



Bryssel den 17.12.2018
COM(2018) 844 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
om en översyn över och bedömning av statistik och information om automatiskt utbyte
av upplysningar på området för direkt beskattning

1. INLEDNING

I en alltmer globaliserad värld kan skillnader i beskattningssystem påverka indrivningen av skatt negativt, eftersom företag kan flytta vinster över gränserna och skattebetalare kan få inkomster från utlandet utan att beskattas, om de inte följer reglerna i alla berörda länder. Detta har lett till att skattemyndigheterna har utvecklat olika samarbetsmekanismer som hänvisas till som ”administrativt samarbete i fråga om direkt beskattning”.

Inom EU är rådets direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om direkt beskattning (nedan kallat *direktivet* eller *DAC*) en avgörande del i samarbetet mellan EU-länderna. Direktivet stöder medlemsstaterna genom en ny, förbättrad ram för gemensamt strukturerade arbetsmetoder och elektroniska verktyg sedan 2013, på grundval av erfarenheter av ömsesidigt bistånd sedan 1977.

Tillgång till uppgifter om inkomster som tjänats in och tillgångar som innehas utomlands av skattskyldiga med hemvist i en medlemsstat är av stor betydelse för skattemyndigheterna. Utbytet av upplysningar om skattskyldiga som deltar i gränsöverskridande verksamhet är en avgörande komponent i ett effektivt administrativt samarbete och är en av de samarbetsformer som omfattas av DAC. Utbytet av upplysningar innebär ett ömsesidigt informationsflöde mellan behöriga skattemyndigheter i två länder och gäller uppgifter som antas vara relevanta för en mängd olika skatter som gäller både fysiska och juridiska personer.

I DAC anges tre typer av utbyte av upplysningar: i) utbyte av upplysningar på begäran, vilket avser upplysningar om specifika personer eller transaktioner som uttrycks av det land som begär upplysningarna, ii) spontant utbyte av upplysningar, vilket avser osystematiska informationsflöden som anses vara av intresse för det mottagande landet, och iii) automatiskt utbyte av upplysningar, vilket avser utbyte av fördefinierade skatteuppgifter med hjälp av fördefinierade format och i förväg fastställda tidpunkter, utan föregående begäran från ett annat land.

Temat för denna rapport är det automatiska utbytet av upplysningar. Det skiljer sig från de andra formerna av utbyten av upplysningar på grund av sin obligatoriska natur och bredare omfattning.

Medlemsstaterna kom överens om ett obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar med start i mitten av 2015 för skatteupplysningar som avser skattskyldiga i andra EU-länder; upplysningarna gäller fem kategorier av inkomst och kapital (DAC1). Medlemsstaterna samtyckte 2014 till att uppdatera direktivet för att genomföra den gemensamma rapporteringsstandarden i EU som utarbetats av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), varigenom automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton infördes (DAC2). Genom ytterligare en ändring infördes 2015 automatiskt utbyte av upplysningar för skattebeslut och förhandsöverenskommelser om prissättning (DAC3). Det automatiska utbytet av upplysningar utökades ytterligare 2016 och 2017¹.

Denna rapport grundar sig på artikel 8b.2 i direktivet enligt vilken kommissionen, före den 1 januari 2019, ska lägga fram en rapport med en översyn över och bedömning av det automatiska utbytet av upplysningar enligt DAC1, DAC2 och DAC3. Rapporten beskriver de

¹ Mer information finns på webbsidorna om administrativt samarbete hos generaldirektoratet för skatter och tullar.

viktigaste resultaten av genomförandet av det automatiska utbytet av upplysningar, dess kostnader och fördelar samt åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna för att använda de upplysningar som tagits emot.

Rapporten har tagits fram främst på grundval av information som inhämtats från medlemsstaternas skattemyndigheter via en årlig undersökning och årligen insamlade statistiska uppgifter². Den täcker perioden från 2015 till mitten av 2018 vad gäller DAC1, och från 2017 till mitten av 2018 vad gäller DAC2 och DAC3.

Det måste noteras att vid tiden för utarbetandet av denna rapport genomförde kommissionen en omfattande utvärdering av DAC³ som, förutom det automatiska utbytet av upplysningar, omfattade övriga former av administrativt samarbete.

² Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/99 om formatet för den årliga utvärderingen och statistiska uppgifter.

³ Färdplan för utvärderingen: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1068597_sv

2. DAC1

Enligt DAC1 ska medlemsstaterna automatiskt utbyta upplysningar som finns tillgängliga i fem kategorier av inkomst och kapital: inkomst från anställning, styrelsearvoden, livförsäkringsprodukter, pensioner och ägande av och inkomster från fast egendom⁴.

De här upplysningarna måste skickas minst en gång om året till den medlemsstat som är skattebetalarens hemvist. De första utbytena av dessa upplysningar skedde i juni 2015, avseende beskattningsperioden 2014. Medlemsstaterna förväntades använda ett stegvis arbetssätt för att skicka upplysningar om åtminstone tre av de fem kategorier av inkomst eller kapital som beskrivs i artikel 8.1 i direktivet senast 2017.

Den här rapporten omfattar information från medlemsstater avseende följande år: 2015, 2016 och 2017.

2.1 Huvuddragen i utbytet av upplysningar enligt DAC1

Fram till juni 2017 **utbytte medlemsstaterna upplysningar om nästan 16 miljoner skattebetalare avseende inkomster och kapital som uppgick till över 120 miljarder euro.** Större delen av dessa upplysningar avsåg inkomst från anställning och pensioner, som står för över 80 % av skattebetalarna och 95 % av det totala värdet.

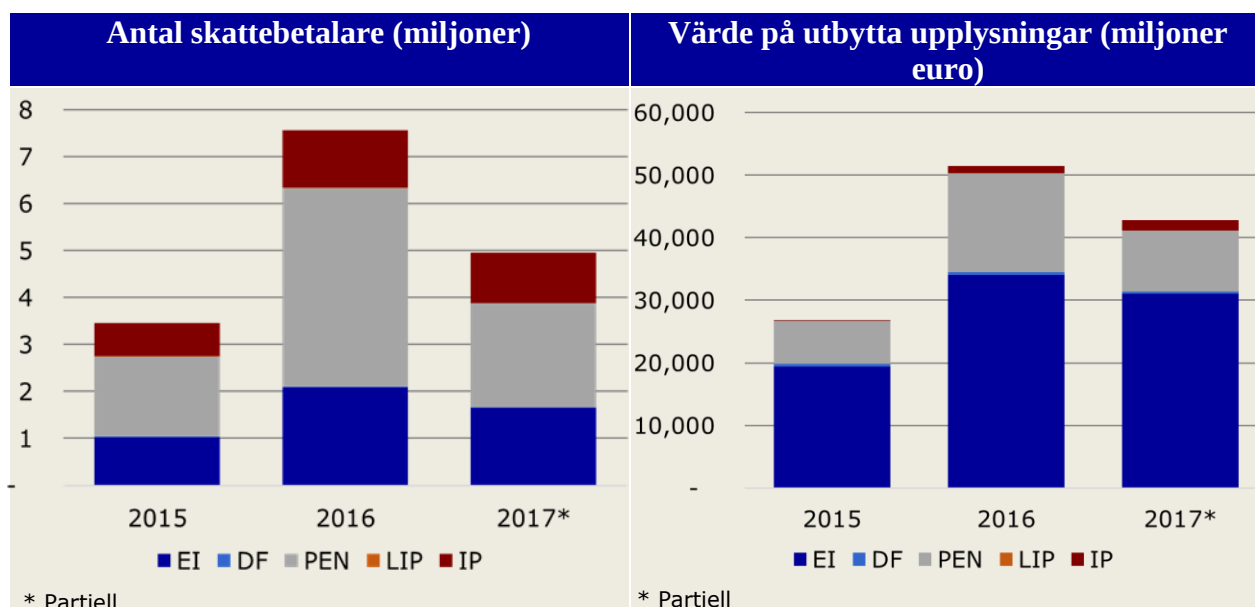


Diagram 1. Utveckling av DAC1-utbyten per meddelandeår

Volymen av de upplysningar som utbytts har växt över tid, med en tvåfaldig ökning mellan 2015 och 2016. Uppgifter om utbyte av upplysningar avseende första halvan av 2017 visar att ökningen har fortsatt. Detta bekräftas även av mängdrapporter, som kan utrönas via den kanal för säkert utbyte som medlemsstaterna använder för bilaterala utbyten. Där ses en positiv trend även för 2017 vad gäller utbytta uppgiftsmängder.

⁴I den här rapporten används följande akronymer för det automatiska utbytet av upplysningar enligt DAC1: inkomst från anställning (*employment income*, EI), pensioner (PEN), livförsäkringsprodukter (*life insurance products*, LIP), ägande av och inkomster från fast egendom (*immovable property*, IP), styrelsearvoden (*directors' fees*, DF).

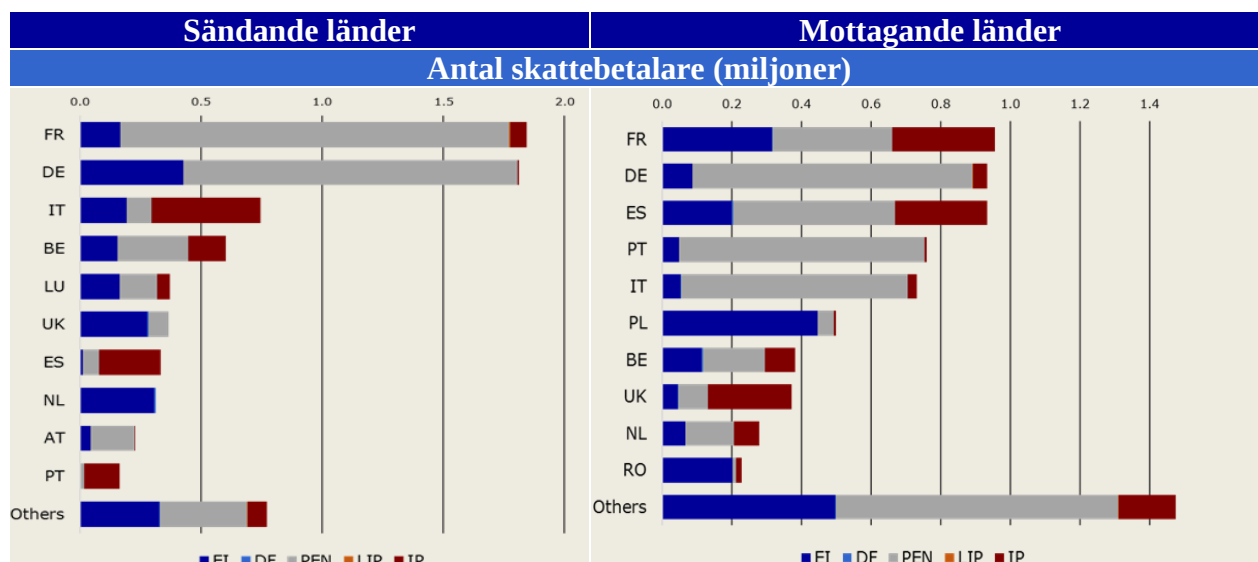


Diagram 2. Tio största sändande och mottagande länder – filer skickade under 2016

Mönstren för utbyte följer främst migrationsmönstren inom EU. Länder med utvandring tar emot fler upplysningar än de skickar. Särskilt Polen tar emot upplysningar om 14 gånger fler skattebetalare (motsvarande 19 gånger mängden) än det antal som de skickar upplysningar om. Motsatsen gäller för länder med invandring, såsom Luxemburg som skickar upplysningar om fem gånger så många skattebetalare som landet tar emot upplysningar om, och över 30 gånger värdet. Andra nettomottagare av upplysningar är Spanien och Portugal, medan Tyskland och Danmark är nettoavsändare.

Föga förvånande **finns stora EU-länder såsom Frankrike, Tyskland, Italien och Förenade kungariket bland de som både skickar och tar emot mest**, även om profilen skiljer sig något i fråga om inkomst kategorier. Till exempel vad gäller berörda skattebetalare är Frankrike och Tyskland med god marginal de största sändarna av upplysningar om inkomst från anställning och pension, medan en betydande del av de upplysningar som de tar emot gäller fast egendom. Denna situation är helt motsatt för Italien, Spanien och Portugal, där en stor andel av de upplysningar som de skickar gäller fast egendom, medan de tar emot upplysningar som främst gäller pensioner.

En översikt över bilaterala interaktioner visar en hög grad av koncentration med olika mönster beroende på om antalet skattebetalare eller värdet på de upplysningar som utbyts tas i beaktande. **Vad gäller antalet skattebetalare är Frankrike och Tyskland de främsta sändande länderna.** Den största andelen utbyten sker längs med två axlar där den ena kopplar samman Tyskland och Frankrike med Spanien och Portugal, och den andra kopplar samman Tyskland med Italien. Det finns även ytterligare två betydande flöden mellan Frankrike och Italien samt Nederländerna och Polen.

Situationen ser annorlunda ut med hänsyn till beloppen i euro för de upplysningar som utbyts. De tre största flödena står för över 9 miljarder euro och kommer från Luxemburg och går till Belgien, Frankrike och Tyskland. Detta kompletteras av ett betydande flöde från Frankrike till Portugal, som har en tydlig koppling till utbytet av upplysningar i fråga om antalet skattebetalare.

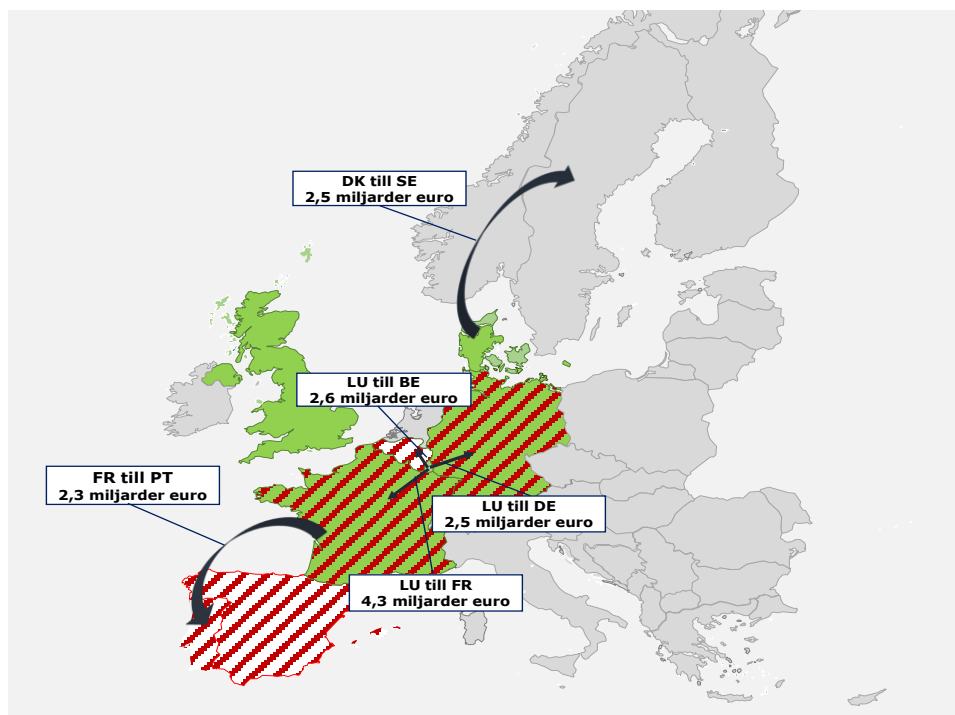


Diagram 3. Främsta bilaterala flöden/värde på utbytta upplysningar/år 2016

Tillgång till upplysningar

På grundval av DAC1 måste medlemsstaterna endast dela de upplysningar som de har tillgång till i sina nationella skattedatabaser. Ingen ytterligare datainsamling jämfört med vad skatteförvaltningar samlar in för interna skattesyften krävs.

2017 hade åtta medlemsstater tillgång till upplysningar för alla fem kategorierna av inkomst och kapital som omfattas av DAC1, och ytterligare nio hade tillgång till uppgifter för alla kategorier förutom livförsäkringsprodukter. Bara ett land, Cypern, hade tillgång till upplysningar för endast en kategori av inkomster (pensioner). Övriga tio kunde utbyta upplysningar om tre inkomstkategorierna. Denna tillgång har bara utvecklats marginellt under de tre åren som undersökts. Endast Estland, Finland, Italien och Tjeckien har ökat antalet inkomstkategorierna sedan 2015.

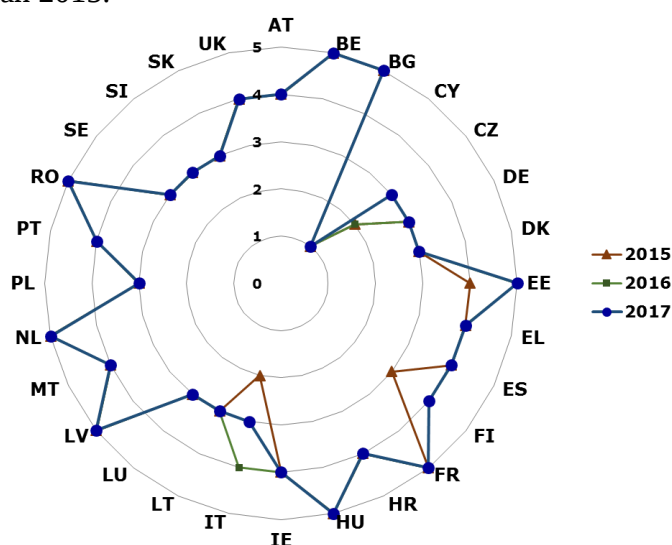


Diagram 4. Antal kategorier enligt DAC1 för vilka det finns tillgängliga upplysningar 2015–2017

För skatteförvaltningar kan det vara tidsödande och dyrt att arbeta för att ha nya upplysningar tillgängliga för automatiskt utbyte. Till exempel rapporterade Irland att insamling av upplysningar om livförsäkringsprodukter skulle kräva betydande resurser och tid för att nödvändiga lagar och it-system skulle komma på plats. Malta påpekade att insamling av ytterligare upplysningar skulle innebära en betydande börda för de ekonomiska aktörerna.

Vissa uppgifter antyder dock att en ökning av tillgången till upplysningar inte alltid kräver insamling av ytterligare upplysningar. Tillgången kan ökas genom att förbättra tillgängligheten till befintliga upplysningar. Under 2015 omorganiserade Tjeckien sina nationella skattedatabaser för att lämna upplysningar om inkomster från fast egendom, och Finland kunde 2016 börja skicka upplysningar om inkomster från fast egendom genom att integrera olika befintliga databaser.

Tillgång till identifiering – skatteregistreringsnummer

Det är avgörande för medlemsstaterna att någon typ av identifiering inkluderas i de upplysningar som skickas, för att kunna koppla samman upplysningarna som de tar emot med de nationella skattedatabaserna. Namn på skattebetalaren och det skatteregistreringsnummer som utfärdats av det mottagande landet betraktas som den mest användbara identifieringen vid automatisk matchning. **Att systematiskt inkludera uppgifter om skattebetalarens skatteregistreringsnummer gör det möjligt att undvika flera problem som kommer av användning av namn för identifiering**, såsom felstavning eller översättning/translitterering samt homonymer.

Det var emellertid endast två länder, Irland och Litauen, som faktiskt inkluderade det skatteregistreringsnummer som utfärdats av det mottagande landet i de upplysningar som utbyttes för alla berörda skattebetalare. Estland gjorde det för nästan 60 % av skattebetalarna.

I inte mindre än 15 fall innehöll de upplysningar som skickades inte det mottagande landets skatteregistreringsnumret för de skattebetalare om vilka upplysningar delades. Eftersom dessa fall inkluderar de största sändarna var det totalt sett **bara 2 % av skattebetalarna om vilka upplysningar utbyttes som sammankopplades med ett skatteregistreringsnummer som utfärdats av det mottagande landet**. Av detta skäl baseras identifieringen av skattebetalare i praktiken på upplysningar om födelsedatum och namn i fritt eller strukturerat format.

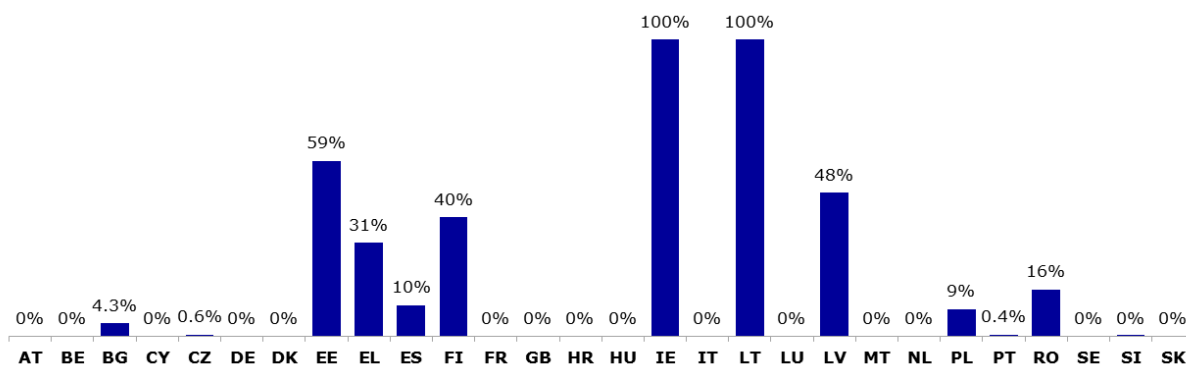


Diagram 5. Andel skattebetalare/partier för vilka det mottagande landets skatteregistreringsnummer inkluderades av den sändande medlemsstaten (alla meddelandeår, viktat genomsnitt)

Tidsskillnad mellan inkomstens beskattningsår och sändningsdatum

Medlemsstaterna är skyldiga att dela DAC1-upplysningar inom sex månader från utgången av medlemsstatens beskattningsår under vilket informationen blev tillgänglig. I praktiken kan det förekomma en försening på upp till 18 månader från utgången av beskattningsåret.

Sammantaget, sedan DAC1-utbytena inleddes, **har skatterelaterade upplysningar skickats i genomsnitt tolv månader efter utgången av det beskattningsår som de avser. Det finns emellertid betydande skillnader mellan medlemsstaterna.**

Den tid som behövs har minskat med tiden och det finns inga större skillnader mellan de olika inkomstkategorierna. Andelen utbyten som skickas inom sex månader ökade från 31 % för upplysningar avseende beskattningsåret 2014 till 45 % för de som avsåg beskattningsåret 2015.

Inget samband har konstaterats mellan den tid som det tagit att utbyta upplysningar och typen av inkomst och kapital, antalet skickade filer, antalet skattebetalare eller totalt värde som avsetts. Tio medlemsstater skickar dessutom alla meddelanden samtidigt, samtidigt som övriga brukar skicka meddelanden under flera månaders tid.

Hantering och användning av mottagna upplysningar

Det första arbetet för att använda mottagna upplysningar är att öppna filen och börja bearbeta den. **Medlemsstaterna tenderar att öppna filerna inom ett år från mottagandet.** Under 2017 rapporterade 23 medlemsstater att de öppnade mottagna filer under mottagningsåret, beroende på typ av inkomst. Samma år verkar bara tre medlemsstater (Bulgarien, Malta och Slovakien) inte ha arbetat med de filer som mottagits, varken under det år som de tog emot dem eller under följande år.

Vanligen består de första åtgärderna av att matcha de upplysningar som tas emot mot uppgifter om en identifierad skattebetalare. Upplysningar om oidentifierade skattebetalare är inte lika lätta att använda. Genom matchningen kan upplysningar som mottagits från andra länder kopplas till den relevanta skattebetalarens filer.

Den andel av en skattebetalares uppgifter som utbyts automatiskt enligt DAC1 och som identifierats och matchats mot nationella databaser varierar beroende på typerna av inkomst och kapital. Vad gäller medlemsstater för vilka det fanns matchande resultat för 2017 låg matchningsgraden på i genomsnitt 90 % för inkomst från anställning och pensioner, 75–80 % för styrelsearvoden och ägande av och inkomster från fast egendom och blygsamma 59 % för livförsäkringsprodukter. Nästan 90 % av matchningen görs automatiskt eller halvautomatiskt. Andelen manuell matchning har gått ner över tid.

Riskbedömning och taxering av personlig inkomstskatt⁵ är de vanligaste användningsområdena för de upplysningar som rapporterats under alla tre åren. Den allmänna trenden verkar vara en ökad och mer intensiv användning av de upplysningar som tas emot. Det finns inga större skillnader i användning av upplysningar enligt de olika inkomstkategorierna, med undantag för livförsäkringsprodukter, som systematiskt används mindre än övriga inkomsttyper.

⁵ DAC1-upplysningar används, oberoende av inkomsttyp, främst inom området för personlig inkomstskatt. Andra områden där det är relativt sett vanligare att använda DAC1-upplysningar inkluderar företagsskatt och indrivning av skatt.

Användning av DAC1-upplysningar 2015–2017 (användning av minst en kategori av inkomster/tillgångar)

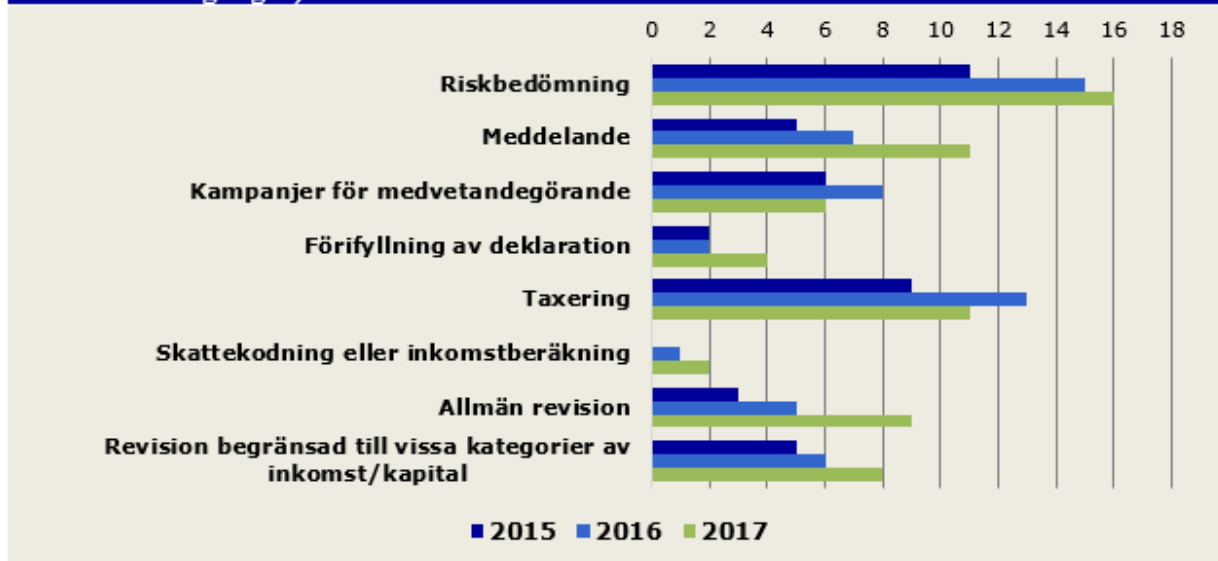


Diagram 6. Användning av DAC1-upplysningar

3. DAC2

Enligt DAC2 är medlemsstaterna skyldiga att automatiskt utbyta upplysningar om finansiella konton, dvs. saldo vid årets utgång för rapporteringspliktigt konto samt utdelningar, räntor, bruttoavkastning och andra investeringsinkomster som betalats till kontot under ett år. Den här informationen skickas till medlemsstaternas skattemyndigheter från finansinstitut, som måste vidta vissa åtgärder för kundkännedom med syfte att identifiera rapporteringspliktiga finansiella konton och därefter rapportera erforderliga upplysningar. Genom DAC2 genomförs den gemensamma rapporteringsstandarden i EU som utarbetats av OECD och som tillämpas brett på internationell nivå.

Upplysningarna lämnas årligen, inom nio månader från utgången av det kalenderår eller annan lämplig rapporteringsperiod som upplysningarna avser. De första utbytena skedde i september 2017.

Den information som fanns tillgänglig för denna rapport avser halvårsperioden från mitten av september 2017 till och med mars 2018. Därför **kan inga verkliga trender identifieras i informationsflödena och det kan inte heller göras någon tillförlitlig analys av möjlig användning av uppgifterna**. Slutligen började Österrike tillämpa DAC2 fullt ut först 2018.

Huvuddragen i utbytet av upplysningar enligt DAC2

Medlemsstaterna utbytte upplysningar om sammanlagt cirka 8,7 miljoner konton och finansiella inkomster avseende **saldon vid årets utgång** som uppgick till **totalt 2 919 miljarder euro**. Hittills har utbytena endast avsett befintliga ”högvärdekonton”⁶ och de ”nya konton” som öppnades under de sista månaderna under 2016. Antalet konton förväntas därför öka när den totala omfattningen av rapporteringen genomförs enligt DAC2.

⁶ Termen ”högvärdekonto” avser ett konto som öppnats före den 1 januari 2016 med ett sammanlagt saldo eller värde som den 31 december 2015, eller den 31 december något efterföljande år, överstiger ett belopp som motsvarar 1 000 000 US-dollar.

Övrig finansiell information som utbyts verkar främst avse bruttoavkastning som står för 3 466 miljarder euro.⁷ Detta kan jämföras med utdelningar, som värderas till 21,2 miljarder euro, ränta till 19,0 miljarder euro och andra betalningar till 61,8 miljarder euro.

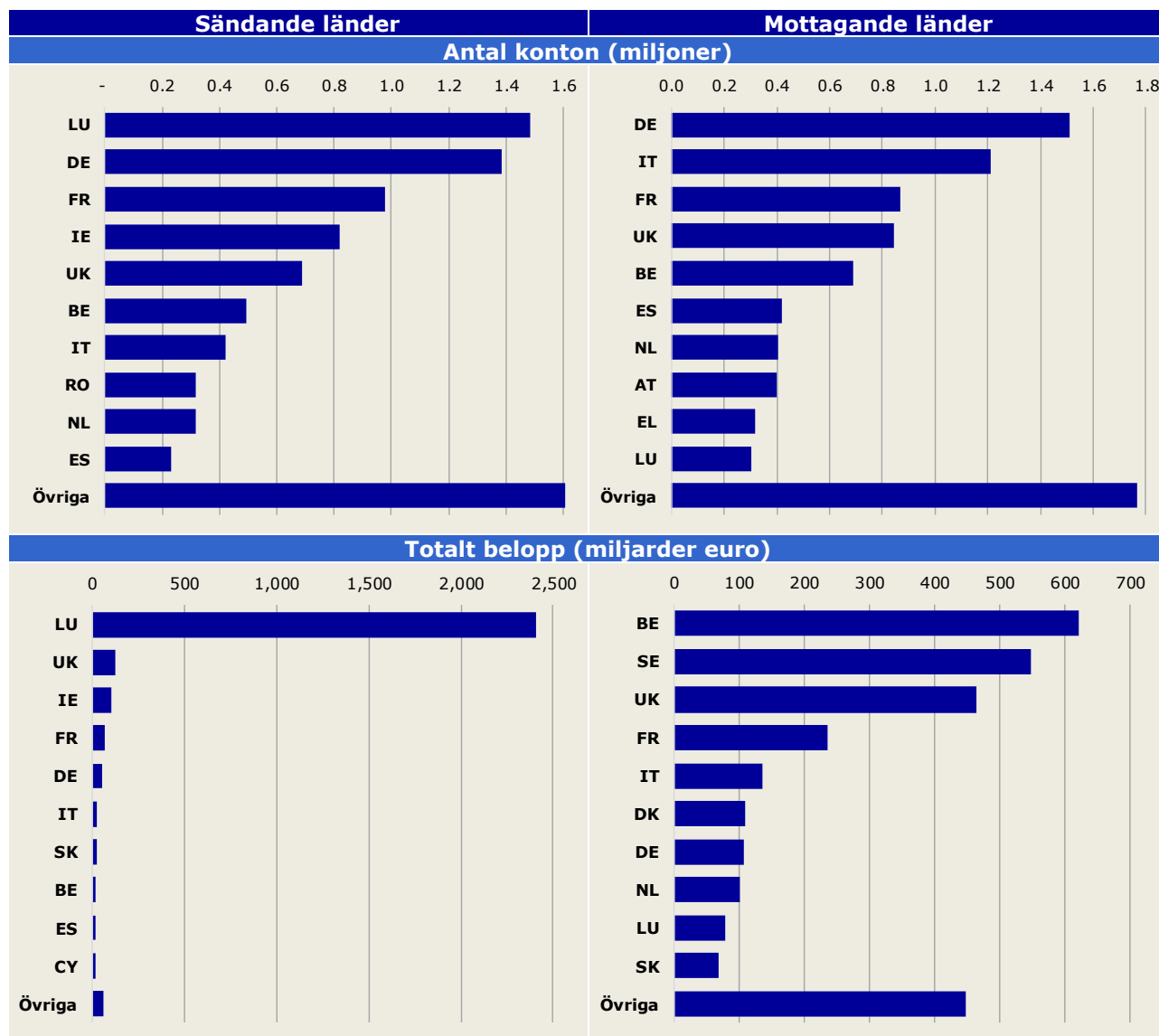


Diagram 7. Tio största sändarna och mottagarna av DAC2-upplysningar

Nätverket av bilaterala utbyten är centrerat till Luxemburg och, i mycket mindre omfattning, Irland. Utgående flöden av finansiella upplysningar domineras av Luxemburg, med 17 % av kontona och nästan 80 % av de rapporterade beloppen. Irland är också ett viktigt sändande land och kommer på fjärde plats i rankingen vad gäller både antal konton och totalt rapporterat belopp.

⁷ Det är värt att notera att detta värde i hög grad påverkas av statistiska uppgifter om bruttoavkastning som skickats från Förenade kungariket till Frankrike till ett värde på över 1 254 miljarder euro, och från Frankrike till Förenade kungariket till ett värde på 1 320 miljarder euro.

När det gäller inkommande upplysningar finns det skillnader beroende på vilken variabel som togs i beaktande. I fråga om antal konton speglar rangordningen i stora drag storleken på medlemsstaternas ekonomier, där Tyskland, Italien, Frankrike och Förenade kungariket står för hälften av det totala antalet. Vid en jämförelse med rapporterat värde leder Belgien, Sverige och Förenade kungariket rangordningen med totalt 63 % av det totala värdet.

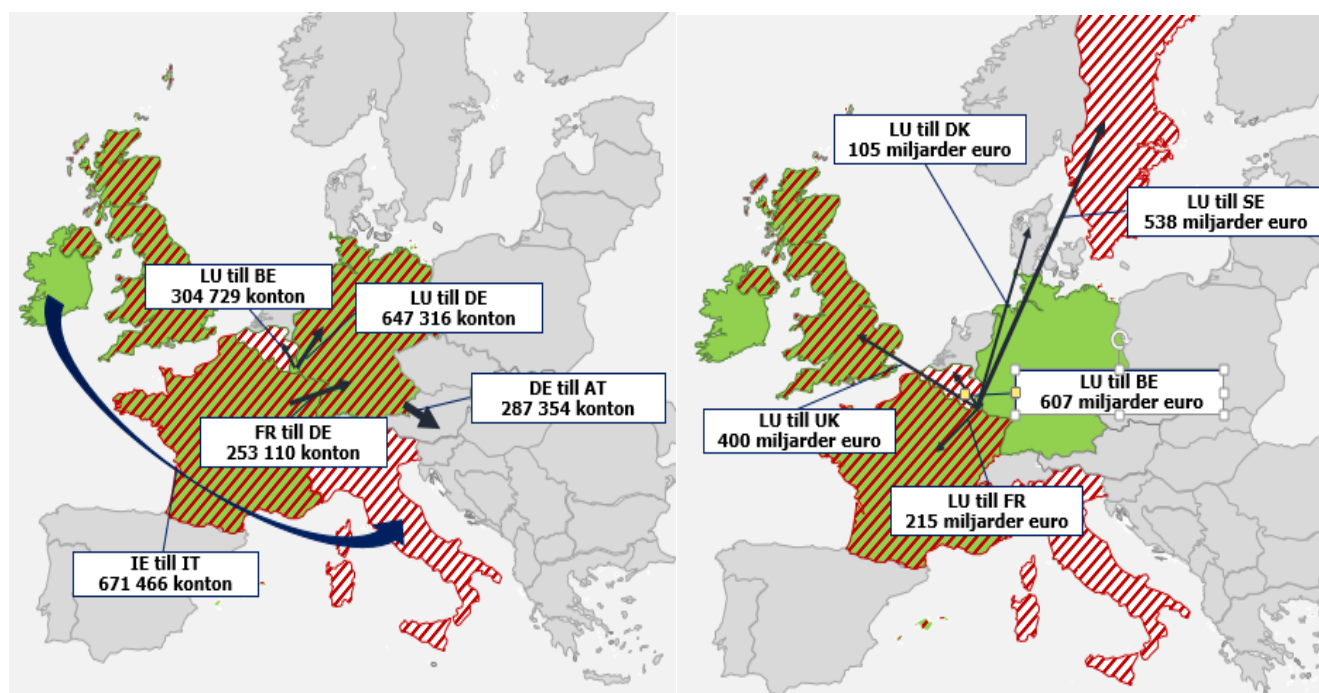


Diagram 8. Främsta bilaterala flöden – antal konton (vänster) och värde på utbytt upplysningar (höger)

Tillgång till och aktualitet vad gäller upplysningar

Tillgången till upplysningar och frågan om aktualitet är inte relevanta för DAC2, eftersom det inte finns någon "tillgänglighetsklausul" eller potentiellt lång tidsperiod för att utbyta upplysningar som erhålls av skattemyndigheter från deras finansinstitut. I fallet med DAC2 finns det många fler skatteregistreringsnummer inkluderade bland uppgifterna än med DAC1. Totalt cirka 70 % av kontona vars innehavare är fysiska personer är kopplade till minst ett skatteregistreringsnummer för kontoinnehavare, och 73 % av kontona vars innehavare är juridiska personer är kopplade till ett organisationsnummer. Detta hör samman med finansinstitutens och bankernas skyldighet att känna sina kunder.

Hantering och användning av mottagna upplysningar

Under det första året med utbyten enligt DAC2 rapporterade endast tre stater, Bulgarien, Slovakien och Malta, att de inte hade öppnat de filer som tagits emot. Italien och Sverige rapporterade att de hade gjort ett första urval av de filer som tagits emot med hjälp av en kombination av tröskelvärden och andra kriterier, medan alla andra medlemsstater har arbetat direkt med hela datasetet.

Upplysningar om matchningsgrader och matchningsmetoder (helautomatisk, delvis automatisk eller manuell) finns bara för vissa medlemsstater. De flesta medlemsstater använder automatiserad matchning. Bara ett fåtal använder mindre effektiva, manuella förfaranden. Vad gäller resultaten lyckades sju medlemsstater matcha 80 % eller mer av de upplysningar som de tog emot, medan ytterligare två lyckades matcha 75 % av uppgifterna.

Resultaten är lägre för övriga medlemsstater. Estland rapporterar den lägsta totala matchningssiffran (37 %).

Riskbedömning rapporteras vara det vanligaste sättet att använda DAC2-upplysningar, följt av taxering. Många medlemsstater har också rapporterat att de använder upplysningarna i kampanjer för ökad medvetenhet och för att meddela skattebetalare att de ska rapportera uppgifter.

Eftersom de första utbytena av upplysningar skedde i september 2017 **har inte DAC2-upplysningar använts lika mycket som DAC1-upplysningar under 2017.** Nio stater rapporterade att de inte har använt upplysningar som tagits emot via DAC2. Fem av dem, Bulgarien, Luxemburg, Malta, Slovakien och Tyskland, använde inte heller upplysningar som tagits emot enligt DAC1 under samma år. Italien, en sällsynt användare av DAC1-upplysningar, rapporterade att landet använder DAC2-upplysningar, dock endast för kampanjer för medvetandegörande.

4. DAC3

Automatiskt utbyte av upplysningar enligt DAC3 kräver att upplysningar delas om förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning som har utfärdats en person eller grupp av personer, med undantag för fysiska personer. Utbytet sker via inmatning i en central databas som är tillgänglig för alla medlemsstater.

DAC3 resulterade i en stor ökning av öppenheten kring information om förhandsbesked i skattefrågor och förhandsbesked om prissättning. Nästan 18 000 förhandsbesked registrerades i den centrala katalogen under 2017, jämfört med nästan inget spontant utbyte under åren före 2015. Det är dock för tidigt att rapportera om hur denna ytterligare information har använts.

1. KOSTNADER OCH FÖRDELAR

De kostnader som medlemsstaterna ådragit sig avser främst utveckling och underhåll av de it-system som används för att utbyta upplysningar automatiskt. De flesta av kostnaderna uppstår när it-systemen utvecklas, medan löpande kostnader är mycket lägre.

På grundval av tillgängliga uppgifter förefaller de totala genomförandekostnaderna för bestämmelserna om automatiskt utbyte av upplysningar vara omkring 112 miljoner euro för perioden 2012–2017. Kostnaderna varierar beroende på systemet, såsom rapporteras i avsnitten nedan.

DAC1

De totala kostnader som medlemsstaterna ådragit sig för genomförande av automatiskt utbyte av upplysningar enligt DAC1 var 69 miljoner euro. Kostnaderna visar stora skillnader mellan medlemsstater och mellan olika år. Detta kan förklaras av skillnaderna i hur sofistikerade de it-system är som används för det automatiska utbytet av upplysningar och av upphandlingsmetoderna (t.ex. utkontraktering jämfört med egen utveckling). Kostnaderna kan även vara högre om lösningar för användning av upplysningar (t.ex. matchningsverktyg) har inkluderats i utvecklingsarbetet från början.

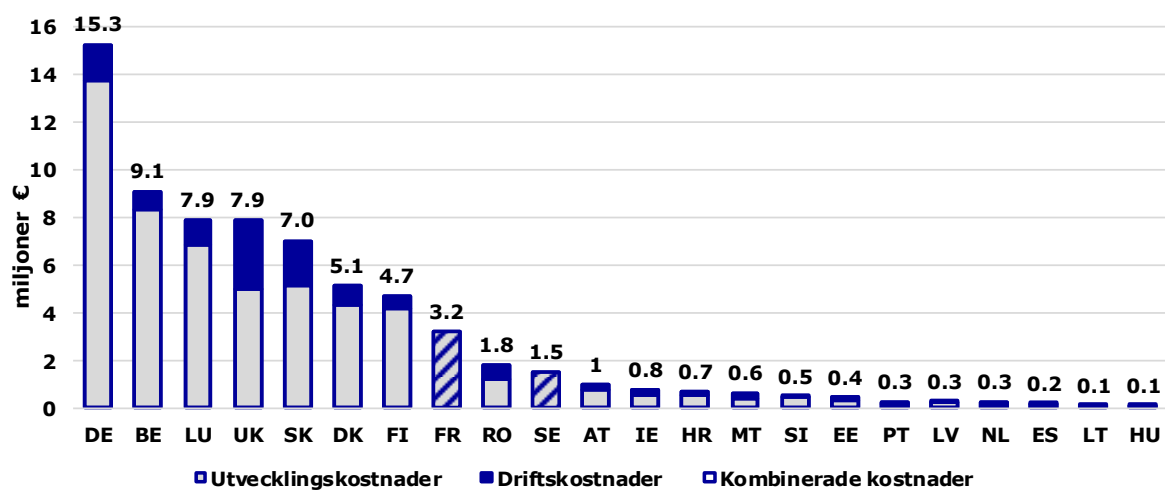


Diagram 9. DAC1-kostnader fram till 2017 (22 medlemsstater) (miljoner euro)

DAC2

De totala kostnader som medlemsstaterna ådragit sig för genomförande av automatiskt utbyte av upplysningar enligt DAC2 var 45,4 miljoner euro. Eftersom DAC2-bestämmelserna baseras på OECD:s gemensamma rapporteringsstandard är de it-system som används för insamling av uppgifter enligt DAC2 och den gemensamma rapporteringsstandarderna samt för utbytena i stort sett jämförbara. Det är därför svårt att skilja kostnaderna för DAC2 från kostnaderna för den gemensamma rapporteringsstandarderna, och de kostnader som rapporterats av medlemsstaterna kan innebära en överskattning av kostnaderna enbart för DAC2.

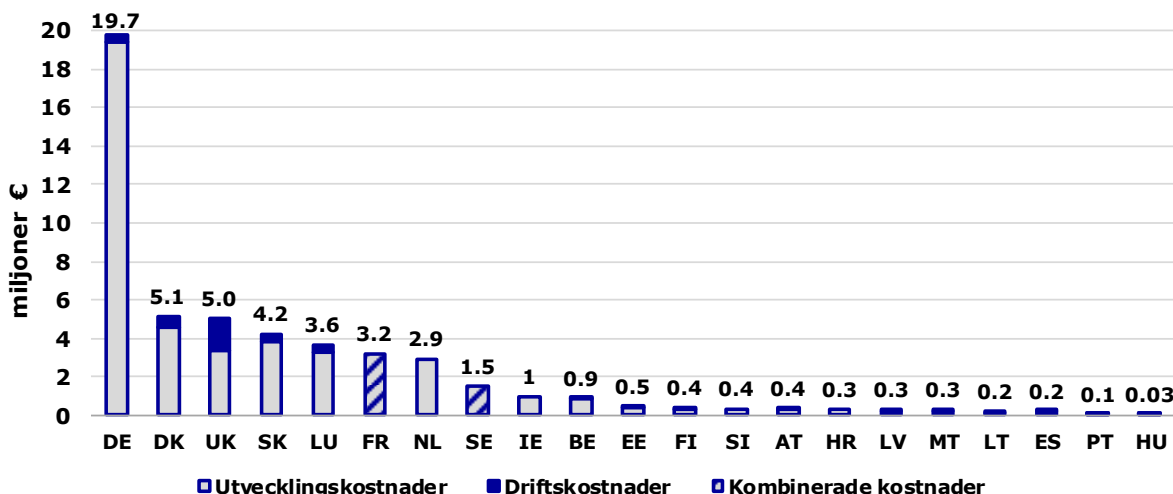


Diagram 10. DAC2-kostnader fram till 2017 (21 medlemsstater) (miljoner euro)

På samma sätt som för DAC1 finns det stora skillnader i DAC2-kostnader bland medlemsstaterna.

Förutom medlemsstaterna var även finansinstituten tvungna att bära kostnader för att anpassa sina it-system till DAC2. Det finns ingen exakt siffra för dessa kostnader, men utifrån tillgängliga uppgifter förefaller de kostnader som burits av finansinstituten vara högre än de som medlemsstaterna ådrog sig. Uppskattningar av engångskostnader avseende finansinstitut i Frankrike, Förenade kungariket, Luxemburg, Tyskland och Österrike som gjorts av intressenter uppgår till totalt cirka 340 miljoner euro, medan årskostnaderna uppskattas till 120 miljoner euro.

Det finns inga kvantitativa uppskattningar tillgängliga av den administrativa börda som skattebetalarna ådrar sig genom att vara tvungna att efterleva rapporteringsskyldigheterna enligt DAC2. För DAC2 är de faktiska rapporteringsorganen gentemot skattemyndigheterna inte skattebetalarna utan finansinstituten, vilka förvaltar de rapporteringspliktiga kontona.

DAC3

De totala kostnader som medlemsstaterna ådragit sig för genomförande av automatiskt utbyte av upplysningar enligt DAC3 var 2,1 miljoner euro. Den betydligt lägre summan jämfört med DAC1 och DAC2 beror på följande:

- DAC3-upplysningar utbyts inte på bilateral grund, utan relevanta upplysningar laddas upp i en central katalog som förvaltas av kommissionen.
- Det antal upplysningar som ska delas är mycket mindre än i fallen med DAC1 och DAC2.
- Medlemsstaterna måste inte införa lika komplexa system och förfaranden.

Trots lägre kostnader finns det betydande skillnader mellan medlemsstaterna.

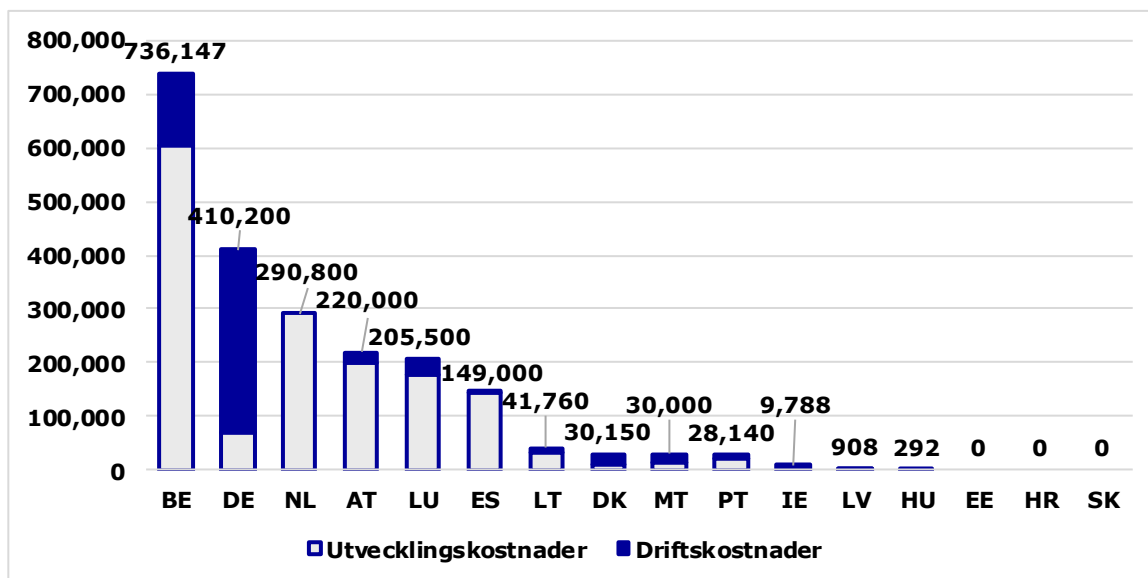


Diagram 11. DAC3-kostnader fram till 2017 (16 medlemsstater) (euro)

Fördelar med automatiskt utbyte av upplysningar mellan behöriga skattemyndigheter

Den centrala fördelen med automatiskt utbyte av upplysningar handlar om att ge skatteförvaltningarna information som är användbar för att bekämpa gränsöverskridande skattebedrägerier, skatteundandragande och skatteflykt. Det finns en hög risk för icke avsiktlig och avsiktlig bristande efterlevnad vad gäller inkomster eller tillgångar som inte rapporteras nationellt av tredje parter, såsom arbetsgivare och banker. När inkomster och tillgångar från utlandet rapporteras i bosättningslandet endast av skattebetalaren kan det antas vara ett riskområde vad gäller efterlevnad⁸.

Men när det gäller att beräkna fördelarna med automatiskt utbyte av upplysningar vad gäller **ytterligare skatteintäkter** har medlemsstaterna upprepade gånger förklarat hur svårt det är att definiera en direkt ekonomisk fördel av mottagna skatteupplysningar från utlandet, vilket i bästa fall bara är en del av de upplysningar som används för ytterligare beskattning, eller så behöver det inte leda till några ytterligare skatteintäkter alls. Det kan sägas att **korrekt skatt** alltid är en värdefull fördel att uppnå via obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar, men som inte nödvändigtvis innebär ytterligare skatteintäkter. Som en del av hela uppsättningen upplysningar om en viss skattebetalare kan de uppgifter som automatiskt kommer från utlandet spela roll för att få en **fullständig profil av en skattebetalare med hög risk eller hög skattemoral**. Slutligen, en annan viktig fördel är säkerligen den **avskräckande effekten** för skattebetalare på grund av att de upplysningar som utbyts förväntas användas i allt högre grad.

Genom att använda upplysningar från andra medlemsstater via automatiska utbyten har vissa medlemsstater kunna identifiera underrapportering av inkomster från en del skattebetalare.

Vad gäller fördelar i form av ökad uppfyllelse av skattskyldigheten har fem medlemsstater (Belgien, Estland, Finland, Polen och Slovenien) kunnat beräkna de ekonomiska fördelarna av att använda DAC1-upplysningar.

⁸Se rapporten om skattegapet till finansutskottet och amerikanska senaten som tagits fram av Förenta staternas kontor för statlig ansvarsskyldighet.

Medlemsstater	År	EI	DF	PEN	LIP	IP	Summa
A. Ökad skattebas							
Belgien	2017 ¹	148 593		105 837		40 040	289 470
Finland	2017	..	..	..	..	..	29 000
B. Ytterligare intäkter eller högre taxering							
Estland	2016	..	..	..	..	..	320
	2017	..	..	..	..	..	417
Polen	2015	87	0	3	0	0	91
	2016	830	0	39	0	2	870
	2017	1 108	1	390	0	19	1 519
Slovenien	2016	329	0	495	0	7	830
	2017	1 373	0	2 259	5	13	3 650

Diagram 12: Stegvis ökade skatteintäkter från DAC1-relaterade åtgärder (tusen euro)

För Estland, Polen och Slovenien finns uppgifter för mer än ett år, och det framkommer att fördelarna ökar med tiden. Detta kan förklaras genom att skattemyndigheterna använder de upplysningar som utbyts på ett allt bättre sätt. För Belgien, Polen och Slovenien, som tillhandahöll upplysningar efter kategori av DAC1-upplysningar, kom praktiskt taget alla fördelar från att spåra efterlevnad av skattereglerna med hjälp av DAC1-upplysningar om inkomster från anställning och pensioner, dvs. genom att kontrollera om skattebetalarna har rapporterat dessa utländska inkomster. För Belgien och Finland beskrivs fördelarna som en ökning av skattebasen. Faktiska ytterligare intäkter som inhämtats är inte kända, men utgör troligen en bråkdel av den totala ökningen av skattebasen. För Belgien, Estland, Finland och Slovenien är de rapporterade fördelarna större än de rapporterade kostnaderna⁹. Till exempel har Belgien rapporterat DAC1-kostnader på 9 100 000 euro och ytterligare (orapporterade) inkomster på 289 470 000 euro i skattebas. Om skatten som togs ut på dessa ytterligare inkomster var 10 % skulle det innebära 28 947 000 euro i ökade skatteintäkter. För DAC2 och DAC3 finns ingen information tillgänglig om fördelar av att spåra efterlevnad av skattereglerna med hjälp av de upplysningar som fått under den korta tiden mellan denna rapport och de första utbytena enligt DAC2 och DAC3 2017.

Vad gäller frågan om fördelar i form av att verka avskräckande visar uppskattningar att den gemensamma rapporteringsstandarden (som har genomförts i EU genom DAC2) har haft en betydande avskräckande effekt. Enligt OECD:s globala forum ledde den gemensamma rapporteringsstandarden till frivillig rapportering och undersökningar som gav nästan 85 miljarder euro i extra skatteintäkter¹⁰. Den här siffran omfattar dock hela effekten av den gemensamma rapporteringsstandarden och inte bara utbyten inom EU enligt DAC2. Trots svårigheterna med att skilja fördelarna (och kostnaderna) mellan DAC2 och den gemensamma rapporteringsstandarden bör det noteras att även en mycket lite andel av det beloppet, till exempel 1 miljard euro, med stor marginal skulle uppväga de rapporterade kostnaderna för skattemyndigheterna.

⁹ Kostnaderna för Polen finns inte tillgängliga.

¹⁰ Det globala forumets lägesrapport till finansministrarna, mars 2018, s. 13.
<http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/g20/>

2. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER

Tre centrala slutsatser kan dras av denna rapport.

För det första har medlemsstaterna visat att de skatteupplysningar som tas emot via det automatiska utbytet av upplysningar kan användas på olika sätt. Skattemyndigheterna använder främst upplysningarna för riskbedömning och taxering av personlig inkomst. Flera medlemsstater använder dock fortfarande de upplysningar de tar emot i mycket begränsad omfattning, eller inte alls.

För det andra har det automatiska utbytet av upplysningar krävt betydande utvecklingsinvesteringar av medlemsstaterna, och även om de löpande kostnaderna är lägre finns det årliga kostnader för att upprätthålla utbytet. Vad gäller fördelarna med det automatiska utbytet av upplysningar verkar det som att de främsta fördelarna handlar om ökad uppfyllelse av skattskyldigheten och om en avskräckande effekt för skattebetalare. Det är dock väldigt svårt att kvantifiera fördelarna med det automatiska utbytet av upplysningar i fråga om ytterligare skatteintäkter.

För det tredje skickar medlemsstaterna ofta upplysningar som inte innehåller alla nödvändiga identifieringsuppgifter som skulle möjliggöra en automatisk matchning av dessa upplysningar med nationellt tillgängliga upplysningar. Två huvudsakliga förbättringsområden identifieras som ett förslag till åtgärder:

Förbättra kvaliteten på upplysningarna

Medlemsstaterna skulle förbättra den EU-omfattande efterlevnaden av skatteregler och garantera lika villkor för både inhemska skattebetalare och de som arbetar över gränserna, om det automatiska utbytet av upplysningar användes mer effektivt. För att använda stora informationsmängder på ett effektivt sätt krävs två huvudsakliga åtgärder:

- Medlemsstaterna bör granska kvaliteten på de upplysningar som de samlar in innan de skickar dem.
- Medlemsstater som tar emot upplysningar bör ge snabb och konstruktiv återkoppling till de som skickar dem, så att kvaliteten på det automatiska utbytet av upplysningar kan höjas med tiden. Medlemsstaterna bör även ge återkoppling till de organ (t.ex. finansinstitut) som tillhandahåller information för det automatiska utbytet av upplysningar.

Bättre användning av uppgifter som tas emot via det automatiska utbytet av upplysningar

För att fullt ut kunna använda informationen från det automatiska utbytet av upplysningar krävs ett strategiskt fokus på medlemsstatsnivå och att samsyn finns om vissa gemensamma indikatorer på fördelar och bedömningsmetoder:

- Medlemsstaterna bör utveckla en gemensam metod för att på ett tillförlitligt och uttömmande sätt beräkna fördelarna med det automatiska utbytet av upplysningar.
- Medlemsstaterna bör se till att informationen från det automatiska utbytet av upplysningar ingår i riskhanteringscykeln för skatter och att den används mer för medvetandehöjande kampanjer i syfte att förbättra den frivilliga efterlevnaden av skatteregler samt för revisioner. Detta kan göras genom att allt automatiskt utbyte av upplysningar kombineras liksom alla upplysningar som erhålls nationellt och via annat administrativt samarbete (t.ex. samtidiga kontroller, närvaro vid andra skatteförvaltningsåtgärder under utredningar och genom utbyte av upplysningar på begäran och spontant).

- Medlemsstaterna bör dela kunskap om bästa praxis för fullständig och effektiv användning av uppgifterna, till exempel med hjälp av avancerade analysmetoder, såsom datautvinning.

EU:s Fiscalisprogram för skattesamarbete¹¹ kan ge stöd för att både förbättra datakvaliteten vid automatiskt utbyte av upplysningar och se till att de upplysningar som utbyts används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, för att skapa ett mer rättvist skattesystem till förmån för Europa och dess medborgare.

¹¹ Förslag till förordning av den 8 juni 2018 om inrättande av Fiscalisprogrammet för samarbete på beskattningsområdet, som en del av den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1529053629679&uri=CELEX:52018PC0443>