har förhandlats fram och sträcker sig fram till 2020.²³⁶

Avgiften beräknas på den totala momsbasen. Den andel av finansieringen av EU:s budget som åligger Sverige är beroende av hur hela den svenska ekonomin förändras i förhållande till andra medlemsstater samt utvecklingen av momsbasen. En eventuell basbreddning skulle således öka underlaget för den avgift som betalas in till EU.²³⁷

Kommissionen har presenterat en budgetram för perioden 2021–2027, som vid godkännande skulle innebära högre utgifter jämfört med tidigare år. Detta trots att inkomsterna till unionen kan förväntas minska med det brittiska utträdet. Flera medlemsstater, inklusive Sverige, har motsatt sig förslaget och menar i stället att de förlorade intäkterna från Storbritannien bör återspeglas i budgetramen.²³⁸ Vidare finns även förslag om en förändrad beräkningsmodell avseende den momsbaseade avgiften, där den faktiska momsintäkten ska beaktas, snarare än teoretiska uppskattningar.²³⁹ För svenskt vidkommande kan en sådan utveckling innebära att Sveriges andel av den totala avgiften som baseras på moms ökar, till följd av Sveriges låga momsgap i förhållande till andra medlemsstater. Det system som nu tillämpas tar hänsyn till dessa skillnader. Regeringen framhåller att förslaget behöver analyseras vidare.²⁴⁰

Basbreddning behövs på egna meriter. Följdeffekter av hur EU-avgiften utformas i framtiden får hanteras i särskild ordning. Oberoende av om utgångspunkten är den faktiska momsintäkten eller basen, kommer en breddad bas gynna näringslivet och sannolikt även de offentliga finanserna.

²³⁵ För en liknande formulering och bedömning, se SOU 2015:93 s. 299. Se även C-460/07, Sandra Puffer.

²³⁶ Prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 27, s. 7.

²³⁷ Prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 27, s. 9 f.

²³⁸ Prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 27, s. 10.

²³⁹ 2017/18:FPM99 s. 7. och COM(2018) 328 final.

²⁴⁰ 2017/18:FPM92 s. 6.

Källförteckning

Svenskt offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1969:70 med förslag till lag om uttagande av utländsk skatt och allmän avgift
- Prop. 1978/79:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1979/80
- Prop. 1978/79:141 om redovisning av mervärdesskatt, m.m.
- Prop. 1988/89:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1989/90
- Prop. 1989/90:111 om reformerad mervärdesskatt m.m.
- Prop. 1996/97:10 Mervärdesskatt inom kultur-, utbildnings-, och idrottsområdet
- Prop. 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor
- Prop. 2015/16:51 Undantag från mervärdesskatt för vissa posttjänster
- Prop. 2017/18:261 Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service
- Prop. 2018/19:1 Budgetpropositionen för 2019 Förslag till statens budget för 2019, finansplan och skattefrågor

Annat riksdagstryck

- Dnr 2011:1028 Riksdagens utredningstjänst (RUT), utgående moms på bostadshyror

Betänkanden

- SOU 1990:46. Särskild skatt i den finansiella sektorn
- SOU 1994:88. Mervärdesskatten och EG
- SOU 2002:74. Mervärdesskatt i ett EG-rättsligt perspektiv
- SOU 2005:57. Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?
- SOU 2012:59. Nya villkor för public service
- SOU 2015:93. Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt
- SOU 2016:76 Skatt på finansiell verksamhet
- SOU 2016:89. För digitalisering i tiden
- SOU 2017:27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet
- SOU 2017:30. En omreglerad spelmarknad
- SOU 2018:50. Ett oberoende public service för alla
- Ds 2009:58 Mervärdesskatt för den ideella sektorn m.m.

Regeringskansliet

2017/18:FPM92. Regeringskansliet, Förslag till system för EU:s egna medel för perioden från 2021 och framåt

2017/18:FPM99. Regeringskansliet, Den fleråriga budgetramen 2021-2027

Fi2008/4219. Svar på formell underrättelse angående mervärdesskatt (KOM:s ref. SGGrefte(2008)D/204187, ärendenummer 2007/2311

Finansdepartementet, Beräkningskonventioner 2019

Regeringens skrivelse 2018/19:98. Redovisning av skatteutgifter

Regeringen, debattartikel, Bolund, P & Damberg, M, Fintech en allt viktigare exportvara, 2016-01-19

<https://www.regeringen.se/debattartiklar/2016/01/fintech-en-allt-viktigare-exportvara/>

Pressmeddelande från Finansdepartementet, Valfärdsbehoven ökar i takt med att vi lever allt längre, 2018. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/valfardsbehoven-okar-i-takt-med-att-vi-lever-allt-langre/>

Övrigt

BKN, Vad bestämmer priset på bostäder? Marknadsrapport, oktober 2009

Ekonomistyrningsverket (ESV) – Utfall för statens budget, 2018

Konkurrensverket, Skatter och snedvridning av konkurrensen, 2009.

Konkurrensverket, Betaltjänstmarknaden i Sverige, 2017:7, 2017.

Konkurrensverket, Konkurrensen i Sverige, 2018:1, 2018.

Lotteriinspektionen, Spelmarknadens utveckling 2016 i Sverige och internationellt, 2017

PTS 2016:3, Svensk postmarknad 2016, Rapportnr PTS-ER-2016:3

SCB, Det svenska föreningslivet, 2003.

https://www.scb.se/statistik/LE/LE0101/2003M00/LE0101_2003M00_BR_LE102SA0301_04.pdf (hämtad 2019-23-05)

SCB(a), Totala hälso- och sjukvårdsutgifter, mnkr efter hälso- och sjukvårdsändamål, finansiär och år

http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NR__NR0109/HCHF/

SCB(b), statistikdatabasen, Antal hyresrättslägenheter, årshyra, bostadsyta efter region, nybyggår/värdeår, årsintervall och lägenhetstyp, år 2003 – 2014

http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BO__BO0406__BO0406A/Bhundef1ny/

SCB(c), statistikdatabasen, Hushållens konsumtionsutgifter (ENS2010) efter ändamål COICOP, år 1980 – 2016

http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NR__NR0103__NR0103E/NR0103ENS2010T03A/

SCB(d), Resultatredovisning för icke-vinstdrivande organisationer, exklusive Svenska kyrkan, mnkr. År 2013 - 2016 <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/naringsverksamhet/naringslivets-struktur/civila-samhallet/>

SCB(e) Intäkts- och kostnadsundersökning för flerbostadshus (IKU)
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/intakter-kostnader-och-outhyrt-i-flerbostadshus/intakts-och-kostnadsundersokning-for-flerbostadshus-iku/>

SCB(f), Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter region, hustyp och upplåtelseform. År 1991 – 2018
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BO__BO0101__BO0101A/LghReHtypUfAr/

SCB(g), statistikdatabasen, Hyra i hyreslägenheter efter antal rum, byggår och ägarkategori, år 2016 – 2018
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BO__BO0406__BO0406E/BO0406Tab08/

SCB(h), Bostadsbestånd efter hustyp, upplåtelseform och region (omräknad) 1990–2018. (2019-04-25)
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/bostadsbestand/>

SCB(i), BNP kvartal 1993–2019:1 tabell 8, Fasta Bruttoinvesteringar (ENS 2010) efter investeringstyp (2019-05-29)
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper-kvartals-och-arsberakningar/pong/tabell-och-diagram/tabeller/bnp-kvartal/>

SCB(j) Tabeller för finansiärer och utförare, 2016
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finansier-for-den-kommunala-sektorn/finansiarer-och-utforare-inom-varden-skolan-och-omsorgen/>

SCB(k), Hushållens konsumtionsutgifter (ENS2010), löpande priser, mnkr efter ändamål och kvartal
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NR__NR0103__NR0103A/NR0103ENS2010T02Kv/table/tableViewLayout1/#

SCB(l) Antal lägenheter efter region, hustyp och ägarkategori (inklusive specialbostäder). År 2013 – 2018
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BO__BO0104/BO0104T03/

SCB(m) Genomsnittlig bostadsarea per bostad (HEK) efter region, upplåtelseform och lägenhetstyp. Urvalsundersökning, se fotnoter. År 2006 – 2013
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__HE__HE0103__HE0103D/BostadBoarea/

SCB, Det civila samhället 2016 – satelliträkenskaper, 2018

Skatteverket, promemoria, Förstudie om förenkling av den frivilliga skattskyldigheten för mervärdesskatt vid uthyrning av verksamhetslokaler, Dnr: 131 314941-12/113, 2012

Skatteverket, Ställningstagande En hyresvärds tillhandahållande av el, gas eller vatten; mervärdesskatt, Dnr. 202 54979-18/111, 2018

Skatteverket, Ställningstagande Stöd till trafikoperatörer som bedriver interregional persontrafik; mervärdesskatt, Dnr. 131 260457-16/111, 2016

Skatteverket, moms inom kulturområdet, SKV 562 utgåva 9, 2017

Skatteverket, Ställningstagande Uthyrning av vårdpersonal, mervärdesskatt, Dnr 202 398355-18/111, 2018-10-25

Skatteverket, Ställningstagande Social omsorg, mervärdesskatt, Dnr 202 398382-18/111, 2018-10-25

Skatteverket, rättslig vägledning, Ersättning till kommuner och landsting m.fl. 2019

Skatteverket, rättslig vägledning, Vad är idrott enligt ML? 2019

Skatteverket, momsstatistik

<https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/moms.4.3152d9ac158968eb8fd1d40.html>

Spelinspektionen, statistik

<https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/> (hämtad 2019-06-12)

Utländskt offentligt tryck

EU-institutioner

COM(73) 950, 20 June 1973, Proposal for a sixth Council Directive on the harmonization of legislation of Member States concerning turnover taxes
Common system of value added tax: uniform basis of assessment.

KOM(2003) 234 slutlig Förslag till Rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG beträffande mervärdesskatt tjänster som tillhandahålls inom postsektorn där motsvarande uppfattning avseende konkurrens-snedvridning

KOM(2004) 468 slutlig Ändrat förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG beträffande mervärdesskatt på tjänster som tillhandahålls inom postsektorn

COM(2007) 746: Förslag till rådets förordning om tillämpningsföreskrifter för direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt i fråga om behandling av försäkring och finansiella tjänster

KOM(2007) 747 slutlig Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt i fråga om behandling av försäkring och finansiella tjänster

COM(2018) 20 final Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser

COM(2018) 328 final Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG, Euratom) nr 1553/89 om den slutliga enhetliga ordningen för uppbörd av egna medel som härrör från mervärdesskatt

Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report, TAXUD/2015/CC/131, 2018

GFV No 087, European Commission, Group on the Future of VAT, Update on the state of play of financial and insurance services and their VAT treatment, taxud.c.1(2019)1974932, 2019-03-15

2007/2311 K(2008) 2803 EU kommissionens formella underrättelse 2008-06-26 om behandlingen av ideella föreningar och registrerade trossamfund i ML

Value Added Tax Committee: Working Paper no 882, taxud.c.1(2015)4459580, 2015

Value Added Tax Committee: Working Paper no 844, taxud.c.1(2015)1619349, 2015

Value Added Tax Committee: Working Paper no 960, taxud.c.1(2018)6354142, 2018

IP/07/1164, Kommissionens pressmeddelande: Moms på posttjänster: Kommissionen inleder andra skedet i förfarandet om fördragsbrott mot Tyskland, Storbritannien och Sverige, 2017-07-24

Övrigt

Finska regeringens proposition RP 258/2018 rd med förslag till lag om ändring av 12 och 85 a § i mervärdesskattelagen

Government Notices published in Govt. Gazette No. 19,904 of 21 November 2017 No. 1293. (Office of the commissioner for revenue, Government of Malta) https://cfr.gov.mt/en/vat/guidelines_to_certain_VAT_Procedures/Documents/19.%20Guidelines%20on%20Gambling%20and%20Betting%20Activities.pdf

ICC, International Best Practices and Guidance on VAT Implementation, Document No. 180-575, 2019

NOU 2019:11 Enklare merverdiavgift med én sats

OECD, Consumption Tax Trends 2018 VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues, 2018.

South African Revenue Service interpretation note: No. 41 (Issue 3) (2014)

Litteratur

AcadeMediakoncernens remissvar avseende SOU 2015:93, 2016-04-27 <https://medarbetare.academedia.se/wp-content/uploads/2018/02/Remissvarutredning-enfrversynaversttningtillkommunerochlandst.pdf>

Bankföreningen (via NNR), Proposal for improvement of EU-legislation, 2018.

Copenhagen Economics, VAT in the public sector and exemptions in the public interest, final report for taxud/2009/de/316 2011

Copenhagen Economics, VAT in the public sector and exemptions in the public interest, final report for taxud/2011/de/334, 2013

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

Dabla-Norris, E & de Mooij, R, Advancing the evaluation of tax reforms: A new IMF database, VOX CEPR Policy Portal (<https://voxeu.org>), 2018

Dabla-Norris, E & Lima, F, IMF Working Paper No. 18/220, Macroeconomic Effects of Tax Rate and Base Changes: Evidence from Fiscal Consolidations, 2018

De la Feria, R, & Krever, R, (2013): Ending VAT Exemptions: Towards a Post Modern VAT, i Rita de la Feria (red.), VAT Exemptions: Consequences and Design Alternatives, Wolters Kluwer, pp. 3-36, 2013

Deloitte, Moms i affärssystem - Funktionalitet, arbetsinsats och kostnader, 2015

Deloitte, VAT alert Belgium, Belgian Constitutional Court annuls VAT for online games and online gambling, 2018-03-28

Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, SABO – Balanserade ekonomiska villkor, 2017

Frennberg, E, Jacobsson, M och, Hansson, U, Zeteo, Mervärdesskattelagen (2018)

Friskolornas riksförbunds remissvar avseende SOU 2015:93, 2016-04-29 [http://www.friskola.se/opinion/remissvar/oversyn-av-ersattning-till-kommuner-och-landsting-for-s-k-dold-mervardesskatt-\(sou-2015-93\)](http://www.friskola.se/opinion/remissvar/oversyn-av-ersattning-till-kommuner-och-landsting-for-s-k-dold-mervardesskatt-(sou-2015-93))

Grant Thornton, Vårdrapporten, 2018

Handelns utredningsinstitut (HUI) – Inte mums med moms - en analys av kommunkontosystemets snedvridningseffekter på tandvårdsmarknaden, 2007

- Henkow, O, *The VAT/GST Treatments of Public Bodies*, Kluwer Law International, 2013
- Henkow, O, *Mervärdesskatt i teori och tillämpning*, 3 u, Gleerups, 2015
- Henkow, O, *Hanteringen av finansiella tjänster i mervärdesskattesystem – vad vi vet och vägen framåt*, 2019.
- Huizinga, H, *A European VAT on financial services?* *Economic Policy*, 17(35), 497-534, 2002
- Insurance Europe, *Position Paper, Insurance Europe comments on the need to modernize VAT rules for financial services*, ECO-TAX-16-135, 2016
- Insurance Europe, *Position Paper, Insurance Europe comments on the need to modernize VAT rules for financial services*, ECO-TAX-18-012, 2018
- Klaeser, T, *Belgium's VAT on online gaming and betting or how to best affect the charms of an otherwise attractive market*. *European Gaming Lawyer*. Autumn Issue, 2016
- Laborda, J L & Peña, G, *A New Method for Applying VAT to Financial Services*, *National Tax Journal*, 71:1, pp. 155-182, 2018
- Lundberg, J, *Kommunernas momsundantag*, Timbro, 2017
- Lundberg, J, *En bred och enhetlig moms – mer rättvisa och mindre krångel*, Timbro, 2019
- Mckinsey&Company – *Värdet av digital teknik i den svenska vården*, 2016
- Monsenego, J, *ESO 2019:4, Rätt på EU:s sätt – en ESO-rapport om EU-rättens inverkan på svensk skattelagstiftning*, 2019
- Papis-Almansa, M, *Insurance in European VAT: Current and Preferred Treatment in the Light of the New Zealand and Australian GST Systems*, Wolters Kluwer, 2017
- Poddar, S & English, M, *Taxation of financial services under a value added tax: Applying the cash-flow approach*, *National Tax Journal*, 50(1): 89-111, 1997
- Poddar, S, i Honohan, P (red), *Taxation of financial intermediation: theory and practices for emerging economies*, Oxford University Press, 2003
- Påhlsson, R, *Momsfri sjukvård – En rättsvetenskaplig studie av EU-rätten och dess genomförande i svensk rätt*, Iustus, 2015
- Rendahl, P, *Är mervärdesskatten en konsumtionsskatt eller företagsskatt?* 2015
- Schenk, A, *Gambling and Lotteries*, i *VAT in Africa*, Krever, Richard (red), 2008. Pretoria University Law Press (PULP)
- Svenskt Näringsliv, *Ett utmanat Sverige – Arbetskraft utan bostäder*, 2019
- Svenskt Näringsliv, *Momsens skattebas och skattesatser Ett inspel till EU:s handlingsplan för moms*, 2016
- Svenskt Näringsliv, *Modernisera hyresmomsen för verksamhetslokaler*, 2018-10-24 https://www.svensktnaringsliv.se/Bilder_och_dokument/181024-hemstallan-om-lagandring-modernisera-hyresmomsen-wpdf_722655.html/BINARY/181024%20Hemst%C3%A4llan%20om%20lag%C3%A4ndring%20-%20modernisera%20hyresmomsen%20w.pdf
- Svenskt Näringsliv, *Reformera finansmomsen med frivillig skattskyldighet*, 2019
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), *Kommunernas moms – ett häfte om kommunkontosystemet*, 2010

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sektorn i siffror, 2018
<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sektornisiffror.1821.html>
- Sveriges Bygginstrumenter, Bostadsinvesteringar (2019-06-24)
https://www.sverigesbyggindustrier.se/bygginvesteringar/bostadsinvesteringar__6908
- Terra, B, Value Added Tax and State Law in the EU, Intertax, volume 40 issue 2, Kluwer Law International, 2012
- Terra, B och Kajus, J, A Guide to the European VAT Directives Introduction to European VAT 2019 vol. 1, IBFD, 2019
- Westberg, B, Mervärdesskattelag (1994:200), Lexino
- Westberg, B, Rådets direktiv 2006/112/EG, Lexino
- WSP Analys & Strategi, Bredare moms – smartare moms? 2016

Rättsfall

- RÅ 2005 not 115
- RÅ 2006 not 90
- HFD 2011 not 97
- HFD 2017 not 1(mål nr 3299-16, 2 februari 2017)
- HFD 2018 ref. 41
- HFD 2018 ref. 63
- SRN dnr 43-12/I, 2013-11-22
- Mål 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Europeiska kol- och stålgemenskapens höga myndighet, 23 februari 1961, EU:C:1961:2
- C-468/93, Gemeente Emmen. EU:C:1996:139
- C-349/96, Card Protection Plan, EU:C:1999:93
- C-12/98, Amengual Far, EU:C:2000:62
- C-184/00, Office des produits wallons, EU:C:2001:629
- C-172/03, Heiser, EU:C:2005:130
- C-89/05, United Utilities, EU:C:2006:469
- C-445/05, Haderer, EU:C:2007:344
- C-455/05, Velvet & Steel, EU:C:2007:232
- C-460/07, Sandra Puffer. EU:C:2009:254
- C-58/09, Leo-Liberia, EU:C:2010:333
- C-259/10 och C-260/10, The Rank Group, EU:C:2011:719
- C-319/12, MDDP, EU:C:2013:778
- C-440/12, Metropol Spielstätten EU:C:2013:687
- C-584/13, Mapfre warranty, förslag till avgörande av generaladvokat Maciej Szpunars, EU:C:2015:55
- C-114/14, kommissionen mot Sverige, EU:C:2015:249
- C-592/15, British Film Institute, EU:C:2017:117

C-90/16, The English Bridge Union Limited, EU:C:2017:814

C-251/16, Edward Cussens m.fl., EU:C:2017:881

2018-034 Belgiska konstitutionsdomstolen 2018-03-22, mål nr 6564 m.fl.(<http://www.const-court.be/public/f/2018/2018-034f.pdf>)

Övrigt

Aftonbladet, Holmqvist, A, Stora behov av nya förskolor och skolor närmaste åren, 2018-06-02 (hämtad 2019-05-20)

<https://www.aftonbladet.se/nyheter/samhalle/a/m6wnyp/stora-behov-av-nya-forskolor-och-skolor-narmaste-aren>

Ekonomifakta, Elever i friskola (2019-04-08)

<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Valfarden-i-privat-regi/Skolan-i-privat-regi/Ellever-i-friskola/>

Ekonomifakta, Skatteintäkter per skatt (2019-07-12)

<https://www.ekonomifakta.se/fakta/skatter/skattetryck/skatteintakter-per-skatt/>

Friskispresen, Momschock slår hårt mot Friskis (hämtad 2016-10-25)

<https://friskispresen.se/momschock-slar-hart-mot-friskis/>

Handelsbanken, Årsredovisning, 2018, Stockholm: Svenska Handelsbanken AB

[https://www.handelsbanken.se/shb/inet/icentsv.nsf/vlookuppics/investor_relations_q-rapporter_hb_2018_sv_arsredovisning/\\$file/hb_2018_sv_arsredovisning.pdf](https://www.handelsbanken.se/shb/inet/icentsv.nsf/vlookuppics/investor_relations_q-rapporter_hb_2018_sv_arsredovisning/$file/hb_2018_sv_arsredovisning.pdf)

Invest Stockholm, Stockholm - Europe's No.2 FinTech city, 2015

Nordea, Årsredovisning, 2018, Stockholm: Nordea Bank Abp_

<https://www.nordea.com/Images/33-304788/%C3%85rsredovisning%20Nordea%20Bank%20Abp%202018.pdf>

Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna

<https://www.socialdemokraterna.se/globalassets/aktuellt/utkast-till-sakpolitisk-overenskommelse.pdf>

SvD 21/5-2019, 08:00, Styret vill sälja fastigheter i Stockholm: "Allvarligt läge"

SEB, Årsredovisning, 2018, Stockholm: Skandinaviska Enskilda Banken AB https://sebgroupp.com/siteassets/investor_relations_sv/arsredovisningar/arsredovisning_2018.pdf

Svensk Försäkring, statistikdatabasen, försäkringsmarknaden (hämtad 2019-07-03)

Swedbank, Års- och hållbarhetsredovisning 2018, Stockholm: Swedbank AB

<https://online.swedbank.se/ConditionsEarchive/download?bankid=1111&id=WEBDOC-PRODE29146089>

Tax Foundation, Complexity of the VAT in Europe, 2019 (hämtad 2019-03-21)

<https://taxfoundation.org/vat-complexity-europe/>

Utbegärda handlingar - uppgifter avseende frivillig skattskyldighet, Skatteverket, 2018

Vårdcentraler i privat regi, Ekonomifakta (hämtad 2019-02-27)

<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Valfarden-i-privat-regi/Vard-och-omsorg-i-privat-regi/vardecentraler-i-privat-regi/>

Bilaga 1

Jämförelse mellan direktivet och ML

Denna bilaga innehåller en överblick över de viktigaste reglerna avseende undantag i direktivet respektive ML.

Undantag	Mervärdesskattedirektivet	Mervärdesskattelagen
Fastigheter	<p>Artikel 135</p> <p>1. Medlemsstaterna skall undanta följande transaktioner från skatteplikt:</p> <p>j) Leverans av andra byggnader eller delar därav och den mark de står utom sådana leveranser som avses i artikel 12.1 a.</p> <p>k) Leverans av annan obebyggd mark än sådan mark för bebyggelse som avses i artikel 12.1 b.</p> <p>l) Utarrendering och uthyrning av fast egendom.</p> <p>2. Följande transaktioner skall inte omfattas av undantaget från skatteplikt i punkt 1 l:</p> <p>a) Tillhandahållande av logi, såsom detta definieras i medlemsstaternas lagstiftning, inom hotellbranschen eller branscher med liknande funktion, däribland tillhandahållande av logi i semesterbyar eller på områden som iordningställts för användning som campingplatser.</p> <p>b) Uthyrning av lokaler och platser för parkering av fordon.</p> <p>c) Uthyrning av varaktigt installerad utrustning och maskiner.</p> <p>d) Uthyrning av boxar.</p> <p>Medlemsstaterna får besluta om ytterligare begränsningar av tillämpningsområdet för undantaget i punkt 1 l.</p> <p>Artikel 137</p> <p>1. Medlemsstaterna får medge beskattningsbara personer rätt till valfrihet för beskattning av följande transaktioner:</p> <p>b) Leveranser av byggnader eller delar därav och den mark de står på utom sådana leveranser som avses i artikel 12.1 a.</p> <p>c) Leveranser av annan obebyggd mark än sådan mark för bebyggelse som avses i artikel 12.1 b.</p> <p>d) Utarrendering och uthyrning av fast egendom.</p> <p>2. Medlemsstaterna skall fastställa de närmare villkoren för utövande av den rätt till valfrihet som avses i punkt 1.</p> <p>Medlemsstaterna får inskränka räckvidden av den rätten.</p> <p>Artikel 12</p> <p>1. Medlemsstaterna får anse som beskattningsbar person var och en som tillfälligtvis utför en transaktion som hänför sig till sådana verksamheter som avses i artikel 9.1 andra stycket, särskilt någon av följande transaktioner:</p> <p>a) Leverans före första besittningstagandet av en byggnad eller delar av en byggnad och den mark byggnaden står på.</p> <p>b) Leverans av mark för bebyggelse.</p> <p>Artikel 380</p> <p>Sverige får, på de villkor som gällde i den medlemsstaten på dagen för dess anslutning, fortsätta att tillämpa undantag från skatteplikt för de tillhandahållanden av tjänster av författare, konstnärer och artister som anges i del B punkt 2 i bilaga X och de transaktioner som anges i del B punkterna 1, 9 och 10 i bilaga X, så länge som samma undantag tillämpas i någon av de medlemsstater som ingick i gemenskapen den 31 december 1994.</p>	<p>3 kap. 2 §</p> <p>Från skatteplikt undantas, med de begränsningar som följer av 3 §, omsättning av fastigheter samt överlåtelse och upplåtelse av arrenden, hyresrätter, bostadsrätter, tomträtter, servitutsrätter och andra rättigheter till fastigheter.</p> <p>Undantaget för upplåtelse av nyttjanderätter till fastigheter omfattar också underordnade tillhandahållanden, exempelvis upplåtarens tillhandahållande av gas, vatten, elektricitet, värme och nätutrustning för mottagning av radio- och televisionssändningar, om tillhandahållandet är en del av upplåtelsen av nyttjanderätten</p> <p>3 kap. 3 §</p> <p>Undantaget enligt 2 § omfattar inte</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. upplåtelse eller överlåtelse av maskiner och utrustning som har installerats varaktigt, 2. omsättning av växande skog, odling och annan växtlighet utan samband med överlåtelse av marken, 3. upplåtelse eller överlåtelse av rätt till jordbruksarrende, avverkningsrätt och annan jämförlig rättighet, rätt att ta jord, sten eller andra naturprodukter samt rätt till jakt, fiske eller bete, 4. rumsuthyrning i hotellrörelse eller liknande verksamhet samt upplåtelse av campingplatser och motsvarande i campingverksamhet, 5. upplåtelse av lokaler och andra platser för parkering, inklusive förtöjning och ankring, av transportmedel, 6. upplåtelse av förvaringsboxar, 7. upplåtelse av utrymmen för reklam eller annonsering på fastigheter, 8. upplåtelse för djur av byggnader eller mark, 9. upplåtelse för trafik av väg, bro eller tunnel samt upplåtelse av spåranslagning för järnvägstrafik, 10. korttidsupplåtelse av lokaler och anläggningar för idrottsutövning, 11. upplåtelse av terminalanläggning för buss- och tågtrafik till trafikoperatörer, och 12. upplåtelse till en mobiloperatör av plats för utrustning på en mast eller liknande konstruktion och tillhörande utrymme för teknisk utrustning som omfattas av upplåtelsen. <p>Undantaget enligt 2 § gäller inte heller när en fastighetsägare, ett konkursbo eller en sådan mervärdesskattegrupp som avses i 6 a kap. för stadigvarande användning i en verksamhet som medför skattskyldighet eller som medför rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1, 6, 9, 11, 11 e eller 12 § helt eller delvis hyr ut en sådan byggnad eller annan anläggning, som utgör fastighet. Skatteplikt gäller dock inte om uthyrningen avser stadigvarande bostad. Uthyrning till staten, en kommun, ett kommunalförbund eller ett samordningsförbund som avses i 4 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser är skattepliktig även om uthyrningen sker för en verksamhet som inte medför skattskyldighet eller rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1, 6, 9, 11, 11 e eller 12 §.</p>

Undantag	Mervärdesskattedirektivet	Mervärdesskattelagen
Fastigheter	<p>Bilaga X Del B</p> <p>9. Leverans före första besittningstagande av byggnader eller delar av byggande och den mark de står på samt leverans av mark för bebyggelse som avses i artikel 12.</p> <p>Artikel 391</p> <p>De medlemsstater som tillämpar undantag för skatteplikt för de transaktioner som avses i [artikel 380] får ge beskattningsbara personer rätt att välja att dessa transaktioner ska beskattas.</p>	<p>Skatteplikt gäller dock inte för uthyrning till en kommun, ett kommunalförbund eller ett samordningsförbund, om fastigheten vidareuthyrs av kommunen, kommunalförbundet eller samordningsförbundet för användning en verksamhet som bedrivs av någon annan än staten, en kommun, ett kommunalförbund eller ett samordningsförbund och som inte medför skattskyldighet eller rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1, 6, 9, 11, 11 e eller 12 §. Det som har sagts om uthyrning gäller även för upplåtelse av bostadsrätt.</p> <p>Andra stycket tillämpas också</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. vid uthyrning i andra och tredje hand, 2. vid bostadsrättsshavares upplåtelse av nyttjanderätt till fastighet som innehas med bostadsrätt, och 3. när en byggnad eller annan anläggning som utgör fastighet uppförs eller genomgår omfattande till- eller ombyggnad i syfte att anläggningen helt eller delvis ska kunna hyras ut för sådan verksamhet som avses i andra stycket. <p>I 9 kap. finns särskilda bestämmelser om skattskyldighet för sådan uthyrning, bostadsrättsupplåtelse och upplåtelse av nyttjanderätt som anges i andra och tredje styckena.</p>
Finansiella transaktioner	<p>Artikel 135</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Medlemsstaterna skall undanta följande transaktioner från skatteplikt: <ul style="list-style-type: none"> 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, dvs. 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. <p>Artikel 137</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Medlemsstaterna får medge beskattningsbara personer rätt till valfrihet för beskattning av följande transaktioner: <ol style="list-style-type: none"> a) Sådana finansiella transaktioner som avses i artikel 135.1 b-g. 2. Medlemsstaterna skall fastställa de närmare villkoren för utövande av den rätt till valfrihet som avses i punkt 1. <p>Medlemsstaterna får inskränka räckvidden av den rätten.</p>	<p>3 kap. 9 §</p> <p>Från skatteplikt undantas omsättning av bank- och finansieringstjänster samt sådan omsättning som utgör värdepappershandel eller därmed jämförlig verksamhet.</p> <p>Med bank- och finansieringstjänster avses inte notariatverksamhet, inkassotjänster, administrativa tjänster avseende factoring eller uthyrning av förvaringsutrymmen.</p> <p>Med värdepappershandel förstås</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. omsättning och förmedling av aktier, andra andelar och fordringar, oavsett om de representeras av värdepapper eller inte, och 2. förvaltning av värdepappersfonder enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder och specialfonder enligt lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder
Försäkringar	<p>Artikel 135</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Medlemsstaterna skall undanta följande transaktioner från skatteplikt: <ol style="list-style-type: none"> a) Försäkrings- och återförsäkringstransaktioner, inbegripet tjänster med anknytning till sådana transaktioner som utförs av försäkringsmäklare och försäkringsagenter. 	<p>3 kap. 10 §</p> <p>Från skatteplikt undantas omsättning av försäkrings- och återförsäkringstjänster, inbegripet tjänster som tillhandahålls av försäkringsmäklare eller andra förmedlare av försäkringar och som avser försäkringar eller återförsäkringar.</p>
Vadslagning och lotterier	<p>Artikel 135</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Medlemsstaterna skall undanta följande transaktioner från skatteplikt: <ol style="list-style-type: none"> i) Vadslagning, lotterier och andra former av hasardspel, om inte annat följer av de villkor och begränsningar som fastställs av varje medlemsstat. 	<p>3 kap. 23 §</p> <p>Från skatteplikt undantas omsättning av följande slag av varor och tjänster:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. lotterier, inräknat vadhållning och andra former av spel,

Undantag	Mervärdesskattedirektivet	Mervärdesskattelagen
Kultur-området	<p><i>Periodiska publikationer</i></p> <p>Artikel 111</p> <p>Undantag från skatteplikt med rätt till avdrag för mervärdesskatt som betalats i det föregående ledet får på de villkor som anges i artikel 110 andra stycket fortsätta att tillämpas i följande fall:</p> <p>b) Av Sverige, på leveranser av tidningar, inklusive radio- och kassettidningar för synskadade [...] eller framställning av tidskrifter för ideella organisationer eller tjänster som har samband med sådan framställning,</p> <p>Artikel 110 st. 2</p> <p>De undantag från skatteplikt och reducerade skattesatser som avses i första stycket skall stå i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen och ha antagits av väl definierade sociala skäl och till förmån för slutkonsumenterna.</p>	<p><i>Periodiska publikationer</i></p> <p>3 kap. 13 §</p> <p>Från skatteplikt undantas omsättning av periodiska medlemsblad eller periodiska personaltidningar när en sådan publikation tillhandahålls någon gratis eller mot ersättning tillhandahålls utgivaren, medlemmar eller anställda. Även införsel av en sådan publikation är undantagen från skatteplikt, om publikationen förs in till landet för att tillhandahållas på något av dessa sätt.</p> <p>3 kap. 14 §</p> <p>Från skatteplikt undantas omsättning och införsel av periodiska organisationstidskrifter.</p> <p>Med en organisationstidskrift förstås en publikation</p> <ul style="list-style-type: none"> - som inte är en allmän nyhetstidning, ett medlemsblad eller en personaltidning, och - som väsentligen framstår som ett organ för en eller flera sammanslutningar med det huvudsakliga syftet att verka för ett religiöst, nykterhetsfrämjande, politiskt, miljövärdande, idrottsligt eller försvarsfrämjande ändamål eller att företräda medlemmar med funktionshinder. <p>Som sammanslutning med huvudsakligt syfte att verka för ett idrottsligt ändamål räknas endast sammanslutningar som är anslutna till Sveriges riksidrottsförbund eller Svenska korporationsidrottsförbundet eller som är representerade i Sveriges olympiska kommitté. Som sammanslutning med huvudsakligt syfte att verka för ett försvarsfrämjande ändamål räknas endast sådan sammanslutning som enligt därom gällande föreskrifter erhåller statligt stöd till sin verksamhet.</p> <p>3 kap. 16 §</p> <p>En publikation som anges i 13 och 14 §§ anses som periodisk endast om den enligt utgivningsplanen utkommer med normalt minst fyra nummer om året.</p> <p>3kap. 17 §</p> <p>Undantagen i 13 och 14 §§ omfattar även radio- och kassettidningar.</p> <p>3 kap. 18 §</p> <p>Från skatteplikt undantas omsättning av program och kataloger för egen verksamhet som inte i sig medför skattskyldighet eller rätt till återbetalning av ingående skatt enligt 10 kap. 9-13 §§.</p> <p>3 kap. 19 §</p> <p>Från skatteplikt undantas omsättning av tjänster som</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. avser införande eller ackvisition av annonser i periodiska medlemsblad, personaltidningar och organisationstidskrifter som anges i 13 och 14 §§, eller 2. tillhandahålls en utgivare av sådana publikationer som avses i 1 på uppdrag av honom, om tjänsterna - avser framställning av publikationen, varmed förstås mångfaldigandet eller de tekniska tjänster som krävs för mångfaldigandet av publikationen, eller - avser distribution av upplagan eller någon annan åtgärd som naturligt hänger samman med framställningen. <p>Från skatteplikt undantas även tjänster som avser införande av annonser i sådana publikationer som anges i 18 §.</p>

Undantag	Mervärdesskattedirektivet	Mervärdesskattelagen
Kultur-område	<p><i>Kultur</i></p> <p>Artikel 132</p> <p>1. Medlemsstaterna skall undanta följande transaktioner från skatteplikt:</p> <p>n) Vissa tillhandahållanden av kulturella tjänster och leveranser av varor med nära anknytning därtill vilka görs av offentlighets- eller av andra kulturella organ som är erkända av medlemsstaten i fråga.</p> <p>Artikel 133 och 134 återges sist i tabellen.</p> <p>Artikel 380</p> <p>Sverige får, på de villkor som gällde i den medlemsstaten på dagen för dess anslutning, fortsätta att tillämpa undantag från skatteplikt för de tillhandahållanden av tjänster av författare, konstnärer och artister som anges i del B punkt 2 i bilaga X [...], så länge som samma undantag tillämpas i någon av de medlemsstater som ingick i gemenskapen den 31 december 1994.</p> <p>Bilaga X del B</p> <p>2. Tillhandahållande av tjänster av författare, konstnärer, artister, jurister och andra fria yrkesutövare utom inom medicinska och paramedicinska yrken, med undantag av följande tillhandahållanden: [...].</p> <p>Artikel 391</p> <p>De medlemsstater som tillämpar undantag för skatteplikt för de transaktioner som avses i [artikel 380] får ge beskattningsbara personer rätt att välja att dessa transaktioner ska beskattas.</p> <p><i>Public service</i></p> <p>Artikel 132</p> <p>1. Medlemsstaterna skall undanta följande transaktioner från skatteplikt:</p> <p>q) Icke-kommersiell verksamhet som utförs av offentliga radio- och televisionorgan.</p>	<p><i>Kultur</i></p> <p>3 kap. 11 §</p> <p>Från skatteplikt undantas följande slag av omsättning:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. en utövande konstnärs framförande av ett sådant litterärt eller konstnärligt verk som omfattas av lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, 2. tillhandahållande i biblioteksverksamhet av böcker, tidskrifter, tidningar, ljud- och bildupptagningar, reproduktioner av bildkonst samt bibliografiska upplysningar, om verksamheten bedrivs av eller fortlöpande i mer än ringa omfattning understöds av det allmänna, 3. förvaring och tillhandahållande i arkivverksamhet av arkivhandlingar och uppgifter ur sådana handlingar, om verksamheten bedrivs av eller fortlöpande i mer än ringa omfattning understöds av det allmänna, 4. anordnande i museiverksamhet av utställningar för allmänheten och tillhandahållande i museiverksamhet av föremål för utställningar, om verksamheten bedrivs av eller fortlöpande i mer än ringa omfattning understöds av det allmänna, 5. av det allmänna understödd folkbildningsverksamhet som tillhandahålls av studieförbund, och 6. kulturbildningsverksamhet som bedrivs av kommun. <p><i>Public service</i></p> <p>3 kap. 20 §</p> <p>Från skatteplikt undantas omsättning i verksamhet för produktion och ut-sändning av radio- och televisionsprogram, om verksamheten huvudsakligen finansieras genom statsanslag.</p>
Offentliga postväsendet	<p>Artikel 132</p> <p>1. Medlemsstaterna skall undanta följande transaktioner från skatteplikt:</p> <p>a) Tjänster och därmed förenade varuleveranser som tillhandahålls av det offentliga postväsendet, med undantag för persontransporter och telekommunikationstjänster.</p> <p>Artikel 135</p> <p>1. Medlemsstaterna skall undanta följande transaktioner från skatteplikt:</p> <p>h) Leverans till nominella värdet av frimärken giltiga för posttjänster inom respektive medlemsstats territorium, skattemärken och andra liknande märken.</p>	<p>3 kap. 20 a §</p> <p>Från skatteplikt undantas omsättning av</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. posttjänster som ingår i den samhällsomfattande posttjänsten enligt postlagen (2010:1045), till den del de tillhandahålls av någon som med stöd av samma lag är utsedd att tillhandahålla hela eller delar av denna tjänst, och 2. frimärken som tillhandahålls till det nominella värdet och som är giltiga som betalningsmedel för posttjänster som avses i 1. <p>Omsättning av posttjänster för vilka villkoren förhandlats individuellt omfattas dock inte av undantaget i första stycket 1.</p>

Undantag	Mervärdesskattedirektivet	Mervärdesskattelagen
<p>Vård, omsorg och utbildning</p>	<p><i>Vård och omsorg</i></p> <p>Artikel 111</p> <p>Undantag från skatteplikt med rätt till avdrag för mervärdesskatt som betalats i det föregående ledet får på de villkor som anges i artikel 110 andra stycket fortsätta att tillämpas i följande fall:</p> <p>b) Av Sverige [...] av läkemedel till sjukhus eller av läkemedel som säljs mot recept</p> <p>Artikel 132</p> <p>1. Medlemsstaterna skall undanta följande transaktioner från skatteplikt:</p> <p>b) Sjukhusvård och sjukvård samt transaktioner nära knutna till dessa, som utförs av offentligrättsliga organ eller under jämförbara sociala betingelser av sjukhus, centrum för medicinsk behandling eller diagnos och andra i vederbörlig ordning erkända inrättningar av liknande art.</p> <p>c) Sjukvårdande behandling som ges av medicinska eller paramedicinska yrkesutövare såsom dessa definieras av medlemsstaten i fråga.</p> <p>d) Leveranser av organ, blod och mjölk från människor.</p> <p>e) Tillhandahållande av tjänster av tandtekniker inom ramen för deras yrkesutövning samt leveranser av tandproteser av tandläkare och tandtekniker.</p> <p>g) Tillhandahållanden av tjänster och leveranser av varor med nära anknytning till hjälparbete eller socialt trygghetsarbete, däribland sådana som görs av ålderdomshem, av offentligrättsliga organ eller av andra organ som av medlemsstaten i fråga är erkända som organ av social karaktär.</p> <p>h) Tillhandahållanden av tjänster och leveranser av varor med nära anknytning till skydd av barn och ungdomar vilka görs av offentligrättsliga organ eller andra organ som av medlemsstaten i fråga är erkända som organ av social karaktär.</p> <p>k) Tillhandahållande av personal av religiösa eller filosofiska institutioner för de verksamheter som avses i b, g, h och i, i syfte att ge själavård.</p> <p>p) Transport av sjuka eller skadade personer i för ändamålet särskilt utformade fordon vilken utförs av organ med vederbörligt tillstånd.</p> <p>Artikel 133 och 134 återges sist i tabellen.</p>	<p><i>Vård och omsorg</i></p> <p>3 kap. 4 §</p> <p>Från skatteplikt undantas omsättning av tjänster som utgör sjukvård, tandvård eller social omsorg samt tjänster av annat slag och varor som den som tillhandahåller vården eller omsorgen omsätter som ett led i denna.</p> <p>Undantaget omfattar även</p> <ul style="list-style-type: none"> - kontroller och analyser av prov som tagits som ett led i sjukvården eller tandvården, och - omsättning av dentaltekniska produkter och av tjänster som avser sådana produkter, när produkten eller tjänsten tillhandahålls av tandläkare eller tandtekniker. <p>Undantaget gäller inte omsättning av glasögon eller andra synhjälpmedel även om varorna omsätts som ett led i tillhandahållandet av sjukvård.</p> <p>Undantaget gäller inte omsättning av varor när de omsätts av apotekare eller receptarier. Beträffande omsättning av läkemedel som lämnas ut enligt recept eller säljs till sjukhus finns särskilda bestämmelser i 23 § 2.</p> <p>Undantaget gäller inte vid vård av djur</p> <p>3 kap. 5 §</p> <p>Med sjukvård förstås åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda eller behandla sjukdomar, kroppsfel och skador samt vård vid barnsövd,</p> <ul style="list-style-type: none"> - om åtgärderna vidtas vid sjukhus eller någon annan inrättning som drivs av det allmänna eller, inom enskild verksamhet, vid inrättningar för slutna vård, eller - om åtgärderna annars vidtas av någon med särskild legitimation att utöva yrke inom sjukvården. <p>Med sjukvård förstås även sjuktransporter som utförs med transportmedel som är särskilt inrättade för sådana transporter.</p> <p>Med sjukvård jämställs medicinskt betingad fotvård</p> <p>3 kap. 6 §</p> <p>Med tandvård förstås åtgärder för att förebygga, utreda eller behandla sjukdomar, kroppsfel och skador i munhålan.</p> <p>3 kap. 7 §</p> <p>Med social omsorg förstås offentlig eller privat verksamhet för barnomsorg, äldreomsorg, stöd och service till vissa funktionshindrade och annan jämförlig social omsorg</p> <p>3 kap. 23 §</p> <p>Från skatteplikt undantas omsättning av följande slag av varor och tjänster:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Läkemedel som lämnas ut enligt recept eller säljs till sjukhus eller förs in i landet i anslutning till sådan utlämning eller försäljning, 3. modersmjölk, blod eller organ från människor,

Undantag	Mervärdesskattedirektivet	Mervärdesskattelagen
Vård, omsorg och utbildning	<p><i>Utbildning</i></p> <p>Artikel 132</p> <p>1. Medlemsstaterna skall undanta följande transaktioner från skatteplikt:</p> <p>i) Undervisning och fostran av barn och ungdomar, skolundervisning, universitetsutbildning, yrkesutbildning och fortbildning samt tillhandahållande av tjänster och leverans av varor med nära anknytning därtill, som utförs av offentligt rättsliga organ med detta syfte eller av andra organ som av medlemsstaten i fråga är erkända som organ med liknande syften.</p> <p>j) Undervisning som ges privat av lärare och som avser skolundervisning eller universitetsutbildning.</p> <p>Artikel 133 och 134 återges sist i tabellen.</p>	<p><i>Utbildning</i></p> <p>3 kap. 8 §</p> <p>Från skatteplikt undantas omsättning av tjänster som utgör</p> <p>1. grundskole-, gymnasieskole- eller högskoleutbildning, om utbildningen anordnas av det allmänna eller en av det allmänna för utbildningen erkänd utbildningsanordnare, och</p> <p>2. utbildning som berättigar studerande till studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395) eller till a) statsbidrag som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten för</p> <ul style="list-style-type: none"> - kortare studier om funktionshinder, - kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionshinder, och - studier inom särskild utbildning för vuxna, eller <p>b) statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska.</p> <p>Undantaget från skatteplikt enligt första stycket omfattar även omsättning av varor och tjänster som omsätts som ett led i utbildningen.</p> <p>Utbildning som tillhandahålls av utbildare mot ersättning från en uppdragsgivare som själv utser de personer som ska utbildas (uppdragsutbildning) omfattas av undantaget endast om utbildningen ingår i en av uppdragsgivaren bedriven egen utbildning enligt första stycket.</p>
Ideella föreningar	<p>Artikel 132</p> <p>1. Medlemsstaterna skall undanta följande transaktioner från skatteplikt:</p> <p>l) Tillhandahållanden av tjänster och leveranser av varor med nära anknytning därtill som görs till medlemmarna i deras gemensamma</p> <p>intresse av organisationer som utan vinstsyfte verkar i politiskt, fackligt, religiöst, patriotiskt, filosofiskt, filantropiskt eller medborgerligt syfte, mot en medlemsavgift som bestäms i enlighet med organets stadgar, förutsatt att undantaget inte kan befaras vålla snedvridning av konkurrensen.</p>	<p>4 kap. 8 §</p> <p>Som ekonomisk verksamhet räknas inte en verksamhet som bedrivs av en ideell förening eller ett registrerat trossamfund, när inkomsten av verksamheten utgör sådan inkomst av näringsverksamhet för vilken skattskyldighet inte föreligger för föreningen eller trossamfundet enligt 7 kap. 3 § inkomstskattelagen (1999:1229).</p> <p>Vad som sägs i första stycket om ideella föreningar gäller också för sådan förening som omfattas av 4 kap. 2 § lagen (1999:1230) om ikraftträdande av inkomstskattelagen (1999:1229).</p>
Idrott	<p>Artikel 132</p> <p>1. Medlemsstaterna skall undanta följande transaktioner från skatteplikt:</p> <p>m) Vissa tillhandahållanden av tjänster med nära anknytning till idrottslig eller fysisk träning vilka görs av organisationer utan vinstsyfte till personer som ägnar sig åt idrott eller fysisk träning.</p> <p>Artikel 133 och 134 återges sist i tabellen.</p> <p>Artikel 380</p> <p>Sverige får, på de villkor som gällde i den medlemsstaten på dagen för dess anslutning, fortsätta att tillämpa undantag från skatteplikt för [] de transaktioner som anges i del B punkterna 1, 9 och 10 i bilaga X, så länge som samma undantag tillämpas i någon av de medlemsstater som ingick i gemenskapen den 31 december 1994.</p> <p>Bilaga X del B</p> <p>1. Uttagande av inträdesavgifter till sportevenemang.</p> <p>Artikel 391</p> <p>De medlemsstater som tillämpar undantag för skatteplikt för de transaktioner som avses i [artikel 380] får ge beskattningsbara personer rätt att välja att dessa transaktioner ska beskattas.</p>	<p>3 kap. 11 a §</p> <p>Från skatteplikt undantas omsättning av tjänster varigenom någon bereds tillträde till idrottsligt evenemang eller tillfälle att utöva idrottslig verksamhet. Från skatteplikt undantas vidare omsättning av tjänster som har omedelbart samband med utövandet av den idrottsliga verksamheten om dessa tjänster omsätts av den som tillhandahåller den idrottsliga verksamheten.</p> <p>Undantaget gäller endast om tjänsterna omsätts av staten eller en kommun eller av en förening i de fall verksamheten inte anses som ekonomisk enligt 4 kap. 8 §.</p>

Artikel 133

Medlemsstaterna får, när det gäller andra organ än offentligrättsliga organ, i varje enskilt fall göra undantagen i artikel 132.1 b, g, h, i, l, m och n beroende av att ett eller flera av följande villkor är uppfyllda:

- a) Organen i fråga får inte ha som mål att systematiskt sträva efter att uppnå vinst, och vinster som ändå uppstår får inte delas ut utan skall avsättas för bibehållande eller förbättring av de tjänster som tillhandahålls.
- b) Organen i fråga skall ledas och förvaltas på huvudsakligen frivillig basis av personer som inte har något direkt eller indirekt intresse, vare sig själva eller genom en mellanman, av verksamhetens resultat.
- c) De priser som organen sätter skall vara godkända av de offentliga myndigheterna eller inte överstiga sådana priser eller, när det gäller transaktioner vars pris inte är föremål för godkännande, vara lägre än de priser som debiteras för liknande tjänster av kommersiella företag som måste betala mervärdesskatt.
- d) Undantagen får inte befaras vålla snedvridning av konkurrensen till skada för kommersiella företag som måste betala mervärdesskatt.

De medlemsstater som i enlighet med bilaga E i direktiv 77/388/EEG den 1 januari 1989 tog ut mervärdesskatt på de transaktioner som avses i artikel 132.1 m och n kan även tillämpa de villkor som anges i första stycket led d i den här artikeln när undantag medges för den leverans av varor eller det tillhandahållanden av tjänster som utförs av offentligrättsliga organ.

Artikel 134

Tillhandahållande av tjänster eller leverans av varor skall i följande fall inte omfattas av undantaget från skatteplikt som avses i artikel 132.1 b, g, h, i, l, m och n:

- a) När transaktionerna inte är absolut nödvändiga för att de undantagna transaktionerna skall kunna utföras.
- b) När det grundläggande syftet med transaktionerna är att vinna ytterligare intäkter åt organet genom transaktioner som utförs i direkt konkurrens med kommersiella företag som måste betala mervärdesskatt.

Bilaga 2 Moms på bostadshyror - beräkningsmetod

Den offentligfinansiella effekten (statisk) för basbreddningen avseende bostadshyror erhålls genom att subtrahera den ingående momsen på kostnaderna för fastighetsägarna från den utgående momsen på hyresintäkterna för desamma. Hur dessa två delar beräknas i rapporten förklaras nedan.

Ingående moms

Ägare av hyresfastigheter har kostnader som kan delas upp i fyra olika typer: nybyggnation, ombyggnation, driftkostnader samt underhållskostnader.

Nybyggnation och ombyggnation

SCB (nationalräkenskaperna), fördelar fasta bruttoinvesteringar på fasta tillgångar för bostäder i fyra olika kategorier, två av dessa är *permanentbostäder*, *nybyggnation* och *permanentbostäder*, *ombyggnation*. Dessa ger bruttoinvesteringarna för nybyggnation och ombyggnation för alla typer av bostäder, i löpande priser. Därmed måste en ytterligare fördelning ske för att erhålla investeringssiffor endast för hyresrätter.

Nybyggnationsinvesteringarna avser alla typer av bostäder och behöver därför fördelas först på andelen flerbostadshus och sedan på andelen färdigställda hyresrätter i flerbostadshus och småhus. Detta för att fånga endast de investeringar som avser nybyggda hyreslägenheter för respektive år. Ombyggnadsinvesteringarna fördelas på andelen hyresrätter av totalt bestånd. Statistik avseende antalet lägenheter totalt hämtas från SCB.

$$\text{Nybyggnadsinvesteringar, hyresrätt} = \text{permanentbostäder, nybyggnation} \\ * \text{andel flerbostadshus} * \text{andel färdigställda hyresrätter}$$

$$\text{Ombyggnadsinvesteringar, hyresrätt} = \text{permanentbostäder, ombyggnation} \\ * \text{andel hyresrätt av totalt bestånd}$$

Genom att tillämpa ovan metod uppstår en viss risk för skevhet i materialet. Då investeringssiffrorna för perioden 1999–2016 är värdet på totala investeringar i bostäder och andelen hyresrätter utgörs av antal, går det inte med säkerhet att beskriva det exakta värdet på investeringarna som tillfaller hyresrätter. Exempelvis, i ett hypotetiskt fall, skulle alla investeringar ett år kunna hänföras till endast hyresrätter, vilket med använd metod skulle resultera i en underskattning. Även om en sådan fördelning är orealistisk, bör det ändå noteras.

Drift och underhåll

Drift och- underhållskostnader hämtas från SCB:s intäkts- och kostnadsundersökning, för flerbostadshus (IKU). Undersökningen genomfördes inte 2014 och 2016. Kostnaderna för dessa år har extrapolerats med den genomsnittliga procentuella kostnadsutvecklingen för tidsserien. Eftersom moms inte utgår på personalkostnader eller försäkringar, har driftkostnaden för administration och försäkring exkluderats. Uppgifterna avseende administration för den privata undersökningen redovisas tillsammans med skötselkostnader. Den privata administrationsposten har beräknats via fördelningen av motsvarande kostnader för allmännyttan.

Den totala bostadsarean har beräknats genom att multiplicera den genomsnittliga bostadsytan för hyresrätter med antalet hyreslägenheter. SCB redovisar genomsnittlig bostadsarea för hyresrätter mellan åren 2006–2013. Genomsnittet av tillgängliga uppgifter är 71 kvm, vilket har använts för åren där bostadsyta saknas. Den genomsnittliga bostadsytan är stabil under tidsserien.²⁴¹

SCB sammanställer antalet lägenheter uppdelat på ägarkategori. Detta underlag finns endast att tillgå mellan 2013–2018. Under denna tidsperiod var fördelningen av lägenheter mellan allmännyttan och privata fastighetsägare i genomsnitt 50 procent. Samma fördelning har legat till grund för beräkningarna av drift- och underhållskostnader, för respektive år.

Kostnaden beräknas därefter genom att multiplicera drift- och underhållskostnader med respektive andel bostadsarea. Produkten utgör den totala kostnaden för drift och underhåll. IKU undersökningen visar endast driftkostnader för totalyta. Eftersom beräkningarna baseras på bostadsyta överskattas drift- och underhållskostnaden och därmed ingående moms. Det innebär att beräkningen av nettomomseffekten å andra sidan kan underskattas.

$$\text{Drift- och underhållskostnad, allmännyttan} = \text{drift- och underhållskostnad/kvm/år} \\ * \text{ total bostadsarea, hyresrätt}$$

$$\text{Drift- och underhållskostnad, privat} = \text{drift- och underhållskostnad/kvm/år} \\ * \text{ total bostadsarea, hyresrätt}$$

$$\text{Total drift- och underhållskostnad} = \text{drift- och underhållskostnad (allmännyttan)} \\ + \text{drift- och underhållskostnad (privat)}$$

Dessa tre poster nybyggnadsinvesteringar, ombyggnadsinvesteringar och drift- och underhållskostnader utgör tillsammans det totala underlaget för ingående moms som fastighetsägarna skulle få dra av vid en basbreddning som omfattar bostadshyror. Eftersom investeringskostnader är belagda med moms beräknas den ingående momsen med 20 procent av underlaget.

$$\text{Totalt underlag för ingående moms} = \text{nybyggnadsinvesteringar, hyresrätt} \\ + \text{ombyggnadsinvesteringar, hyresrätt} + \text{driftkostnad, hyresrätt}$$

Utgående moms

Intäktssidan beräknas genom att använda genomsnittshyran för riket multiplicerat med det totala antalet hyreslägenheter. SCB tillhandahåller även uppgifter om kallhyra för hyresrätter. Skillnaden mellan genomsnittshyran och kallhyran utgörs av energikostnader. Skatteverket har i ett ställningstagande ansett att en ”hyresvärds tillhandahållande av el, gas eller vatten till hyresgästerna ingår normalt i hyran av fastigheten”.²⁴² De olika hyresuppgifterna kan således antingen leda till en underskattning av hyresintäkten vid användandet av kallhyra samt en överskattning vid användandet av genomsnittshyra. Med hänsyn till att Skatteverket anser att energikostnaden normalt ingår i hyran, bedöms att uppgifterna för genomsnittshyra i större utsträckning beskriva fastighetsägarnas hyresintäkter.

$$\text{Hyresintäkt} = \text{genomsnittlig årsbyra, hyresrätt} * \text{antal hyresrätter}$$

²⁴¹ Exempelvis har den genomsnittliga bostadsytan för Sveriges Allmännyttas (SABO) hyresrätter endast förändrats 1 kvm perioden 1991–2017.

²⁴² Skatteverket, En hyresvärds tillhandahållande av el, gas eller vatten; mervärdesskatt, 2018.

Beräkningarna bygger på ett antagande om att fastighetsägarna inte skulle kunna vältra över momsen helt på hyresgästerna. Därför beräknas den utgående momsen med 20 procent av den totala befintliga hyresintäkten. Detta resulterar i att nettohyresintäkterna blir lägre i en situation med moms eftersom fastighetsägaren antas bära hela kostnaden. Hur stor del av momsen som på sikt bärs av företag respektive konsumenter kommer att påverkas dels av konsumentens preferenser, dels av respektive företags kostnadsstruktur. Sammantaget påverkas också effekten på de offentliga finanserna.

Den statiska offentligfinansiella effekten av en basbreddning där bostadshyror beläggs med sex procent utgående moms skulle enligt våra beräkningar vara negativ. Den ingående momsen som fortsatt beläggs med standardskattesatsen (25 procent) kommer således totalt sett att vara större än den utgående momsen på sex procent. Om utgående moms istället skulle sättas till 25 procent skulle de offentliga finanserna förstärkas under samtliga observerade år (1999–2016). Att den utgående momsen är högre än den ingående sett över tid är rimligt, då fastighetsägarna på längre sikt måste ha större intäkter för att täcka sina kostnader.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00