



Riksrevisionens styrelses redogörelse om skatteavtal med andra länder

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens arbete med att förhandla skatteavtal med andra länder. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete* (RiR 2010:24).

Riksrevisionen visar i granskningen att avtalstakten vad gäller tecknande av skatteavtal har sjunkit sedan slutet av 1990-talet och att konkurrensaspekterna har prioriterats ned till förmån för arbete med informationsutbytesavtal med sekretesstater. Dessutom har regeringen enligt Riksrevisionen inte tagit fram de underlag som behövs för att det ska gå att analysera effekterna av utjämningsordningen mellan Sverige och Danmark.

Styrelsen vill understryka betydelsen av att skatteavtalsnätet lindrar eller undanröjer effekterna av dubbelbeskattning, skapar goda konkurrensförhållanden och förhindrar skatteflykt. Styrelsen vill samtidigt framhålla att också informationsutbytesavtal är betydelsefulla för att minska internationell skatteflykt och välkomnar därför den ökade förekomsten av sådana avtal.

Styrelsen anser dock att det är viktigt att skatteavtalsnätet inte fortsätter att tappa i konkurrenskraft, och regeringen bör därför överväga och förtydliga sin strategi på skatteavtalsområdet.

När det gäller den svensk-danska utjämningsordningen, som bl.a. reglerar hur länderna ska kompenseras för uteblivna skatteintäkter, välkomnar styrelsen det besked som lämnats av regeringen om att en begäran om en gemensam utvärdering av avtalet har sänts till det danska Skatteministeriet. Styrelsen delar uppfattningen att det finns ett behov av att klarlägga effekterna av avtalet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Inledning.....	4
Regeringens mål på skatteavtalsområdet.....	4
Revisionsfråga.....	5
Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.....	5
Avtalstakten sjunker.....	5
Informationsutbytet prioriteras.....	6
Informationsutbytesartiklar med centrala sekretesstater har inte uppdaterats.....	6
Konkurrenskraften i skatteavtalsnätet riskerar att minska.....	6
Gamla skatteavtal kan användas för oönskad skatteplanering.....	7
Trots omfattande kritik saknas en utvärdering av Sveriges sidoavtal med Danmark.....	7
Sammanfattande slutsats.....	7
Riksrevisionens rekommendationer.....	8
Styrelsens överväganden.....	9

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 15 december

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Emma Henriksson

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Henriksson (KD), Tommy Waidelich (S), Elisabeth Svantesson (M), Eva Flyborg (FP), Anders W Jonsson (C), David Lång (SD), Per Rosengren (V), Carina Adolfsson Elgestam (S), Maria Plass (M) och Mats Gerdau (M).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens arbete med att förhandla skatteavtal med andra länder. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete* (RiR 2010:24). Rapporten publicerades i november 2010.

Inledning

Det primära syftet med skatteavtal är att främja utbytet av varor och tjänster, kapitalrörelser och arbetskraftens rörlighet genom att undanröja eller lindra effekterna av internationell dubbelbeskattning. Ett annat syfte är att uppmuntra investeringar mellan de avtalsslutande staterna och skapa så goda konkurrensförhållanden för svensk exportindustri som möjligt. Avtalen är också viktiga för att skapa förutsägbarhet, inte minst för företagens investeringar.

Ytterligare ett syfte med skatteavtalen är att förhindra internationell skatteflykt. Detta manifesteras framför allt genom att avtalen öppnar en kanal för utbyte av upplysningar mellan behöriga myndigheter i de avtalsslutande staterna (informationsutbyte). Därutöver kan oönskad skatteplanering genom otillbörlig användning av avtalen till viss del förhindras genom särskilda regler mot skatteflykt i skatteavtalen.

Sverige har historiskt sett varit aktivt på skatteavtalsområdet och är känt för att ha ett omfattande och konkurrenskraftigt skatteavtalsnät. Takten i skatteavtalsarbetet har dock avtagit under senare år, och de insatser som ändå har gjorts på området har till största del fokuserat på tecknandet av nya informationsutbytesavtal.

Regeringens mål på skatteavtalsområdet

Regeringens ambitioner på skatteavtalsområdet uttrycks tydligast i 2008 års ekonomiska vårproposition där regeringen bl.a. anger att skattepolitiken ska tillgodose ett antal allmänna krav som ställs på det svenska skattesystemet i en globaliserad värld. Enligt regeringen ska skattereglerna ge goda villkor för investeringar i Sverige. Goda villkor ska även gälla för svenska företags investeringar i utlandet. Regeringen uttrycker i propositionen att ett modernt och uppdaterat nät av skatteavtal bidrar till att svenska företag kan konkurrera utomlands på fördelaktiga villkor.¹

Därutöver har regeringen i budgetpropositionerna de senaste åren även framhållit vikten av ett effektivt informationsutbyte över gränserna för att

¹ Prop. 2007/08:100 s. 76.

bekämpa skattefusk.² I propositionerna till de många informationsutbytesavtal³ som ingåtts med skatteparadis under senare år skriver regeringen att utbyte av upplysningar i skatteärenden är ett viktigt steg i regeringens strävan att bidra till en internationell finansiell ordning som grundas på transparens och effektivt informationsutbyte i skatteärenden.⁴

Revisionsfråga

Det finns inga absoluta normer för hur en god skatteavtalspolitik genomförs. Däremot finns det uttryckta syften med skatteavtalen, och politiska mål för ett framgångsrikt skatteavtalsarbete. Om regeringen avstår från att försöka omförhandla skatteavtal som inte lever upp till ovanstående syften finns en risk att regeringen inte uppnår sitt uttalade mål om ett modernt och uppdaterat skatteavtalsnät. För att kunna leva upp till målet bör det även vara regeringens uppgift att kontinuerligt inleda förhandlingar med länder där Sverige i dag saknar avtal, om avtal är önskvärda.

Revisionsfrågan tar sin utgångspunkt i de mål regeringen har satt upp för skatteavtalspolitiken och har följande lydelse:

- Har regeringen säkerställt att Sveriges skatteavtalsnät är modernt och uppdaterat?

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Avtalstakten sjunker

Av granskningen framgår att under åtminstone den senaste tioårsperioden har avtalstakten, mätt i antal nya eller omförhandlade skatteavtal, successivt sjunkit, och det förberedande förhandlingsarbetet minskat. En successiv nedprioritering av konkurrensfrågorna i skatteavtalsarbetet har gjorts, och i stället har man prioriterat att teckna nya informationsutbytesavtal med s.k. sekretessstater inom ett nordiskt samarbetsprojekt och övrigt internationellt arbete. Det nordiska samarbetet startade i juli 2006 och bedrivs i Nordiska ministerrådets regi. Syftet är att koordinera de nordiska ländernas förhandlingsansträngningar att ingå informationsutbytesavtal med sekretessstater. Samarbetsprojektet är en del av ett större OECD-initiativ att öka transparensen och informationsutbytet på skatteområdet.

Finansdepartementet framhåller att det kan vara missvisande att jämföra avtals- respektive omförhandlingstakt, eftersom få (om)förhandlingar kan vara tecken på god kvalitet på det ursprungliga avtalet. Riksrevisionen pekar

² Prop. 2006/07:1, prop. 2007/08:1, prop. 2008/09:1 och prop. 2009/10:1.

³ Ett informationsutbytesavtal är ett avtal som enbart reglerar informationsutbytet i skatteärenden mellan två länder. Informationsutbytesavtal har tecknats med s.k. sekretessstater (skatteparadis) där skatteavtal saknas.

⁴ Se t.ex. prop. 2009/10:25, prop. 2009/10:107 och prop. 2009/10:143.

dock på att det av uppgifter från Finansdepartementet framgår att det finns en kö av avtal i behov av omförhandling. Riksrevisionen framhåller att en avtagande takt i förhandlingsarbetet innebär en påtaglig risk att avtalsnätet i framtiden kan komma att brista i kvalitet.

Informationsutbytet prioriteras

Av granskningen framgår att den avtagande avtalstakten delvis kan förklaras av att regeringen sedan 2006 har prioriterat att teckna nya informationsutbytesavtal med sekresstater. Detta arbete kan ses som en utökning av skatteavtalsarbetet som det har bedrivits tidigare. Riksrevisionen anser att regeringens prioritering av informationsutbytet under senare år till stor del kan anses motiverad. Den globala ekonomiska krisen har medfört att arbetet med att förbättra transparensen och informationsutbytet på skatteområdet har trappats upp och hamnat högt upp på den internationella agendan.

Efter april 2009, då förhandlingsläget gentemot sekresstaterna förbättrades ytterligare, har förhandlingsarbetet i stor utsträckning kunnat skötas via telefon och e-post, något som sparar tid och resurser. Riksrevisionen redovisar att Finansdepartementet, till skillnad mot övriga nordiska länder, har haft invändningar mot det nordiska samarbetet och menar att Sverige i förhållande till övriga länder varit mer aktivt. Det var vid publiceringen av rapporten oklart om Sverige vill fortsätta det nordiska samarbetet.

Informationsutbytesartiklar med centrala sekresstater har inte uppdaterats

I granskningen konstateras att Sverige ännu inte undertecknat avtal med uppdaterade informationsutbytesartiklar med bl.a. Schweiz, Singapore och Belgien, något som måste ske på bilateral basis. Riksrevisionen redovisar att det enligt Skatteverket är ytterst viktigt att få till stånd ett informationsutbyte med Schweiz, eftersom det är det land där det finns ojämförligt mest svenska pengar på hemliga bankkonton.

Konkurrenskraften i skatteavtalsnätet riskerar att minska

I granskningen presenteras en komparativ analys av källskattesatserna i svenska skatteavtal jämfört med ett antal konkurrentländer, som visar att Sverige har sämre villkor än flera av konkurrenterna i enskilda avtal. Vid en jämförelse av Sveriges villkor i dag och 1995 framgår också att det är fler konkurrentländer som har bättre villkor än Sverige i dag än för 15 år sedan. En del av denna förändring kan förklaras av att flera av konkurrentländerna har "kommit i kapp" Sverige, men Riksrevisionen konstaterar även att det i flera fall rör sig om att andra länder har fått bättre villkor än Sverige vid omförhandlingar under senare år. Denna bild bekräftas även i en komparativ analys av det svenska skatteavtalsnätet genomförd under hösten 2010 av Svenskt Näringsliv.

Gamla skatteavtal kan användas för oönskad skatteplanering

Arbetet med att förhindra skatteläckage (dvs. en icke önskad skatteplanering) utgörs inte enbart av ett utökat informationsutbyte. Det är även viktigt att skatteavtal innehåller bestämmelser som förhindrar att avtalen används på ett sätt som inte är avsett. Vissa av Sveriges skatteavtal kan i dag användas för skatteupplägg som innebär att vissa kapitalinkomster inte kan beskattas vare sig i Sverige eller i det andra avtalslandet. Skatteverket uppskattar i sina analyser ett skatteläckage som kan räknas i miljarder. Ett sådant skatteläckage var huvudorsaken till att skatteavtalet med Österrike omförhandlades 2006. Då hade Skatteverket i en analys uppskattat skattebortfallet till 3 miljarder kronor för åren 2000–2005 till följd av de möjligheter till skatteplanering som avtalet med Österrike medgav.

Riksrevisionen framhåller att med den låga avtalsstakt som nu råder kommer det att ta lång tid innan samtliga skatteavtal med en liknande problematik som avtalet med Österrike är omförhandlade. Riksrevisionen anser att ett alternativ eller komplement till att omförhandla gamla skatteavtal är att se över möjligheten att införa mer generella regler för att förhindra dessa skatteupplägg, något som bl.a. förts fram av Skatteverket. Regeringen lovade 2007 att återkomma i frågan, men något sådant arbete har ännu inte påbörjats.

Trots omfattande kritik saknas en utvärdering av Sveriges sidoavtal med Danmark

Riksrevisionen anser att den avtagande aktiviteten på skatteavtalsområdet även präglar regeringens hantering av sidoavtalet mellan Sverige och Danmark från 2003 som reglerar hur länderna ska kompenseras för uteblivna skatteintäkter för dem som arbetspendlar mellan länderna. Sidoavtalet har kritiserats i bl.a. riksdagen både för dess utformning och för dess tillämpning. Trots detta har regeringen inte tagit fram relevanta underlag för att kunna analysera sidoavtalets utfall, något som dessutom stipuleras i avtalet. Bristen på en riktig analys av avtalets effekter har även lett till att regeringen lämnat felaktig information till riksdagen i ett frågesvar 2009. Riksrevisionen anser att det är viktigt att regeringen gör allt för att klarlägga hur avtalet faktiskt fungerar. Ett mer fullständigt underlag kan också underlätta bedömningen av eventuella framgångar i en ny förhandling.

Sammanfattande slutsats

Riksrevisionens slutsats är att Sverige i stora stycken saknar en uttalad strategi för skatteavtalspolitiken. Konkurrensfrågorna har varit nedprioriterade sedan slutet av 1990-talet, även innan arbetet med informationsutbyten initierades av Nordiska ministerrådet. Regeringens prioriteringar har enligt Riksrevisionen lett till uppenbara risker för att skatteavtalsnätet tappar i konkurrenskraft. Denna risk förstärks av de långa löptider som präglar avtalsarbetet. Såvitt Riksrevisionen har kunnat bedöma har den avtagande avtalsstakten respektive dess effekter inte varit föremål för någon debatt i riksdagen. Ett ökat

fokus på konkurrensfrågorna borde enligt Riksrevisionen ge betydande vinster på lite längre sikt. Utöver problemen med avtalsnätets konkurrenskraft återstår kända problem med skatteläckage i flera äldre skatteavtal. Trots att man har prioriterat informationsutbytet saknar Sverige uppdaterade avtalsvillkor när det gäller informationsutbyte med centrala sekresstater. Därtill har regeringen trots omfattande kritik låtit sig nöja med ofullständiga underlag om effekten av utjämningsordningen mellan Sverige och Danmark.

Riksrevisionens rekommendationer

- Regeringen bör förtydliga sin strategi på skatteavtalsområdet och redovisa hur man arbetar för att uppnå sina mål. Om målen med skatteavtalen kvarstår måste fokus på konkurrensfrågorna öka för att svenska företags konkurrenssituation inte ska försämrats.
- Regeringen bör överväga att fortsätta det nordiska samarbetet för att frigöra resurser till övrigt skatteavtalsarbete.
- Regeringen bör skyndsamt ta fram ett underlag för att utvärdera den svensk-danska utjämningsordningen.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete* (RiR 2010:24) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Granskningen visar att avtalstakten under den senaste tioårsperioden, både vad gäller nya och omförhandlade skatteavtal, har sjunkit och att det förberedande förhandlingsarbetet har minskat. Däremot har antalet informationsutbytesavtal med sekretesstater ökat. Enligt Riksrevisionen kan regeringens prioritering av informationsutbytet under senare år till stor del anses vara motive-rad, men samtidigt konstateras att konkurrensaspekterna inte har kunnat upprätthållas som tidigare.

Styrelsen vill understryka betydelsen av att skatteavtalsnätet lindrar eller undanröjer effekterna av dubbelbeskattning, skapar goda konkurrensförhållanden och förhindrar skatteflykt. Avtalen bör ge goda villkor för såväl utländska investeringar i Sverige som för svenska investeringar utomlands. Styrelsen vill samtidigt framhålla att också informationsutbytesavtal är betydelsefulla för att minska internationell skatteflykt och välkomnar därför den ökade förekomsten av sådana avtal.

Styrelsen anser dock, mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen, att det är viktigt att skatteavtalsnätet inte fortsätter att tappa i konkurrenskraft. I granskningen visas att flera konkurrentländer har fått bättre villkor än Sverige vid omförhandlingar under senare år. Styrelsen anser därför att regeringen bör överväga och förtydliga sin strategi på skatteavtalsområdet.

När det gäller den svensk-danska utjämningsordningen som bl.a. reglerar hur länderna ska kompenseras för uteblivna skatteintäkter, välkomnar styrelsen det besked som lämnats av regeringen i en interpellationsdebatt som ägt rum med anledning av granskningen (interpellation 2010/11:87). I debatten anförde finansministern att en begäran om en gemensam utvärdering av avtalet har sänts till det danska Skatteministeriet. Styrelsen delar uppfattningen att det finns ett behov av att klarlägga effekterna av avtalet.