

**Tax Games: the Race to the Bottom,
Europe's role in supporting an unjust global tax system 2017**
– svensk sammanfattning

Tax Games: the Race to the Bottom

Europe's role in supporting an unjust global tax system

2017



Rapporten tillägnas Daphne Caruana Galizia – en grävande journalist från Malta som bla arbetade med Panama Papers och avslöjade korruption på hög nivå. Hon dödades av en bilbomb nära hemmet den 16 oktober 2017.

Om rapporten

Tax Games: the Race to the Bottom, Europe's role in supporting an unjust global tax system 2017 granskar 18 europeiska länders samt EU-parlamentet och EU-kommissionens politik med bäring på företags och individers skatteflykt och vilka konsekvenser det får för utvecklingsländer. Rapporten som släpps i kölvattnet av den senaste skatteflyktsskandalen *Paradise Papers* (nov 2017), visar hur europeiska länders initiativ till att bekämpa den globala skatteflykten är otillräckliga, och att de ibland även agerar på ett sätt som underblåser den. Rapporten visar även att politiken inte tar hänsyn till utvecklingsländers prioriteringar och medborgarnas rätt till insyn och ansvarutkrävande.¹

Målsättningen med rapporten är att bidra till politiska beslut för att stoppa den globala skatteflykten. Rapporten har tagits fram av civilsamhällesorganisationer i samordning av nätverket Eurodad där Diakonia är medlem.

Följande länder (sjutton EU-medlemmar plus Norge) granskas i rapporten och betygsätts för deras agerande gällande öppenhet, praxis inom skatteområdet och stöd för globala lösningar: *Belgien, Danmark, Finland, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Polen, Slovenien, Spanien, Storbritannien (UK), Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.*

Penny Davies, Diakonias policyrådgivare i skattefrågor har skrivit den svenska sammanfattningen och är medförfattare till den engelska rapportens sidor om Sverige.

Kryphål och brister i politiska lösningar

Världens ledare har i Agenda 2030 enats om sjutton globala mål som bland annat syftar till att utrota fattigdomen, men pengarna som ska finansiera målen saknas. Samtidigt ser vi en global trend av skatteflykt, både olaglig sådan och den som sker inom lagens ramar men mot lagens anda. Enligt organisationen *Tax Justice Network* förlorar regeringar runtom i världen sammantaget över 500 miljarder dollar i skatteintäkter varje år på grund av företags aggressiva skatteplanering (eng *tax avoidance*). När skatteintäkter uteblir drabbar det människor som lever fattigdom i hårdast. Pengarna behövs till investeringar i sjukvård och utbildning, samt att tillgodose människors grundläggande rättigheter.

Rapporten visar hur europeiska länder gör det möjligt för företag att förflytta vinster från de länder de har verksamhet i till skatteparadis och områden med låg skatt. Hälften av de granskade länderna har skadlig skattepraxis som kan användas av företag för att på olika sätt undvika att betala skatt. Det är också ett problem att medborgare saknar insyn i vad företagen betalar i skatt och får information om skatteflykt genom läckor. Skattesandalen *LuxLeaks* har visat hur viktigt det är att information om företags fördelaktiga skatteupplägg blir offentlig, men samtidigt har visseblåsarna ställts inför rätta. Rapporten visar även en generell trend att regeringarna kraftigt minskat skatten för företag i flera länder.

Rapporten lyfter fram bristerna i de politiska lösningar som europeiska länder tagit initiativ till och visar att det internationella skattesystemet är fullt av kryphål. Flera av de åtgärder som civilsamhället förespråkar saknar stöd bland europeiska länders regeringar. Till exempel är en majoritet av de granskade länderna (tio av arton) mot förslaget att multinationella företag öppet ska redovisa sina vinster och de skatter de betalar i länderna de är verksamma, det som kallas offentlig land-för-land-rapportering. Endast ett land har sagt sig vara för medan flera regeringar ännu inte tagit ställning inför kommande förhandlingar inom EU. Europaparlamentet har dock röstat för. Rapporten argumenterar varför det är viktigt att multinationella företags land-för-land rapporteringar är offentliga och hur det kan möjliggöra medborgares insyn och möjligheter att ställa makthavare och företag till svars.

Det finns ett större stöd bland regeringarna för att inom EU enas om regler för offentliga register över företagens egentliga ägare. Sex av de granskade länderna har redan infört offentliga register över företagens egentliga ägare, d.v.s. de som kammar hem vinsten. Men tolv länder tillåter fortfarande anonyma företag, som riskerar bidra till skatteflykt och penningtvätt.

Rapporten visar vidare att tolv av de arton länderna har ”problematiska” skatteavtal med utvecklingsländer som kraftigt begränsar dessa länders möjligheter att beskatta multinationella företag.

Samtidigt som utvecklingsländer drabbas hårdast så har de inte haft möjlighet att delta på lika villkor i beslut om internationella skattefrågor och de lösningar som krävs. Av de arton länderna är tretton länder emot förslaget från utvecklingsländer och civilsamhället om att upprätta ett forum inom ramen för FN för att diskutera internationella skattefrågor. Istället framhåller de OECD, de rika ländernas klubb, som det bästa forumet för samarbete på skatteområdet. Endast EU-parlamentet har öppet gett sitt stöd till utvecklingsländernas förslag.

Sveriges politik för att stoppa den globala skatteflykten

Skatt som en utvecklingsfråga är sedan några år tillbaka en del av Sveriges politik för global utveckling (PGU). Efter *Panama Papers* (2016), som avslöjade skatteflykt i global skala, antog regeringen ett "10-punktsprogram för att motverka skatteflykt".¹ Båda strategierna prioriterar att stötta kapacitetsbyggnad på skatteområdet i utvecklingsländer genom Sida och Skatteverket. Sverige ger bilateralt stöd till sju länder inom skatteområdet, samt stödjer civilsamhällesorganisationer så som Tax Justice Network Africa. Våren 2018 planerar Sverige stå värd för en internationell konferens på temat kapacitetstöd inom skatteområdet. Sverige medverkar också i Addis Tax Initiative som är en överenskommelse om att till år 2020 fördubbla utvecklingssamarbetet inom skatteområdet.²

Men samtidigt som Sverige är bra på att prioritera stödinsatser inom skatteområdet pekar rapporten på flera brister vad gäller hur den egna politiken påverkar utvecklingsländer och förutsättningarna för människor om lever i fattigdom. Ett exempel är att Sverige inte gjort konsekvensanalyser av sina skatteavtal med utvecklingsländer, som enligt rapporten är mycket ofördelaktiga för dessa länder.

Rapporten ger en blandad bild av Sveriges politik relaterat till företags och individers skatteflykt. Sverige får bara godkänt, grönt, på ett av de fem områden som ligger till grund för betygsättningen. På tre områden får Sverige rött, det vill säga inte godkänt. På ett område får Sverige gult, det vill säga ett blandat betyg. Områdena som ingår i betygsättningen beskrivs nedan. Den engelska rapporten beskriver ytterligare områden som ingår i granskningen.

1. Offentliga register över företagens egentliga förmånstagare

Att sätta stopp för olika typer av anonyma brevlådeföretag och andra juridiska konstruktioner är en viktig åtgärd som civilsamhället arbetat för, eftersom anonymiteten möjliggör skatteflykt och penningtvätt.

Sverige har fattat beslut om att införa offentliga register över företagens egentliga ägare, så kallade förmånstagare (gäller personer samt trustar och liknande juridiska konstruktioner) på nationell nivå. En webbplats för denna typ av register har satts upp på Bolagsverket där informationen kommer att vara tillgänglig för allmänheten.³ Sverige har även gett stöd för offentliga register som del av de pågående förhandlingarna om EU:s penningtvättsdirektiv. Sverige har fått grönt betyg för sitt ställningstagande.

2. Offentlig land-för-land-rapportering för multinationella företag

Att införa offentlig land-för-land-rapportering för multinationella företag i alla sektorer har länge varit ett krav från civila samhället och har debatterats inom EU sedan ett par år tillbaka. En sådan redovisning skulle innebära att företagen öppet redovisar vilka vinster de gör och vilka skatter de betalar i varje land de är verksamma. Denna typ av insyn är nödvändig för att göra det möjligt för medborgare att ställa företag och regeringar till svars när de brister i ansvarstagande.⁴ Offentlig redovisning finns redan inom EU för banksektorn. Land-för-land-rapportering för företag inom alla sektorer ingår även i OECD-samarbetet, men informationen är inte offentlig utan delas mellan myndigheter.

¹ Regeringskansliet, Finansdepartementet, Finansministern, Promemoria, "Arbetet mot skatteflykt, skatteundandragande och penningtvätt, 2016-04-28: <http://www.regeringen.se/49927c/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/160428-handlingsplan--mot-skatteflykt-skatteundandragande-och-penningtvatt.pdf>

² Enkät svar från Utrikesdepartementet, 30 oktober 2017.

³ Bolagsverkets databas för verkliga huvudmän: <http://bolagsverket.se/pb/etjanster/verklig-huvudman/sok>

⁴ Fler argument för offentlig land-för-land-rapportering finns här: <http://www.eurodad.org/10reasonsCBCR>

Såväl EU-kommissionen som EU-parlamentet har presenterat förslag till land-för-land-rapportering. Kommissionens förslag har enligt civilsamhället stora brister eftersom den enbart omfattar rapportering av företagens verksamhet inom EU och i några få ännu inte namngivna skatteparadis.

EU-parlamentets förslag är mer omfattande eftersom företagen enligt detta även ska rapportera för sin verksamhet i utvecklingsländer. Det skulle ge medborgare även i dessa länder insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande.

Sverige har inte gett sitt stöd till förslaget att inom EU införa offentlig land-för-land-rapportering för multinationella företag. Sverige har motsatt sig sådan öppenhet bland annat med hänvisning till att det kan äventyra utbytet av land-för-land-rapporter som redan sker mellan skattemyndigheterna inom OECD-samarbetet.⁵

Sverige har enligt Finansdepartementet ännu inte har tagit ställning till EU-kommissionens förslag till land-för-land-rapportering. Sverige ställer sig heller inte bakom EU-kommissionens bedömning att sådan rapportering bör behandlas som en redovisningsfråga, snarare än en skattefråga och vill därför ändra den rättsliga grunden för förslaget.⁶ En sådan ändring skulle i praktiken innebära att EU-parlamentet, som röstat för offentlig land-för-land-rapportering, skulle uteslutas från att delta i ett framtida EU-beslut och att beslutet skulle kräva enhällighet bland EU:s medlemmar. Detta kommer med all sannolikhet leda till ett utfall som inte är så ambitiöst vad gäller att säkra öppenhet. Sverige får sammantaget inte godkänt och ett rött betyg för sina ställningstaganden.

3. Skatteavtal med utvecklingsländer

Skatteavtal sluts mellan länder med syfte att undvika dubbelbeskattning för företag som är verksamma i mer än ett land. I praktiken har dock avtalen resulterat i begränsningar av utvecklingsländers möjligheter att beskatta multinationella företag och i skattefördelar för företagen. Civilsamhällesorganisationer har pekat på problemen med avtalen och att avtalen bör utvärderas och omförhandlas när de begränsar utvecklingsländers rätt till beskattning.

Rapporten visar att Sverige har 42 skatteavtal med utvecklingsländer som i snitt minskar källskatten i dessa länder med 3.76 procentenheter, vilket är mer än genomsnittet för länderna som granskas. Fyra av skatteavtalen har klassats som "extra restriktiva".⁷

Svenska civilsamhällesorganisationer har framfört att Sverige bör utvärdera hur skatteavtalen påverkar utvecklingsländerna för att se om de rimmar med målsättningarna i Sveriges Politik för global utveckling (PGU) om att all politik ska utgå från ett fattigdoms- och rättighetsperspektiv.⁸ Inga konsekvensanalyser har ännu gjorts. På frågan om det finns planer på att se över skatteavtalen svarar Finansdepartementet att Sverige inte ger information om planerade förhandlingar av skatteavtal.⁹ Sverige ges rött betyg i granskningen.

⁵ Regeringskansliet, Justitiedepartementet, Faktapromemoria 2015/16:FPM81, "Direktiv om öppen land-förland-rapportering av skatt" 2016-05-17: <https://data.riksdagen.se/fil/9D6CC021-B424-4CCA-821E-108EAC1023A4>

⁶ Enkät svar från Finansdepartementet 18 september 2017.

⁷ Information om skatteavtalen finns i *Mistreated, The tax treaties that are depriving the world's poorest countries of vital revenue*, Action Aid, februari 2016.

⁸ Concord Sverige, *Barometer 2016, Vägen framåt för svensk politik för global utveckling*: <http://www.concord.se/wp-content/uploads/PGU-Barometer-final.pdf>

⁹ Enkät svar från Finansdepartementet 18 september 2017.

4. Skadlig skattepraxis

Paradise Papers och andra globala skatteflyktsskandaler har avslöjat hur företag och individer utnyttjar kryphål i lagen för aggressiv skatteplanering. Det sker exempelvis genom brevlådeföretag i skatteparadis och lågskatteområden dit vinster flyttas med syfte att minimera skatten. Lagstiftarna inte hinner med att täppa till de olika kryphål som används för aggressiv skatteplanering. *Lux Leaks skandalen* (2014) avslöjade hur företagen genom så kallade förhandsbesked, "sweetheart deals", kunnat sänka sina skattebetalningar till mycket låga nivåer. Civilsamhället har framfört att dessa typer av skadliga upplägg bör avskaffas och att det behövs ett mer öppet och tydligt system för beskattning av multinationella företag.

Sverige är inte känt som ett land med skadlig skattepraxis. Men rapporten pekar på hål i svenska systemet mot penningtvätt. Kommanditbolag gör det möjligt för exempelvis utländska medborgare att sätta upp företag utan tillstånd, vilket innebär att de kan användas för penningtvätt.¹⁰ Sverige får gult betyg på området skadlig skattepraxis.

5. Globala lösningar och utvecklingsländers deltagande

Åtgärder för att bekämpa den globala skatteflykten har framförallt förts i instanser där utvecklingsländer haft en begränsad möjlighet att delta i utformandet av agendan. Utvecklingsländer och civilsamhällesorganisationer har därför vid flera tillfällen framfört behovet av ett mellanstatligt organ inom ramen för FN där alla länder kan delta på lika villkor i diskussionerna om internationella skatteregler.¹¹ Förslaget fördes fram av G77-länderna inför "FN:s konferens om finansiering för utveckling" 2015 men fick inte stöd av EU-länderna.

Sverige har alltså inte gett sitt stöd till förslaget och understryker istället vikten av att ge utvecklingsländer möjligheter att delta på lika villkor i det så kallade BEPS-projektet, samt i det "globala forumet för transparens och utbyte av information i skattefrågor".¹² Men båda dessa är framtagna inom ramen för OECD och när åtgärderna förhandlades fram uteslöts över hundra utvecklingsländer från att delta. Flera av de frågor som är av prioritet för utvecklingsländerna på skatteområdet ingår heller inte i OECD:s åtgärdsprogram. Sverige får rött betyg för sitt ställningstagande.

¹⁰ DN, 27 september 2017, "Lucka i lagen gör Sverige till skatteparadis": <https://www.dn.se/nyheter/sverige/lucka-i-lagen-gor-sverige-till-skatteparadis/>

¹¹ Argument för ett mellanstatligt organ inom FN om skattefrågor finns här: <http://eurodad.org/files/pdf/55828f0985a99.pdf>

¹² Regeringens skrivelse, 2015/16:182, "Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030", 26 maj, 2016. Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes startades av OECD: <http://www.oecd.org/tax/transparency/> BEPS står för Base Erosion and Profit Shifting, och är ett åtgärdsprogram framtaget inom ramen för OECD: <http://www.oecd.org/ctp/beeps/>

Rekommendationer till regeringar och EU¹³

Rapporten tar upp ett antal rekommendationer som riktar sig till alla regeringarna samt EU:s institutioner.

1. Stoppa kapplöpningen mot botten - skattepolitik med fokus på rättigheter och fattigdomsbekämpning

Regeringar och EU:s institutioner bör sätta stopp för skadlig skattepraxis som tillåter företag att ägna sig åt aggressiv skatteplanering. Politik på skatteområdet bör bidra till en samstämmig politik för global utveckling samt främja jämställdhet och motverka ojämlikhet på global nivå.

Regeringarna bör bland annat:

- Genomföra konsekvensanalyser av sin nationella skattepolitik, inklusive sina skatteavtal med utvecklingsländer, samt olika skatteincitament för multinationella företag. De policys som har en negativ påverkan på utvecklingsländer bör reformeras eller tas bort.
- Vid förhandlingar eller omförhandlingar av skatteavtal med utvecklingsländer:
 - säkra insyn i avtalen för parlamentariker och det civila samhället
 - respektera utvecklingsländers rätt att beskatta vinster av företags aktiviteter och sluta att sänka källskatterna i dessa avtal
 - genomföra och publicera konsekvensanalyser av avtalen utifrån ett fattigdoms- och ett rättighetsperspektiv.
- Ta steg för att skapa ett mer öppet och tydligt system för beskattning av multinationella företag. Mer information bör göras offentlig så som företags olika typer av förhandsbesked vad gäller skatter, samt kostnad-nytta-analyser av olika typer av skatteincitament som ges till multinationella företag.
- Stoppa spridningen av och ta bort patentboxar och annan liknande skadlig skattepraxis.
- Anta skydd för visselblåsare som agerar i allmänhetens intresse. Skyddet bör gälla vid avslöjanden av olaglig skatteflykt såväl som skatteflykt som sker inom lagens ramar, men som går emot lagens anda.
- Ställ krav på skatterådgivare att inte förmedlar tjänster som innebär aggressiv skatteplanering, samt försäkra att de är juridiskt ansvariga för alla de tjänster de förmedlar som bryter mot lagen.

2. Verka för ökad insyn och öppenhet

Regeringar och EU:s institutioner bör göra information om multinationella företags verksamhet, inklusive vilka skatter de betalar, tillgänglig för allmänheten. Regeringar bör säkra ett effektivt informationsutbyte i skattefrågor som även inkluderar utvecklingsländer för att förhindra att medborgare undviker att betala skatt genom att kringgå nationell skattelagstiftning.

¹³ Fler rekommendationer och detaljer finns i den fullständiga rapporten på engelska.

Regeringarna bör bland annat:

- Ålägga multinationella företag med verksamhet inom EU att offentligt redovisa vilka vinster de gör och vilka skatter de betalar i varje land de är verksamma. Informationen bör göras tillgänglig i en öppen databas. Att informationen är offentlig är avgörande för möjligheten till att utkräva ansvar, särskilt i länder där skattelagstiftningen brister eller resurser saknas för att säkra att den följs. Rapporteringen bör gälla för de multinationella företag som EU definierar som "stora", det vill säga med en årsomsättning på 40 miljoner euro eller mer.
- Upprätta offentliga register över företags egentliga ägare, så kallade förmånstagare, samt andra upplägg (truster och liknande konstruktioner). Regeringar måste sätta stopp för den typ av anonyma företag som avslöjats i skatteflyktsskandalen *Panama Papers*, och som möjliggör skatteflykt samt även penningtvätt. Den pågående revideringen av EU:s penningtvättsdirektiv utgör en möjlighet att fatta beslut om offentliga register.
- Arbeta för en global standard för automatiskt informationsutbyte i skattefrågor som inkluderar utvecklingsländer. Länder som saknar administrativ kapacitet bör under en övergångsperiod kunna få information utan att behöva ge information tillbaka. Risken är annars att utvecklingsländer som ofta saknar kapacitet att delge information, inte kan delta i det globala informationsutbytet.

3. Säkra utvecklingsländers deltagande på lika villkor i beslutsfattande på internationell nivå
Regeringar och EU:s institutioner bör arbeta för ökad insyn i beslutsfattande om internationella skattefrågor och skapa forum där utvecklingsländer kan delta på lika villkor.

Regeringarna bör bland annat:

- Stödja upprättandet av en mellanstatlig kommission inom ramen för FN med syfte att säkra utvecklingsländers deltagande på lika villkor i reformer av internationella skatteregler. Kommissionen bör förhandla fram och anta en internationell konvention om frågor relaterat till transparens och skattesamarbete.
- Säkra insynen i EU:s beslutsfattande om internationella skattefrågor för att möjliggöra medborgares ansvarsutkrävande av beslutsfattare. Detta gäller framförallt EU Code of Conduct on Business Taxation, som idag inte är transparent.