

Panamaläckan

Gömda tillgångar, hemliga dokument och dolda identiteter

30 maj 2024

Diarienummer: 8-2925066

Innehåll

1	Sammanfattande slutsatser	2
2	Tidigare läckor.....	2
2.1	Liechtensteinläckan.....	2
2.2	Offshore Leaks	2
2.3	Swiss Leaks	3
2.4	Skatteverkets hantering	3
3	Panamaläckan briserar	3
4	Kontroll av läckan utifrån ICIJs databas.....	4
4.1	Identifiering av personer och bolag, inledande kontroll	4
4.2	Erbjudande att köpa handlingar	5
4.3	Identifiering av personer med innehavaraktier.....	5
4.4	Självrättelser	5
4.5	Kontrollarbetet.....	5
5	Skatteverket får tillgång till dokumenten.....	6
5.1	Ny omgång av kontroll	6
5.2	Vad innehöll dokumenten?.....	7
5.3	Vilka länder var förekommande i utredningarna?.....	7
6	Möjliggörarnas roll	7
7	Senare läckor	8
7.1	Paradisläckan	8
7.2	Pandoraläckan	9
7.3	Dubailäckan	9
7.4	Cypernläckan	9
8	Resultat av Skatteverkets kontroll av Panamaläckan.....	9
8.1	Beslutad skatt och betalning i samband med Panamaläckan.....	9
8.2	Ny lagstiftning	9
8.3	Blev några dömda för brott?	10
9	Sammanfattande slutsatser	10
9.1	Panamaläckans betydelse för arbetet mot internationellt skatteundandragande	10
9.2	Vilka lärdomar går att dra av granskningen av Panamaläckan?.....	11
10	Typfall från Panamaläckan	12
10.1	Den skenutflyttade affärsmannen.....	12
10.2	Världsmedborgaren	13
10.3	De svarta inkomsterna	13
10.4	Makarna med innehavaraktierna.....	13
10.5	Exempel på fall där Skatteverket inte gick vidare	13

1 Sammanfattande slutsatser

Panamaläckan har lett till ett ökat internationellt samarbete och utveckling av det automatiska informationsutbytet. När Skatteverket fick del av dokumenten 2020 erhöles också en bättre inblick i internationella strukturer och ökad kunskap om möjliggörarens roll. Beslut om korrigerad skatt har hittills fattats för ett hundratal personer och företag. Sammanlagt har inkomstskatten för dessa höjts med cirka 3 miljarder kronor.

Eftersom informationen ger en unik inblick till sådant som normalt är dolt har arbete med Panamaläckan och andra informationsläckor varit väldigt lärorikt ur ett kontrollperspektiv.

Uppgifter från en läcka kan aldrig användas direkt för beskattning. Skatteverket måste alltid genomföra en noggrann utredning som också ska kommuniceras med skattebetalaren innan det är möjligt att fatta någon form av beskattningsbeslut.

Kontrollen av personer och företag i Panamaläckan var mycket tids- och resurskrävande. I flertalet fall behövde information och dokument hämtas genom begäran om information från andra länder. I arbetet med det läckta materialet och liknande utredningar involverades ca 200 medarbetare och chefer på Skatteverket. Övervägande del av besluten överklagades och i de processer som hittills avslutats har domstolarna delat Skatteverkets bedömningar.

Panamaläckan satte fokus på att vissa banker, skatterådgivare, advokater och företag fungerar som nav i internationellt skatteundandragande. Slutsatsen är att Skatteverkets arbete behöver stärkas mot aktörer som möjliggör skatteundandragande, dvs. sådana som ger råd eller stöd på olika sätt och därigenom skapar förutsättningar för fel beskattning.

Tack vare Panamaläckan och andra läckor så har arbetet med att motverka det internationella skatteundandragandet tagit många steg framåt, men trots detta och utökade möjligheter till internationella utbyten, skapas det hela tiden nya sätt och möjligheter att undanhålla skatt, varför arbetet mot det internationella skatteundandragandet även framöver måste prioriteras.

2 Tidigare läckor

En informationsläcka är när en eller flera personer delger utomstående information som inte är avsedd att spridas. Informationen kan bestå av data eller dokument och det kan avse företagshemligheter eller militära uppgifter som är sekretessbelagda. I vissa fall är personerna som läcker informationen drivna av ekonomiska motiv, det vill säga uppgifterna säljs, eller så finns en önskan att exponera förhållanden som man anser är orättfärdiga på något sätt.

2.1 Liechtensteinläckan

När det gäller skatteområdet började informationsläckor komma fram under första årtiondet på 2000-talet. År 2002 stals uppgifter från banken LGT i Liechtenstein, och uppgifterna såldes bland annat till den tyska skatteförvaltningen. Skatteverket tog år 2008 emot uppgifter om ett hundratal svenskar och kontrollerade ett antal av dem. Sverige betalade inte för uppgifterna utan erhöles dem genom samarbete mellan länder.

2.2 Offshore Leaks

Under 2013 publicerade det internationella journalistnätverket ICIJ (International Consortium of Investigative Journalism) uppgifter om 130 000 konton i offshoreländer. Uppgifterna baserades på 2,5 miljoner läckta dokument om personer och tillgångar från 170 länder.

Uppgifterna i sig publicerades dock inte. Skatteverket gjorde ett riskbaserat urval av uppgifterna som publicerats och genomförde vissa kontroller.

2.3 Swiss Leaks

Läckan Swiss Leaks från 2015, innehöll uppgifter från storbanken HSBC och det var återigen ICIJ som publicerade uppgifter. Skatteverket granskade de svenskar som fanns i materialet

2.4 Skatteverkets hantering

På Skatteverket var det inom projektet/insatsen Utlandstransaktioner som svenskarna i läckorna kontrollerades. Det riskbaserade urvalet inom Utlandstransaktioner påminde om indikatorerna i läckorna, och kontrollerna gick till på samma sätt som vid ett eget urval som tas fram av Skatteverkets urvalsanalytiker. Att läckorna bidrog med viktig och ny information stod dock klart redan i dessa inledande läckor. 2018 övergick verksamheten inom Utlandstransaktioner till programmet Allvarligt skatteundandragande och skatteupplägg, där kontrollerna utförs vid publicering av denna rapport. Inriktningen på verksamheten är dock alltjämt densamma.

3 Panamaläckan briserar

Den 3 april 2016 publicerades artiklar över hela världen om skatteundandragande, penningtvätt och misstänkta mutbrott. Återigen hade ICIJ samordnat en granskning av läckt hemligt material. De hade fått del av det läckta materialet 2015 av journalister från Sydtysklands största dagstidning Suddeutsche Zeitung.

Den tyska tidningen hade genom en anonym källa fått del av 11.5 miljoner dokument som bolagshandlingar, passkopior och mejl med förgreningar till över 200 länder. Läckan uppges vid denna tidpunkt vara den historiskt största informationsläckan i världen och omfattade mer än 200 000 offshorebolag. Dokumenten kom ursprungligen från advokatbyrån Mossack Fonseca, hemmahörande i Panama. Mossack FONSECAs verksamhet bestod huvudsakligen i att bilda företag i offshorejurisdiktioner, att administrera dessa företag och att tillhandahålla tjänster för att ta hand om större förmögenheter. Advokatbyrån hade då mer än 500 anställda i över 40 kontor världen över. I och med läckan upphörde advokatbyrån med sin verksamhet.

Det globala materialet visade aktörer som använder offshorebolag för att underlätta mutor, vapenaffärer, skatteflykt, finansiella bedrägerier och narkotikahandel. Advokatbyrån verkar bland annat i Schweiz, Cypern, Brittiska Jungfruöarna, Jersey, och uppges även ha anknytning till Storbritannien.

Av SVT:s Uppdrag Gransknings reportage framgår att det ska ha funnits en aktiv koppling till svenska storbanker och dess dotterbolag i utlandet, där de ska tillsammans med en advokatbyrå ska ha upprättat s.k. brevlådeföretag för 300 till 400 svenska företag och privatpersoner.

Det var från början klart uttalat från högsta ledningen på Skatteverket att arbetet med de läckta uppgifterna hade en mycket hög prioritet och att alla svenskar som förekom skulle granskas. Det fanns också ett stort intresse, inte minst från massmedia, kring hur Skatteverket hanterade Panamaläckan.

En mediegrupp tillsattes som i början hade dagliga möten. Pressmeddelande skickades ut vid flera tillfällen där Skatteverket bland annat redogjorde Skatteverkets arbete och de internationella kontakter som läckan lett till.

Tidigt stod det också klart att det behövdes en nära samverkan både nationellt och internationellt för att få bäst nytta av informationen som kom fram i Panamaläckan. Strukturen för sådan samverkan fanns delvis redan på plats sedan tidigare genom Nordisk agenda (NAIS) och JITSIC (Joint International Task Force on Shared Intelligence and Collaboration). Därmed kom det internationella samarbetet igång snabbt. Andra strukturer för samverkan behövde utvecklas och byggas upp under arbetets gång.

Redan under våren 2016 kallade JITSIC till ett möte i Paris. På mötet deltog representanter från ett 30-tal skatteförvaltningar från hela världen, däribland Sverige.

I juli 2016 hölls ett andra möte om Panamaläckan inom ramen för JITSIC/OECD i Paris där 75 delegater från 34 länder. Också på detta möte deltog Sverige. Mötet resulterade bland annat i att fem expertgrupper skulle bildas utifrån de diskussioner, önskemål och behov som framkom på mötet

Gruppernas syfte var att granska möjligheterna till dataanalys, att identifiera olika typer av skattefusk, utredningsmetoder samt möjliggörare som banker och rådgivare, utveckla informationsutbytet mellan länderna samt utveckla olika strategier. Flera av expertgrupperna finns fortfarande kvar och fortsätter att utvecklas.

Vidare samverkade Skatteverket med andra svenska myndigheter såsom t ex Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten och Finanspolisen (FIPO) på både strategisk och operativ nivå.

4 Kontroll av läckan utifrån ICIJs databas

4.1 Identifiering av personer och bolag, inledande kontroll

Den 9 maj 2016 publicerades information om personer och bolag med koppling till Panamaläckan på ICIJs hemsida Offshore Leaks database. I databasen fanns uppgifter om kopplingar mellan personer, bolag, rådgivare och länder.

Som ett första steg koncentrerades Skatteverkets arbete till att identifiera de bolag och de fysiska personerna som fanns i databasen som var relevanta för Sverige. Identifieringen av de verkliga ägarna försvårades av att det var möjliggörare och rådgivare som angavs som företrädare för de utländska bolagen och den verkliga ägaren kontrollerade bolagen via så kallade bearer shares, på svenska innehavaraktier.¹

Det visade sig att flera personer och bolag i läckan hade Skatteverket redan kontrollerat och fattat beslut att beskatta dolda inkomster i utlandet.

Identifieringen visade även att kring 50 pågående ärenden hade koppling till uppgifter i databasen. Läckan gav i dessa fall viktig ny information som stärkte bevisningen.

Men många av personerna och bolagen i som identifierades i läckan var inte tidigare kontrollerade, och hade heller inte pågående ärenden.

¹ Innehavaraktier är en sorts anonyma aktier som knyts till den person som håller pappret i handen. Internationell standard för informationsutbyte och skattetransparens liksom EUs och internationella regler kring penningtvätt kräver att uppgifter om ägare och verklig huvudman av innehavaraktier ska finnas tillgängligt, varför denna typ av aktier blir allt mindre vanlig.

Skatteverkets kontroll av personerna och bolagen i Panamaläckan var inte begränsad till de uppgifter som fanns i databasen, utan det skedde en förutsättningslös granskning av personerna och företagen.

De första kontrollerna påbörjades enbart tre veckor efter läckan publicerades, därefter togs flera kontrollomgångar fram baserat på de läckta uppgifterna.

4.2 Erbjudande att köpa handlingar

Skatteverket fick under denna inledande fas ett erbjudande om att köpa underliggande handlingar i läckan om svenskar. Skatteverket beslutade att inte köpa handlingarna. Domstolarna hade redan vid tidigare läckor slagit fast att principen om fri bevisprövning gäller i Sverige, vilket innebar att dokument som obehörigen lämnat en bank eller företag fick användas i skatteärenden. Däremot ansåg Skatteverket då att det var att ta ett steg för långt att aktivt betala för att ta del av handlingar som spridits trots åtagande om sekretess.

4.3 Identifiering av personer med innehavaraktier

Enligt uppgifter i Panamaläckan fanns 438 offshorebolag med innehavaraktier kopplade till dessa banker. Skatteverket sände 2017 förfrågningar till andra länders skattemyndigheter om fyra utländska dotterbolag till svenska banker. Huvudsyftet med skrivelserna var att få information om vilka svenskar som hade dolt sig bakom innehavaraktier, samt att få bankinformation om kontona kopplade till deras respektive offshorebolag.

Svaren på dessa förfrågningar ledde fram till mer träffsäkra ärenden. I flera fall fick dock Skatteverket avslag på dessa förfrågningar på grund av regelverket kring informationsutbytet mellan länder.

Som ett led i identifieringsarbetet genomfördes också tredjemansrevisioner på flera svenska banker med avsikt att hitta dolda svenskar i databasen. Dessa ledde dock inte till konkreta kontrollärenden, då det var bankernas utländska dotterbolag och utländska filialer som hade agerat som möjliggörare.

4.4 Självrättelser

De personer som var omnämnda i läckan men som ännu inte hade kontaktats av Skatteverket hade möjlighet att lämna rättelse på eget initiativ fram till uppgifterna publicerades av ICIJ den 9 maj. Därefter hade personerna inte möjlighet att lämna rättelse på eget initiativ, då deras identiteter var kända för Skatteverket.

Skatteverket noterade en allmän ökning av rättelser av undanhållen skatt under den här tiden, förmodligen till följd av att frågor om tillgångar och inkomster i utlandet fick mycket uppmärksamhet i media. Genom rättelserna kunde Skatteverket dra mycket lärdom av inkomna dokument och annat, kunskap som senare kunde användas i andra utredningar.

4.5 Kontrollarbetet

Utredningarna i Panamaläckan var mycket tids- och resurskrävande. Eftersom de underliggande handlingarna saknades så var det oklart vilka beskattningsfrågor som behövde kontrolleras i de olika fallen. Man behövde lägga ett pussel utan att veta hur många bitar pusslet hade eller vilket motiv det skulle föreställa.

I de flesta fall behövde information och dokument hämtas genom begäran om information från andra länder. Ibland skickades sådana begäran till många länder inom ramen för en och samma granskning.

I samband med granskningen delade Skatteverket också med sig av relevant information till andra länders skatteförvaltningar, om det fanns sådant som bedömdes kunna vara intressant för dem.

Dokumenterna som läckan baserades på avsåg åren 1977-2014 och var därför i många fall relativt gamla redan då uppgifterna publicerades. Många av bolagen var också likviderade när utredningarna påbörjades. Detta innebär att eventuella skattepliktiga transaktioner kunde ägt rum under år som inte längre gick att beskatta inom ordinär efterbeskattningstid.

Något som noterats i Panamaläckan är användningen av innehavaraktier. Skatteverket kände till sådana aktier men blev varse omfattningen av användningen tack vare läckan.

5 Skatteverket får tillgång till dokumenten

I ICIJ:s publicering ingick inte dokumenten, utan endast sammanställningar över funna personer och kopplingar till bolag. Dessa uppgifter publicerades som ovan nämnts i en databas. Skatteverket efterfrågade de underliggande dokumenten från journalistnätverket, men nekades detta.

Under 2020 inkom en spontan kontrolluppgift från Tyskland. Informationen lämnades på en Blu-ray-skiva och innehöll en stor mängd filer och dokument i både storlek och antal (120 GB fördelat på 1 083 000 filer, motsvarande cirka 2 500 pärmar med papper).

Handlingarna härstammade dels från Panamaläckan men också från en läcka som skett kort efter publiceringen av Panamaläckan 2016. Båda läckorna hade anknytning till advokatbyrån Mossack Fonseca i Panama.

Den tidigare kontrollen som beskrivits ovan, var således fram till 2020 begränsad till vad ICIJ funnit och publicerat i form av personer som fått svensk stämpel och kopplats till ett bolag inom läckan, i kombination med de dokument som Skatteverket hämtade i utredningarna genom till exempel informationsutbyte.

5.1 Ny omgång av kontroll

En första bearbetning gjordes för att söka ut och identifiera svenska personer och bolag i det nya materialet.

Med tillgång till materialet identifierades 297 personer varav hälften inte tidigare utretts. Av de som inte tidigare utretts var ca 70 personer fortfarande registrerade i Sverige.

Mängden material som identifierats till varje ärende varierade mycket från ett 50-tal dokument upp till flera tusen filer.

Informationen som Skatteverket erhöll via den spontana kontrolluppgiften var i många fall för gammal för att använda vid omprövning av de beskattningsår som informationen avsåg.

Ur ett riskperspektiv ansågs dock personerna som var knutna till handlingarna som intressanta. De som tidigare använt sig av Mossack Fonseca för bolagsbildning av offshorebolag, även om bolagen idag inte finns kvar, hade visat sig ha vilja och förmåga att minska sin beskattning på ett ej tillåtet sätt.

Det pågår fortfarande granskning av ett tiotal ärenden baserade på dokumenten från Panamaläckan. Det är därför inte möjligt i denna rapport att presentera ett slutligt resultat av den genomförda granskningen.

5.2 Vad innehöll dokumenten?

Huvudsakligen innehöll de överlämnade dokumenten mejl med olika bilagor mellan Mossack Fonseca och andra möjliggörare. I mejlen fanns viktiga juridiska dokument och olika bolagshandlingar. Exempel på dokument som påträffades var:

- öppningshandlingar för offshorebolag
- avtal om truster
- passkopior
- uppgift om antal innehavaraktier och innehavare
- olika bolagsbeslut och mötesanteckningar som byte av styrelseledamöter, byte av formell aktieägare och avtal om aktieköp i andra bolag
- dokument där det framgår var bokföringen fanns och var den kan göras tillgänglig
- likvidationsbeslut och andra handlingar om avregistrering
- kopior på fullmakter
- interna mejl inom Mossack Fonseca
- fakturor mellan olika möjliggörare
- historiska uppgifter om bolag
- avtal om bolag som sålts in i kapitalförsäkringar

Vanligtvis utpekades inte offshorebolagens verkliga ägare direkt i materialet men i materialet förekommer även kopior av passhandlingar. Det får anses troligt att personerna som förekommer i passhandlingarna i varje fall tidigare har varit verklig ägare till bolaget i fråga. Dokumenten var i vissa fall äldre än tio år.

I vissa fall fanns också adresser i Sverige som kunde vara till nytta vid en utredning för bedömning om personen ska anses obegränsat skattskyldig i Sverige eller inte.

5.3 Vilka länder var förekommande i utredningarna?

Luxemburg, Panama och British Virgin Islands var de vanligaste förekommande länderna i ärenden i Panamaläckan. Detta kan antagligen delvis förklaras av att det var i dessa länder som de olika möjliggörarna var verksamma, men länderna förekommer också i andra utredningar gällande internationellt skatteundandragande eller skatteupplägg. Att skatteundandragandet var internationellt och utredningarna krävde mycket kontakt med andra länder visas av att det fanns koppling till nästan 50 olika länder i ärenden som avsåg Panamaläckan. Kopplingarna till olika länder kunde bestå av t.ex. utländska bolag, medborgarskap, möjliggörare eller bankkonton.

6 Möjliggörarnas roll

I de dokument som Skatteverket fick tillgång till fanns bland annat mejltrafik från skatterådgivare, advokatbyråer och olika banker i Europa med främst bolagsbildarna på Mossack Fonseca i Panama. Av mejltrafiken framgår vilken avgörande roll bankerna, advokaterna och skatterådgivarna spelade för att sätta upp de offshorestrukturer som många gånger användes för skatteundandragande syfte. Normalt gick all kontakt med Mossack Fonseca genom andra möjliggörare. Mossack Fonseca hade oftast ingen direktkontakt med skattebetalarna själva.

Av dokumenten framgår att uppläggen syftade till att minska transparensen mellan pengarnas ägare, bolag, pengar och andra kapitaltillgångar. För att möjliggöra det gav skatterådgivare, advokatbyråer och olika banker i Europa Mossack Fonseca i uppdrag att bilda företag med säte i Panama eller någon annan offshorejurisdiktion.

Offshorebolaget företräds av bulvaner eller tjänstemän vid advokatbyrån, men ytterst kontrollerades de av kunderna via fullmakt. För att inte det skulle vara möjligt att spåra ägare till bolaget användes ofta innehavaraktier. Nästan 70 procent av offshorebolagen var registrerade på British Virgin Islands (BVI). Därefter var offshorebolag på Seychellerna och Panama mest förekommande.

Av materialet framgår att möjliggörarna var centrala både i uppstart av offshore strukturer och i förvaltning av dem. Som exempel kan nämnas att en mejlväxling mellan Mossack Fonseca och en svensk advokat. Av den framgår att den svenske advokaten varit inblandad i att lämna information till myndigheter på BVI samt att BVI företaget haft ett klientmedelskonto i den svenske advokatens bolag.

Bankerna var centrala i kontakten mellan skattebetalaren i Sverige och Mossack Fonseca. Kontakten sköttes vanligen via de svenska bankernas filialer eller dotterbolag i utlandet som hade direkt kontakt med Mossack Fonseca för att hjälpa till och administrera offshorestrukturerna för kunderna räkning.

Av dokumenten framgår att bankerna – ofta via bankkontor i Luxemburg, Schweiz eller andra länder med stark banksekretess – också öppnade konton åt bolagen och förvaldade pengarna för deras verkliga ägare. I ICIJs databas får man träffa på alla svenska storbanker och genom deras dotterbolag har de tillsammans enligt uppgifterna koppling till mellan 300–400 offshorestrukturer med koppling till Mossack Fonseca.

Bankerna har skyldighet att skicka kontrolluppgifter till Skatteverket om banköverföringar. Kontrollen har visat att i flera fall har sådana kontrolluppgifter inte skickats.

Enligt det system för automatiskt utbyte av finansiell information som vuxit fram de senaste åren ska bankerna skicka finansiella uppgifter till de länder som kontohavarna har hemvist i. Men i flera ärenden har Skatteverket sett att uppgifterna skickats till fel land.

Av medieuppgifter framgår att en av bankerna snabbt bröt kontakten med Mossack Fonseca efter publiceringen. Kunder som tidigare fått hjälp av banken för att administrera sina bolag kunde inte längre få hjälp och var tvungna att själva försöka kontakta advokatbyrån i Panama när de försökte göra om i strukturerna efter publiceringen.

Media har också rapporterat att en bank med koppling till Sverige bötfälldes för brott mot penningtvättslagstiftningen av Finansinspektionen i Luxemburg med ca 20 miljoner kronor med anledning av det som framkom i Panamaläckan.

7 Senare läckor

7.1 Paradisläckan

Bara ett år efter Panamaläckan släppte ICIJ nästa stora granskning, Paradisläckan. Denna gång ingick ännu mer material. Hela 13,4 miljoner dokument läckta från juristbyråerna Appelby, Asiatic Trust (Singapore) och från bolagsregister. Skatteverket identifierade svenskar i databasen och har gjort kontroller. Jämfört med Panamaläckan har dock Paradisläckan inte visat lika omfattande skatteundandragande i Sverige.

7.2 Pandoraläckan

År 2021 släpptes Pandoraläckan. Återigen var det ICIJ som publicerade namn och företagsnamn på Offshore leaks database. Den här gången var det läckta dokument från 14 så kallade service providers, dvs. möjliggörare för internationellt skatteundandragande. Skatteverket tog del av det publicerade underlaget och gjorde ett kontrollurval baserat på informationen. Under sommaren 2023 meddelade Tyskland att man köpt dokumenten från Pandoraläckan och avser att dela med sig av materialet till sina internationella samarbetspartners.

Mot denna bakgrund publicerade Skatteverket den 9 december 2023 en generell kontroll som begränsar rättelser på eget initiativ kopplat till det kommande underlaget från Tyskland. Publiceringen innebar att från den 1 mars 2024 är det inte längre möjligt för personer som finns i de läckta dokumenten att lämna rättelse av sina inkomstdeklarationer utan att riskera skattetillägg eller anmälan för brott.

7.3 Dubailäckan

Genom internationellt samarbete har Skatteverket tagit del av information läckt från Dubai Land Department om ägande av fast egendom och lägenheter i Dubai. Kontrollurval har gjorts och fler kontroller kan komma att tas ut baserat på informationen. Kontrollerna har bland annat lett till flera brottsanmälningar för eventuellt bidragsbrott och penningtvättsbrott.

7.4 Cypernläckan

År 2023 släppte ICIJ med andra journalistgrupperingar som samarbetspartners, en granskning som de kallar Cyprus confidential. I denna läcka finns 3,6 miljoner dokument från sex finansiella service providers. Läckan visar främst på hur bolag och truster med koppling till Cypern använts av ryska individer på sanktionslistan för att dölja sitt ägande.

Skatteverket bevakar läckan och deltar aktivt i internationellt samarbete. I ett fall av internationellt skatteundandragande har information i Cypernläckan varit värdefull för identifiering och indrivning av en rekordstor skattefordran.

8 Resultat av Skatteverkets kontroll av Panamaläckan

Granskningen av Panamaläckan har dels inneburit skatteintäkter på miljardbelopp för svenska staten, men också lett till ny lagstiftning och utveckling inom det internationella informationsutbytet. För Skatteverkets arbete har Panamaläckan gett värdefulla lärdomar för andra läckor och för granskning av internationellt skatteundandragande generellt.

8.1 Beslutad skatt och betalning i samband med Panamaläckan

Fram till maj 2024 har Skatteverket fattat beslut om korrigerad skatt för ett hundratal personer och företag. Sammanlagt har inkomstskatten för dessa höjts med drygt 3 miljarder kr, varav ett beslut ensamt avsåg drygt 2 miljarder kr i skatt.

Kontrollen som är baserad på själva dokumenten är ännu inte helt avslutad.

Totalt har ca 400 ärenden granskats med anknytning till läckan.

Hittills har ca 85 % av drygt 3 miljarder i skatt och skattetillägg från Panamaläckan betalats in till Skatteverket.

8.2 Ny lagstiftning

I ljuset av Panamaläckan och andra tidigare informationsläckor, beslöt riksdagen 2018 att begränsa möjligheten att lämna rättelse på eget initiativ. Den nya begränsningen gäller då

Skatteverket aviserat om en så kallad generell kontroll. Till exempel kontroll av bankuppgifter som offentliggjorts i en informationsläcka. Reglerna infördes i 49 kap 10§ skatteförfarandelagen. Reglerna om självrättelser i skattebrottslagen ändrades också på samma sätt.

Syftet med de ändrade bestämmelserna är att minska skattefusk och skatteundandragande.

Skatteverket har de senaste åren aviserat om generell kontroll vid två tillfällen.

8.3 Blev några dömda för brott?

Skatteverket har i många fall gjort brottsanmälningar till Ekobrottsmyndigheten i ärenden, bland annat för skattebrott.

Skatteverket saknar statistik på utfallet av brottsanmälningarna i Panamaläckan, men det är känt att relativt få ärenden ledde till åtal.

9 Sammanfattande slutsatser

Att privatpersoner och företag har tillgångar i utlandet är inte i sig olagligt och betyder inte automatiskt att personen eller företaget undgått skatt på ett olagligt sätt. Inte heller att placera tillgångarna i offshoreländer kan likställas med att undandra skatt.

Skatteverkets erfarenhet är dock att syftet med dessa komplicerade konstruktioner ofta är att minska risken för upptäckt och att försvåra för Skatteverkets utredningar. Detta har inte minst Skatteverkets utredningar av Panamaläckan tillsammans med andra informationsläckor visat.

Vilka slutsatser kan då dras efter Skatteverkets arbete med Panamaläckan?

9.1 Panamaläckans betydelse för arbetet mot internationellt skatteundandragande

Skatteverket och andra länders skatteförvaltningar hade även före Panamaläckan metoder för att hitta den här typen av skatteundandragande. Vilket inte minst blev tydligt när läckan släpptes och Skatteverket redan hade ett 50-tal ärenden pågående ärenden på personer i det läckta materialet. Men tack vare Panamaläckan fick skattemyndigheter i hela världen en väg in i internationella strukturer som tidigare varit svåra att hitta. Läckan medförde ett närmare internationellt samarbete med utbyte av metoder och erfarenheter än tidigare. Ett samarbete som fortfarande pågår och utvecklas än idag. Det automatiska informationsutbytet fanns i delar på plats, men utvecklades också starkt tack vare vad som framkommit i olika informationsläckor.

Sedan Panamaläckan har det automatiska informationsutbytet blivit mer heltäckande, vilket har förändrat spelreglerna på området. Skatteverket får nu information om finansiella konton från i princip hela världen.

Vidare har penningtvätsregler utvecklats med ökade krav på att banker och rådgivare upprättar kundkännedomdokument. Dessa dokument har gjort att det inte som tidigare går att dölja vem som äger bolag exempelvis. Rådgivare och banker behöver vara aktsamma så de inte gör så kallat klandervärt risktagande, för då kan de dömas till näringspenningtvätt. Avslöjandena har därigenom lett till skärpta internationella regler av penningtvätt. Bland annat har man internationellt försökt få bort bolagskonstruktioner där ägandet inte går att spåra som vid till exempel innehavaraktier.

I Sverige har Panamaläckan lett till en lagändring av möjligheten att lämna själv rättelse vid så kallad generell kontroll. Det innebär att möjligheten att lämna rättelse på eget initiativ i vissa fall är tidsbegränsad, vilket enligt lagens förarbeten ska användas exempelvis vid läckor.

9.2 Vilka lärdomar går att dra av granskningen av Panamaläckan?

De inkomster som Skatteverket har beslutat att höja har i många fall rört sig om olika slags kapitalinkomster. Exempelvis har det varit fråga om utdelningar eller kapitalvinster i samband med utländsk kapitalförvaltning. Vidare har uttag från svenska bolag som tidigare gjorts utan beskattning beskattas hos delägarna. I vissa fall har Skatteverket identifierat obeskattade tjänsteinkomster. Det finns också fall av beskattning av förmåner kopplade till tillgångar av luxuös karaktär som ägts av utländska bolag. I materialet har också funnits en del så kallade världsmedborgare som genom kopplingar till många länder inte fullt ut anses skattskyldig i något. Att skaffa sig koppling till ett land kan t.ex. ske genom att förvärvar medborgarskap och hemvist genom investeringar eller köp.

De skatteundandraganden som upptäckts i Panamaläckan avviker dock inte från det som Skatteverket ser i den riktade kontrollen mot internationellt skatteundandragande.

Personerna i läckan är inte en homogen grupp, någon specifik bransch eller särskild typ av skattebetalare, men självklart är det vanligare med den här typen av fusk när det finns stora inkomster. Det är dyrt och komplicerat att göra denna typ av avancerade strukturer så det handlar även om att spekulera i risken att bli upptäckt.

Men vad är det då som förenar personerna som förekommer i Panamaläckan? Hur kommer de sig att de startat ett offshorebolag på andra sidan jordklotet genom Mossack Fonseca?

Tittar man i det material som Skatteverket till slut fick tillgång till, så blir svaret enkelt – de har alla använt sig av en eller flera möjliggörare som rekommenderat denna typ av struktur.

Utredningarna som följde Panamaläckan bidrog till en ökad insyn i olika möjliggörares roll för det internationella skatteundandragandet. Dokumenten i Panamaläckan visade hur de olika möjliggörarna med kontaktnät i hela världen samverkade i uppbyggnaden och förvaltningen av de olika strukturer som användes.

Tankarna och idén från början om syftet med strukturen kommer inte från någon ”skum” bolagsbildare i Panama som startar bolaget på Seychellerna, utan en möjliggörare i skattebetalarens närhet. Någon de litar på, det kan vara banken där man har sina besparingar, en advokatbyrå som hjälper till med affärerna eller skatterådgivaren som arbetar för att minska skattekostnaden. Det är dessa som oftast varit ingången och startpunkten på de offshorestrukturer som så småningom användes för skatteundandragande.

Skatteverket ser att vid kontroll av en person eller företag i läckan, har misstanke om dolda inkomster väckts angående affärspartners eller andra relaterade personer eller företag. Det finns ofta kopplingar mellan olika kontrollerade personer, bolag och möjliggörare.

Skatteverkets erfarenhet är att syftet med dessa komplicerade konstruktioner ofta är att minska risken för upptäckt och att försvåra för Skatteverkets utredningar. Risken för felaktig beskattning ökar dessutom ju mer komplex struktur av bolag, truster och försäkringar som läggs upp, samt ju fler länder som är inblandade.

Det finns en risk att rådgivare tonar ned riskerna med att göra vissa upplägg. Det förekommer att personer trots att deras utländska engagemang varit skattemässigt korrekt men som senare fått betala stora summor i skatt och skattetillegg.

Det ska vara lätt att få besked om vad som är korrekt från Skatteverket. När det är fråga om komplexa internationella strukturer är det dock ofta svårt att avgöra på förhand vad ett skattemässigt utfall blir. Därför informerar Skatteverket om riskerna för skattefel när man använder dessa strukturer.

Skatteverket vill också vara transparenta och berätta om kontrollverksamheten och kommunicera resultatet av kontrollen.

Skatteverket måste också ha ett större fokus på möjliggörarna i framtida kontroller. Rådgivare, skattekonsulter, advokater och i vissa fall användare ska lämna uppgifter om så kallade rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang till Skatteverket och utbytas inom EU. Den här lagstiftningen infördes 2020 och ska motverka skatteundandragande. Skatteverket arbetar med att använda den här lagstiftningen på ett effektivt sätt och inte minst ifrågasätta banker, rådgivare eller andra som inte lämnar rapporter.

Skatteverket arbetar också med systemkontroll av det automatiska informationsutbytet. Det innebär att titta på situationer där personer kunnat kringgå informationsutbytet eller vilka förbättringsområden som finns.

Skatteverket arbetar med att aktivt hitta och kontrollera de möjliggörare som inte följer uppsatta regelverk, och det här behöver förstärkas. Många gånger behöver en sådan kontroll ske i samverkan över myndighetsgränser eller landsgränser.

Inom såväl det internationella och det nationella samarbetet kan möjligheterna till samverkan utvecklas, och vi kan bli bättre på att identifiera, utreda och i vissa fall även brottsanmäla de möjliggörare som verkar i dessa miljöer.

10 Typfall från Panamaläckan

Fallen bygger på iakttagelser som gjorts i Skatteverkets utredningar. Ett exempelfall kan bygga på iakttagelser från flera olika ärenden men som är verkliga var för sig.

10.1 Den skenutflyttade affärsmannen

Affärsmannen hade haft stora kapitalvinster vid avyttring av aktier. Men enligt honom själv var han inte skattskyldig i Sverige utan utflyttad så inget hade beskattats i Sverige. Efter omfattande utredning baserad på uppgifter i Panamaläckan bedömdes han som skattskyldig i Sverige och att han haft ett dolt ägande i en svensk koncern. Hans ägande doldes via Panamabolag och han hade mottagit dolda utdelningar på ca 80 mkr. Hans utländska bolag bedömdes också skattskyldigt i Sverige då det bedrivit verksamhet här.

Ett av Panamabolagen avvecklades 2011 och pengarna i bolaget (som låg på ett konto i Schweiz) fördes över till affärsmannen. Affärsmannen berättade för Skatteverket att han hade lånat ut motsvarande summa till Panamabolaget vid ett tidigare tillfälle, och nu betalade Panamabolaget bara tillbaka sitt lån. En amortering av lån ska ju inte beskattas. Men då Skatteverket efterfrågade någon sorts lånehandling så fanns ingen sådan. Vid relationer mellan närstående bolag/ägare behöver krav ställas på dokumentation, i synnerhet då frågan är om så kallade offshoreländer. Någon pengaström mellan honom själv och bolaget vid tillfället då han

skulle ha lånat ut pengarna kunde inte spåras. Utbetalningen beskattades därför som en utdelning hos affärsmannen.

10.2 Världsmedborgaren

Skatteverket gjorde en stor kartläggning med bevisning bland annat från Panamaläckan och fann att en person som vi kallar världsmedborgaren lagt upp en omfattande struktur med svenska bolag men också ett hundratal bolag och trustar. Bolagen och trusterna hade kopplingar till många länder, främst i offshoreländer.

En av de mest betydande trusterna, som ägde många av bolagen i strukturen, har bedömts som transparent ur skattesynpunkt. Det betyder att allt som ägdes av trusten istället bedöms ägda av stiftaren/förmånstagaren, dvs. världsmedborgaren själv, som också personligen ansågs skattskyldig i Sverige trots att han inte var skriven här. Han beskattades för försäljningar av bolag och utdelningar. Vidare hade han fått styrelsearvode från ett offshorebolag. Uppgift om det bolagsengagemanget framkom genom Panamaläckan. Ersättningen beskattades som inkomst av tjänst.

10.3 De svarta inkomsterna

En person som inte hade några inkomster att tala om i Sverige hade ändå stora insättningar på sitt konto från utlandet. Skatteverket fick upp ögonen för honom genom Panamaläckan. Utredningen visade att intäkter i hans verksamhet sattes in på ett bolagskonto i Hong Kong och fördes vidare till hans personliga konto i Förenade Arabemiraten, från vilket han förde över till den svenska banken. Han beskattades för oredovisade intäkter.

10.4 Makarna med innehavaraktierna

I Panamaläckan identifierades en kvinna som var bosatt i Sverige. Hon och hennes man, som aldrig varit bosatt i Sverige, hade fått ett bolag skapat åt sig av Mossack Fonseca. I cirka 800 av de läckta dokumenten fanns uppgifter om makarna. Aktierna i bolaget ägdes genom så kallade innehavaraktier, dvs. aktier som du kan äga anonymt. Aktierna läggs sedan över i en panamaregistrerad stiftelse istället, där maken är förmånstagare.

När Panamaläckan publicerade 2016 agerade maken snabbt för att dölja sina spår. Han beordrade Mossack Fonseca att föra över bolagets tillgångar till honom själv. Genom internationellt informationsutbyte framkom att maken tog emot pengarna men också att han hade andra stora kapitaltillgångar i Schweiz. Ca 75 miljoner kr fördes över till maken i Sverige från makens konto i Schweiz under 2016–2019.

Skatteverket kunde visa, genom bland annat kreditkortsuppgifter och passuppgifter samt annan bevisning, att maken var skattskyldig i Sverige. Totalt höjdes skatten i fallet med mer än 200 miljoner kr.

10.5 Exempel på fall där Skatteverket inte gick vidare

Det fanns också fall där Skatteverket inte gick vidare till beslut om ändrad skatt av flera orsaker.

- Personen hade lämnat Sverige och väsentliga anknytningsfaktorer till Sverige saknades. I vissa av dessa fall skickades kontrollinformation till andra länder, och fördjupat samarbete genom har inletts i något fall.
- Det fanns affärsmässiga skäl för att göra strukturerna, något skatteundrandragande hade inte skett.

- Bolaget som personen kopplades till enligt Panamaläckan hade upphört för lång tid sedan eller har aldrig varit aktivt.
- Personen har genomfört en skattemässig ”exit” med försäljning av bolag till underpris, flyttat till Spanien och därvid nyttjat det ”spanska fönstret” och tagit ut utdelning skattefritt. Efter genomfört upplägg har personen flyttat tillbaka till Sverige. Någon skattelagstiftning som hindrar sådant upplägg finns inte.
- Personerna hade redan granskats och beskattats för skatteundandragande genom Skatteverkets riskbaserade urvalsarbete. Läckan bekräftade de uppgifter Skatteverket redan hade.

