

Ett nytt besök hos chefen för Skatteverket, generaldirektören Ingemar Hansson

2010 intervjuade Skattenytt den då ny tillträdde generaldirektören för Skatteverket, Ingemar Hansson. Två år har gått sedan dess, en evighet inom det skatterättsliga fältet. Korrespondenterna Ingrid Melbi, Alexandra Alm och Roger Persson Österman åkte ut till Solna för en pratstund med Ingemar Hansson. Den blev längre och mer spännande än vi hade förväntat oss.

Förutsebarhet

Skattenytt är först intresserade av hur Hansson ser på förutsebarheten och rätts-säkerheten. Ingemar Hansson är mycket tydlig med att hans uppfattning är att skattelagar ska vara så tydliga som möjligt. Skattelagar bör endast i undantagsfall lämna olösta frågor till rättstillämpningen. Han är medveten om att det kan vara mycket svårt att reglera skattelag tydligt. Han nämner ett exempel från arbetet i företagsskattekommittén, att utmejsla och tydligt definiera ”forskning och utveckling”. Möjligheten att subventionera sådan verksamhet kräver tydlig reglering, vilket är svårt. Ett annat exempel är skattelagens begrepp ”affärsmässiga skäl”. Det är inte önskvärt med oklara begrepp i skattelagen.

En intressant frågeställning är om det kan finnas fördelar med oklar reglering. Kan det vara lämpligt med otydlighet, om det gäller transaktioner som syftar till skatteplanering. Hansson inleder med att tydligt ange att skatteplanering definitionsmässigt är åtgärder som ligger inom lagens ram. En annan sak är så kallade skatteupplägg. Ett skatteupplägg är en åtgärd som ligger inom en gråzon, det vill säga en åtgärd vars förenlighet med skattelagen är oklar och ytterst avgörs av HFD. Det finns inget egenvärde i att skapa gråzoner. Skatteupplägg som enligt Skatteverkets bedömning ligger utanför lagens ram godkänns inte av Skatteverket. Följer inte den skattskyldige Skatteverkets linje blir det en process, som olyckligtvis kan bli lång.

Idealet är med andra ord att lagen är entydig och att gråzoner som kan utnyttjas för skatteupplägg, till exempel åtgärder som exporterar skattebasen, saknas. Hansson poängterar att en mycket förutsebar skatteregel, som öppnar upp för lagenlig export av skattebas, inte är bra för de offentliga finanserna. Han exemplifierar med den så kallade 10 %-regeln vad gäller interna ränteadrag. Därför finner Hansson det positivt att avdrag, enligt aviserad lagstiftning från och med 2013, inte kommer medges för ränteutgifter på interna lån som inte i tillräcklig grad är affärsmässiga även om ränteinkomsterna

beskattas med något mer än 10 %.¹ Hansson hoppas emellertid att arbetet i företagskattekommittén kommer att leda till tydligare och mera förutsägbara regler vad gäller ränteavdrag, som inte möjliggör export av skattebasen.

Ett sätt att minska gråzoner är naturligtvis att försöka få snabb prövning i HFD. Det finns i dagens system vissa begränsningar för Skatteverket. Han är positiv till reformer av förhandsbeskedsinstitutet som går ut på att försöka öka Skatteverkets möjligheter att söka förhandsbesked.

Vad är rätt skatt?

Hansson vill understryka att det är skattelagen och HFD:s tolkningar som anger vad som för Skatteverket är ”rätt skatt”. Det är inte fråga om att Skatteverket arbetar utifrån ett fiskalt perspektiv. Givetvis ställer samhället krav på Skatteverkets verksamhet. Styrningen av Skatteverket sker genom instruktion och regleringsbrev där det bl.a. slås fast att Skatteverket ska bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv. Med dessa utgångspunkter formulerar Skatteverket mål på lång och kort sikt som styr verksamheten. Det är inte ett mål att till exempel en utredning eller en kontroll ska leda till högre skatteintäkter. Målen är i stället formulerade för att rätt skatt ska fastställas och för att säkerställa effektiv förvaltning med avseende på bland annat handläggningstid, bemötande och besluts kvalitet.

Det är enligt Hansson självklart att rätt skatt också kan vara att den skattskyldige ska betala mindre skatt än vad han deklarerat. Upptäcker Skatteverket sådana fall bör myndigheten självantagera. Han nämner ett äldre exempel, vad gäller egenavgifter. Upptäckte Skatteverket i deklarationsgranskningen att en person inte yrkat ett berättigat avdrag sändes post till den skattskyldige. Där tillfrågades den skattskyldige om hen inte ville ha sin berättigade skattelettad. Nu är blanketten ändrad, varför problemet minskat.

Styr signaler

Mycket arbete läggs ner på att producera rättsliga ställningstaganden (styr signaler). Dessa är avsedda att tydligt visa hur Skatteverket tolkar och tillämpar lagen, och att styra Skatteverkets handläggare. Ställningstagandena utformas av Skatteverket enligt Hansson ofta åt det liberala hållet, vilket bidrar till legitimitet. De ger inte uttryck för en fiskal hållning. Skatteverket vill inte strama åt lagen mer än vad lagstiftaren avsett. Arbete med ett ställningstagande initieras i viktiga frågor när oklarheten är stor, många är berörda eller om det rör sig om stora belopp. Det finns bland annat nätverk med specialister inom Skatteverket som självantager initiera ställningstaganden. Skatteverket får också in önskemål från skattebetalare. Önskingar är bra eftersom det signalerar till Skatteverket att det finns ett problem, men önskingarna är i sig inte nödvändiga för att ett ställningstagande ska initieras.

¹ Intervjun gjordes dagen innan Budgetpropositionen avlämnades och regeringens förslag om ytterligare ränteavdragsbegränsningar blev känt.

Ingemar Hansson brukar vanligtvis inte ha med ställningstaganden att göra. Han kan dock tillfrågas i ärenden om rättschefen (chefen för den rättsliga avdelningen), produktionsavdelningschefen och de olika regioncheferna har olika åsikter. I ett sådant läge bedömer Hansson att rättschefens uppfattning väger mycket tungt. Formellt är dock inte rättschefen överordnad andra chefer, utan sidordnad produktionsavdelningschefen och regioncheferna.

Rättsavdelningen

Det är rättsavdelningen som producerar rättsliga ställningstaganden, både interna och externa. Avdelningen består av cirka 250 anställda jurister med i allmänhet stor erfarenhet. Hansson bedömer att cirka 15 årsarbetskrafter arbetar med ställningstaganden som publiceras på Skatteverkets hemsida. Arbetsuppgifter är också att besvara frågor från handläggare ute i produktionen, svara på remisser vad gäller ny lagstiftning, sammanställa handledningar, arbeta med lagstiftningsprojekt (t.ex. kontrolluppgifter för redovisning av vinster vid aktieförsäljningar) samt bistå andra utredningar.

Ett projekt just nu är att rättsavdelningen ska granska och analysera Skatteverkets processföring för att öka enhetligheten och undvika dubbelarbete (till exempel inte driva sex parallella processer). Det är angeläget att ta ett samlat grepp på verksamheten. Rättschefen ansvarar direkt för detta uppdrag. Hansson har precis anställt en ny rättschef, Inga-Lill Askersjö, en framstående domare. Ett av rättschefens prioriterade uppgifter bör vara detta projekt.

Målet med projektet är bland annat att säkra en enhetlig rättstillämpning. Processföringen, vad gäller val av mål att driva, ska hamna mer mot vad som kan uppfattas utgöra mitten. Hansson menar att om Skatteverket uppfattar att sakargumenten i en oklar fråga väger tungt åt att skatten ska höjas så bör en process drivas, om inte den skattskyldige kan acceptera Skatteverkets inställning. Hansson menar att processföring inte får handla om prestige. Skulle en processförare i en pågående process få uppfattningen att Skatteverket sannolikt kan komma att förlora, kan det vara korrekt och logiskt att avbryta. Han vet dock inte, på stående fot, om detta någon gång skett. Processföringen bör vara helt professionell och prestigelös. Det får inte uppfattas som ett personligt nederlag att förlora en skatteprocess för en processförare på Skatteverket.

Hansson anser principiellt att skatteprocesser allmänt bör förebyggas (framförallt genom tydliga lagregler) eftersom det sparar stora resurser för Skatteverket och för enskilda. Att titta på hur den faktiska processföringen bedrivs är därför en viktig uppgift. Undantag från detta kan behöva göras om det behövs prejudikat.

En annan viktig uppgift för rättsavdelningen är det interna arbetet med kvalitetskontroll. Myndighetens skattebeslut måste vara riktiga. Skattebeslut följs därför upp och efterkontrolleras. Arbetet sker genom projekt. Det är produktionen och regionerna som kontrolleras av rättsavdelningen, med andra ord är det inte fråga om att samma enheter kontrollerar sig själva. Arbetet går till på så sätt att olika områden väljs ut, och de beslut som fattats kontrol-

leras. Besluten granskas både materiellt, formellt och utifrån krav på skicklig handläggning. Granskningen sker på regionnivå, men aldrig på individnivå. Identifieras brister upprättas en åtgärdsplan/handlingsplan i syfte att förbättra kvaliteten.

Hansson ger några exempel på granskning. Analys har skett av taxeringsbeslut gällande beräkning av s.k. justerad anskaffningsutgift (JAU) för andelar i handelsbolag, av beslut om avräkning av utländsk skatt, av beslut vad gäller försäljning av privatbostäder och beslut om frivillig skattskyldighet till moms för lokaluthyrning. Hansson nämner specifikt att kvaliteten inte var tillfredsställande med avseende på beslut om frivillig skattskyldighet. Brister fanns också vad gäller JAU-beräkning.

Hansson poängterar att Skatteverket aldrig ska ta initiativ till att gå till pressen angående enskilda skattebeslut, även om skattebeslutet är offentligt. Att pressen ändå får kännedom om besluten beror ofta på att det idag finns tekniskt avancerade mediaaktörer, som genomsöker stora mängder beslut och tar fram vad som av pressen uppfattas vara intressant information

Fördjupad samverkan

Ett bra sätt att undvika tvister och efterkontroller är Skatteverkets erbjudande om fördjupad samverkan. Sådana samarbeten mellan skattebetalare och Skatteverk är en allmän internationell trend. Många länder är på väg dit. Det är ett sätt att främja rätt redan från början istället för efterkorrigeringar. Avsikten är att Skatteverket snabbt och tydligt berättar hur verket tolkar frågor som kommer upp i samarbetet. Hanssons uppfattning är att enskilda företag ofta är positiva till fördjupad samverkan, medan föreningen Svenskt Näringsliv är negativt inställd. Han kan inte riktigt förstå varför föreningen Svenskt Näringsliv är så negativ.

Grundtanken bakom fördjupad samverkan är att det är fråga om en helt frivillig samverkan. Det innebär att det måste vara attraktivt för båda parterna att samverka. För Skatteverket innebär fördjupad samverkan att det blir rätt från början och företagen får lägre skatterisk. Skatteverkets förhoppning är givetvis att den tolkning som Skatteverket ger av företagets skattefrågor oftast ska accepteras av företagen. Accepteras inte Skatteverkets tolkning har givetvis företaget rätten att överklaga. Hansson anser att Skatteverkets förtroende hos företagen är högt.

Fördjupad samverkan innebär inte att företagen ska få en ”gräddfil” i bedömningen för att de är med i fördjupad samverkan. Skatten blir således inte högre för företag som väljer att stå utanför. Skattskyldiga får inte behandlas hårdare eller mjukare. Någon ”liberal” hållning eller förhandling om skattebeslut inom ramen för fördjupad samverkan är inte tänkbar. Likabehandlingsprincipen är fundamental i Sverige. Hansson inser att detta kan göra att företag inte ser någon fördel med att vara med utöver att skatterisken minskar. Han tror dock att företagen kommer att se det rationella i att minska skatterisken genom att få klart besked från början av Skatteverket.

Samarbetet leder förvisso till en form av kontroll. Hansson vill framhålla att företag som deltar i fördjupad samverkan, och kan visa att de gör rätt från början, sannolikt inte blir föremål för lika många så kallade efterkontroller. Det menar Hansson bör vara positivt för företagen. Han kan dock se argumentet att företaget som kan vara i en gråzon av något slag inte vill öppna upp mot Skatteverket eftersom det kan leda till en process. Men nackdelen för företaget är att det hela tiden har en skatterisk.

Fördjupad samverkan är resurskrävande. Eftersom det inte finns tillräckligt med resurser på Skatteverket för fördjupad samverkan för alla så vänder sig Skatteverket nu endast till riktigt stora företag.

Det finns givetvis också andra sätt att öka effektiviteten och samverkan med företag hos Skatteverket. Tekniken är viktig. När Hansson blev generaldirektör år 2010 började Skatteverket arbeta fram mål för hur Skatteverket ska vara 2018. En stor sak är ”E-vägen”, vilket innebär fler och bättre e-tjänster som används av allt flera skattebetalare. En tanke är att uppgifter från företag som Skatteverket behöver, ska tankas in av företaget eller företagets ombud i en dator på Skatteverket. När uppgifterna lagts in i datorn får företaget direkt reda på hur mycket skatt som ska betalas, vilket då kan godkännas av företaget. Det blir som en elektronisk fördjupad samverkan, mellan två maskiner. Hansson ser stora utvecklingsmöjligheter, till exempel bör arbetsgivaravgifter och källskatteavdrag avseende en specifik anställd direkt läggas ut på varje enskild anställd. Ett års förskjutning som vid nuvarande kontrolluppgift är olämpligt. Snabbare kontrolluppgifter underlättar också annan kontroll, till exempel att alla som uppges i en personalliggare också får lön som utgör underlag för arbetsgivaravgifter m.m.

Skatteverkets roll i skattepolitiken

Hansson anser att Skatteverket har en viktig roll att spela när det gäller lagstiftningsfrågor. Skatteverket ska bevaka och främja enkla lagar, bevaka av lagstiftaren icke avsedda konsekvenser och vara systemvårdande. Hansson anser att Skatteverket bör påtala och lämna förslag till regeringen, om det behövs för att tillämpningen av en lagregel ska närma sig lagstiftarens ursprungliga syfte. Skatteverket ska däremot inte ta ställning i fördelningspolitiska frågor avseende t.ex. värnskatt eller förmögenhetsskatt. Remisserna Skatteverket lämnar avser ofta synpunkter som till exempel att ”detta behöver klargöras, annars vet man inte hur lagen ska tolkas”.

En särskilt knepig fråga har varit, och är, de så kallade 3:12-reglerna. Reglerna syftar till att förhindra snedvridande effekter beroende på om en person är anställd eller jobbar själv i det egna företaget. Hansson (tillsammans med två andra utredningsmän, allmänt kallade de tre vise männen) satt i utredningen som tittade på dessa regler och han minns att det var svårt att konstruera lagreglerna. Det skall alltså inte vara skattemässigt alltför gynnsamt för en anställd person att istället bli konsult i ett eget företag. Det blir inte samma problem i ett fåmansföretag med många anställda. Det är inte ett alternativ för en sådan

fåmansföretagare att låta sig anställas, men det är svårt att sätta en sådan gräns. Skulle en gräns för antalet anställda sättas, skulle man också behöva ta tag i problematiken att företag kan pendla över och under gränsen mellan olika år. Lösningen blev att låta beskattningen bero på det samlade löneunderlaget. Syftet med reglerna är enligt Hansson inte främst att stimulera att företag anställa fler personer. Det är fråga om att ge rätt skatt på vad som kan uppfattas vara ersättning för en utförd investering, och rätt skatt för ersättning för eget arbete.

Problemet de tre männen inte insåg var att reglerna också kan ge påfallande låg skatt även för partnerägda bolag med många anställda. Det var absolut inte syftet. Att till exempel påtala sådana effekter för regeringen kan vara Skatteverkets uppgift. Taxeringsutfallet visade att skatteuttaget till följd av de nya reglerna om bl.a. löneunderlag minskade kraftigt. Det var en utveckling som Hansson tyckte kunde vara intressant för finansdepartementet att känna till. Därför mejlade han finansdepartementet i ämnet.

Något särskilt på agendan?

Hansson tycker att verksamheten i Skatteverket i stora drag fungerar bra och att han inte ser några akuta brister inom Skatteverket som behöver åtgärdas. Han tycker att det går bra att få ut Skatteverkets vision ”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig” till organisationen, genom video, mejl, intranät och liknande. Den största förändringen han varit med om att genomföra är organisatorisk. Hansson har flyttat IT-avdelningen och övrigt verksamhetsstöd från att vara en avskild organisation till att bli en del av Skatteverkets huvudkontor. Hanssons vision är ett sammanhållet Skatteverk. Dessa viktiga stödfunktioner måste finnas nära kärnverksamheten. Avslutningsvis nämner Hansson saker han ofta funderar på: den ökade globaliseringen ökar nationsöverskridande etableringar, vilket öppnar upp för nya former av skatteupplägg. Han nämner till exempel s.k. hybridinstrument och hybridföretag som kan ge dubbel skattefrihet genom att behandlas olika i olika länder. Lagarna och skatteavtalen behöver vara konsistenta mellan länderna, ränta bör vara ränta och utdelning bör vara utdelning, och det krävs en effektiv informationsutlämning mellan stater. Vid ökad globalisering finns en tendens till att sänka bolagsskatten, som vi ser. Detta beror på den stora elasticiteten. Hellre en låg bolagsskattesats som leder till att skattebasen stannar i Sverige än att skattebasen exporteras genom olika typer av skatteupplägg.

Skattenytt tackade Ingemar Hansson för hans generösa bemötande av oss. Vi tog den anspråkslösa hissen ner och lämnade Skatteverkets röda tegelbyggnad. Ute öste regnet. Men vi var nöjda.

Ingrid Melbi är skattekonsult på PWC och medlem i Skattenytts redaktion. Hon har omfattande erfarenhet av lagstiftningsarbete. Alexandra Alm är amanuens i skatterätt vid juridiska institutionen. Hon skriver just nu på sitt examensarbete, om spärrbeloppet och fördelning av gemensamma kostnader vid avräkning. Roger Persson Österman är ansvarig utgivare för Skattenytt.