

Finansrådet Linda Haggren
Statssekreterare Leif Jakobsson
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm 2020-05-13

Behovet av en god beredningsprocess inom skattelagstiftningen

Behovet av en väl fungerande skattelagstiftning är centralt. Traditionellt säkerställs detta behov genom vårt beredningsförfarande med kommittéarbete vid mer betydande förändringar, remissförfarande, departementsbehandling och lagrådsgranskning. Riksdagen är av naturliga skäl beroende av ett bra beslutsunderlag. En av de främsta orsakerna till dålig skattelagstiftning är brister i beredningen. I syfte att bidra till en väl fungerande beredningsprocess gav Svenskt Näringsliv under 2014 i uppdrag till professor Anders Hultqvist att genom en fördjupad studie redogöra för gällande regelverk rörande beredningsprocessen av skattelag. Av rapportenⁱ framkommer betydelsen av att en god beredningsprocess säkerställs.

Svenskt Näringsliv önskar här, genom referenser till några aktuella lagstiftningsärenden, visa på brister i beredningsprocessen på skatteområdet, samt påtala behovet av ett förbättrat säkerställande av goda beredningsprocesser på skatteområdet. I sammanhanget ska även nämnas Svenskt Näringslivs till regeringskansliet nyligen insända hemställan om senareläggning, förlängning och liknande av remisser, konsultationer och nya krav.ⁱⁱ

Finansdepartementets promemoria Ds 2020:10, "Ny lag om källskatt på utdelning"

Regeringen tillsatte i november 2017 en utredning i syfte att göra en översyn över den ålderdomliga kupongskatteregleringen. Uppdraget skulle redovisas senast den 15 december 2018.

Förslaget innefattar principiellt viktiga förändringar avseende uttaget av källskatt på utdelning från svenska bolag.

Svenskt Näringsliv är kritisk till den bristfälliga beredningsprocessen av denna lagstiftningsprodukt. Detta gäller såväl hanteringen av utredningen som avsaknaden av öppenhet i processen. Ett skatteförslag av denna karaktär borde hanterats inom ramen för en statlig utredning med bred expertis och organiserad struktur. Istället har utredningsarbetet bedrivits med stöd av vad som förefaller ha varit en löst sammansatt referensgrupp. Denna har inte sammanträtt samlat, som sedvanligt sker i statliga offentliga utredningar. Istället har utredningen träffat representanter i olika konstellationer löpande under utredningstiden, vilket torde ha orsakat brister i allsidighet, försämrade transparens, och försämrade möjligheter till helhetssyn.

Det är vid lagstiftningsprodukter av denna karaktär av största vikt att näringslivets synpunkter inhämtas redan vid utformningen av förslagen. Frågan om skatt på utdelning är central för svenska bolag. Detta till trots har inte Svenskt Näringsliv eller andra generellt verkande organ med bred förankring i näringslivet, varit knutna till utredningen i någon form.

Genom att därutöver skicka ut förslaget med kort svarstid under pågående kris, i ett läge när många bolag kämpar för sin överlevnad och inte har möjlighet att aktivt delta i besvarandet av remisser, begränsas påtagligt näringslivets möjligheter att även i detta skede bidra med konstruktiva och nödvändiga synpunkter

Ett effektivare informationsutbyte inom Skatteverket

Skatteverkets promemoria "Några frågor om arbetet mot skattebrott" sändes på remiss den 12 december 2017. Inbjudan riktade sig till ett begränsat antal remissinstanser. Promemorian fick stark kritik från flera av dessa remissinstanser. Även andra, normalt inbjudna remissinstanser, uppmärksammade promemorian och inkom med starkt kritiska svar.

När förslaget nästan två år senare, den 7 november 2019, remitterades till lagrådet svarade rådet att man avstyrker att förslaget läggs grund för lagstiftning. Sammanfattningsvis ansåg Lagrådet att remissförfarandet och den bakomliggande promemorian från Skatteverket inte utgör ett fullgott underlag för bedömningen av om det ska införas en skyldighet att lämna sekretessbelagda uppgifter inom Skatteverket på det sätt som föreslås.

Den 22 april i år skickades ett utkast till proposition "Ett effektivare informationsutbyte inom Skatteverket" ut på remiss, men till endast fyra remissinstanser. Remissvar skulle lämnas senast den 29 april, dvs. remisstiden uppgick till endast sju dagar. Det kan konstateras att åtminstone tre av de fyra remissinstanserna är starkt kritiska till att detta utkast till proposition ska läggas till grund för lagstiftning. Varken utkastet till proposition eller information om att den sänts ut på remiss publicerades på regeringens hemsida. Det senare uteslöt i princip andra intressenter från möjligheten att yttra sig över utkastet.

Den föreslagna lagstiftningen innehåller flera centrala rättssäkerhetsfrågor. Ursprungligen bygger den på en promemoria från den myndighet som ska tillämpa lagstiftningen. Något opartiskt utredningsförfarande med experter och sakkunniga har inte skett. Såväl remissinstanserna i första omgången som lagrådet har varit starkt kritiska till detta.

Nu har kritik även riktats mot utkastet till proposition. Detta tyder enligt Svenskt Näringsliv på att man inte i tillräckligt hög grad beaktat tidigare kritik. Vidare åskådliggör detta behovet av en gedigen beredningsprocess i lagstiftningsärenden. Även gällande detta förslag är Svenskt Näringsliv därför starkt kritisk till den bristfälliga beredningsprocessen. Detta gäller såväl avsaknaden av utredning som avsaknaden av öppenhet i processen med en begränsad skara inbjudna särskilt utvalda remissinstanser. Kritik måste också riktas mot orimligt korta svarstider för remissvar samt att regeringen underlåtit att på regeringens hemsida informera om för beredningen väsentliga steg i processen.

Finansdepartementets promemoria Omvänd skattskyldighet vid omsättning av vissa varor och tjänster

I promemorian föreslås att omvänd skattskyldighet ska införas vid nationell handel mellan beskattningsbara personer vid omsättning av mobiltelefoner och bärbara datorer m.m. från den 1 januari 2021.

Bristerna i konsekvensutredningen är så allvarliga att förslaget inte går att använda som beslutsunderlag. Svenskt Näringsliv konstaterar att det inte finns någon redogörelse för vare sig hur bedrägerierna går till eller hur de uppskattade skatteförlusterna har beräknats. Storleken på bedrägerierna (1,25 miljarder kr) anges komma från möte med Skatteverket. Med hänsyn till EU:s beräkningar av momstappet (VAT Gap) skulle bedömning av storleken

på denna typ av bedrägerier uppgå till cirka hälften av samtliga momsbedrägerier i Sverige, vilket måste ifrågasättas starkt.

Förslaget syftar till att motverka organiserad brottslighet. Promemorian konstaterar dock att i princip alla företag samt andra beskattningsbara personer, t.ex. privatpersoner och föreningar, i Sverige berörs av förslaget (ca 1,5–2 miljoner aktörer) och medför stor ökning av momsregistreringar. Regeringen räknar dessutom med att bedrägerierna flyttar och fortsätter ske med andra varor och tjänster. Detta visar att omvänd beskattning inte är träffsäkert, utan drabbar miljontals beskattningsbara personer samtidigt som problemet kvarstår.

Svenskt Näringsliv konstaterar att Skatteverkets utvärdering av den omvända byggmomsen saknas. I den anges att metoden med omvänd moms har varit effektiv när det gäller att motverka enskilda skatteundandraganden, men att det är högst osäkert om reglerna varit effektiva när det gäller organiserat skatteundandragande, dvs. sådan brottslighet som förslaget syftar till att stoppa.

Ett förslag med så allvarliga brister som detta får enligt Svenskt Näringsliv inte sändas på remiss. Trots detta remitterades förslaget – med endast två månaders svarstid – under pågående pandemi. I ljuset av att Svenskt Näringsliv så sent som två dagar innan detta inkom med en hemställan om att skjuta upp eller förlänga planerade remissförfaranden anser Svenskt Näringsliv detta var än mer anmärkningsvärt.

Avslutning

Sammanfattningsvis anser Svenskt Näringsliv att det är beklagligt att det vid flera tillfällen på senare tid allvarligt har brustit i beredningsprocessen. Med beaktande av den grundläggande betydelsen ett välfungerande skattesystem har är det angeläget att gällande regelverk kring beredningsprocessen följs i enlighet med dess syften. Med det slag av brister i beredningsprocessen som belysts genom ovanstående exempel föreligger allvarliga risker för att Sverige får lagstiftning med allvarliga och grundläggande rättssäkerhetsbrister samt en för det svenska näringslivet urholkad konkurrenskraft. Det är hög tid att ta beredningsprocessen på allvar.

Med vänlig hälsning

Johan Britz
Näringspolitisk direktör

Johan Fall
Chef, skatteavdelningen

ⁱ Om beredningsprocessen för skattelag: https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/om-beredningsprocessen-for-skattelagpdf_598420.html/BINARY/Om%20beredningsprocessen%20f%C3%B6r%20skattelag.pdf

ⁱⁱ Hemställan 2020-04-15, Svenskt Näringsliv, Dnr S 5/2020.
https://www.svensktnaringsliv.se/material/skrivelser/skrivelse-s5-2020_hemstallan-remisser-m-m_773292.html