



Max Oker-Blom

Ekon.dr, jur.lic. Max Oker-Blom är docent vid Svenska handelshögskolan och Östra Finlands universitet. Före detta verkade han som chefsjurist för Fazer-koncernen i nästan tjugo år och därefter som skattepartner vid Price Waterhouse, numera PWC. De senaste åren har han bland annat undervisat i och skrivit om immaterialrättigheter ur rättsekonomisk synvinkel.

Automatiskt informationsutbyte i kampen mot skatteparadisen

Publiceringen av de så kallade Panamadokumenterna i april 2016 har utan tvekan bidragit till att rikta blickarna på skatteflykten och de avsevärda belopp som på det sättet undandras beskattning. Den fråga som trots allt kvarstår är om de åtgärder som vidtas är tillräckliga för att man skall kunna stävja skattesmitningen på längre sikt.

I sin nyligen publicerade bok *Projekt Panama – Ett år med världens största läcka* konstaterar Minna Knus-Galán bland annat att det i 76 länder påbörjats sammanlagt 150 olika utredningar som har med Panamadokumenterna att göra. I utredningarna är ett flertal myndigheter inblandade, såsom tull, polis, åklagare, skattemyndigheter, etcetera. Mer än 6 500 skattebetalare och företag undersöks misstänkta för skatteflykt. ¹⁾ Hon noterar vidare att Europol har jobb för flera år framöver och att också Panama sent omsider gått med i OECD:s automatiska utbyte av information om finansiella konton. Landet har också lagstiftat om strängare redovisningskrav för offshorebolag. ²⁾

Finns det en reell chans att de så kallade skatteparadisen, det vill säga jurisdiktioner utan eller med mycket låg beskattning och

inget effektivt informationsutbyte samt brist på transparens rörande lagstiftningen, minskar i antal och rentav försvinner helt och hållet?

Nedan resonerar jag litet närmare om detta med uttrycklig fokus på det automatiska informationsutbytet och pekar också på de svagheter som är förknippade med detta rätt nyligen etablerade globala system för automatisk informationsutväxling av kontouppgifter – ett av medlen att strypa skatteparadisekonomin. ³⁾ Avslutningsvis redogör jag kort för några synpunkter på den finska beskattningen och påståenden om att beskattaren hos oss gått för långt i sin strävan att begränsa företagets skatteplanering. Bilden är sålunda mer mångfasetterad än man från början kanske föreställer sig.

Jag har i ett annat sammanhang berört de regler som föreslagits av OECD när det gäller att komma åt erosionen av skattebasen, det vill säga BEPS – Base Erosion and Profit Shifting. ⁴⁾ Här handlar det om att beivra företeelsen att företag lägger vinsten i låg- och kostnaden i högskatteländer. Ett fenomen, som i hög grad har att göra med bristen på koordination av nationella regler, internationella standarder som inte hållit jämna steg med utvecklingen och en betydande brist på data. ⁵⁾

Inledande synpunkter

”Publicity is justly recommended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.” är ett av Louis Brandeis mera kända uttalanden. Det ingår i artikeln “Other People’s Money – and how Bankers Use It” från 1914. Brandeis, som var domare vid högsta domstolen i USA från 1916 till 1933 ⁶⁾, är i alla fall mest känd för sina synpunkter på integritetsskyddet, åtminstone inom juristkretsar. Artikeln “The Right to Privacy”, som han skrev tillsammans med sin juristkollega Samuel D. Warren, och som publicerades 1890 i Harvard Law Review, är utan tvekan en klassiker.

Vad har nu detta att göra med det här behandlade ämnet? Kravet på offentlighet och transparens har utan tvekan relevans i detta sammanhang och är fortsatt lika aktuellt. Sekretess är, som jag påpekat, en av de viktigaste ingredienserna i skatteparadisekonomin. Men också ett

alltför vältilltaget integritetsskydd i form av starkt begränsad tillgång till medborgarnas – åtminstone de statligt anställda beslutsfattarnas – skatteuppgifter kan vara av betydelse då man diskuterar en fungerande beskattning, också rörande ett relativt effektivt skattesystem. Här koncentrerar jag mig i alla fall i huvudsak på den förra aspekten, det vill säga offentligheten och transparensen, inte på den senare, integritetsskyddet. ⁷⁾

Det automatiska informationsutbytet

I epilogen till sin bok *The Panama Papers* konstaterar Bastian Obermayer och Frederik Obermaier bland annat “In all honesty, we had not expected much from our revelations. We hoped to attract the interest of our readers and we expected trite demands from politicians across the globe. But real change? Genuine progress in the battle against the shady world of offshore business? Not really.” ⁸⁾ I de följande avsnitten räknar de likväl upp åtgärder, som uppenbarligen enligt dem inger hopp om att kunna stävja skattesmitningen. En av dessa åtgärder är det automatiska informationsutbytet rörande finansiell information.

Det automatiska utbytet av information mellan skattemyndigheter i olika länder är utan tvekan ett nödvändigt instrument när det gäller att begränsa möjligheten att hemlighålla skatteuppgifter, men huruvida det är tillräckligt återstår att se. Nedan beskriver jag kursoriskt existerande regler och vad de innebär, men framförallt vilka problem som är förknippade med dem.

CRS

Såsom svar på de så kallade G 20-ländernas krav, vilket utan tvivel hade samband med finansskrisen 2008–09, utvecklade OECD en gemensam rapporteringsstandard, Common Reporting Standard (CRS). Denna godkändes av OECD:s råd 15.7.2014. Reglementet uppmanar enskilda stater eller jurisdiktioner att skaffa sig information från sina finansiella institutioner och årligen automatiskt vidarebefordra den till andra stater eller jurisdiktioner. I reglementet definieras den information, som skall utväxlas, de finansiella institutioner som är rapporteringsskyldiga, de olika konton och skattskyldiga som avses, samt vissa så kallade aktsamhetsprocedurer (due diligence) rörande integritetsskyddet, till exempel per-

sonuppgifter, som institutionerna skall tillämpa. Avsikten är således att erhålla så omfattande information som möjligt om medborgarnas utländska investeringar för att beskattaren skall kunna beivra eventuellt skattefusk.

Bestämmelsen om CRS infördes i den finska lagen om beskattningsförfarande (18.12.1995/1558) i § 17 c ⁹⁾ och erhöll därmed lagstadgat stöd hos oss. Den trädde i kraft 15.4.2016. Enligt den meddelar skatteförvaltningen föreskrifter om tillämpningen av aktsamhetsproceduren, om uppgifterna som skall lämnas samt om tidpunkten och sättet för lämnande av uppgifter. Föreskrifterna ingår i Skatteförvaltningens anvisning om tillämpning av bland annat § 17 c. Det kan nämnas att de finska pensionsbolagen inte omfattas av CRS trots att definitionen av ett finansinstitut är omfattande.

EU:s direktiv om utbyte av upplysningar

I motsats till CRS, vars ambition är global, gäller direktivet självfallet enbart Europeiska unionen (EU). Implementeringen av direktivet verkställdes hos oss genom en särskild lag. ¹⁰⁾ Av den, det vill säga lagen, framgår bland annat att den gäller såväl upplysningar utan föregående begäran som upplysningar på begäran och automatiskt utbyte av upplysningar. I §17 b i lagen om beskattningsförfarande ingår också en hänvisning till direktivet.

FATCA

De bilaterala avtal USA slutit med andra länder antingen om ömsesidigt utbyte av skatteinformation, men också om ensidig skyldighet för dessa att lämna information till de amerikanska skattemyndigheterna om amerikanska medborgares utländska finansiella investeringar, bygger på den så kallade Foreign Accounts Tax Compliance Act från 2010 (FATCA). I den finska lagen om beskattningsförfarande i §17 a ingår bestämmelser om tillämpningen av FATCA.

Det förekommer således tre regelverk om utbyte av information, som kan vara av betydelse vid beskattningen. CRS och FATCA, som avser automatiskt informationsutbyte, samt EU:s direktiv, som också gäller andra slag av informationsutbyte. CRS är multinationellt och bygger på ett frivil-

ligt åtagande, som i och för sig lämpligen implementeras med lagstiftning, medan FATCA, som sagt, är ett bilateralt arrangemang, som emellanar i amerikansk lagstiftning. FATCA stiftades under Obama-administrationen. För att utländska finansinstitut inte skulle bryta mot nationell lagstiftning ingicks bilaterala avtal mellan USA och de relevanta utländska jurisdiktionerna, som idag uppgår till drygt 100 stycken. Det kan nämnas att man i Norden varit pionjär på området och på begäran utbytt skatteinformation redan från och med 1991. ¹¹⁾

Informationsutbytets utmaningar

Det förekommer således ett nätverk av multi- och bilaterala avtal för automatiskt utbyte av information för att förhindra att skattskyldiga undandrar sig beskattning. Att detta instrument inte är problemfritt har jag indikerat inledningsvis. Nedan belyser jag utmaningarna litet närmare. ¹²⁾

För närvarande täcker avtalsnätverket över 100 länder. ¹³⁾ Utanför finns fortfarande ungefär lika många. Det här är naturligtvis ett problem och frågan är i vilken mån nya skatteparadis uppstår. De centrala finanscentrumen är visserligen med om tillämpningen av CRS. ¹⁴⁾ Antalet medlemmar i Global Forum ger också en indikation om att viljan att införa regler om transparens sprider sig, vilket motiverar en viss optimism beträffande bekämpningen av skatteparadisekonomin. Forumet har för närvarande 142 medlemmar och bidrar genom sin övervakningsverksamhet och sina utredningar till att sprida betydelsen av transparens och informationsutbyte i skattesammanhang. Så länge CRS inte är heltäckande kvarstår i alla fall problemet, åtminstone delvis.

Ett annat dilemma är att informationsutbytet är asymmetriskt. Det här gäller framförallt USA, som i utbyte ger väldigt knapp information. Detta kan innebära att en del av dem som skyggar för transparens och informationsutbyte söker sig dit. Bland annat i den amerikanska delstaten Nevada lär serviceutbudet som tar sikte på skatteflykt ha ökat. ¹⁵⁾ Delstatslagstiftningen där tillåter nämligen att man gömmer undan uppgifter för myndigheterna. Det förekommer också länder som förhåller sig restriktivt till utbytet med att hävda att dataskyddet är outvecklat i ett visst mottagarland.



Vid sidan av detta "täckningsproblem" är det klart att vissa skattepliktiga helt enkelt medvetet drar sig undan. Jag tänker här på två fenomen. Det ena handlar om ovilja att repatriera skattepliktig inkomst eller skattepliktiga investeringar, eftersom dessa kan råka ut för hårdare beskattning och skattesubjekten rentav för sanktioner. I vissa länder såsom i Sverige har man löst detta genom att stipulera straffrihet för dem som repatrierar sina obeskattade tillgångar eller inkomster innan myndigheterna börjat utreda frågan i det enskilda fallet. Hos oss strandade försöket att införa dylik lagstiftning på att flera grundlagsexperter ansåg att regeringens förslag strider mot grundlagens § 6 om jämlikhet.¹⁶⁾

Den andra företeelsen handlar om att investera de obeskattade medlen i fastigheter, värdeföremål eller konst, eftersom det automatiska informationsutbytet endast gäller finansiella tillgångar på konton. En eventuell indikation på detta är att offshorebolagens fastighetsinvesteringar i London på senare tid ökat markant.¹⁷⁾

Något som har med själva det automatiska utbytet att göra gäller reglernas utformning. Det verkar som om CRS snarare skulle vara avsedd för informationsinsamling än för att kunna vidta relevanta åtgärder med anledning av informationen, alltså för användning. De utväxlade uppgifterna går nämligen inte enligt uppgift att användas maskinellt och kräver sålunda individuell behandling.¹⁸⁾ Det automatiska utbytet kräver an-

tagligen en begäran om ytterligare information under alla omständigheter. Transaktionskostnaderna ökar således fast de borde minska. Det är också svårt att veta om finansinstituten som CRS avser lämna all information. Sanktioner saknas nämligen att beivra tillämpningen av standarden. Dessutom kan enskild skattskyldig undvika rapportering genom att dela upp ägandet till tillgångarna på det relevanta kontot i mindre än 25 procent per förmånstagare.¹⁹⁾

Ett ytterligare sätt att undvika informationsutbytet är att skaffa sig ett skattemedborgarskap i en lämplig jurisdiktion.²⁰⁾ CRS gäller ju endast utlänningars finansiella innehav, inte medborgares.

Trots att informationsutbytets effektivitet begränsas av både omfattnings- och designproblem samt att vissa jurisdiktioner medvetet verkar att försöka kringgå det genom att erbjuda särskilda tjänster inger nuläget ändå en viss optimism. CRS har utan tvekan preventiv effekt. Det är helt enkelt inte värt att hamna in i en kostsam skatteprocess med publicitet som följd. Det ökande antalet medlemmar i Global Forum borgar också, som sagt, för att informationsnätverket blir allt mer omfattande och därmed tätare. Det blir sålunda svårare och därmed kostsammare att ägna sig åt skattesmitning. OECD:s rapport till G 20-mötet i juli i Hamburg ger också uttryck för optimism. I den sägs bland annat "2017 marks a significant year in the progress towards tax transparency. ...

The first exchanges under the AEOI Standard are set to begin shortly, marking a final end to the era of bank secrecy for tax purposes.”²¹⁾

Just nu är det i alla fall svårt att se att skatteparadisekonomin helt skulle försvinna. Men innan jag presenterar mina avslutande reflektioner över skatteläckornas konsekvenser några ord om att det ibland kan finnas risk för att beskattaren också kan gå för långt i sin iver att stävja skatteplanering.

Den finska beskattningen

Det har hävdats att särskilt när det gäller den så kallade internprissättningen inom företag har man gått för långt. Här handlar det alltså om att beskattaren omtolkat koncerninterna affärstransaktioner och till exempel inte godkänt de skattesänkande kostnadsavdrag som gjorts. Det har till och med sagts att om man i andra västerländska stater skulle tillämpa samma extensiva tolkningar rörande skattekringgående som hos oss skulle OECD:s och EU:s ansträngningar att avskaffa skattesystemens asymmetri vara onödiga.²²⁾ Det sistnämnda är naturligtvis ren spekulering och skulle dessutom antagligen inte ha någon nämnvärd effekt på alla de jurisdiktioner som nu så småningom inkluderas i skattesystemet tack vare de internationella ansträngningarna.

I det förstnämnda påståendet kan det däremot finnas ett korn av sanning. Behandlingen av internprissättningsfrågor koncentrerades år 2012 till den så kallade koncernskattecentralen. Där inleddes ett projekt rörande internprissättning, ”transfer pricing”, och ett trettiotal tjänstemän anställdes för att bland annat kunna vidta skatteinspektioner i finska företag.²³⁾ Det framstår som om projektet, åtminstone delvis, skulle ha uppfattats som ett sätt att förtjäna pengar för staten. Det här är inte i och för sig överraskande. De intjänade beloppens storlek ger nämligen stöd för en dylik tolkning. Det första året uppger koncernskattecentralen att man på grund av inspektionerna kunnat tillföra cirka 300 miljoner euro till företagets beskattningsbara inkomst och följande år cirka 900 miljoner euro.²⁴⁾ Det är uppenbart att skatteinspektionerna inte skall utgöra en inkomstkälla för staten, men däremot bör staten, det vill säga fiskus, fritt kunna försäkra sig om att de koncerninterna dispositionerna är marknads-

mässiga och att de enskilda bolagen inom koncernen som en följd av detta framstår som självständiga skattesubjekt.

För att kunna vara på den säkra sidan när det gäller den här kritiken måste man naturligtvis betrakta de enskilda fallen närmare.²⁵⁾ Det gäller i alla fall generellt sett att hitta en balans mellan att å ena sidan bekämpa skatteflykt och att å den andra inte automatiskt jämställa skatteplanering med skattekringgående – naturligtvis inte alltid så enkelt.

Avslutande reflektioner

Det finns naturligtvis inget som tvingar vare sig företag eller individer att maximera sin skatt. För att trygga sin verksamhet måste i synnerhet företag, men varför inte också individer, vara måna om att kostnaderna hålls på en rimlig nivå. Skatter är en del av dessa kostnader. Samtidigt är det naturligtvis skäl att märka att skatter bidrar till den samhällsliga infrastrukturen, till exempel när det gäller logistik och potentiell utbildad personal samt hälsovård. Skatter är således inte helt jämförbara med vilken kostnad som helst. Det finns en tendens att glömma bort detta. Ett sätt att hålla det i minnet kunde vara att företagen i sin årsrapport, vid sidan av frågor som berör anställning, kvalitets- och miljöhänsyn, skulle rapportera om hur ansvarsfyllt man hanterat sin beskattning.

Oberoende av att skattetransparenten genom den automatiska rapporteringen i år kommer att ta ett stort steg framåt på många håll framstår det som lika klart att skatteparadisekonomin inte ännu därigenom utraderas. För det krävs ytterligare finslipning av det automatiska informationsutbytet och noggrann uppföljning av detta samt dessutom både långsiktiga lagstiftningsåtgärder, såsom transparenta företagsregister med verkliga ägare²⁶⁾ och att reglerna mot BEPS förverkligas på bred bas, men också grävande journalistik med publicitet som följd.²⁷⁾ Den senare bidrar till att skapa ett tryck på politikerna och att hålla intresset för skattefrågor vid liv så att arbetet på de långsiktiga åtgärderna fortsätter. Det ligger i allas intresse. En fungerande och rimlig beskattning är ett viktigt medel att stävja oron och ojämlikheten i samhället där de sociala klyftorna tenderar att öka.

Fotnoter

- 1) Minna Knus-Galán, Projekt Panama – Ett år med världens största läcka, Schildts & Söderströms, 2017 s. 324. Se likaså Bastian Obermayer and Frederik Obermaier, The Panama Papers- Breaking the Story of How the Rich & Powerful Hide Their Money, London 2016 (Panama Papers) s. 336.
- 2) Ibid. Se likväl Panama Papers s. 340 om att Joseph Stiglitz och Mark Pieth lämnade den oberoende kommission, som Panamas president tillsatte några dagar efter att läckan ägt rum. Kommissionens uppgift var att se över lagstiftningen i detta hänseende. Det visade sig att de hade en annan uppfattning om kommissionens oberoende än Panamas regering. Stiglitz och Pieth publicerade sin egen rapport i november 2016.
- 3) Se OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, 2015 Final Reports, om andra instrument att bekämpa skatteflykt.
- 4) Max Oker-Blom, Skatter och skatteflykt, Ekonomiska Samfundets Tidskrift 2016 s. 48 ff.
- 5) Se OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, 2015 Final Reports, Information Brief.
- 6) William H. Rehnquist, The Supreme Court, Revised and updated, New York 2002 s. 111 och 137.
- 7) T ex Max Oker-Blom, Skatter och skatteflykt, Ekonomiska Samfundets Tidskrift 2016, s. 52 där den här aspekten diskuteras i korthet mht personbeskattning.
- 8) Panama Papers s. 339.
- 9) A91/200/2016.
- 10) Lag om ändring av lagen om det nationella genomförandet av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i rådets direktiv om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG samt om tillämpning av direktivet (1703/2015). Det gäller direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning.
- 11) Se Lauri Finér och Antti Tokola, Automaattisen tietojenvaihdon laajentumisen vaikutukset verokeidasvilppiin sekä rahoituslaitosten ja veroviranomaisten toimintaan, Verotus 3/2017 (Finér – Tokola) s. 285 ff om det automatiska informationsutbytetts historia.
- 12) Ang. problemen som lyfts fram här se Finér – Tokola s. 293 ff.
- 13) Se OECD Secretary -General Report to G20 Leaders, Hamburg, Germany July 2017 s. 8 där det bl a sägs följande: "With 101 jurisdictions having committed to start exchanging CRS information by 2018 at the latest, rapid progress has been made to put in place the necessary international legal framework. Enligt rapporten har per juli 2017 flera än 60 jurisdiktioner aktiverat ca 2000 bilaterala arrangemang för automatiskt informationsutbyte.
- 14) Se OECD:s Automatic Exchange Portal och förteckningen över de jurisdiktioner som redan implementerat CRS.
- 15) Finér – Tokola s. 293.
- 16) Regeringens proposition 32/2015. Se också Finér – Tokola s. 295 särskilt fotnot 81.
- 17) Se Finér – Tokola s. 294 särskilt fotnot 74 och hänvisningen till artikeln i The Guardian.
- 18) Finér – Tokola s. 293.
- 19) Aa s. 294.
- 20) Aa s. 294 särskilt fotnot 78. Dylåka möjligheter erbjuds bl a i Andorra, Bahama, Dubai, Malta och Panama.
- 21) OECD Secretary –General Report to G20 Leaders, Hamburg, Germany, July 2017 s. 32. Med AEOI Standard avses the Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters.
- 22) Janne Juusela, Perustuslain periaatteet eivät toteudu verotuksessa, i Profeettavallasta perustuslakituomioistui-meen, Kenen pitäisi tulkita perustuslakia, Libera Raportti, lokakuu 2016 (Juusela) s. 61.
- 23) Juusela s. 57 särskilt fotnot 2.
- 24) Ibid. Se också Riidat siirtohinnoittelussa jatkuvat, Kauppalehti 16.1.2015.
- 25) Se t ex Ismo Virta, Verolöyly alkaa pian – Verottaja sai makean voiton, Talouselämä 11.6.2016 där beskattarens företrädare Jari Salokoski då han kommenterar HFD:s utslag (2016:72) om ränteavdrag bl a understryker "Arvio on aina tapauskohtaista." Se också Ismo Virta, Kommentti: Veroriski toteutuu, Talouselämä 11.6.2016.
- 26) Se Panama Papers s. 305 där förslaget bl a ingår.
- 27) Den 14.2.2017 hölls ett seminarium på Svenska handelshögskolan i samband med Ekonomiska samfundets årsmöte under rubriken "Hur påverkar den grävande journalistiken samhället och ekonomin?" Inledare var Minna Knus-Galán från MOT-redaktionen på Yle och Torbjörn Isacson från Svenska Dagbladets ekonomiredaktion.