

Remissyttrande

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen, enheten för skatteadministration, skatteavtal och tullfrågor
Linda Bolund Thornell
103 33 Stockholm

Fiz019/00102/S3

Betänkandet *Rapporteringspliktiga arrangemang – ett nytt regelverk på skatteområdet* (SOU 2018:91)

Företagarna har beretts möjlighet att avge remissyttrande om rubricerad promemoria. Här följer våra synpunkter.

Förslagen i korthet

Med grund i OECD:s rapport om ”mandatory disclosure rules” från 2015 och EU:s så kallade DAC 6-direktiv (rådets direktiv 2018/822 om obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang), läggs i detta betänkande fram förslag till regelverk för skyldighet för rådgivare och andra att till Skatteverket rapportera skatteupplägg/-arrangemang.

Utredningen föreslår att uppgiftsskyldighet ska införas avseende sådana gränsöverskridande arrangemang som uppvisar något av de kännetecken som anges i DAC 6. För vissa av dessa kännetecken krävs att en skattefordel ska vara det viktigaste eller ett av de viktigaste skälen till arrangemanget.

EU-direktivet tar sikte på gränsöverskridande arrangemang. Utredningen har dock även lagt fram förslag som om rapporteringsskyldighet rör rent inhemska arrangemang, trots att direktivet inte kräver detta. Den uppgiftsskyldigheten avgränsas genom att inte omfatta arrangemang som är en ”direkt och förutsedd följd av lagstiftningen”.

Uppgiftsskyldigheten föreslås i första hand omfatta svenska ”rådgivare”. Om det inte finns någon rådgivare, eller om rådgivaren omfattas av tystnadsplikten för advokater eller motsvarande i en annan medlemsstat, övergår uppgiftsskyldigheten till användaren, dvs. den skattskyldige.

Uppgifterna ska lämnas till Skatteverket. I vissa fall behöver uppgifter inte lämnas till Skatteverket, om de redan har lämnats till en behörig myndighet i en annan medlemsstat. Rapportering av uppgifterna ska ske senast 30 dagar efter det att arrangemanget gjordes tillgängligt eller att det första steget i genomförandet av arrangemanget togs. Om uppgifterna

inte lämnas i rätt tid, eller om uppgiftsskyldigheten inte fullgörs, ska en rapporteringsavgift tas ut. Avgifterna varierar med storleken hos användaren och tas ut i flera steg. Den högsta avgiften föreslås uppgå till 250 000 kronor för användare och 500 000 kronor för rådgivare.

Reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020. Skyldigheten föreslås ges viss retroaktiv effekt, genom att uppgifter om gränsöverskridande arrangemang där det första steget genomförts mellan den 25 juni 2018 och den 30 juni 2020 ska lämnas senast den 31 augusti 2020.

Övergripande inställning

Företagarna instämmer överlag med de synpunkter som framförs i det särskilda yttrandet från experterna Katarina Bartels, Richard Hellenius, Magnus Larsson och Börje Leidhammar (s. 423 ff. i betänkandet). I synnerhet vill vi betona följande punkter.

- Det åligger företagare redan i dagsläget att lämna en stor mängd information och uppgifter till myndigheter, däribland Skatteverket. Analysen i betänkandet av den ökade bördan av regelefterlevnad, särskilt mätt i proportion till den tänkta vinsten av de lämnade uppgifterna, är bristfällig.
- Skatteverket och domstolar har redan ett antal verktyg till hands för att bekämpa skatteflykt och skatteundandragande. Hur dessa verktyg används idag, eventuella brister i denna användning, och hur de förväntas samspela med den föreslagna nya rapporteringsplikten, utreds inte tillfredsställande i betänkandet.
- Eftersom uppgifterna som ska inrapporteras inte ska ligga till grund för beskattning, och inte heller avses medföra någon skyldighet å Skatteverkets sida gentemot uppgiftslämnaren eller den skattskyldige, kommer de primärt vara till gagn för Skatteverkets interna processer (uppgifterna är ”bra att ha”, som det uttrycks i det särskilda yttrandet). Om uppgiftslämnaren hade föreslagits få svar om ett inrapporterat arrangemang, så hade detta nya regelverk kunnat tjäna till att förstärka förhandsbeskedsfunktionen hos Skatteverket (se s. 257), och därmed stärka de skattskyldigas förutsebarhet i beskattningen. Nu sker så inte.
- Det huvudsakliga motivet – att Skatteverket kan använda dessa tidigt inrapporterade uppgifter för att göra offentliga ställningstaganden i de aktuella rättsfrågorna – innebär att Skatteverkets roll som normgivare förstärks. Det uppges uttryckligen i betänkandet att det är ett problem att lagstiftning och domstolspraxis är för långsamma vägar för att stävja aggressiv skatteplanering (s. 170-171). Att detta kan upplevas som ett problem kan enligt vår uppfattning dock inte ligga till grund för att rättskällehierarkin åsidosätts aktivt genom att Skatteverket ges en så pass framskjuten position att redan innan domstolsprövning avgöra om olika former av skatteplanering är med lagen överensstämmande eller ej. I någon mån finns detta konstitutionella problem inbyggt i DAC 6-direktivet, men det är alltså problematiskt.
- Den vaghet och bredd som präglar centrala begrepp i betänkandet (vem är en rådgivare, vad är ett arrangemang, vad är ett kännetecken, vad är en direkt och förutsebar följd av lagstiftningen, m.m.) leder till ökad rättsosäkerhet för skattskyldiga och rapporteringspliktiga. Därtill sammanblandas stundtals begrepp som skatteplanering, aggressiv skatteplanering och skatteflykt på ett förvirrande sätt i betänkandet. (Se t.ex. s. 275: ”För att ett arrangemang ska vara rapporteringspliktigt krävs att det träffas av något av de i lagen angivna kännetecknen, vilka utgör en indikation på en potentiell risk för skatteflykt.”)

- De föreslagna sanktionsavgifterna är orimligt höga, och är därtill högst tveksamma utifrån Europakonventionens krav på rättvis rättegång.
- Kostnaderna för rapporteringsplikt, liksom kostnaderna för den ökade rättsosäkerheten, kommer sannolikt att vältras över från rådgivare till skattskyldiga genom ökade priser. Då alla former av rådgivare ska omfattas, och den osäkerhet kring avgränsningen av vad som är rapporteringspliktigt sannolikt kommer att leda till en överrapportering, innebär det att små företag, som är mer beroende av inköpta experttjänster, kommer att drabbas av ökade kostnader. (Överrapportering torde också vara ett problem för Skatteverket, eftersom det leder till ökad arbetsbörda och ökade kostnader. På s. 207 i betänkandet anges dock att ökat antal inrapporteringar skulle "medföra att syftet med regelverket uppnås", vilket väcker frågan om huruvida maximal mängd inrapporteringar är syftet med förslagen – något som skulle stå i direkt motsättning med ambitionen att "reglerna anpassas så att uppgifter inte behöver lämnas i onödan och så att risken för överrapportering minimeras" (s. 242).)

Ytterligare synpunkter

Företagarna avstyrker de förslag i betänkandet som innebär att rapporteringsskyldighet utsträcks även till inhemska arrangemang. Det är ett tydligt exempel på *gold plating*: att införa mer långtgående bördor för företag än vad det EU-direktiv som ligger i botten kräver. Därtill anser vi att nyttan med inhemsk rapporteringsskyldighet inte har visats genom betänkandet, eller för den delen vilka problem som skulle föreligga i dagsläget med frånvaron av sådan skyldighet. Införandet av reglerna som avser gränsöverskridande arrangemang bör inte heller leda till mer betungande regler än EU-direktivet kräver. (Se angående detta Näringsutskottets nyligen antagna betänkande 2018/19:NU7: "EU-direktiv ska införas på miniminivå i nationell lagstiftning, och när det finns skäl att överskrida denna miniminivå ska effekterna för företag tydligt redovisas.")

Återkommande anges också som motiv till varför de föreslagna reglerna för gränsöverskridande arrangemang även ska gälla för inhemska arrangemang, att det innebär större enkelhet och förutsebarhet än med två parallella system. Vi instämmer inte i den synen. För i synnerhet mindre företag, utan flernationell verksamhet, innebär det ökad regelbörda och rättsosäkerhet att behöva rapportera under samma regelverk.

I allmänhet vill vi framhålla att vi inte delar synen på vad som utgör rättssäkerhet, som kommer till uttryck i betänkandet. Enligt betänkandet (s. 171) är den viktigaste aspekten av rättssäkerhet för enskilda att snabbt kunna få ett ställningstagande från Skatteverket (även då åsyftande upplägg/arrangemang som man som enskild företagare kanske aldrig har hört talas om). Samtidigt anges uttryckligen att förutsebarheten i reglernas utformning nedprioriteras: "Bestämmelserna om vilka arrangemang som är rapporteringspliktiga måste således utformas på ett sådant sätt att både kända och okända upplägg kan träffas av reglerna. Det innebär att reglerna inte kan vara så precisa som annars skulle ha varit önskvärt." (s. 172) [...] "Det skulle knappast vara möjligt att utforma en definition som täcker såväl kända som ännu okända skatteupplägg och som samtidigt uppfyller nödvändiga krav på tydlighet och förutsebarhet." (s. 217)

Utredningen tar på flera ställen upp reglerna för beskattning av delägare av fåmansföretag, de s.k. 3:12-reglerna. Tämmligen svepande, men utan stöd, anges dessa ligga till grund för fysiska personers skatteplanering: "upplägg som syftar till att kringgå de s.k. 3:12-reglerna. ...

Utredningens bedömning är att även nu nämnda slag av skatteupplägg medför ett betydande skattebortfall, även om det saknas underlag för att uppskatta detta bortfall” (s. 88) och ”Kännetecknet kan användas t.ex. för att fånga in upplägg som går ut på att omvandla arbetsinkomster till lägre beskattade kapitalinkomster. I Sverige förekommer inte sällan upplägg som syftar till att undvika tjänstebesättning av utdelningar och kapitalvinster på andelar i fåmansföretag” (s. 220). Detta antyder att alla som skattar som delägare av fåmansföretag i Sverige – omkring 400 000 personer – kommer vara skyldiga att skicka in sin deklarationsblankett avseende dessa inkomster enligt rapporteringsplikten. 3:12-reglerna är omvittnat komplexa och svårförutsebara, och många småföretagare kan av den föreslagna rapporteringsskyldigheten bli skrämda att rapportera in sin beskattning trots att ingen skatteplanering föreligger, av rädsla att i efterhand bli uppsökta med misstanke om fusk eller medvetet underhållande. En betydande risk för att Skatteverket kommer att behöva hantera överrapportering föreligger således – utöver den ökade regelbörda som åläggs småföretagare.

Patrick Krassén
Skattepolitisk expert
Företagarna

Patrik Nilsson
Samhällspolitisk chef
Företagarna