

Finansminister Magdalena Andersson
Näringsminister Ibrahim Baylan
Skatteutskottet

Stockholm 2019-02-01

En ändamålsenlig momshantering av befarade kundförluster

– Hemställan om lagändring

1. Sammanfattning

Gällande bestämmelser i mervärdesskattelagen (ML) avseende justering av utgående mervärdesskatt (moms) vid kundförluster tolkas mycket restriktivt. För att få korrigera den utgående momsen krävs i praktiken att företagen visar att köparen är försatt i konkurs. Det leder till stora likviditetspåfrestningar och kostnader för företag. Tillämpningen har inte anpassats efter samhällets utveckling utan är föråldrad och står i strid med flera av momsens ändamål och syften. Detta är särskilt betungande för de små och medelstora företagen. Genom den växande e-handeln sker allt fler köp på avbetalning och faktura vilket gör problemet större. Det bör därför förtydligas i mervärdesskattelagen att beskattningsunderlaget får justeras även vid befarade kundförluster. För fordringar av mindre värde bör dessutom en schablonregel införas i syfte att minska företagens administrativa börda. Förslaget åtgärdar en felaktig tillämpning av reglerna då företag inte ska stå risken och kostnaden för skatten utan enbart risken för ersättningen för varan eller tjänsten.

2. Bakgrund och problembeskrivning

Moms är en generell konsumtionsskatt vilken som utgångspunkt omfattar samtliga omsättningar av varor och tjänster. Syftet är att skatten ska belasta slutkonsumenten. Detta åstadkoms genom att en skattskyldig köpare ska kunna dra av den exakta skatt som den skattskyldige i det föregående ledet i transaktionskedjan har debiterat. Inom momsområdet utgör således neutralitetsprincipen en grundbult. Principen ger uttryck för att skatten inte till någon del ska belasta företagen – vilka endast agerar oavlönade uppbördsmän åt staten – utan till fullo ska belasta slutkonsumenten.¹

I den första samlade studien över de svenska momsreglernas utveckling från 1969 till idag har docent Pernilla Rendahl sammanställt de bakomliggande syftena och ändamålen med momsbeskattning;²

¹ Det har till och med diskuterats i förarbetena (prop. 1968:100) om inte de skattskyldiga ska få ersättning för sitt arbete med momsen. Se även Kleerup i *Näringslivet och skattefrågorna: konkurrenskraft, rättssäkerhet, välstånd*, s. 89.

² Rendahl, P, *Är mervärdesskatten en konsumtionsskatt eller företagsskatt?* s. 9 f.

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

I mervärdesskattelagen finns regler som hanterar situationen där ett företag inte får betalt för sina varor eller tjänster och därför har redovisat moms till ett högre belopp än vad som faktiskt kan uppbäras (se 7 kap. 6 § och 13 kap. 24 och 25 §§). Dessa regler, vilka beskrivs utförligare under avsnitt 3 nedan, innebär dels att ett företag i sådana situationer har rätt att sätta ned beskattningsunderlaget i motsvarande mån, dels att företaget på nytt ska redovisa beloppet om betalning efter en sådan nedsättning trots allt flyter in. Reglerna samspelar således och tycks möjliggöra ett system där företag (oavlönade uppördsmän) inte drabbas hårdare än nödvändigt för det fall att den som slutligen ska bära skatten inte fullgör sina åligganden. Det kan i sammanhanget noteras att företagen redan lider ekonomisk skada av den uteblivna betalningen. Att de därutöver även belastas av kostnaden för momsen – vilken är någon annans skatt – är en icke avsedd effekt som närmast fungerar som ett ”straff”. Rätteligen är det staten som ska stå risken för en utebliven skattebetalning.

Dagens tillämpning av dessa regler är emellertid så pass restriktiv att detta samspel förfelas. För att få justera den utgående momsen vid kundförluster krävs det nämligen i princip att kunden är försatt i konkurs då det anses krävas att det rör sig om en *konstaterad* förlust för att beskattningsunderlaget ska kunna sättas ned. Det innebär i praktiken att företag, för varje enskild fordran, måste vidta långtgående åtgärder för att få in betalningen. För fordringar som endast uppgår till små belopp är detta emellertid inte praktiskt görbart då indrivningskostnaderna överstiger beloppet som kan väntas inlyfta med anledning av åtgärderna. Den del av beloppet som utgör moms belastar således borgenären, trots att det är gäldenären som ska stå för skatten. Tillämpningen förhindrar således flera av de ändamål som nämnts ovan och är ett hinder mot bl.a. tillväxt och konkurrenskraft.

Svenskt Näringsliv erfar att ett stort antal företag har höga kostnader för bevakning och administration med anledning av befarade kundförluster. Flera företag vittnar om hur de – trots att de kan visa att gäldenären med stor sannolikhet inte kommer att betala skulden – inte får justera den utgående momsen. De åtgärder som har vidtagits för att visa att en person t.ex. är oanträffbar anses inte tillräckliga då det inte är visat att personen saknar tillgångar. Vanliga typer av fordringar i sådana situationer är bl.a. TV och mobilabonnemang,

elräkningar och olika streamingtjänster. I dessa sammanhang tar många företag helt enkelt kostnaden för momsen då de bedömer att det är kostsammare att försöka driva in beloppet. Enligt Svenskt Näringslivs mening är detta oacceptabelt. Genom framväxten av den digitala handeln där köp vanligtvis sker på faktura eller avbetalning kommer problemet dessutom att få allt större betydelse.

3. Gällande rätt

Om betalning helt eller delvis uteblir följer det av mervärdesskattedirektivets art. 90 att beskattningsunderlaget ska sättas ned i motsvarande omfattning. Av artikelns andra stycke framgår dock att medlemsstaterna har möjlighet att, på eget initiativ, avvika från bestämmelsen. Således har Sverige ett stort utrymme att bestämma hur kundförluster mervärdesskatterättsligt ska behandlas.

I svensk rätt återfinns implementeringen i 7 kap. 6 § 4 st. ML: ”*Om en förlust uppkommer på den skattskyldiges fordran som avser ersättning för en vara eller en tjänst (kundförlust), får han minska beskattningsunderlaget med beloppet av förlusten.*” En nedsättning av beskattningsunderlaget är emellertid inte definitiv. Bestämmelsen i 7 kap. kompletteras nämligen av 13 kap. 24 och 25 §§. Av de paragraferna framgår att om betalning inkommer efter det att beskattningsunderlaget har satts ned, ska det avdragna beloppet på nytt redovisas. Systemet är på så sätt logiskt och möjliggör ett väl fungerande samspel mellan de olika bestämmelserna i mervärdesskattelagen där företagen slipper stå risken för någon annans skatt.

Möjligheten till ett effektivt samspel är emellertid kraftigt motverkad av den restriktiva tolkning av 7 kap. 6 § 4 st. ML som Skatteverket och domstolarna tillämpar. Enligt verkets rättsliga vägledning framgår att något utrymme enligt mervärdesskattelagen att medge en nedsättning av beskattningsunderlaget i andra fall än när kundförlusten är konstaterad inte anses finnas. För att så ska vara fallet krävs enligt Skatteverket att säljaren har vidtagit de indrivningsåtgärder som krävs för att få betalt av kunden eller på annat sätt kan visa att kunden saknar ekonomiska möjligheter att betala skulden i det enskilda fallet. Det kan ske genom att det t.ex. finns ett konkursbeslut.

Vid redovisningen av kundfordringar gäller följande. Om det är fråga om en fordran som är en omsättningstillgång ska den enligt 4 kap. 9 § årsredovisningslagen redovisas enligt lägsta värdets princip. Det innebär bl.a. att hänsyn ska tas inte bara till konstaterade utan även befarade kundförluster. Hur redovisningen ska ske utvecklas i god redovisningssed. Detaljerna skiljer sig något åt beroende på vilket regelverk företaget tillämpar men den gemensamma utgångspunkten är att befarade förluster ska beaktas, se vidare BFN K2 punkt 13.5, BFN K3 punkt 11.16 och 11.17 samt RFR 2 avseende undantag och tillägg till IFRS 9.

4. Skäl för ändring

I sammanhanget är en naturlig utgångspunkt att företag vidtar de åtgärder som kan anses vara ekonomiskt försvarbara. Av detta följer att det inte kan förväntas att företag ska vidta indrivningsåtgärder om det ekonomiska utfallet kan förväntas bli negativt. Om kostnaden för

indrivningsåtgärder överstiger vad som kan förväntas inflyta till följd av åtgärderna kommer företag sannolikt inte att vidta åtgärderna. Med beaktande av bl.a. momsens syften och ändamål förefaller det vidare självklart att de åtgärder som företag vidtar med anledning av kundförluster inte bör styras utifrån Skatteverkets tolkning av mervärdesskattelagens krav på bevisning utan utifrån affärsmässiga överväganden. Dessutom bör även samhällsekonomiska och socialpolitiska överväganden göras. Exempelvis uppmärksammas allt oftare att fler personer, särskilt unga människor, har obetalda skulder. Att vidta indrivningsåtgärder och på så sätt bidra till att dessa personer får betalningsanmärkningar med de problem som medföljer inger betänkligheter – även om regelverket idag förutsätter att företagen ska jaga dessa personer skoningslöst.

Att företag – vilka endast agerar oavlönade uppbördsmän – tvingas vidta sådana oproportionerliga åtgärder för att undgå att betala någon annans skatt kan ifrågasättas på både principiella och samhällsekonomiska grunder. Enligt dagens mycket restriktiva tillämpning krävs dock detta av företagen på grund av vaga uttalanden i förarbeten som gjordes för mer än 25 år sedan och som inte anpassats efter dagens verklighet. Dessutom saknar uttalandena förankring i lagtextens ordalydelse.

Kundförluster är naturligtvis inte enbart ett mervärdesskatterättsligt problem. Då beviskraven för förekomsten av kundförluster bör vara lika för inkomst- och mervärdesbeskattnings bör inspiration kunna hämtas från hur kundförluster hanteras inkomstskatterättsligt (även om rättsföljderna är olika). Detta särskilt då det varken inkomst- eller mervärdesskatterättsligt finns särskilda värderingsregler avseende kundfordringar och de båda systemen anger att det är god redovisningssed som ska ligga till grund för när en kundförlust ska medföra ett avdrag (se 14 kap. 2 § IL och 13 kap. 25 § ML).

Vid inkomstbeskattnings läggs redovisningen till grund för bedömningen.³ Skatteverket har i sammanhanget uttryckt att företaget ska visa att god redovisningssed har följts och att bedömningen ska vara objektiv och baseras på rimliga och verifierbara uppgifter.⁴ Motsvarande utgångspunkt bör lämpligen kunna tas avseende moms. Emellertid framstår det som uppenbart att dagens restriktiva tillämpning av kundförluster strider mot flera av momsens identifierade syften och ändamål. I sammanhanget bör det även uppmärksammas att momsens EU-rättsliga grund medför att en ändamålsenlig tolkning ska göras.⁵

En lagändring i enlighet med förslaget torde endast ha marginell, om någon, budgetpåverkan och är i så fall en konsekvens av att förslaget återställer en felaktig tillämpning. Staten ska inte tjäna på en tillämpning i strid med syftena där företag tvingas stå risken för slutkonsumentens skatt. I grund och botten rör det sig, för staten, endast om en ”timing-fråga” där de åtgärder som företag vidtar inte bör styras utifrån Skatteverkets tolkning av mervärdesskattelagens krav på bevisning utan utifrån affärsmässiga överväganden och momsens ändamål och syften.

³ Se t.ex. Skatteverkets nyligen publicerade ställningstagande Nedskrivning för förväntade kreditförluster på fordringar som inte är kapitaltillgångar vid tillämpning av den internationella redovisningsnormgivningen, 2018-11-29, Dnr: 202 487489-18/111.

⁴ Ibid.

⁵ Se t.ex. Kristoffersson, E och Rendahl, P, Textbook on EU VAT s. 27 ff.

Dagens tillämpning förfelar momsens syften och hämmar näringslivets utveckling. Den restriktiva tillämpningen innebär en oproportionerlig börda för företag genom de höga krav som ställs för att kunna göra en justering av utgående moms vid kundförlust. Särskilt med beaktande av att senare betalningar av en fordran som satts ned ska redovisas på nytt (och beskattas) är den restriktiva tolkning som accepteras vid tillämpningen hos Skatteverket och domstolar oskälig.

5. Förslag till ändringar

Befarad kundförlust

För att åstadkomma ett väl fungerande, rimligt, momssystem bör det genom en särskild reglering i mervärdesskattelagen förtydligas att även en *befarad* kundförlust får ligga till grund för en minskning av beskattningsunderlaget. Det är den skattskyldige som bör bära bevisbördan för att en kundförlust är befarad. Det ska vid bedömningen fästas särskild vikt vid huruvida åtgärder som framstår som skäliga i förhållande till fordringens storlek och ålder har vidtagits i det enskilda fallet. Bedömningen ska vara objektiv och basera sig på rimliga och verifierbara uppgifter. Som huvudregel ska en befarad kundförlust anses föreligga om kundförlusten, i enlighet med god redovisningssed, har tagits upp i företagets räkenskaper.

Schablonregel

Det är dessutom lämpligt att en schablonregel införs som är lätt att tillämpa för fordringar som understiger ett visst belopp. Schablonregeln skulle syfta till att underlätta justering av utgående moms avseende fordringar som uppgår till mindre belopp där en individuell värdering normalt inte kan anses vara ekonomisk försvarbar. Schablonregeln utformas lämpligast som en gränsregel där en fordran som understiger ett visst belopp och är obetalad ett visst antal dagar efter förfallodatum får justeras.

Vad gäller beloppet bör å ena sidan fordringar under gränsen inte framstå som rimliga att försöka driva in i det enskilda fallet. Å andra sidan bör beloppet vara så pass högt att det medför en reell administrativ lättnad för företagen. För att så ska vara fallet måste åtminstone samtliga fordringar som utgörs av vad som kan betecknas som vanliga abonnemang omfattas. Vidare finns betänkligheter mot att i lagtexten ange en viss summa, som med tiden riskerar att förlora sin relevans. Gränsbeloppet bör därför knytas till prisbasbeloppet. En lämplig nivå för detta är 2 procent av prisbasbeloppet. För 2019 skulle beloppet då motsvara ett beskattningsunderlag på 930 kr. Emellertid överstiger normala indrivningskostnader det föreslagna beloppet vilket talar för att även en högre procentsats skulle vara lämplig.⁶ Sammantaget är det dock vår uppfattning att den föreslagna gränsen förefaller ändamålsenlig med beaktande av vilka typer av fordringar som framförallt medför en hög administrativ börda idag.

⁶ Enligt Kronofogdens hemsida kan den förväntade kostnaden förenklat beräknas som 300+380+680 kr = 1280 kr. <https://www.kronofogden.se/Ansokaombetalningsforelaggande.html>

För att schablonregeln ska kunna tillämpas krävs vidare att fordran har varit förfallen till betalning en viss tid. Vid bestämmandet av tiden bör beaktas att företag kan förväntas skicka ut åtminstone två betalningspåminnelser. Vidare bör den betalningsskyldige ges möjlighet att erhålla en utbetalning av lön, bidrag, etc. inom vad som kan anses vara en normal tid. Sammantaget förefaller det som att en skälig tid som fordran ska ha varit förfallen till betalning innan schablonregeln får tillämpas uppgår till cirka två månader, dvs. 60 dagar.

En helhetsbedömning ska göras

Det bör understrykas att schablonregeln endast är en förenklingsregel. Även beskattningsunderlaget på fordringar som inte uppfyller schablonregelns krav på belopp eller ålder ska få justeras om skäliga åtgärder för indrivning har vidtagits. Det innebär att om exempelvis beloppet på fordran överstiger beloppsgränsen och åldern överstiger tidsgränsen kan avdrag medges om det vid bedömningen framstår som sannolikt att en befarad kundförlust föreligger. För dessa fordringar kan dock inte schablonregeln tillämpas per automatik.

Det bör således förtydligas i författningskommentaren att bedömningen enligt huvudregeln ska vara nyanserad. Exempelvis kan en fordran som vida överstiger det antal dagar som krävs enligt schablonregeln men samtidigt överstiger tröskelbeloppet få dras av om inga andra omständigheter talar emot det. Sådana andra omständigheter kan exempelvis vara att det finns skäl att misstänka att det rör sig om momsbedrägeri.

I författningskommentaren kan det även förtydligas att företaget, för att få göra avdrag i överensstämmelse med redovisningen ska kunna redogöra för de redovisningsprinciper som använts samt att företaget konsekvent har använt samma principer över tid alternativt att en ändring har varit motiverad av andra skäl än att erhålla en otillbörlig momsfordel.

6. Förslag till lagtext

7 kap. 6 §

I beskattningsunderlaget ska inte ingå belopp

1. varmed priset i enlighet med vad som avtalats sätts ned på grund av betalning före förfallodagen,
2. som svarar mot prisnedsättningar och rabatter till kunden vilka medges vid tidpunkten för tillhandahållandet, eller
3. som svarar mot prisnedsättning som ges efter det att tillhandahållandet ägt rum om inte annat följer av andra stycket.

I beskattningsunderlaget ska ingå belopp som avses i första stycket 3 om den skattskyldige och hans kund avtalat om detta.

Om en vara återtas med stöd av förbehåll om återtaganderätt enligt konsumentkreditlagen (2010:1846) eller lagen (1978:599) om avbetalningsköp mellan näringsidkare m.fl., får säljaren minska beskattningsunderlaget med vad han vid avräkning med köparen tillgodoräknar köparen för den återtagna varans värde. Denna rätt gäller dock endast om han kan visa att köparen helt saknat rätt till avdrag för eller återbetalning enligt 10 kap. 9-13 §§ av den ingående skatt som hänför sig till dennes förvärv av varan.

Om en förlust uppkommer på den skattskyldiges fordran som avser ersättning för en vara eller en tjänst (kundförlust), får han minska beskattningsunderlaget med beloppet av förlusten.

Om en förlust uppkommer eller kan befaras uppkomma på den skattskyldiges fordran som avser ersättning för en vara eller en tjänst (kundförlust), får den skattskyldige minska beskattningsunderlaget med motsvarande belopp. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om den skattskyldige har vidtagit de åtgärder som kan anses skäligen i förhållande till storleken på fordran.

Den skattskyldiges redovisning ska tillmätas särskild betydelse vid tillämpningen av fjärde stycket.

En förlust ska vid tillämpningen av fjärde stycket befaras uppkomma på den skattskyldiges fordran om den har varit förfallen till betalning i minst 60 dagar och inte uppgår till mer än två procent av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110), exklusive mervärdesskatt.

I 13 kap. finns bestämmelser om hur minskningen av beskattningsunderlaget ska redovisas av den skattskyldige.

SVENSKT NÄRINGSLIV

Anna Sandberg Nilsson

Erik Blomquist