

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

## Yttrande över EU-kommissionens konsekvensanalys avseende förslag till Rådets direktiv om ändring i direktiv 2011/16/EU vad avser automatiskt informationsutbyte i fråga om beskattning, (COM(2017) 335 final)

### Inledning

Regelrådet har i uppdrag att på begäran bistå regelgivaren med att granska konsekvensutredningar till sådana förslag från EU-kommissionen som bedöms ha stor påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla.

### Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang. Det föreslås att medlemsstaterna ska föreskriva om en uttrycklig skyldighet att obligatoriskt informera om potentiellt aggressiva skatteplaneringsarrangemang med ett gränsöverskridande inslag till de nationella skattemyndigheterna. Det ska också säkerställas att de nationella skattemyndigheterna automatiskt utbyter denna information med skattemyndigheterna i andra medlemsstater genom en mekanism som upprättas i detta syfte.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna lämna uppgift om följande:

- Identifiering av förmedlare och skattebetalare.
- Uppgifter om de kännetecken som gör arrangemanget rapporteringspliktigt.
- Sammanfattning av innehållet i arrangemanget.
- Datum då genomförandet av arrangemanget ska inledas eller har inletts.
- Uppgifter om de nationella skatteregler vars tillämpning medför en skattemässig fördel.
- Värdet av transaktionen eller serier av transaktioner.
- Identifiering av de andra medlemsstaterna som är delaktiga i eller sannolikt kommer beröras, med angivande av med vilka medlemsstater som de berörda förmedlarna eller skattebetalarna är anknutna.
- Identifiering av varje person i de andra medlemsstaterna som sannolikt kommer att beröras av arrangemanget.

Förslaget innebär att förmedlare i första hand, och användare i andra hand, ska rapportera nya skatteplaneringsarrangemang på direkt beskattning om arrangemanget innehar vissa kännetecken. Detta föreslås mot bakgrund av att det på senare tid har visats sig hur vissa förmedlare aktivt verkar hjälpa sina kunder att tillämpa aggressiva skatteplaneringsarrangemang för att minska skattebördan och dölja pengar i fonder med säten i skatteparadis. De skatteplaneringsarrangemang som har förespråkats

av förmedlare anges ha spelat en stor roll. Syftet med förslaget anges vara att öka transparensen och tillgången till korrekt information i ett tidigare skede, vilket möjliggör öppenhet på marknaden och möjligheten till en tidig upptäckt av skatteflykt och skatteundandragande.

Följande anges inte behandlas i konsekvensanalysen eftersom det är upp till varje enskild medlemsstat:

- Konsekvenserna av att förmedlare och/eller skattskyldig inte följer regleringen.
- Uppföljning av inkomna upplysningar.
- Hur den insamlade informationen ska användas.

Det är således upp till medlemsstaterna att bestämma om och i vilken form de ska publicera information om skatteplaneringsarrangemang.

## Alternativa lösningar

I EU-kommissionens konsekvensanalys redogörs för olika alternativ för informationsutbytet. Det anges dock att en jämförelse i praktiken endast kan göras mellan en situation där det föreligger en skyldighet att lämna information om potentiellt aggressiva skatteplaneringsarrangemang och en situation där det inte finns någon sådan skyldighet. Det anges även att det efter konsultationen stod det klart att alla tillgängliga politiska alternativ som omfattade bindande regler skulle leda till liknande resultat om det finns ett krav på att lämna upplysningar.

Avseende lämnande av upplysningar till skattemyndigheterna i samband med automatiskt utbyte av information och vem som ska ha ansvaret för att lämna upplysningar så har alternativen förmedlare eller användare övervägts samt alternativet en första och andrahandskyldighet. Avseende vilka typer av skatter som ska inkluderas har ett alternativ om att arrangemang omfattande alla typer av skatter förkastats. Det har vidare analyserats om de kännetecken som ska visa på egenskaper och inslag av transaktioner som utgör en tydlig indikation på skatteflykt eller missbruk, ska vara generiska/allmänna eller specifika, alternativt både och. Det har även övervägts om både nya och befintliga arrangemang ska inkluderas i rapporteringen. Bedömningen har dock skett av bland annat proportionalitetsskäl att endast nya arrangemang ska inkluderas. Ytterligare överväganden har skett kring utbytet av information. Detta om utbytet ska ske spontant eller automatiskt, men också om det ska vara obligatoriskt att publicera uppgifterna, direkt utbyte mellan medlemsstater eller det förespråkade alternativet om ett automatiskt och indirekt utbyte genom en central medlemsstatskatalog som medlemsstaterna har tillgång till. I konsekvensanalysen framgår även en sammanfattande tabell där alternativen jämförs<sup>1</sup>.

Det sammantagna alternativet som förordas i konsekvensanalysen är ett krav för medlemsstaterna att fastställa en tydlig skyldighet för de nationella skattemyndigheterna om ett obligatoriskt lämnande av upplysningar om potentiellt aggressiva skatteplaneringssystem med gränsöverskridande inslag. Det ska också säkerställas att deras nationella skattemyndigheter automatiskt utbyter denna information med skattemyndigheterna i andra medlemsstater genom att använda den mekanism som föreskrivs i direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning. Förslaget anges vara utformat på ett sådant sätt att det minskar regelbördan för förmedlare, skattebetalare och de offentliga förvaltningarna till ett minimum.

Tre alternativ har också övervägts när det gäller lagstiftningsåtgärder, en rekommendation från kommissionen för medlemsstaterna, en uppförandekod för förmedlarna eller, det förespråkade, ett direktiv. Direktiv anges vara förordat eftersom det har fördelar vad gäller effektivitet, ändamålsenlighet och samstämmighet och eftersom det skulle lösa de problem som konstaterats till den lägsta kostnaden.

<sup>1</sup> EU-kommissionens konsekvensanalys, SWD (2017) 236 final, s. 66.

## EU-kommissionens konsekvensanalys

### Aktörer som berörs av förslaget

Det anges att förmedlare/skatterådgivare berörs av förslaget. Med förmedlare avses en fysisk eller juridisk person som är tillräckligt anknuten till en medlemsstat och är ansvarig för design, marknadsföring, organisation eller ledning/styrning av ett potentiellt aggressivt skatteplaneringsarrangemang. De som ger råd och stöd i framtagandet, utvecklandet, planeringen, organisering, marknadsföring eller implementeringen av ett sådant arrangemang anges också omfattas. Det redovisas även en tabell med de tio främsta internationella förmedlarna som efterfrågat flest brevlådeföretag samt inom vilka länder företagen är verksamma.

Det framgår att företag och individer berörs av förslaget, både i egenskap av användare av arrangemang och de som inte använder skatteplaneringsarrangemang. Detta eftersom det anges kunna medföra bättre konkurrensförutsättningar. Medlemsstaternas skattemyndigheter berörs också av förslaget.

### Analyser av effekter för företag

Konsekvenserna av förslaget anges vara bedömda utifrån syftet att skapa en effektiv reglering som har avskräckande effekter, bidrar till transparens och stödjer möjligheterna av en tidig upptäckt. Det anges att data om skatteflykt och skatteundandragande ofta inte är offentligt tillgängliga från nationella skattemyndigheter i EU. Därmed anges att det inte har varit möjligt att mäta storleken på problemet och hur det föredragna alternativet skulle kunna minska skatteflykt och skatteundandragande. Det framgår dock redovisning från när bland annat Storbritannien införde ett liknande system. Det anges även att effekterna i ett större perspektiv kommer till viss del bero på de nationella skattemyndigheternas kapacitet samt lagstiftarnas agerande till följd av tidig upptäckt och snabba reaktioner för att stänga kryphål i nationell skattereglering.

Förmedlaren/rådgivare för aggressiva skatteplaneringsarrangemang som definieras som EU-förmedlare och utformar arrangemanget kommer att ha huvudansvaret för att rapportera arrangemanget till skattemyndigheten. Det anges att kostnaden för förmedlare bör begränsas till följd av att informationen som ska rapporteras finns tillgänglig för förmedlarna redan när systemen utformas och erbjuds skattskyldiga, det vill säga innan de genomförs. De obligatoriska upplysningarna kan registreras på standardiserade formulär med hjälp av en sammanfattning av informationen som utarbetats för klienten. Det anges att vissa medlemsstater har obligatoriska upplysningsplaner men att förmedlare i andra länder kommer behöva skapa nya rapporteringsformer och utbilda personal, vilket medför utgifter. Det anges även att den sammantagna bördan för förmedlare skulle kunna bli mindre eftersom de kan rapportera arrangemang för flera klienter samtidigt och kan således dra nytta av skalfördelar. Det anges vidare att förslaget kan resultera i större säkerhet för förmedlare för att säkerställa att de är skattekompatibla och därigenom ges en högre kvalitetstjänst för kunder. För förmedlare anges förslaget, som innebär att de potentiellt aggressiva gränsöverskridande skatteplaneringsarrangemangen kan upptäckas tidigt, också ha en avskräckande effekt. Detta skulle kunna öka trycket att avstå från sådana arrangemang. Därmed skulle incitamenten att utforma och marknadsföra nya aggressiva skatteplaneringsarrangemang reduceras. Det anges även att livslängden för existerande arrangemang skulle förkortas och därmed skulle även vinstmarginalen påverkas.

Det anges vidare att för skattskyldiga skulle förslaget sannolikt medföra att de vill omvärdera genomförandet av skatteplaneringsarrangemang som har träffats av kännetecknen för potentiellt aggressiva skatteplaneringsarrangemang. Därutöver skulle tidigt överlämnade uppgifter till skattemyndigheterna ge myndigheterna tillräckligt med information för att fastställa

skattekonsekvenserna för sådana arrangemang. Rapporteringsplikten skulle också resultera i en större skattesäkerhet för skatteskyldiga eftersom de skulle få incitament att fortsätta fullgöra sina skattemässiga skyldigheter. Mot bakgrund av karaktären av gränsöverskridande skatteplanering anges att de individer som i hög utsträckning är mobila och/eller förmögna, påverkas mest av förslaget. Detta eftersom de anges ha möjligheten att ägna sig åt skatteundandragande och har tillgångar/inkomster att dölja. De anges därför utgöra en risk för att inte följa skatteregleringen.

Det framgår att förslaget skulle kräva att skattskyldiga själva rapporterar arrangemang under ett begränsat antal omständigheter. Omständigheterna är när en förmedlare som skapat systemet inte har någon närvaro i EU, när arrangemanget skapats internt eller när förmedlaren är skyddad av juridiska, yrkesmässiga privilegier eller sekretessregler. För de företag som behöver rapportera arrangemang kan det vara svårt eftersom det kräver kunskap och erfarenhet inom skatteområdet, särskilt vad gäller tillämpningen av kännetecknen på arrangemangen. Det går dock att utläsa att bördan kan minska om skattskyldiga som har en icke EU-förmedlare ber den att förbereda rapporteringen.

Användare av skatteplaneringsarrangemang kan vara både enskilda personer och företag. Det anges att stora företag kommer att påverkas mer av förslaget än små och medelstora företag eftersom de är mer benägna att ha gränsöverskridande verksamhet och eftersom endast ett litet antal små och medelstora företag utnyttjar komplexa gränsöverskridande skatteplaneringssystem. Det anges att effekterna av förslaget sannolikt skulle vara mycket begränsade för små och medelstora företag. Detta anges även vara bekräftat efter konsultationen. Enligt konsultationen skulle dock en av de större indirekta effekterna av förslaget vara lika villkor mellan stora företag och små och medelstora företag eftersom stora företag, särskilt multinationella företag, ansågs vara de främsta mottagarna av aggressiva skatteplaneringsarrangemang, vilket är till nackdel för de små och medelstora företagen. Trots att rapporteringen inte nödvändigtvis innebär att det rör sig om ett skatteundandragande bedöms rapporteringsplikten minska attraktiviteten av aggressiva skatteplaneringsarrangemang. Det anges att förslaget därmed kan öka konkurrenskraften och innovationen hos små och medelstora företag i förhållande till stora företag. Det anges dock att i de fall ett mindre företag behöver sköta rapporteringen så innebär det en förhållandevis högre kostnad eftersom de mindre företagen ofta har mindre resurser.

Det är senare upp till medlemsstaterna att agera för att förhindra vissa arrangemang eller att fokusera på sådana arrangemang i samband med revisioner. Det anges dock att genom en ökad öppenhet förväntas förslaget på långsikt leda till ändringar i nationell skattepraxis. Om praxis tidigare använts för att locka till sig eller behålla internationella grupper kan det därför bli mindre attraktivt för grupper att flytta vinsten på den grunden. Det anges att i framtiden kan vissa grupper besluta att lämna medlemsstaten, vilket kan leda till en eventuell förlust av utländska investeringar eller ekonomisk aktivitet. Det anges också kunna innebära att medlemsstater som tidigare påverkats negativt genom icke-transparenta metoder av andra stater kan påverkas positivt och därmed få ett återflöde av den ekonomiska aktiviteten och en återhämtning av sin skattebas. Det anges dock att investeringsbeslut beror på ett brett spektrum av andra faktorer än beskattning och effekten av införandet av en reglering kan potentiellt öka skattesäkerheten vilket kan vara till nytta för företagens investeringsbeslut.

## Regelrådets bedömning av EU-kommissionens konsekvensanalys

### Regelrådets synpunkter på EU-kommissionens konsekvensanalys

Utifrån EU-kommissionens konsekvensanalys kan följande noteras. Det framgår en kvalitativ redovisning kring det bakomliggande problemet till regleringen samt redovisning avseende de länder som tidigare infört en rapporteringsplikt. Det är dock inte fullt tydligt hur omfattande problemet med

skatteflykt och skatteundandragande är eftersom det enligt uppgifter i konsekvensanalysen inte funnits offentliga uppgifter avseende skatteflykt och skatteundandragande. Med anledning av att omfattningen är oklar är det inte heller tydligt om de små och medelstora företagen kommer få en kännbar förbättrad konkurrens. Detta trots de uppgifter som framgår av förslagets förväntade diversifierade påverkan på små och medelstora respektive stora företag.

Det framgår vidare kvalitativa redovisning avseende förslagets förväntade påverkan på förmedlarnas administrativa börda till följd av rapporteringsplikten. Det är dock inte fullt tydligt om bedömningen att den administrativa bördan inte bör bli betungande även är gällande när en förmedlare behöver rapportera flertalet arrangemang. Detta också med beaktande av att rapporteringen ska ske förhållandevis tätt inpå att arrangemangens första transaktion ska ske. Utöver den administrativa påverkan för förmedlarna framgår viss redovisning avseende hur förslaget generellt kan påverka verksamma inom skatteplaneringsarrangemang det går dock inte från befintlig information att sluta sig till att påverkan på verksamheterna kan bli större än en utökad administrativ börda vilket därmed kan påverka branschen i en betydande omfattning.

Mot den samlade bakgrunden finner Regelrådet att det inte utifrån befintligt material går att på förhand sluta sig till vilka effekter förslaget kan komma att medföra för företag i Sverige. Därmed är det enligt Regelrådet motiverat att ta fram en kompletterande svensk konsekvensutredning.

### **Rekommendationer avseende en kompletterande svensk konsekvensutredning**

Enligt Regelrådet skulle en svensk kompletterande konsekvensutredning med fördel kunna omfatta följande punkter:

- Mot bakgrund av motiveringen till varför mer utförlig redovisning inte har skett för problemet, bör en svensk kompletterande konsekvensutredning se närmare på detta. Den svårighet att uppgifter inte är offentliga bör inte innebära samma hinder eftersom beslut om slutlig skatt är offentligt.
- Redovisning av företag i Sverige som kan förväntas beröras av förslaget utifrån antal, storlek och bransch.
- Utifrån omfattningen av problemet och svenska förhållanden, närmare redogöra för om förslaget kan medföra en betydande positiv konkurrenspåverkan för de små och medelstora företagen gentemot större företag. Detta trots att utfallet av effekten på konkurrensen eventuellt först ses när medlemsstaterna agerar gentemot arrangemangen.
- Närmare utreda om de kännetecken som anges i bilaga IV till direktivet är av sådan art att de är vanligt förekommande i arrangemang för företag i Sverige. Detta för att i större utsträckning indikera om rapportering kan komma att bli vanligt förekommande eller om det blir mer förekommande i Sverige gentemot övriga medlemsstater. Det kan också innefatta försök till uppskattningar av förslagets administrativa kostnader genom exempelberäkningar och om möjligt försök till uppskattningar av förslagets totalkostnad.
- Ytterligare uppgifter kring hur verksamheterna kan komma att påverkas. Dels för de små och medelstora företagen som kan komma att få förbättrade konkurrensförutsättningar, dels för företag som använt sig av skatteplaneringsarrangemang. Samt för företag verksamma som förmedlare och huruvida det kan uppstå en minskad efterfrågan eller förändrad efterfrågan på deras tjänster. Det kan också behandla förmedlares möjligheter att rapportera arrangemangen i förhållande till juridiska, yrkesmässiga privilegier eller sekretessregler i Sverige eller om det

framöver kan komma att bli en avtalsfråga. Försök till uppskattningar av de skattemässiga effekterna av förslaget kan också tydliggöra konsekvenserna för företag i Sverige.

- Om förslaget kan påverka eventuella utomeuropeiska investeringar i företag i Sverige eller om förslaget kan leda till omlokaliseringar av företagen.

## Sammanfattning

Regelrådet gör bedömningen att förslaget kan medföra effekter av betydelse för företag i Sverige. Det finns dock delar som kan tydliggöras genom en kompletterande svensk konsekvensutredning. Detta gäller bland annat uppgifter huruvida det är ett omfattande problem idag, vilket därmed kan indikera dels hur många rapporteringar som kan komma att behöva ske samt dels huruvida förslaget kan komma att medföra en mer neutral beskattning mellan olika typer av företag. Närmare uppgifter om de verksamhetskonsekvenser och andra kostnadsmissiga konsekvenser förslaget kan komma att medföra kan även ge en utökad förståelse för förslagets påverkan på företag i Sverige.

Regelrådet anser mot den bakgrunden att det är motiverat att göra en kompletterande svensk konsekvensutredning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 augusti 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Samuel Engblom, Lennart Renbjör och Mikael Ek.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Katarina Porko  
Föredragande