

# SKJULT

– Skatteparadis, kapitalflukt og hemmelighold  
2. utgave

4. Pays

(Indiquer les pays, groupes de

ou

# SKJULT

– Skatteparadis, kapitalflukt og hemmelighold  
2. utgave

ISBN: 978-82-999163-5-6 (2. utg. trykt)  
ISBN: 978-82-999163-6-3 (ebok)

Ansvarlig utgiver av SKJULT er Tax Justice Network – Norge. Denne utgivelsen er andre utgave av boka. Første utgave ble utgitt av Tax Justice Network – Norge i samarbeid med Changemaker i 2013. I denne andre utgaven har alt innhold fått en gjennomgående oppdatering og alle artikler nye. SKJULT er inspirert av det engelske heftet «Tax us if you can» som er utgitt av Tax Justice Network og som nå er kommet ut på flere språk.

Boken er skrevet av Peter Henriksen Ringstad og Sigrid Klæboe Jacobsen.

Redaksjonskomitéen har bestått av Helge Renå, Ragnhild Balsvik og Olav Lundestøl.

ISBN: 978-82-999163-5-6 (2. utg. trykt)

ISBN: 978-82-999163-6-3 (ebok)

Design: Heydays

Trykk: Fladby

Utgitt i 2016

SKJULT er utgitt med støtte fra Norad



## OM TAX JUSTICE NETWORK – NORGE

TJN Norge er et nettverk av organisasjoner som jobber for global skatterettferd. Med global skatterettferd mener vi et demokratisk og åpent skattesystem der innbyggerne har demokratisk kontroll over skatteleggingen og stans av finansielt hemmelighold som tilbys av skatteparadis. TJN Norge ønsker å stimulere til økt forskning og å påvirke den offentlige debatten.

Det er mange aktører både i det offentlige, i sivilsamfunnet, i næringslivet og innen forskning som arbeider med eller er berørt av temaer knyttet til skatteparadis og finansielt hemmelighold. TJN Norge fremmer kontakt mellom slike interesserte parter i Norge og mellom Norge og utlandet. Slik kan vi utveksle erfaringer, identifisere samarbeidsmuligheter og avdekke problemer som skyldes skatteparadis og hemmelighold, og løfte fram løsninger.

Nettverket består blant annet av forskere, journalister, utviklingsekspert, fagforeningsrepresentanter, sosialt engasjerte forretningsfolk, studenter, skatteeksperter, politikere og offentlige ansatte. TJN Norge ble etablert i 2010, og er en del av Global Alliance for Tax Justice.

[www.taxjustice.no](http://www.taxjustice.no)



**tax justice network**  
Norge

# INNHOOLD

- 7 Forord
- 8 Innledning / Leserveiledning
- 10 **DEL I – SKJULTE PENGESTRØMMER**
- 12 **1. Skatt og skatterettferdighet**
  - Skatt og samfunnskontrakten
  - Skattebetaleren
  - Statlige myndigheter
  - Det internasjonale samfunnet
  - Skatteparadisene
  - Den globale hemmelighetsindustrien
- 16 **2. Problemer med dagens system**
  - Tilrettelegger for skatteunndragelse og kapitalflukt
  - Mindre innovasjon og produktivitet
  - Selskaper flytter overskudd ut av land
  - Hvitvasking og kriminalitet
  - Hemmelighold og finanskrisen
  - Skattekonkurranse
- 20 **3. Aktørene**
  - Revisjonsselskaper og «de fire store»
  - Advokater
  - Bankene
  - Multinasjonale selskaper
  - Skatteparadisenes egne myndigheter
- 26 **4. Institusjoner som arbeider med globale skattespørsmål**
  - Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD)
  - Den Europeiske Union (EU)
  - Verdensbanken
  - FN
  - Sivilsamfunnet
- 32 **5. Veien til skatterettferdighet**
  - Land-for-land-rapportering (LLR)
  - Automatisk informasjonsutveksling (AIE)
  - Vis hvem du er: registre for egentlig eierskap
  - Enhelig skattelegging av selskaper

## 38 DEL II – ARTIKKELSAMLING

- 40 Moralsk motivasjon og skatteunndragelse  
Kristina Maria Bott
- 44 Panama Papers – hva lærte vi?  
Guttorm Schjelderup
- 46 Kor mykje taper verdas land på skatteparadisa?  
Annette Alstadsæter, Niels Johannesen og Gabriel Zucman
- 48 Improving methods and data for estimating illicit financial flows (IFFs)  
Alex Erskine og Dr Ameth Saloum Ndiaye
- 52 Capital Flight and Poverty Reduction in Africa  
Janvier D. Nkurunziza
- 54 BEPS på norsk: Hvor stort er skattegapet for flernasjonale selskaper?  
Jarle Møen, Arnt Ove Hopland og Julia Tropina Bakke
- 58 Natural Resources and Tax Avoidance  
Rabah Arezki, Gregoire Rota-Graziosi og Lemma W. Senbet
- 62 Beware: Accountancy Firms at Work  
Prem Sikka
- 66 #NorLeaks – hvordan håndteres varslere i Norge?  
Birthe Eriksen
- 68 Hemmelighold og korrupsjon: Tilretteleggerne – og særlig advokaters – rolle  
Tina Søreide
- 72 Gruver og skatt i Afrika: rettferdig fordeling eller utbytting i kjølvannet av liberalisering?  
Olav Lundstøl
- 74 The BEPS Project Outcomes: Continuing Tension between the Unitary and Independent Entity Principles  
Sol Picciotto
- 76 Fast driftssted – en fiksjon?  
Gregar Berg-Rolness
- 80 Many Shades of Grey  
Ole Gjems-Onstad
- 84 Sourced – Christian Aid’s campaign for local councils to tackle tax dodging  
Dr. Matti Kohonen
- 86 Kan etikkrådet anbefale utelukkelse av selskaper fra Oljefondets portefølje på grunn av dårlig skatteetikk?  
Hans Petter Graver
- 88 LLR er ikke LLR  
Mona Thowsen
- 92 Unitary approaches to corporate income taxation in the U.S. States  
Erika Siu
- 96 Konsernrett & «offshore» regimer – et evig globalt skyggespill?  
Linn Anker-Sørensen
- 100 Skattemyndighetenes taushetsplikt – i møte med bredere samfunnsinteresser  
Vegard Venli
- 102 Kapitalflukt, skattepolitikk og lobbyister i Afrika  
Odd-Helge Fjeldstad
- 106 Ordliste
- 110 Skriv om skatt – ressurser for master- og bachelorstudenter
- 112 Financial Secrecy Index – FSI (Hemmeligholdsindeksen)



Skyskraperen «The Gherkin» i hjertet av finansdistriktet City of London. En fjerdedel av de største finsselskapene i verden er registrert i London, mer enn 550 internasjonale banker, 100 av de 500 største selskapene i Europa og 170 emisjonshus (firmaer som handler med verdipapirer).

FOTO: Alan Searle



# FORORD

**OVERSKUDD FRA SELSKAPER** skal beskattes i det landet virksomheten og verdiskapningen skjer. Dette er et overordnet ideal, men også retningsgivende for OECD i deres «BEPS»-arbeide. Det er i dag en internasjonal utfordring å skattlegge multinasjonale selskaper korrekt, også for norske myndigheter. Bruken av skatteparadis og finansielt hemmelighold har vært i rask utvikling, og dersom myndighetene ikke har et våkent øye og møter utviklingen med virkningsfulle tiltak, risikerer vi at samfunnsstrukturen og legitimiteten til skattesystemet utfordres.

Multinasjonale selskaper har fått en økt økonomisk betydning de siste årene. Blant de 100 største økonomiene i verden målt i omsetning finner vi 69 selskaper – og 31 land. Dette utgjør en risiko etter som selskapene i liten grad er underlagt noen form for demokratisk kontroll.

Konserndannelsen har endret seg fra tidligere, da man hadde ett selskap for alt, og der sentrale funksjoner var samlet; verdiskapning, ansatte, ledelse og skatteplikt – til i dag, der aktivitet og verdi splittes på ulike selskaper og på ulike steder. Hvordan vil dette bli i fremtiden?

Skatteparadisers forretningsmodell kan sies å være å tilby selskaper og privatpersoner rettigheter i den globale økonomien, uten tilsvarende plikter. Men når man er en aktør i den globale verden, og driver et multinasjonalt konsern, bør det være mulig å bare ha rettigheter, og ingen plikter? Dette er etiske spørsmål som vi nå i stadig større grad må diskutere.

Denne boken tar for seg de ovennevnte utfordringene, presenterer de relevante aktørene, samt internasjonale organisasjoner som jobber med globale skattespørsmål, og gir også veier til skatterettferdighet. Boken gir god informasjon om problemstillingene, og kan tjene som et verktøy i seg selv til å skape endringer på området.

God lesning!

*Av Inger A. E. Coll,  
Leder Norsk Øko-Forum og Expert Team Member,  
OECD Tax International Academy for Tax Crime  
Investigation*



# INNLEDNING OG LESERVEILEDNING

**SKJULTE EIERSKAPSSTRUKTURER** og pengestrømmer i skatteparadis har store negative konsekvenser nasjonalt og globalt. For å nevne noen av skadevirkningene: Skatteparadis bidrar til økt ulovlig kapitalflukt, særlig fra utviklingsland. De tilrettelegger for å skjule penger fra korrupsjon. De skader markeder og skaper konkurransevridning gjennom å øke lønnsomheten i uproduktive sektorer. De destabiliserer finansmarkeder og øker risikoen for investorer fordi nødvendig informasjon er skjult. Skjulte eiere og pengestrømmer bidrar samlet sett til en verdensøkonomi som fungerer dårligere for folk flest, og som skaper en skjev fordeling av verdens ressurser.

At vi omtaler strukturer og metoder i denne boken betyr ikke at nødvendigvis at disse er ulovlige. Det er ikke ulovlig for en norsk statsborger å opprette et anonymt selskap på Seychellene som igjen eier en bankkonto i Luxembourg. Lovbruddet oppstår først dersom denne strukturen benyttes for å skjule skattepliktig inntekt og formue fra norske skattemyndigheter. Dette er svært vanskelig å oppdage. I følge OECD vil nesten alle tilfeller av økonomisk kriminalitet involvere bruk, eller misbruk, av selskaper. Vi står altså ovenfor et svært komplekst internasjonalt system hvor det som kan være lovlige strukturer samtidig er spesialtilpasset kriminell virksomhet.

I kjølvannet av finanskrisen og den påfølgende gjeldskrisen i Europa har offentligheten fått øynene opp for skatteparadisene og deres skadevirkninger. For mange vil enhver involvering i skatteparadisene være

moralsk betenkelig og kritikkverdig. I store banker og selskaper innen forsikring, regnskap og revisjon er imidlertid bruken av komplekse selskapsstrukturer i skatteparadis normalisert og regnes av mange av mange som en naturlig del av det å delta i det globale markedet. Debattene om Nordea og DNBS involvering i skatteparadis i kjølvannet av Panama Papers, viser godt konfliktene som oppstår når disse forskjellige oppfatningene kommer til overflaten.

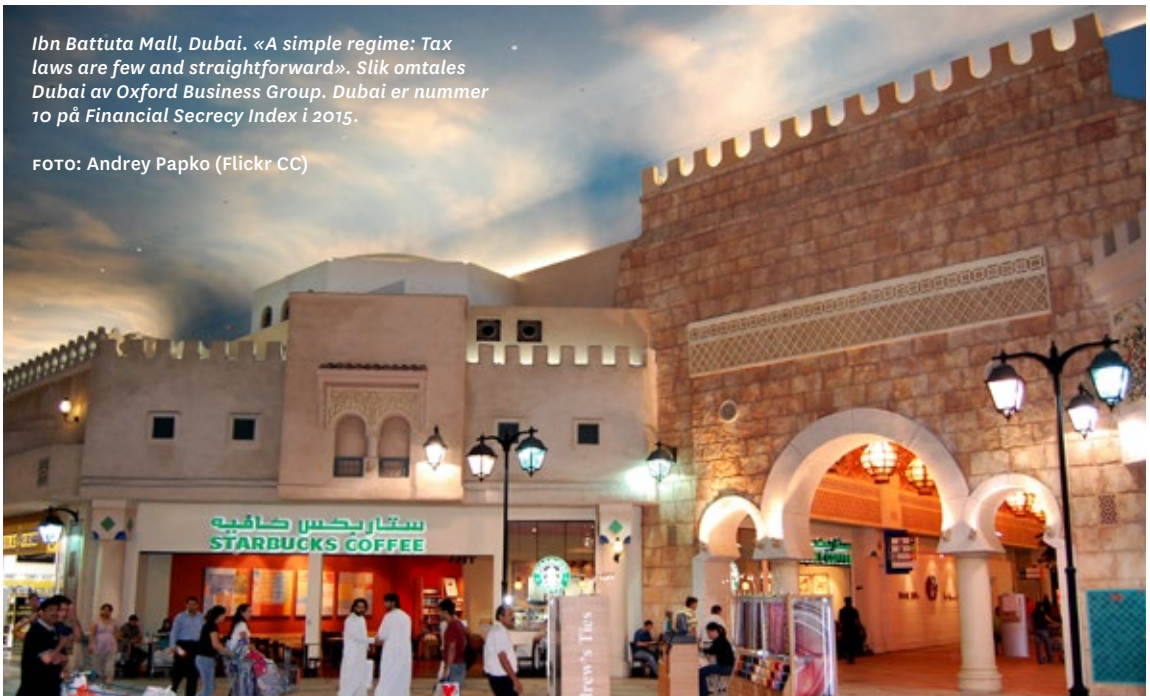
Dagens studenter i fag som økonomi, jus og revisjon er morgendagens regnskapsførere, advokater, meglere, finansielle rådgivere og revisorer. Disse må forholde seg til at det er svært sprikende oppfatninger om hva som er de moralske, etiske og samfunnsmessige konsekvensene av å benytte seg av skatteparadis.

Arbeidet for en mer rettferdig skatt må være kunnskapsstyrt. Med SKJULT ønsker vi å bidra med faglig begrunnede og forskningsbaserte perspektiver på problemene som hemmelighet og skatteparadis medfører i den globale økonomien. Bidragsyterne til heftet er blant annet forskere fra Universitetet i Oslo, NHH, Handelshøyskolen NMBU, BI, Chr. Michelsens Institutt, og fra flere utenlandske forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

Tematikken som tas opp i SKJULT er ikke godt reflektert i dagens pensum og lærebøker ved norske utdanningsinstitusjoner. Det er et sterkt behov for mer kritisk forskning, ny kunnskap og en opplyst debatt om rettferdig skatt. Vi ønsker derfor å inspirere

Ibn Battuta Mall, Dubai. «A simple regime: Tax laws are few and straightforward». Slik omtales Dubai av Oxford Business Group. Dubai er nummer 10 på Financial Secrecy Index i 2015.

FOTO: Andrey Papko (Flickr CC)



studenter til å skrive sine bachelor- og masteroppgaver om finansielt hemmelighold og løsninger for et bedre internasjonalt skattesystem.

## OPPBYGNINGEN AV SKJULT 2

SKJULT består av to deler: del 1 er en generell del (kapittel 2-6), mens del 2 er en artikkelsamling (del 2). Boken inneholder også en visuell fremstilling av Hemmeligholdsindeksen «Financial Secrecy Index», en ressurside for studenter, blant annet med informasjon som stipender og oppgaveemner, og en ordliste. Markerte ord i teksten i del 1 finner du nærmere forklart i ordlisten.

Her er et overblikk over kapitlene i del 1 og artikkelsamlingen i del 2:

I **kapittel 1** forklares begrepene skatt og skatterettferdighet. Det blir også beskrevet hvilke plikter staten, skattebetaleren og det internasjonale samfunnet har ovenfor hverandre for å sikre et rettferdig skattesystem. Her vil du også lære om skatteparadisene og Financial Secrecy Index.

**Kapittel 2** går inn på konsekvensene av tjenestene som tilbys av skatteparadis og offshore-systemet, som ulovlig kapitalflukt, skattekonkurranse, hvitvasking, konkurransevridning og kriminalitet. Kapittelet belyser også sammenhengen mellom hemmeligholdet og finanskrisen.

Aktørene som har bidratt til oppblomstringen av «skatteparadislover» og bruk av skatteparadis er viet

plass i **kapittel 3**. Her finner du mer informasjon om hvilken rolle revisorer, regnskapsførere, advokater, banker, multinasjonale selskaper og myndighetene i skatteparadisene spiller.

Kreftene som jobber for å bekjempe skatteparadis og hemmeligholdet i eierskapsstrukturer er beskrevet i **kapittel 4**. Dette inkluderer blant andre internasjonale institusjoner som OECD, FN, EU og Verdensbanken. Kapittelet går også inn på den sentrale rollen sivilsamfunnsorganisasjoner har spilt i å få skatteparadisproblematikken løftet høyt opp på den politiske agendaen.

I **kapittel 5** presenteres tiltak på veien mot skatterettferdighet: land-for-land-rapportering for multinasjonale selskaper, automatisk utveksling av informasjon mellom myndigheter og offentlige registre over egentlige eierne av selskaper og stiftelser. I dette kapittelet presenterer vi også nye skattemodeler som bedre kan sikre en rettferdig skattelegging av selskaper.

I **artikkelsamlingen** finner du bidrag fra forskere fra inn og utland, sivilsamfunn, journalister og privat sektor. Det vises til artiklene underveis i Del 1. I begynnelsen av del 2 er det en oversikt over alle artiklene.

Vi ønsker å rette en spesiell takk til redaksjonskomiteen, for sine uvurderlige bidrag i utarbeidelsen av boka, og til alle som har bidratt med artikler til boka.



COMMON STOCK

EAGLE INTERNATIONAL

# DEL I

# SKJULTE PENGESTRØMMER

4. Pays

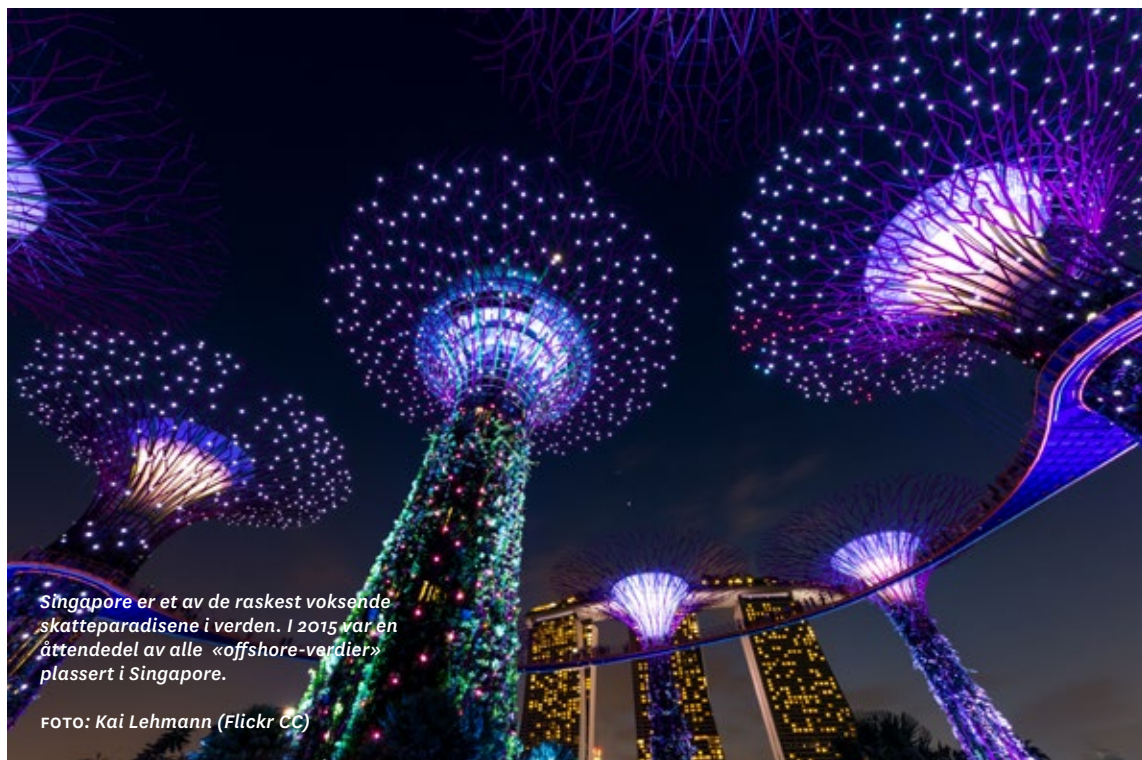
(Indiquer les pays, groupes de



# 1.

# SKATT OG SKATTERETTFERDIGHET

Hva er skatt, og hva betyr egentlig skatterettferdighet? Kapitlet gir en innføring i disse begrepene, og hva som kreves av skattebetalere, staten og det internasjonale samfunnet dersom vi skal skape et rettferdig skattesystem. Videre presenteres de største truslene mot skatterettferdighet: skatteparadisene og den globale hemmeligholdsindustrien. Det gis en kort innføring i skatteparadisenes historie og størrelse, og indeksen Financial Secrecy Index (FSI) – et viktig verktøy for å forstå omfanget av det finansielle hemmeligholdet i verdensøkonomien.



*Singapore er et av de raskest voksende skatteparadisene i verden. I 2015 var en åttendedel av alle «offshore-verdier» plassert i Singapore.*

FOTO: Kai Lehmann (Flickr CC)

## SKATT OG SAMFUNNSKONTRAKTEN

Skatt er en betaling til myndighetene som ikke er knyttet til en konkret motytelse, for eksempel en prosentandel av arbeidsinntekten. En avgift er derimot direkte knyttet til en motytelse, for eksempel betaling av bompenger for å benytte seg av en ny bru eller vei.

Skatt kan sees på som limet mellom staten og befolkningen. Skatteinntektene gjør det mulig for staten å finansiere offentlige goder som markedet ellers ikke ville kunne sørge for på en effektiv og rettferdig måte. Militærvesen, et fungerende rettssystem og ordensmakt, og beskyttelse av eiendomsretten kan sees på som et minimum av oppgaver en stat må kunne utføre. Slike oppgaver lar seg vanskelig koordinere uten en stat med klar myndighet. Statens beskyttelse av innbyggernes grunnleggende rettigheter og innbyggernes plikt til å finansiere statens oppgaver er grunnlaget for «samfunnskontrakten» som moderne stater er tuftet på.

I demokratier har innbyggerne rett til å påvirke hvilke oppgaver staten skal ta på seg på deres vegne. En stat som tar ansvar for flere fellesskapsløsninger, er også avhengig av et høyere nivå på skatteinngangen. Stater med velferdsordninger som pensjon, helse og utdanning slik vi kjenner det fra land i den vestlige delen av Europa, har en skatteinngang som utgjør rundt 50% av den nasjonale nettoinntekten<sup>2</sup>. At flere oppgaver løses i fellesskap gjør at skattebetalerne får et mindre handlingsrom til å disponere egne inntekter fritt. Motsatt vil lavere skatter bety mindre handlingsrom for staten til å finansiere velferdsordninger.

I demokratiske samfunn skal innbyggerne være med på å bestemme hva staten bruker pengene på, og på hva balansen mellom markedsløsninger og offentlige løsninger skal være. Det er ulike holdninger til hvor man bør treffe denne balansen blant politiske partier. Skattenivået er derfor blant de mest debatterte politiske spørsmålene i demokratiske samfunn.

I denne utgivelsen bruker vi begrepet *skatterettferdighet*. Hva som utgjør et rettferdig samfunn og hva rettferdighet er, er viktige og vanskelige

spørsmål. Vi ønsker imidlertid ikke å svare på dette fra en utopisk og filosofisk idé om rettferdighet og hvordan skatt bør fungere i et tenkt idealsamfunn. Vår hensikt er å beskrive det vi anser som en pragmatisk reaksjon på et sviktende system som skaper vinnere og tapere på en urettferdig måte. Vi tar ikke standpunkt til hvilket skattenivå et land skal ha.

Vi forstår et rettferdig skattesystem som et system som er konsistent og uttømmende – altså et system som ikke har smutthull eller diskriminerer vilkårlig basert på inntektstyper, nasjonstilhørighet, eller mellom personer og selskaper. Vi forstår det som et system som balanserer personer og selskapers plikter med deres rettigheter og privilegier. Skatterettferdighet innebærer at lovverk virker etter intensjonen, men også at disse gjenspeiler det som er vedtatt gjennom demokratiske prosesser. Et skattesystem som det er bred enighet om og som oppfattes som rettferdig vil bidra til å holde oppe betalingsviljen, eller «skattemoralen», i et samfunn.

For å utdype dette vil vi beskrive hvilke plikter som må være på plass for å skape et slikt helhetlig og rettferdig skattesystem. Pliktene kommer i tre hovedformer: plikter skattebetaleren har overfor staten, plikter staten har ovenfor skattebetaleren og plikter stater har overfor hverandre i det internasjonale samfunnet.

└ **Les mer** – [Moralsk motivasjon og skatteunndragelse s. 40](#)

## SKATTEBETALEREN

Fra skattebetalerens perspektiv innebærer skatterettferdighet at hun oppfatter fordelingen av skatteplikter i samfunnet som konsekvent og at byrden er fordelt rettferdig. Ansvar for hennes er å oppgi sine inntekter til staten hun bor i, og betale skattene hun er skyldig til dette landet (og eventuelt andre land). Det betyr at hun ikke skal drive med skatteunndragelse eller skatteunngåelse.

## STATLIGE MYNDIGHETER

Det er myndighetenes oppgave å lage skattesystem hvor alle betaler sin skatt og at det ikke gir unødvendige kostnader å etterfølge lovene. Staten må sørge for at skattesubjektene med en rimelig sikkerhet vet hva de skylder av skatter og at det finnes et system for tilgang til informasjon og meglings dersom loven er uklart. Skattesubjektene er både fysiske personer, og såkalte juridiske personer (som et selskap, institusjon, stiftelse, kommune eller lignende).

Det er viktig at skatteadministrasjonen er åpen om metodene den bruker for skatteinnkreving. Dette gir en større tillitt rundt skatteinnkrevingen og vil gjøre det lettere å avdekke korrupsjon. Det samme gjelder bruken av skatteinntektene – altså statens utgifter. Statsbudsjettet må bestemmes gjennom demokratiske, forståelige og gjennomslagsfulle prosesser.

## SKATTEPARADISENES OPPRINNELSE

Skatteparadis kan spores tilbake til slutten av 1800-tallet. De amerikanske delstatene New Jersey og Delaware innså at de kunne lokke selskaper fra nabostater ved å tilby skattefordeler, på betingelse av at de registrerte selskapene her.

De første virkelig store tilfellene av internasjonal skattetriksing finner vi i Storbritannia i begynnelsen av det 20. århundret da velstående personer begynte å bruke stiftelser etablert på Jersey og andre Kanaløyer - «offshore». Slik kunne de utnytte det særegne britiske fenomenet som gjorde det mulig å skille mellom hvor en registrerer sin bopel til skatteformål og hvor en har sitt faktiske hjemsted. På 1920-tallet introduserte Storbritannia flere lover som gjorde skatteunngåelse enda lettere. En rettsdom slo fast at et britisk selskap ikke behøvde å betale skatt til Storbritannia dersom styremøtene ble avholdt i utlandet og virksomheten skjedde i utlandet. Dette skillet, mellom hvor et selskap er registrert og hvor det er skattepliktig, har lagt grunnlaget for virkemåten til de fleste skatteparadisselskaper.

Skillet mellom skatteplikt og bosted ble forsterket på 1930-tallet da Sveits begynte å tilby statsborgerskap til utlendinger. De nye statsborgerne måtte kun betale en forhånd-savtalt sum skatt i året som ikke varierte med inntekt. De trengte heller ikke å rapportere informasjon om inntekter og finanser til myndighetene. Dette er en modell som siden har blitt kopiert av mange skatteparadis. Men Sveits sitt viktigste bidrag til skadelige skattesystemer er bankhemmeligholdet. Bankhemmeligholdet gikk fra å være en norm til å bli sveitsisk lov på 1930-tallet.

## DET INTERNASJONALE SAMFUNNET

Et rettfærdig internasjonal skattesystem er avhengig av hvordan stater forholder seg til hverandre. Staters rett til å vedta egne lover er nedfelt i prinsippet om suverenitet. Flere land går imidlertid lenger, og tilpasser lover og reguleringer med den hensikt å undergrave andre lands skattesystemer. Et eksempel er myndigheter i skatteparadis som forsøker å tiltrekke seg selskaper, rike personer og kapital fra andre land ved å tilby lav eller ingen skatt, eller gjøre det enkelt å skjule inntekter og verdier.

I praksis gjør skatteparadisene det mulig for personer og selskaper å omgå lovverkene i sine egne hjemland. Dette gjelder ikke bare skatt, men også lover knyttet til arv, konkurser, skilsmisser, kreditorer, finansreguleringer og en rekke andre områder. Den *skadelige skattekonkurransen* har ført til en nedadgående spiral der også stater som i utgang-

spunktet vil holde et høyere skattenivå må tilby lavere skatter og mindre reguleringer for å holde på investeringer, selskaper, og rike personer.

For rike personer og selskaper skaper slik skadelig skattekonkurranse en mulighet for en sofistikert type «lovløshet», ved at det tilbys kompliserte strukturer for eierskap og kontroll over verdier og selskaper som gjør det mulig å «heve seg over» lovverket til sitt hjemland.

## SKATTEPARADISENE

Siden 1970-tallet har det vært en sterk vekst i antall *skatteparadis*<sup>3</sup> og de har inntatt en sentral rolle i verdensøkonomien. Dette har skapt en rekke utfordringer for staters evne til å opprettholde rettfærdige skattesystemer.

Skatteparadis er land eller områder som blant annet kjennetegnes ved at de har særskilte favoriserende skattesystemer for å tiltrekke seg utenlandske investeringer, mens innbyggerne ofte har langt mindre gunstige skatteregler. Slike ordninger kalles ofte *inngjerding* eller *ring fencing* av skattesystemet. Skatteparadis tilbyr ikke bare utlendinger lav eller ingen skatt, men også enkle, raske og fleksible regler. Dette gjelder spesielt skatteparadis som spesialiserer på definerte sektorer, som *hedgefond* på Cayman Islands, eller skipsregister i Liberia. Mange skatteparadis kan også tilby anonymitet og hemmelighold – at for eksempel formuer, verdier og selskaper ikke på en enkel måte kan spores tilbake til sine egentlige eiere. Dette er grunnen til at de ofte går under betegnelsen *secrecy jurisdictions* eller *hemmeligholdsjurisdiksjoner*. Vi vil her for enkelthets skyld bruke skatteparadis, da dette er det vanligste begrepet i norsk språk i dag.

Det finnes ikke noen klar internasjonal enighet om definisjonen på et skatteparadis. Likevel er det bred enighet om at et skatteparadis kan gjenkjennes gjennom én eller flere av disse egenskapene:

1. Ingen, eller kun lave, effektive skatter
2. *Inngjerding* av skatteregimer
3. Ingen effektiv utveksling av informasjon til andre lands myndigheter
4. Manglende transparens rundt eierskap, regnskap og annen sentral selskapsinformasjon
5. Ikke krav om reell virksomhet for selskaper

De fleste skatteparadis tillater selskaper å være registrert i landet uten å rapportere om hverken selskapets virksomhet, økonomiske tilstand eller detaljer rundt eierskap. I de tilfellene hvor for eksempel informasjon om aksjonærer og ledelse må rapporteres inn til myndighetene, er informasjonen svært sjelden offentlig tilgjengelig.

De fleste skatteparadis tillater også at selskaper står registrert i navnene på stråmenn. En stråmann er en person som får betalt for å stå registrert som direktør eller ansvarlig for et selskap, selv om han



i praksis ikke har noen involvering i selskapet. Så selv om den registrerte informasjonen blir gjort tilgjengelig, vil den ikke nødvendigvis inneholde opplysninger om hvem som egentlig står bak selskapet.

### FINANCIAL SECRECY INDEX (HEMMEIGHOLDSDINDEKSEN)

Financial Secrecy Index (FSI)<sup>a</sup> er et verktøy for å forstå globalt, finansielt hemmelighold. Indeksen, som har kommet ut annethvert år siden 2009, synliggjør graden av hemmelighold i 102 land. Graden av hemmelighold, og hvor stor andel av global finansiell virksomhet som finnes i landet, avgjør plasseringen i indeksen. I 2015-utgaven av FSI topper Sveits listen, foran Hong Kong og USA. Dersom man regner med alle jurisdiksjoner under britisk kronstyre og britiske oversjøiske territorier, ville Storbritannia kommet på en klar førsteplass.

Datamaterialet indeksen bygger på er basert på den største, systematiske undersøkelsen av globalt, finansielt hemmelighold som finnes. Indeksen er et tilsvarende på tidligere forsøk på «svartelister» av skatteparadisler av blant andre OECD og IMF. Disse har gang på gang unnlatt å inkludere åpenbare skatteparadis, og prosessene for utvelgelse av land har vært uklare og politisert.

Se en illustrasjon av FSI bakerst i boka.

over det samme markedet. Dermed kan man klare å få mer åpenhet i ett skatteparadis, uten nødvendigvis ramme selve hemmeligholdsindustrien.

### HVOR STORE ER SKATTEPARADISENE?

Det er nettopp hemmeligholdet som gjør skatteparadis attraktive. Dermed er det umulig å fastslå sikkert hvor store verdier som er oppbevart i skatteparadis.

Til tross for dette har det i senere år kommet en rekke studier som forsøker å estimere verdiene som finnes i skatteparadis. Den første omfattende studien var antagelig «The Price of Offshore»<sup>b</sup> fra 2012 av Tax Justice Network. Her ble det benyttet tall fra Verdensbanken, IMF, FN, Den internasjonale oppgjørsbanken (Bank of International Settlements), sentralbanker og tilgjengelige tall fra 139 land. Rapporten estimerte at rike personer (high net worth individuals) har plassert mellom \$21 000 og \$32 000 milliarder dollar i private verdier i skatteparadis. Beregningen tok ikke med ikke-finansielle verdier som kunst, eiendommer og yachter.

Berkeley-økonomen Gabriel Zucman ga 2015 ut boka The Hidden Wealth of Nations, hvor han benyttet en liknende metode, men med et litt mer begrenset datasett. Zucman estimerte at \$7 600 milliarder dollar var plassert i skatteparadis, eller omtrent 8% av global finansiell husholdningsformue.

### DEN GLOBALE HEMMEIGHOLDSDINDEKSEN

Når skatteparadis omtales i mediene, er det som regel i forbindelse med en skandaleavsløring om en skatteunndragelse eller en korrupsjonssak hvor pengene har gått gjennom ett eller flere skatteparadis. Det er lett å dra slutningen at de mest omtalte skatteparadisene er arkitektene bak verdensøkonomiens skyggeside: At det er Panama som er verstingen, eller Cayman Islands som er problemet. Og videre – hvis man får «hamlet opp» med disse små og maktpolitiske svake statene, ville problemet være løst.

Virkeligheten er imidlertid mer sammensatt. Panama og Cayman Islands utgjør bare deler av den globale hemmeligholdsindustrien. Multinasjonale selskaper innen bank, finans, revisjon, skatterådgivere, formueforvaltere og advokatfirmaer (som Mossack Fonseca) er sentrale i denne industrien. Disse globale bransjene er avhengige av at stater og jurisdiksjoner er villige til å skreddersy sine lovverk, slik at selskapene kan tilby spesialiserte «produkter» til sine kunder. Ofte skrives lovene i sin helhet av selskapenes juridiske eksperter. Dersom et skatteparadis blir presset til å stramme inn på sine regler, har historisk sett industrien kjapt tilpasset seg dette, og funnet et annet skatteparadis til å ta

## 2.

# PROBLEMER MED DAGENS SYSTEM

Hva er konsekvensene av tjenestene som tilbys av skatteparadis og den globale hemmeligholdsindustrien? Her går vi gjennom noen av de mest alvorlige skadevirkningene, blant annet hvordan systemet legger til rette for ulovlig kapitalflukt, skadelig skattekonkurransen, hvitvasking og kriminalitet. Men også hvordan det bidrar til konkurransevridning i markedet. Dette hemmer innovasjon og produktivitet, der de små og nasjonale selskapene, og til syvende og sist forbrukerne, blir taperne. Kapittelet belyser også sammenhengen mellom hemmeligholdet i skatteparadis og finanskrisen.

*Berlin. Overraskende for mange er Tyskland en trygg havn for diktatorformuer, penger fra organisert kriminalitet, skattejuks og annen ulovlig kapitalflyt fra hele kloden. Landet ligger på nummer 8 på Financial Secrecy Index i 2015.*

FOTO: Sascha Kohlmann (Flickr CC)



og tjenester på. Nyskaping og økt produktivitet vil ikke bli belønnet dersom reduisering av skatt er mer lønnsomt. På sikt vil disse effektene kunne koste samfunnet store ressurser.

└ **Les mer** – Kapitalflukt, skattepolitikk og lobbyister i Afrika → s. 102

## TILRETTELEGGER FOR SKATTEUNNDRAGELSE OG KAPITALFLUKT

Muligheten til å skjule formuer og inntekter i hemmelige bankkontoer og *skallselskap* i skatteparadis både tilrettelegger for og oppmuntrer til at enkeltpersoner og selskaper kan unnsnippe skatt. Dette er spesielt en utfordring i utviklingsland, hvor myndighetenes kontrollinstanser for å avdekke slike forhold er svake. Ifølge beregninger fra IMF tapte OECD-land så mye som 400 milliarder dollar årlig på selskapers skatteunndragelse, mens utviklingsland tapte omtrent halvparten så mye, rundt 200 milliarder dollar. Dette får likevel større utslag for utviklingslandenes statskasser. OECD-landene har langt større økonomier og tar også inn langt mer i skatt (målt som en andel av BNP) sammenliknet med utviklingsland. *Skatteunndragelsen* utgjør derfor mellom 6-13% av de potensielle skatteinntektene for utviklingsland, mens tallet for OECD-land i snitt er på 2-3%.<sup>4</sup>

└ **Les mer** – Kor mykje taper verdas land på skatteparadisa? → s. 46

└ **Les mer** – Improving methods and data for estimating illicit financial flows (IFFs) → s.48

## MINDRE INNOVASJON OG PRODUKTIVITET

Å utnytte seg av mulighetene skatteparadisene tilbyr innebærer vanligvis å engasjere spesialiserte advokater og profesjonelle som kan sette opp komplekse juridiske strukturer for å minimere skatt. Siden disse tjenestene er dyre, er det primært store multinasjonale selskaper som har råd til dette. Kapitalen de store selskapene «sparer» ved å ikke betale skatt, kan brukes for eksempel på å kjøpe opp mindre konkurrenter. På denne måten ødelegger skatteparadiser for et velfungerende marked. Her vil det ikke være selskapene med de beste ideene som vinner fram, men de som har de er mest kreativ på skatteminimeringen.

Innovasjon som starter hos små, nasjonalt baserte selskaper vil lettere kunne tape for store multinasjonale selskaper, selv om de har bedre ideer og billigere og bedre måter å produsere varer

## SELSKAPER FLYTTER OVERSKUDD UT AV LAND

*Multinasjonale selskaper* har et lavere effektivt skattenivå enn nasjonale selskaper. Blant teknikkene multinasjonale selskaper benytter for å unngå skatt er *feilprising av internhandel* (trade mispricing). I 2011 utgjorde handel internt i multinasjonale selskaper, og mellom selskap i samme verdikjede, 49 prosent av verdens handel i varer og tjenester.<sup>5</sup> Når en så stor del av handelen foregår mellom nært tilknyttede selskap, betyr det i praksis at mye av verdenshandelen ikke handles gjennom et konkurranseutsatt marked. Prisen på det som handles må dermed bestemmes på andre måter.

Den vanligste metoden for å bestemme priser i disse situasjonene er gjennom OECDs standard for *armlengdeprinsippet*. Her skal prisen på varen eller tjenesten skal være lik prisen den ville hatt dersom handelen hadde funnet sted på det åpne markedet. Slik prissetting er imidlertid vanskelig å bestemme og etterprøve for skattemyndigheter, siden det ofte ikke finnes noen markedspris å sammenligne med på det åpne markedet. Spesielt utfordrende er dette ved pricing av patentrettigheter og andre *immaterielle rettigheter*. Derfor gir internhandelen selskapene stort spillerom til å unngå skatt gjennom å flytte overskudd dit skatten er lavest. For eksempel ved at prisen på en vare som selges fra et lavskattland til et høyskattland settes unormalt høyt.

*Tynn kapitalisering* er en annen måte å flytte overskudd på. I stedet for å finansiere investeringer i et høyskattland gjennom egenkapital, tas det opp lån fra et datterselskap i et lavskatteland. Ved å betale unormalt høye renter til dette datterselskapet, flyttes overskudd fra høyskattlandet til lavskattlandet.

### SKATT BETALT AV IT-SELKAPER

Apple i Europa. Effektiv skatterate på 0,005% i 2014 i sine selskaper registrert i Irland<sup>c</sup>  
AirBnB i Frankrike. Selskapet betalte €70,000 i skatt i Frankrike i 2015<sup>d</sup>  
Google i Norge. Skatter 2,5 millioner – på 2,3 milliarders omsetning<sup>e</sup>

└ **Les mer** – BEPS på norsk: Hvor stort er skattegapet for flernasjonale selskaper? → s. 54

└ **Les mer** – Natural Resources and Tax Avoidance → s. 58

## HVITVASKING OG KRIMINALITET

– Kriminelle tar penger dit regler og håndheving er svakest. Sitatet er fra Bjørn Skogstad Aamo, da han var president i *Financial Action Task Force* i 2013. Skatteparadisene har alltid vært et yndet skjulested for kriminelle og andre med behov for å skjule sin virksomhet. Men i de senere årene har de også i stadig større grad blitt en del av den kommersielle virksomheten til store «mainstream» økonomiske aktører, og spesielt i finansbransjen.

Standardene og reguleringene som håndheves i finansbransjen – banker, forsikringsselskap og andre tilbydere av finansielle tjenester – er avgjørende for integriteten i et globalisert økonomisk system. Det er derfor problematisk at finansbransjen ifølge Transparency International er den minst åpne bransjen i verden.<sup>6</sup> Hemmeligholdet som skapes av at advokatselskaper og banker tilbyr skallselskaper i skatteparadis og anonyme bankkontoer, gir skjulesteder for skadelig adferd som hvitvasking av utbytte fra politisk korrupsjon, svindel, underslag, ulovlig våpenhandel og narkotikahandel.

Avsløringene i Panamapapirene viste tydelig hvordan disse verdenene – skadelige skatteparadis og kommersielle finansmiljøer – i dag har viklet seg inn i hverandre. «Trygge» nordiske banker som Nordea og DNB benyttet seg av et av de mest beryktede advokatselskapene i verden – Mossack Fonseca i Panama – til å få opprettet hemmelige selskaper på vegne av nordiske kunder. Blant de andre på kundelisten til Panama-selskapet fant man alt fra narkobaroner og våpensmuglere.

### FORMUEKONSENTRASJON

Ifølge Oxfam-rapporten «An Economy for the 1%» hadde de 62 rikeste personene i verden i 2015 like mye i formue som 3,6 milliarder mennesker – den fattigste halvparten av verdensbefolkningen.<sup>f</sup>

## HEMMEIGHOLD OG FINANSKRISEN

Finanskrisen oppstod gjennom boblen i det amerikanske boligmarkedet, og den elleville handelen med «pakkede» finansprodukter som var bygd opp av råtne boliglån. Flere skatteparadis la til rette for at amerikanske banker kunne drive uregulert finansvirksomhet i bankliknende selskaper på steder som Caymanøyene. Her kunne de for eksempel unngå kravet om egenkapital og ta opp store lån for å gjøre investeringer. Disse gjeldsfinansierte investeringene hadde langt høyere risiko enn de amerikanske finansreguleringene tillot, med tilsvarende høye profitmuligheter. Finansinstitusjonenes muligheter til å drive med risikofylt spekulasjon fra skatteparadis forsterket bobleutviklingen i den amerikanske finansøkonomien – og forverret dermed krisen da boblen først sprakk.

Finanskrisen er et godt eksempel på hvordan hemmelighold og svake reguleringer i skatteparadis skaper problemer og risiko som andre må ta ansvaret for. Mange av tapene til bankene under finanskrisen oppstod i derivater og finansielle instrumenter i skatteparadis, men disse problemene ble raskt overført til de «hjemlige» bankene i USA.

Bankene kunne ha store tap uten at dette var synlig utenfra. Dette kunne de gjøre gjennom såkalte *off balance sheet* investeringer i skatteparadis. Bankene sluttet å gi hverandre lån fordi de ikke lenger visste hva som var den reelle, finansielle situasjonen til andre banker. Til slutt måtte myndighetene gå inn med enorme pengesummer for å redde finanssektoren i USA fra å gå under. Dermed var det til slutt vanlige amerikanske skattebetalere som måtte bære konsekvensene.

### ULOVLIG KAPITALFLYT FRA UTVIKLINGSLAND

Ifølge tenketanken Global Financial Integrity ble \$1100 milliarder tatt ut av utviklingsland gjennom ulovlig kapitalflyt i 2013, gjennom skatteunndragelser, korrupsjon og andre ulovlige overføringer.<sup>9</sup> Flernasjonale selskapers manipulasjon av transaksjoner for å unngå skatt, såkalt feilprising av internhandel, utgjorde over 80% av dette beløpet. Siden disse estimatene forsøker å beregne *skjulte* økonomiske aktiviteter, er imidlertid anslagene usikre. Les mer om internprising i avsnittet «overskuddsflytting»<sup>h</sup> og om estimater for kapitalflukt i Alex Erskines bidrag i artikkelsamlingen.

## SKATTEKONKURRANSE

Skattenivået for selskaper har over tid gradvis blitt senket i vestlige land. Dette er delvis et resultat av at myndigheter opplever å bli presset av selskaper til å redusere skattenivået for selskapet, eller for hele bransjen. Selskaper truer med utflytting hvis ikke kravene ikke innfris, og er dermed pådriver i skattekonkurranse mellom land.

Men også myndigheter er pådrivere i skattekonkurransen. Skatteparadis konkurrerer om å tilby det mest attraktive regelverket for å tiltrekke seg selskaper, investorer og kapital. Selv om dette kan være en attraktiv strategi for økonomisk vekst i ett land, i hvert fall på kort sikt, vil det samtidig føre til en uthuling av inntektsgrunnlaget for andre land. Dette er bakgrunnen til at både G20 og EU har satt i gang store prosjekter for å få bukt med *skadelig skattekonkurranse*.

Når staten får inn mindre skatteinntekter fra selskaper, må den kompensere for dette på andre måter. Mange land har flyttet beskatning over på forbrukere og lønnstakere, gjennom at skatter som moms og skatter på lønnsinntekt øker. De fattigere delene av befolkningen bruker en større andel av sin

disponible inntekt på forbruksvarer. Momsbeskatning er derfor i utgangspunktet en regressiv skatt – de med størst inntekt skattes minst.

Andre stater har sett seg nødt til å kutte i utgifter, og gi et mer begrenset tilbud i velferdstjenester. Andre igjen forsøker å tilrettelegge for selskaper gjennom å kutte i reguleringer – som arbeidsvilkår. Uregulert skattekonkurranse fører til et kappløp mot bunnen – ikke bare for skattenivået, men også for sikkerhet og arbeidsrettigheter.

#### **SANI ABACHA**

Skatteparadiser stod sentralt da en av verdens rikeste ikke-folkevalgte statsledere, Sani Abacha, unndro enorme verdier fra Nigeria. I løpet av sin tid som statsleder fra 1993-1998, sikret han seg verdier for mellom 2 og 5 milliarder dollar. Etter forespørsel fra nigerianske myndigheter i 2000, ble luxembourgske bankkontoer med verdier for over 600 millioner dollar frosset. Det ble også avslørt og frosset penger i Sveits og Liechtenstein. I Storbritannia ble det blant annet avdekket at 23 London-baserte banker hadde forvaltet verdier for \$1,3 milliarder på vegne av Abacha.<sup>i</sup> \$1,2 milliarder er nå blitt tilbakebetalt til Nigeria.<sup>j</sup>

#### **ANBUDSSVINDEL VED BYGGING AV FLYPLASS PÅ TRINIDAD OG TOBAGO**

Myndighetene i Trinidad og Tobago ble svindlet for over 100 millioner dollar da de skulle bygge ny flyplass. De internasjonale entreprenørene som deltok i anbudskonkurransen var eid av de samme personene. Det som skulle være en åpen anbudsrunde var dermed i praksis kontrollert og manipulert av ett entreprenørfirma. Eierskapet ble skjult og pengene kanalisert gjennom en rekke skallselskaper i skatteparadis. «We don't think we will ever know just how much money was stolen from the public», uttalte statsadvokaten i Trinidad og Tobago, John Jeremie. Åtte amerikanske statsborgere ble imidlertid senere dømt for svindelen i en domstol i Miami<sup>k</sup>



# 3.

## AKTØRENE

Eierskapsstrukturer og verdier flyttes til skatteparadis fordi disse har lovverk som av ulike grunner er interessante for selskaper og individer. Oppblomstringen av «skatteparadislover» er et resultat av at mektige interessegrupper har fått gjennomslag for sitt behov for spesialtilpassede lovsystemer.



*Adolfo Enrique Linares på sitt kontor i Punta del Este. Linares er partner i advokatfirmaet Tapia Linares y Alfaro. Firmaet spesialiserer seg på selskapsetablering i Panama og andre jurisdiksjoner som de Britiske Jomfruøyene og Belize. Linares har gitt åpen støtte til at Panama skal ha rett til å velge sin egen finanspolitikk, selv Panama klassifiseres som et skatteparadis av OECD.*

FOTO: © Paolo Woods/Gabriele Galimberti

**KAPITTELET BESKRIVER ROLLEN** til sentrale tjenestetilbydere som ofte er involvert når *skatteunngåelse* og *skatteunndragelse* finner sted: revisjonsselskaper og regnskapsførere, advokater, banker, multinasjonale selskap og myndigheter i skatteparadis. I gjentatte tilfeller hvor skatteunndragelser og skjult eierskap har blitt avdekket, har disse aktørene vist seg å være involvert. Det er imidlertid viktig å presisere at størstedelen av virksomheten til disse aktører ikke dreier seg om skattetriksing eller annen ulovlig aktivitet.

I Norge er advokater, banker og flere aktører underlagt plikt om å rapportere mistenkelige transaksjoner i henhold til hvitvaskingsloven. Revisorer, regnskapsførere, meglere og advokater rapporterer imidlertid sjeldent. De lave tallene fra disse bransjene har blitt kritisert fra Økokrim og det er grunn til å anta at det finner sted en betydelig underrapportering. Advokater utpeker seg som verstinger, med nesten ingen rapporteringer (se tabell).

### Antall mistenkelige transaksjoner innrapportert i utvalgte bransjer

År	Advokater	Regnskapsførere	Revisorer	Meglere	Banker
2015	6	46	49	45	3391
2014	10	53	45	38	3971
2013	10	56	39	16	3170
2012	12	47	54	15	2869
2011	11	46	66	5	2529

Kilde: Økokrim (2016) - MT-rapporter siste fem år  
[http://www.hvitvasking.no/globalassets/mt-rapporter\\_2015.pdf](http://www.hvitvasking.no/globalassets/mt-rapporter_2015.pdf)

### REVISJONSSLESKAPER OG «DE FIRE STORE»

Revisjonsselskaper utfører hovedsakelig to tjenester for selskaper i forbindelse med regnskap. For det første tilbyr de regnskapstjenester, som innebærer å føre regnskap og bistå med regnskapssystemer, men som også ofte blir fulgt av et bredere sett konsulenttjenester som kan inkludere *skatteplanlegging*. For det andre utfører de revisjonstjenester, eller regnskapskontroll, som handler om å verifisere at regnskaper og opplysninger er riktige. I den første rollen kan man si at revisjonsselskapet først og

fremst er en agent for sine kunders interesser, mens de i revisjonsrollen kan sies å være en agent for samfunnets interesser – å sikre at næringslivet følger reglene.

Revisjon har gradvis blitt organisert i stadig større flernasjonale grupper for å dekke behovet til en stadig økende kundemasse av internasjonale selskaper. Etter mange konsolideringer, sammenslåinger og kollapsen av gigantselskapet Arthur Andersen, finnes det i dag fire revisjonsselskaper som dominerer bransjen, og vanligvis omtales som «de fire store»: PwC (tidligere PricewaterhouseCoopers), Deloitte, KPMG og EY (tidligere Ernst & Young).

Disse fire selskapene hadde samlet sett over \$120 milliarder i inntekter 2015 og mer enn 800 000 ansatte.<sup>7</sup> Hver av «de fire store» opererer i minst 140 land. Da OECD identifiserte stater som tilbød uakseptable skattepraksiser i 1998, hadde KPMG kontorer i minst 30 av totalt 35 identifiserte.<sup>8</sup> Siden den tid har mange av kontorene fått nye navn, eller stengt. Alle de fire store har imidlertid kontorer i de største skatteparadisene i verden.

Alle de fire store har vært tungt involvert i å promotere skatteparadisaktiviteter:

- Gjennom lekkasjen LuxLeaks fikk verden se innholdet i hundrevis av hemmelige avtaler som PwC hadde framforhandlet med Luxembourg på vegne av multinasjonale selskaper. Avtalene skal ha hjulpet selskapene å minske skattebetalingene sine med flere titalls milliarder kroner. LuxLeaks belyser de problematiske dobbeltrollene de fire store har, hvor de skal påse at selskaper opptrer «korrekt» i rollen som revisor, men samtidig bistår selskaper med å utnytte smutthull eller operere i juridiske gråsoner i rollen som skatterådgiver.<sup>9</sup>
- PwC, Ernst & Young og spesielt KPMG kom tidlig på 2000-tallet under sterk kritikk for å ha solgt «skatteprodukter» i USA. Dette var produkter som involverte skatteparadis, og som ble markedsført ovenfor amerikanere. Etterforskning utført på vegne av det amerikanske senatet fant at disse ulovlige produktene hadde påført amerikanske skattemyndigheter flere milliarder dollar i tapte inntekter.<sup>10</sup> EY betalte \$123 millioner i et forlik i 2013,<sup>11</sup> mens KPMG betalte \$456 millioner etter å ha vedkjent å ha hjulpet amerikanske skattebetalere med å unngå \$2.5 milliarder i skatt.<sup>12</sup>
- Deloitte og Arthur Andersen ble kritisert av det amerikanske senatet for arbeidet de gjorde for Enron. Mellom 1996 og 2000 erklærte Enron milliarder av dollar i overskudd, men betalte bare skatt i ett av disse årene. Dette gjorde de gjennom å lage et system med hundrevis av skallselskaper i skatteparadis, hvorav nesten syv hundre var registrert på Cayman Islands.<sup>13</sup>
- EU-domstolen slo i 2005 fast at KPMG hadde solgt produkter for å omgå moms i Storbritannia. I salgsmaterialet stod det til og med at KPMG var



klar over at britiske skattemyndigheter ville anse strukturene som «uakseptabel *skatteunngåelse*».<sup>14</sup>

- EY inngikk i 2014 forlik på \$4 millioner med amerikanske føderale tilsynsmyndigheter (SEC) etter å ha hatt kontrakter for å drive lobbyarbeid på vegne av selskaper de samtidig skulle være uavhengige revisorer av.<sup>15</sup>

### STATKRAFT

«Statkraft flytter til Brussel for å spare skatt» skrev nettstedet E24 i januar 2009. Statkraft hadde flyttet sin internbank til Brussel, gjennom å etablere datterselskapet Statkraft Treasury Center S.A. Konserndirektøren for finans, Stein Dale, innrømte at «..etableringen gir en betydelig skattemessig effekt» og viste til 10 prosent effektiv skatt i Belgia mot 28 prosent i Norge. Norske skattemyndigheter kom i 2016 til at Statkraft har drevet med ulovlig inntektsflytting. Statkraft har vedtatt å flytte virksomheten tilbake til Norge.

De fire store er ikke alene om å tilrettelegge for skattetriksing og bruk av skatteparadiser. De har likevel et spesielt ansvar av flere grunner:

De fire store revisjonsselskapene er så store at de dominerer regnskaps- og revisjonsmarkedet på verdensbasis. Samlet står de for revisjonen av 99 av de 100 største selskapene på London-børsen. Når så få aktører har en så stor del av markedet, øker sjansene for prissamarbeid og gjør det vanskelig for myndigheter å regulere dem. En ny kollaps blant en av disse ville medføre en krise i revisjonsmarkedet på grunn av manglende valgmuligheter og konkurranse.

Når slike aktører blir så store, er de i praksis «too big to fail». Det gir selskapene en enorm forhandlingsmakt i møte med myndigheter, noe som gjør at de ofte får tilkjempet seg spesielle privilegier.

Revisjonsselskapene brukes ofte av myndighetene som rådgivere og konsulenter- og har benyttet denne posisjonen til å fremme sine egne og sine kunders interesser. En rekke ansatte fra de fire store har gått over i stillinger i OECD eller nasjonale myndigheter – for så å gå tilbake til revisjonsselskapene igjen. Dette omtales ofte som svingdørproblematikk, eller «revolving doors». Parlamentsmedlemmer i Storbritannia har reagert på at revisjonsselskaper på denne måten kan tilegne seg informasjon fra myndighetenes skattearbeid som de bruker til å spesialtilpasse skatteplanleggingsstrategier til sine kunder.<sup>16</sup>

└ **Les mer** – Beware: Accountancy Firms at Work → s. 62

└ **Les mer** – #NorLeaks – hvordan håndteres varslere i Norge? → s. 66

### ADVOKATER

Advokater er viktige aktører i forvaltningen av et lands lovverk. De fleste vil forbinde advokaters rolle med bistand til de som trenger juridisk hjelp, for eksempel i forbindelse med en retts sak. I dag utgjør imidlertid finansielle transaksjoner en stor del av advokaters virksomhet og er et område som har eksplodert i omfang.

Særlig i multinasjonale selskaper utføres store transaksjoner med bistand fra advokater.

I Norge har advokatselskaper overført store verdier til skatteparadis på vegne av kunder, og benyttet seg av prinsippet om advokaters taushetsplikt for å nekte skattemyndighetene innsyn. I 2009 krevde Skatt Øst innsyn i seks advokatfirmaer som siden 2004 hadde overført 4,6 milliarder kroner ut og inn av skatteparadiser på vegne av kunder. Skatteparadis-transaksjonene utgjorde 85 prosent av firmaenes totale overføringer fra utlandet.<sup>17</sup> Misbruk av advokaters taushetsplikt på det finansielle området er identifisert av *Verdensbanken* som en av truslene mot effektive tiltak mot korrupsjon og hvitvasking.<sup>18</sup>

Senere innstramminger i det norske regelverket om advokaters taushetsplikt har møtt sterk motstand fra advokatbransjen.<sup>19</sup>

Advokater kan også være involvert i skattetriksing på andre måter. For eksempel gjennom å utarbeide lover i skatteparadis som gjør skattetriksing mulig, å opprette og forvalte *truster*, og gjennom å organisere bruken av, eller selv operere som, stråmenn for å anonymisere hvem som er egentlig eier av verdier eller selskaper.

└ **Les mer** – Hemmelighold og korrupsjon: Tilretteleggerne – og særlig advokaters – rolle → s. 68

### PANAMA PAPERS: DIAMANTPENGER FRA SIERRA LEONE I SKATTEPARADIS

Rapporten «Panama Papers and the Looting of Africa»<sup>l</sup> viser de mange skatteparadisselskaper knyttet til en av Israels rikeste menn, gruvemagnaten Benjamin Steinmetz. En av dem er Koidu Limited – som driver diamantutvinning i den lutfattige gruvebyen Koidu i Sierra Leone. Selskapet har hentet ut diamanter for store verdier men lite har kommet lokalbefolkningen til gode. Arbeidere og lokalbefolkning har klaget på dårlige arbeidsforhold og omfattende miljøkonsekvenser, og da de i 2007 og i 2012 demonstrerte over forholdene åpnet politiet ild og drepte to personer ved begge anledninger, i 2012 inkludert en 12 år gammel gutt.<sup>m</sup>

### BANKER

Storstilt skattemisbruk i finansverdenen er avhengig av at store velkjente banker har en tilstedeværelse i skatteparadiser. Ofte klynger banker seg sammen

på steder som er i geografisk nærhet til de regionene hvor bankene driver virksomhet. For eksempel er Caymanøyene svært attraktivt for Sør-amerikanske banker, mens Bermuda og Bahamas har en stor tilstedeværelse av banker fra USA. Kanaløyene, som inkluderer blant annet Jersey og Guernsey, er et populært sted for banker fra Storbritannia og Europa, mens banker fra Australia og New Zealand ofte bruker øyer i Stillehavet. Bankene som holder til på slike steder opererer imidlertid ikke i isolasjon.

Enkelpersoner og selskaper benytter seg av banker i skatteparadiser fordi de gjenkjenner og stoler på navnene på bankene som de oppbevarer verdiene sine hos. De 50 største bankene i verden forvalter \$12 100 milliarder dollar i skatteparadis på vegne av høyt formuende personer. De tre største bankene, UBS, Credit Suisse og Goldman Sachs, forvaltet i 2010 henholdsvis \$1 789 milliarder, \$932 milliarder og \$840 milliarder av dette.<sup>20</sup>

I de tidligere omtalte eksemplene fra revisjons-selskapene i USA ble også flere store banker navngitt for med overlegg å ha finansiert transaksjoner som bidro til skatteunndragelser. Disse bankene inkluderte Deutsche Bank som finansierte skatteprodukter konstruert av KPMG. JP Morgan Chase og Citigroup ble også kritisert på flere punkt for rollen de spilte i Enron svindelen, blant annet at de skaffet til veie finansiering gjennom skatteparadisselskaper.

## **MULTINASJONALE SELSKAPER**

Mange av de største økonomiene i verden i dag er multinasjonale selskaper. Med en omsetning på \$486 milliarder i 2015 omsatte Walmart for omtrent like mye som bruttonasjonalproduktet til Sverige (\$492 mrd). Apples omsetning er omtrent på størrelse med Finlands bruttonasjonalprodukt (\$234 mrd mot \$229 mrd).<sup>21</sup>

Multinasjonale selskapers har i den globaliserte økonomien fått stadig større betydning. Dette må medfølge et stort ansvar for å betale skatt i de landene de opererer i. Det er et viktig etisk prinsipp at et selskap ikke har rett til å tjene penger i et samfunn uten å gi noe tilbake til samfunnet i form av skatt. Grunnlaget for å tjene penger i et samfunn er at veier, rettssikkerhet, infrastruktur, og en utdannet befolkning er på plass. Alt dette finansieres gjennom offentlige utgifter, som er avhengige av skatteinntekter.

Fleire multinasjonale selskaper betaler knapt noe skatt. I USA har selskaper gått fra å stå for over 30 % av de føderale skatteinntektene på femtitallet, til å dekke rundt 10 % i dag.<sup>22</sup>

Vi ser stadig eksempler på at multinasjonale selskap følger en logikk hvor skatt er en kostnad som må minimeres og hvor selskapets ledelse anser seg som pliktige ovenfor aksjonærene til å unngå skatt i størst mulig grad. Dette er imidlertid ikke forenlig med hva selskapsretten sier i de fleste land: at et selskap må drives til fordel for selskapsinteressen.

Dette omfatter selvfølgelig aksjonærene, men også at selskapet skal ta hensyn til andre interessenter, slik som de ansatte eller de øvrige innbyggerne i landet.

Det er også en tendens at aksjonærenes interesse i stadig større grad anses å være maksimalt kortsiktig utbytte. Mange aksjonærer har imidlertid et langt bredere sett interesser og en lengre tidshorison. Det er for eksempel nærliggende å anta at mange som sparer gjennom pensjonsfond eller aksjefond, og som dermed indirekte eier andeler i de multinasjonale selskapene, ikke har noe ønske om at disse selskapene skal minimere sine skattebetalinger og søke maksimal kortsiktig profitt. Få pensjonssparere vil ønske de ekstra kronene når de opptjenes ved at selskaper trikser med skatten eller rigger underbetalinger til utviklingsland. Ikke minst er pensjonssparere som regel lønsmottakere og skattebetalere. Det er disse som til syvende og sist må betale mer skatt hvis selskapene ikke bidrar.

**Les mer** – Gruver og skatt i Afrika: rettferdig fordeling eller utbytting i kjølvannet av liberalisering? → s. 72

#### CREDIT SUISSE

Sveitsiske Credit Suisse ble i 2014 den første banken som innrømte skyld i en straffesak i USA på over et tiår. Banken hadde over en årrekke hjulpet rike amerikanere med å unngå amerikansk beskatning gjennom å sette opp anonyme trustere og skallselskaper i skatteparadis. Banken aksepterte en bot på \$2,5 milliarder. Banken har siden 2014 vært under etterforskning også i flere EU-land for medvirkning til skatteunndragelser, hvitvasking og å skjule verdier for såkalte PEPs (politisk eksponerte personer). Tax Justice Network – Norge meldte i 2016 inn Credit Suisse til Etikkrådet for det norske Oljefondet.

#### SKATTEPARADISENES EGNE MYNDIGHETER

Skatteparadisene bærer selv mye av ansvaret for mulighetene for misbruk som finnes i dagens system. De har alle på ulike måter bidratt til å skape et system som øker forskjellene i fordelingen av velferd i verden, og som skaper hindre for bærekraftig utvikling for verdens fattige.

Skatteparadisene henviser til sin rett som suverene stater til å utforme eget skattesystem. Men skatteparadis blir ofte omtalt som «captured states». Begrepet brukes når en interessegruppe klarer å forme regelverket til sin fordel gjennom å påvirke et lands politikere og andre beslutningstakere. Den politiske kulturen i mange skatteparadis gjør at det i praksis er små muligheter for demokratisk beslutningspåvirkning. Makthaverne er som regel fornøyd med «business as usual», og

det er ikke noe reelt klima for politisk diskusjon. På kanaløya Jersey var det i 2016 for eksempel bare ett politisk parti, «Reform Jersey», med 3 av 49 representanter. De øvrige representantene har status som uavhengige.

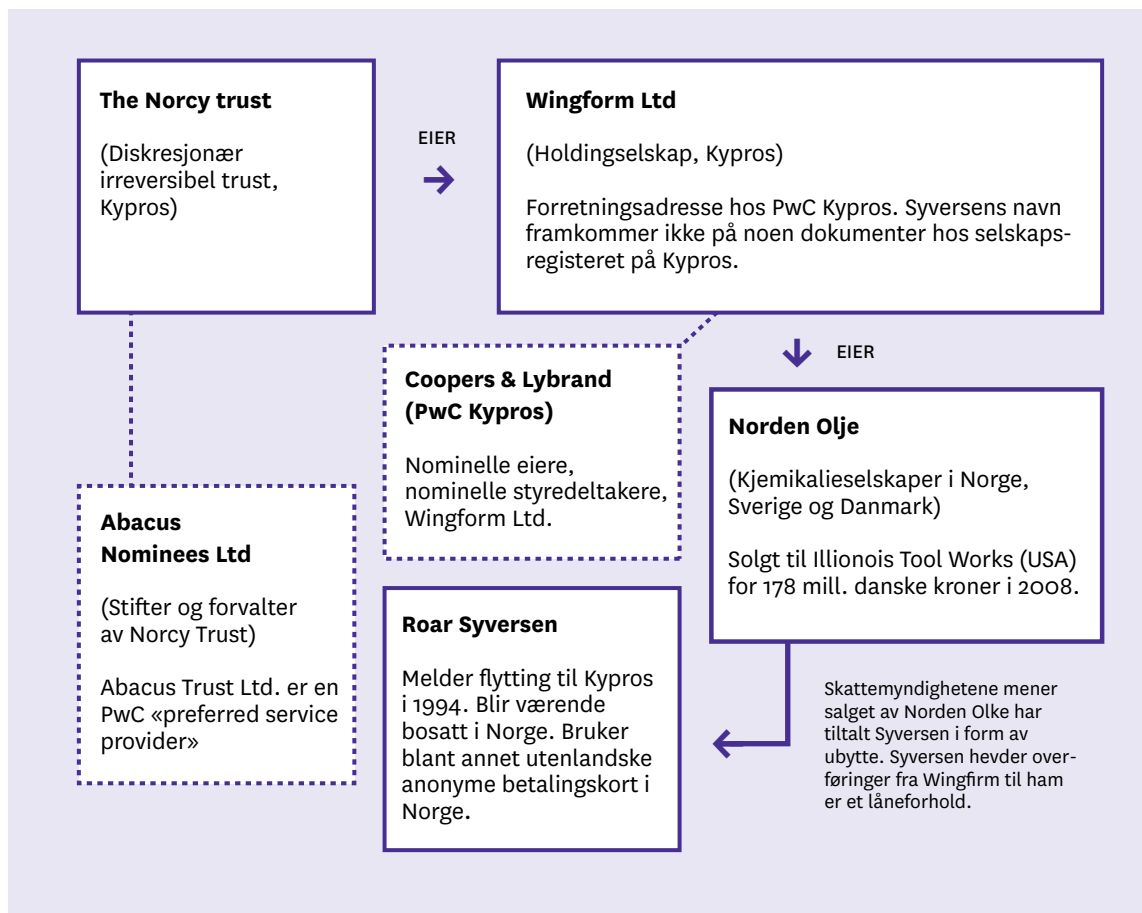
Det mest ekstreme eksempelet er imidlertid skatteparadiset City of London, som på mange måter er en selvstyrt suveren jurisdiksjon som kan skrive sine egne lover, selv om det ligger midt i London. «The City» er det eneste demokratiet i verden der selskaper har stemmerett. Selskapene har til sammen flere stemmer enn innbyggerne som bor der.

Det er viktig å forstå skatteparadisenes rolle som tilbydere av hemmelighold for å kunne bekjempe korrupsjon. Mange vil forbinde korrupsjon med bestikkelser av tjenestemenn i utviklingsland og korrupte politikere. Men selskaper og personer i hemmeligholdsindustrien i skatteparadis bidrar sterkt til korrupsjonen. De gjør det billigere og lettere å skjule korrupte midler. Hemmeligholdsindustrien i skatteparadisene bidrar på tilbudssiden av korrupsjonen. Illojale tjenestemenn er et eksempel på etterspørselssiden. Korrupsjon må derfor bekjempes gjennom tiltak på både tilbuds- og etterspørselssiden – ikke bare ved å styrke institusjoner i det vi anser som korrupte land, men også ved å øke innsynet i skatteparadiser.

#### INVESTORER-ARGUMENTET FOR STØRRE ÅPENHET I SELSKAPER

En koalisjon av næringslivsledere kjent som «The B Team» har krevd åpenhet om egentlige eiere av selskaper. De sier dette vil være gunstig for næringslivet fordi det vil gjøre det lettere for selskaper å vite hvem de gjør forretninger med, det vil gjøre det lettere for finansforetak å identifisere kunder, det vil la borgere få innsyn i hvem som tildeles offentlige midler, og det vil være et viktig verktøy mot kriminalitet og korrupsjon.<sup>m</sup> Dette synet får støtte i rapporter som viser at aksjonærers risiko er høyere i selskaper med liten åpenhet<sup>n</sup>; at LLR ikke er skadelig for selskapers profitt<sup>o</sup>; og at manglende åpenhet øker både finansiell, juridisk- og omdømmerisiko for et selskap<sup>p</sup>.

Figur – Syversen-saken



### SYVERSEN-SAKEN

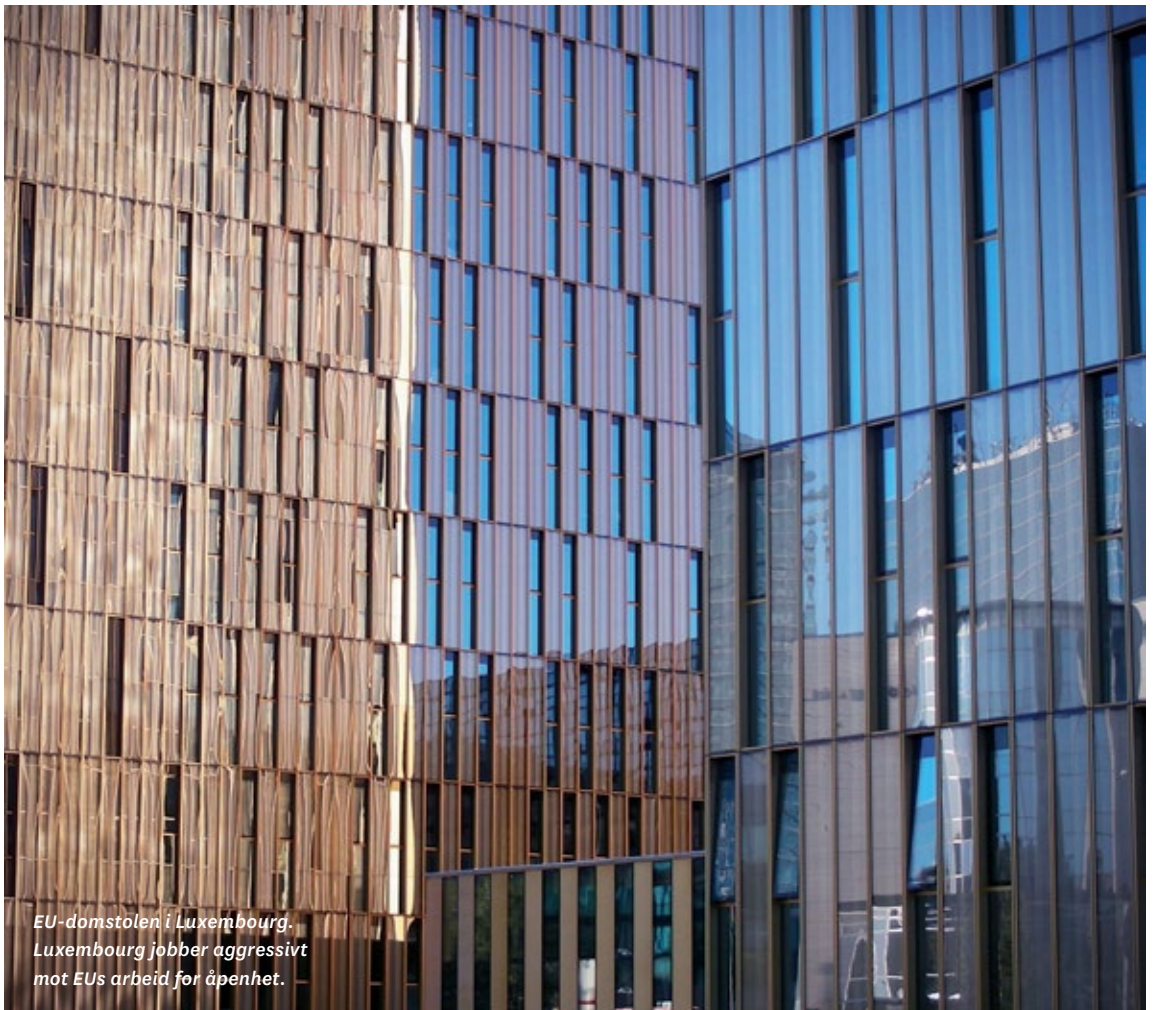
Norgeshistoriens kanskje største skatteunndragelsessak utført av én privatperson. Forretningsmannen Roar Syversen kjøpte ikke bare regnskapstjenester av revisjonsgiganten PwC på Kypros, han kjøpte seg i praksis full anonymitet. PwC sitt navn, og ikke Syversens, sto oppført på alle offisielle dokumenter som eiere av holdingselskapet Wingfirm Ltd registrert på Kypros. Dette selskapet stod som eier av Norden Olje, som ble solgt for 178 millioner danske kroner i 2008.

(Kilde: Dagens Næringsliv)

# 4.

## INSTITUSJONER SOM ARBEIDER MED GLOBALE SKATTESPØRSMÅL

Internasjonale institusjoner har kommet sent på banen i kampen mot skatteparadis og hemmelighold. De siste par årene har imidlertid den uttalte viljen vært større, men resultatene har latt vente på seg.



*EU-domstolen i Luxembourg.  
Luxembourg jobber aggressivt  
mot EUs arbeid for åpenhet.*



De siste par årene har en rekke internasjonale initiativ blitt lansert. Kapittelet gir en oversikt over arbeidene som pågår i *OECD*, *FN*, *EU* og *Verdensbanken*. I tillegg vil du finne korte beskrivelser av andre aktører som *AU*, *G7*, *G20* og *FATF* i ordlisten.

Siden årtusenskiftet har sivilsamfunnsorganisasjoner engasjert seg tungt i kampen mot skatteparadis og ulovlig kapitalflukt fra fattige land. Sivilsamfunnet har vært avgjørende for at skatteparadisproblematikken nå er høyt oppe på den politiske agendaen nasjonalt og internasjonalt. Kapittelet gir en oversikt over de viktigste sivilsamfunnsorganisasjonene i Norge og i utlandet.

## ORGANISASJONEN FOR ØKONOMISK SAMARBEID OG UTVIKLING (OECD)

*The Organisation for European Economic Co-operation (OECE)* ble opprettet etter andre verdenskrig for å administrere gjenoppbyggingen av Europa med amerikanske Marshall-midler. Fra 1961 skiftet organisasjonen navn og har siden arbeidet hovedsakelig for å fremme økonomisk vekst og samarbeid i sine medlemsland. OECD består i dag av 35 av verdens rikeste stater, og Norge har vært med siden oppstarten. Organisasjonen er ansett for å være den internasjonale institusjonen med mest teknisk skatterettslig kompetanse og er den sentrale arenaen for mellomstatlig skattesamarbeid.

Sentralt i OECDs arbeid er utarbeidelsen av modell-lovtekster og modellavtaler. OECDs modellavtale er brukt som utgangspunkt for de fleste bilaterale skatteavtalene som finnes i dag. Ettersom skatteparadiser har null eller svært lav skatt har det liten hensikt for andre stater å forhandle fram avtaler om skattefordeling med disse. OECDs strategi fra tidlig på 2000-tallet fokuserte derfor på å øke informasjonstilgang fra skatteparadisene gjennom *informasjonsutvekslingsavtaler (TIEAs)*. I 2001 utarbeidet OECD en liste på 31 såkalte ikke-samarbeidsvillige land. For å komme seg av denne listen, og unngå stempelet «ikke-samarbeidsvillige», måtte disse skatteparadisene inngå minst 12 informasjonsutvekslingsavtaler med andre stater.

Listen ble raskt kortere. I 2003 gjensto bare Andorra, Liberia, Liechtenstein, Marshalløyene og Monaco på listen. I 2011 erklærte OECD at alle skatteparadis hadde inngått 12 avtaler og kunne erklæres samarbeidsvillige, og dermed var hele OECD sin beryktede «svarteliste» tom<sup>24</sup>. Mange av avtalene ble imidlertid inngått mellom skatteparadisene selv og hadde dermed liten hensikt. Avtalene har også møtt sterk kritikk for ikke å være effektive, siden et lands skattemyndigheter må ha mye informasjon på forhånd dersom det skal få svar på en informasjonshenvendelse – forespørselen må være svært konkret, såkalte «fiskeekspeidiser» tillates ikke.

I 2013 ble det bestemt av G20s finansministre at man skulle gå over til et system for automatisk utveksling av skatteinformasjon. OECD fikk mandatet til å gjennomføre dette, som har ledet fram til «Common Reporting Standard» (CRS) – et rammeverk for automatisk utveksling av skatteinformasjon mellom over 80 land som vil starte i løpet av 2017 og 2018.

CRS er et skritt i riktig retning – at stater deler informasjon automatisk er langt mer effektivt enn at de må etterspørre informasjon fra hverandre. Likevel vil CRS langt i fra løse alle problemer. I mange skatteparadiser er det lite informasjon å hente – eiere kan skjules bak stråmenn, og det er ingen plikt til regnskap og revisjon. Da hjelper det lite med et rammeverk for å dele informasjon når informasjonen ikke finnes.

I 2013 presenterte OECD «Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting» (BEPS). Handlingsplanen blir av OECD framhevet som et vendepunkt i det internasjonale skattesamarbeidet. Planen skal sikre at skatt betales der hvor verdiskapning finner sted, og forhindre en utarming av lands skattebaser. Den inneholder 15 handlingspunkter som skal sørge for bedre harmoni i internasjonal selskapsbeskatning, øke åpenhet og forutsigbarhet, og sørge for økt effekt av internasjonale standarder og eksisterende skatteavtaler.

Særlig BEPS handlingspunkt 13, som har blitt introdusert i Norge under tittelen «land-for-land-rapportering for skatteformål», har fått mye oppmerksomhet. Sivilsamfunn og åpenhetsforkjempere har arbeidet for at denne rapporteringen skal gi offentlig tilgjengelig informasjon om selskapenes virksomhet på land for land basis– og ikke bare en lukket rapport til skattemyndighetene.

**Les mer** – The BEPS Project Outcomes: Continuing Tension between the Unitary and Independent Entity Principles → s. 74

**Les mer** – Fast driftssted – en fiksjon? Problemene med dagens definisjon av fast driftssted ift. skattlegging av multinasjonale foretak (MNF) i den digitale tidsalder → s. 76

## DEN EUROPEISKE UNION (EU)

Skatt er ikke et av områdene hvor EU har såkalt «kompetanse», altså at de kan vedta lover med flertallsbestemmelser. For å iverksette felles løsninger blant EU-landene på skatteområdet kreves det derfor enstemmighet blant medlemsstatene. EU har likevel de senere årene fått gjennom flere tiltak for å styrke samhandlingen blant medlemstatene for å bøte på skadelige skattepraksiser og *skadelig skattekonkurranse*. Her er noen av EUs tiltak på feltet.

### EU STOPPER APPLES IRSKE SKATTETRIKS – KREVER 120 MILLIARDER I TILLEGGSSKATT

Apple betalte i 2014 kun 0.005% skatt på sine internasjonale inntekter, ved å sluse alle inntekter opptjent utenfor Amerika, gjennom Irland hvor de har hatt en spesialavtale med skattemyndighetene. I 2016 har imidlertid EUs kommisjonær for konkurranse, Margrethe Vestager, fastslått at denne avtalen er ulovlig i henhold til EUs konkurranseregulering og at Apple må betale opp mot €13 milliarder i skatt til Irland. Irland og Apple har anket kravet. Kjennelsen kan bli vendepunkt og få konsekvenser for skatteleggingen av multinasjonale selskaper i EU. Starbucks er allerede blitt pålagt å betale mer skatt knyttet til sitt datterselskap i Nederland. Både Amazon og McDonalds sin avtale med Luxembourg er fortsatt under granskning fra EU, og flere andre selskaper er under lupen.<sup>r</sup>

### EUs arbeid for automatisk informasjonsutveksling

EUs sparedirektiv, som trådte i kraft i 2005, skulle sikre en minimumsbeskatning av renter på bankinnskudd. Typisk når en EU-borger hadde penger i en bank i et annet EU-land enn bostedslandet. Informasjon om renteinntekter skulle utveksles automatisk mellom EU-land. Flere land ønsket imidlertid ikke å være med, blant annet Østerrike, Belgia og Luxembourg. Disse måtte i stedet skatte utenlandske statsborgeres renteinntekter med en kildeavgift på 35 %, som så skulle overføres til hjemstaten til den skattepliktige.

Kommisjonen oppdaget i 2008 at mange hadde tilpasset sine investeringer for å utnytte svakheter og smutthull i direktivet.<sup>25</sup> Verdier hadde blitt overført til skatteparadiser utenfor EU eller til verdipapirer som ikke ble omfattet av direktivet. Omgåelse var relativt enkelt - direktivet gjaldt bare for privatpersoners bankkontoer - ikke verdier eid av stiftelser eller selskaper. Det er imidlertid lett å opprette skallselskaper eller trustar til å oppbevare verdier i skatteparadiser, i stedet for å stå oppført som eier som privatperson.

Sparedirektivet ble i 2014 trukket tilbake og erstattet av OECD sin globale standard for automatisk informasjonsutveksling (CRS).

### PTARMIGAN TRUST

Dette er en av de mest omtalte trustsakene i norsk retts historie. Rederfamilien Olsen var begunstigede (beneficiaries) av Ptarmigan Trust i Liechtenstein. Familien mente imidlertid at på grunn av trustens spesielle juridiske struktur, var trusten hverken eid eller kontrollert av dem. De mente at trusten ikke falt inn under selskapsloven om beskatning av deltakere i utenlandsk kontrollerte selskaper i lavskatteland (NOKUS-reglene). Byretten var uenig med Olsen-familien, men etter en anke ga Lagmannsretten Olsen-familien medhold. Familien tapte til slutt i Høyesterett i 2002.

### Land-for-land rapportering

*Land-for-land rapportering (LLR)* handler om å få mer innsyn i multinasjonale selskapers finansielle nøkkeltall. Kravet om LLR er en reaksjon på at selskaper tradisjonelt rapporterer på konsolidert nivå, og ikke gir informasjon på landnivå, for eksempel hvor mye de tjener og skatter i hvert enkelt land. Da blir det umulig å se om selskapet flytter overskudd kunstig mellom land for å unngå skatt. I EU har varianter av LLR blitt diskutert og introdusert gjennom flere parallelle prosesser.

Multinasjonale selskaper som unnslipper skatt i utviklingsland rike på naturressurser er et særskilt stort problem. Det var en viktig grunn til at EU vedtok i 2013 en LLR-lovgivning for selskaper i nettopp utvinning - og skogsektoren. (EUs regnskaps- og åpenhetsdirektiv). Dette var etter modell fra liknende regler i USA «*Dodd-Frank Act*» (denne har imidlertid i 2016 fortsatt til gode å tre i kraft).

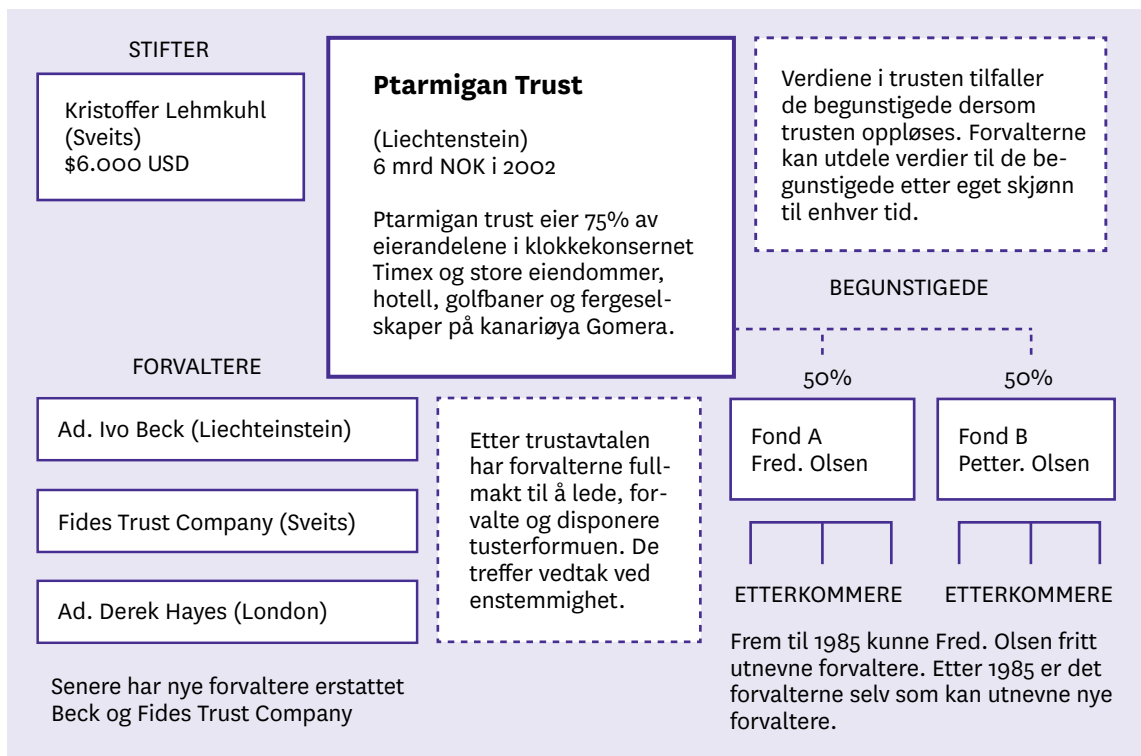
I Norge trådte tilsvarende regler i kraft fra 01.01.2014. Det norske LLR-regelverket har blitt kritisert av av sivilsamfunnet og andre for flere svakheter - blant annet at det ikke gjelder for alle land, at selskaper ikke er pliktige til å oppgi reviderte regnskapstall, at det ikke er kontroll på om selskaper i det hele tatt rapporterer, ingen sanksjoner ved manglende rapportering, og at regelverket ikke gjelder for alle selskaper.

I 2013 inkluderte EU også LLR for banker og finansforetak i det såkalte Capital Requirements Directive IV (bankdirektivet). LLR-kravene er relativt lite detaljerte, og det er ingen sanksjonsmuligheter ved uteblitt rapportering. Resultatet er dermed at det er svært uklart om alle de rapporteringspliktige faktisk rapporterer, og i flere EU-land, særlig i Øst-Europa, følges det ikke opp i det hele tatt.

En tredje LLR-variant har kommet gjennom den tidligere omtalte BEPS-handlingsplanen fra OECD. Handlingspunkt 13 handler blant annet om en type LLR som er konfidensiell - en rapport som selskaper sender til skattemyndighetene. EU-kommisjonen har i diskusjonene om implementering av OECD sin



Figur – Ptarmigan Trust og Olsen-familien



standard i EU-land, foreslått at deler av rapportene skal gjøres offentlige. I skrivende stund pågår prosessen fremdeles.

### Enhetlig selskapskatt

EU-kommisjonen har over lengre tid arbeidet med et forslag om å innføre en ny måte å beregne hvor mye et selskap skal betale i skatt i EU-området. Dette har i EU fått navnet *Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB*. Prinsippet i denne metoden er at konsernets samlede overskudd blir regnet sammen. Deretter fordeles overskuddet mellom medlemslandene ut ifra blant annet selskapets virksomhet og salgsinntekter i de enkelte landene.

Prosessen rundt CCCTB strandet i 2011, men ble tatt opp igjen i 2015, og ideen virker å få stadig sterkere støtte i EU. Gjort på riktig måte kan en slik enhetlig tilnærming til internasjonal beskatning av selskaper være et nyskapende og viktig tiltak for å sikre riktig skatteinngang og hindre kunstig overskuddsflytting. Les mer om *enhetlig skattelegging* i neste kapittel.

← **Les mer** – *Many Shades of Grey* → s. 80

### VERDENSBANKEN

Verdensbanken er fellesbetegnelsen for fem internasjonale organisasjoner som har som mål å yte finansiell bistand og rådgivning for å fremme økonomisk utvikling og medvirke til fattigdomsbekjem-

pelse i utviklingsland. Verdensbanken er en del av FN-systemet, men er en selvstendig organisasjon eid av landene som finansierer den.

Verdensbanken har jobbet mot hemmelighold i skatteparadis, blant annet gjennom StAR-initiativet (Stolen Asset Recovery Initiative). Dette er et samarbeid med FN (UNODC) for å hindre hvitvasking av midler fra korrupsjon og tilbakeføre slike midler til utviklingsland. StAR utga i 2011 rapporten «The Puppet Masters – How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About it», som viser hvordan kriminelle penger er skjult gjennom postbokselskaper, stiftelser og skjulte eiere. Et annet eksempel er Verdensbankens bistand til utviklingsland som skal gjøre dem i stand til å utveksle skatteinformasjon med andre land. Dette gjøres gjennom det OECD-ledete «the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes».

Verdensbanken har blitt kritisert for å ikke ta problematikken rundt skjulte pengestrømmer og skatteparadis tilstrekkelig på alvor. For å imøtekomme kritikken publiserte Verdensbanken i 2016 en oversikt over Verdensbankens totale portefølje av aktiviteter knyttet til ulovlig kapitalflyt og deres handlingsplan for å styrke innsatsen på dette feltet fremover.<sup>26</sup>

Verdensbankens investeringsfond for næringslivsutvikling i fattige land, International Finance Corporation (IFC), har i særlig grad blitt kritisert for

å benytte seg av selskaper i skatteparadis for sine investeringer. Norfund, det norske investeringsfondet for næringsutvikling i fattige land, har blitt kritisert for det samme.

## FN

En rekke utviklingsland og sivilsamfunnsorganisasjoner har kjøpet for at FN skal få mer innflytelse på internasjonale skatteregler. Folkeforbundet, forgjengeren til FN, startet allerede på 1920-tallet en prosess for bedre samarbeid og koordinering i internasjonal skattlegging. FN har blant annet utviklet en alternativ modellskatteavtale. Selv om FN lenge har arbeidet med internasjonale skattespørsmål, er det OECD som er det rådende organet på feltet.

FNs viktigste institusjon på skattespørsmål er FNs skattekomité, som ble etablert i 1967. Skattekomiteens status ble oppgradert av daværende generalsekretær i FN Kofi Annan i 2004, fra en ad hoc gruppe til en permanent ekspertkomité.

Skattekomiteens status ble det mest omstridte punktet på FN-toppmøtet Finansiering for Utvikling (FFD) i Addis Abeba i 2015. Utviklingsland i gruppen G77 krevde at komiteen skulle omgjøres til et mellomstatlig organ, noe som ville gitt FN større innflytelse på internasjonale skatteregler. Forslaget møtte sterk motstand fra en rekke OECD-land. Sivilsamfunnet arbeidet hardt for oppgraderingen av skattekomiteen, som de mente ville skape en mer demokratisk arena for å utarbeide internasjonale skatteregler. Utfallet av FFD ble at skattekomiteen ble gitt noe økte ressurser, men at den ikke ble oppjustert til et mellomstatlig organ.

## SIVILSAMFUNNET

I juni 2000 lanserte Oxfam, en av de større utviklingsorganisasjonene i verden, en rapport med navnet «Tax Havens: releasing the hidden billions for poverty eradication». Rapporten kan ses på som startskuddet på den brede folkelige motstanden mot skatteparadis som startet tidlig på 2000-tallet. Jeffrey Owens, daværende leder for skattespørsmål i OECD uttalte i 2004:

– the emergence of non-governmental organizations intent on exposing large-scale tax avoiders could eventually achieve a change in attitude comparable to that achieved on environmental and social issues: Tax is where the environment was 10 years ago (Financial Times, november 2004)

De senere årene har internasjonale skattespørsmål virkelig etablert seg som et spørsmål på den høyeste internasjonale dagsordenen. Store lekkasjer som LuxLeaks og Panama Papers har skapt store overskrifter og fått mye mediedekning. Etter hvert som tematikken har blitt mer synlig i media, har etablerte

politikere aktivt begynt å formidle problemstillinger og foreslå løsninger og tiltak, noe sivilsamfunnsorganisasjoner lenge nærmest var alene om å gjøre.

Organisasjoner som *Tax Justice Network* (TJN), og allianser som *Global Alliance for Tax Justice*, er fortsatt sentrale premissleverandører og kunnskapsbaserte kritiske røster i den globale debatten. Blant annet er LLR, som nå er et tiltak som OECD jobber med, utviklet av TJN. Flere kjente internasjonale organisasjoner som jobber med skatteparadis og finansielt hemmelighold er Global Witness, Transparency International, Publish What You Pay, Brussel-baserte Eurodad og det Washington-baserte Global Financial Integrity. I tillegg jobber internasjonale og europeiske fagforeningsnettverk, som ETUC, i stadig større grad med tematikken.

Bistandsorganisasjoner som Oxfam og Action Aid har tatt inn skatterettferdighet som en integrert del av sitt arbeid mot global fattigdom og urettferdighet. Bistandsorganisasjonene ser at å sikre skatteinngang til utviklingsland vil gjøre det mulig for landene å mobilisere egne økonomiske ressurser. Dette er også et av nøkkelpunktene i FNs nye bærekraftsmål.

└ **Les mer** – Sourced – Christian Aid's campaign for local councils to tackle tax dodging → s. 84

## SCANDINAVIAN STAR

Natt til 7. april 1990 brant fergen MS «Scandinavian Star», og 159 mennesker omkom. En rekke selskaper i Danmark, Bahamas, USA og Liberia var involvert i den uoversiktlige eierskapsstrukturen til skipet. Den danske riksadvokaten skrev i en hemmeligstemplet rapport i 2005: «Jeg finner at eierforholdene vedrørende Scandinavian Star på branntidspunktet ikke er, og neppe vil bli, fullt ut fastlagt». I juni 2014 åpnet Riksadvokaten opp for ny etterforskning av deler av saken, men politiet henla i 2016 saken på grunn av mangel på bevis for brannstiftelse og forsikringsssvindel. I 2015 vedtok Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité å åpne en parlamentarisk gransking av blant annet myndighetenes håndtering av Scandinavian Star og de pårørtes oppfølging.



*8 rue Henri Heine, Luxembourg: Hovedkontoret til iTunes. I nabolaget ligger de norske og svenske ambassadene, og flere finansselskaper.*

FOTO: Silke Ötsch

# 5.

# VEIEN TIL SKATTERETTFERDIGHET

Problemene som er beskrevet i de foregående kapitlene kan synes uløselige, men det er mulig å oppnå endringer ved hjelp av politiske vedtak på nasjonalt og internasjonalt nivå.



*Beirut, Libanon. Beirut's finansielle offshoresektor har vokst med ca 12 % årlig siden 2006. Landet er nummer 7 på FSI i 2015.*

*Foto: Paul Saad (Flickr CC)*



**KAPITTELET BESKRIVER TRE** tiltak for åpenhet og bedre skattelegging av multinasjonale selskaper: land-for-land rapportering, automatisk informasjon-utveksling og register over egentlig eierskap. Innføring av land-for-land-rapportering (LLR) for multinasjonale selskaper vil gi en helt ny innsikt i hvor verdiskapingen faktisk skjer, og gi mulighet til å vurdere om de beløpene som legges igjen i skatt i hvert enkelt land, er rimelig. Automatisk utveksling av skatterelevante informasjon mellom forskjellige lands myndigheter er en enormt ressursbesparende og effektiv måte å innhente opplysninger om innbyggenes pengeplasseringer i utlandet. Offentlige registre over hvem som er de egentlige eierne av selskaper og stiftelser vil fjerne en stor del av hemmeligholdet rundt eierskap.

Men åpenhet i seg selv er ikke nok. Det må også på plass et bedre system for hvordan multinasjonale selskaper skal skattlegges. En av de mest interessante diskusjonene er enhetlig skattelegging av selskaper. En slik metode skal sikre at selskaper skatter i henhold til hvor stor den reelle verdiskapingen i hvert enkelt land er.

**Les mer** – Kan etikkrådet anbefale utelukkelse av selskaper fra Oljefondets portefølje på grunn av dårlig skatteetik? → s. 86

### LAND-FOR-LAND-RAPPORTERING (LLR)

LLR betegner ulike typer rapporteringsstandarder som skal gjøre det lettere å se selskapers overskuddsflytting og eventuelle skatteomgåelser. LLR innebærer at multinasjonale selskaper må publisere en rapport med informasjon om blant annet inntekter, utgifter, fortjeneste, skatt og antall ansatte for hvert land de opererer i. Rapporten bør være basert på reviderte regnskapstall og være oppført i noter til konsernets konsoliderte årsregnskap.

Med LLR vil det være mulig å få et mer riktige bilde av hvor stor den reelle virksomheten til multinasjonale selskaper er i hvert enkelt land. Eksempelvis, hvis overskudd og skatt i et land med reell virksomhet er svært lav eller negativ, mens et av konsernets datterselskap i et skatteparadis uten ansatte har milliardoverskudd, kan det tyde på kunstig overskuddsflytting.

LLR vil, utover å være et viktig verktøy for skattemyndigheter, gjøre det enklere for presse, sivilsamfunn og innbyggere å holde selskaper ansvarlige for sine aktiviteter i landet. Rapporteringsstandardene vil også gi investorer og kreditorer bedre informasjonsgrunnlag til å bedømme risiko enn de har i dag, og dermed bidra til mer velfungerende markeder.

Selv om LLR har blitt implementert noen steder for noen sektorer, trenger de aller fleste multinasjonale selskaper fortsatt bare å vise tall på aggregert nivå, for eksempel ett samlet tall for alle land i Afrika og Asia, i sine årsregnskaper. Dagens rapporteringsstandard er utviklet av *International*

*Accounting Standards Board (IASB)*. IASB er en privat organisasjon som er registrert i skatteparadiset Delaware og finansieres blant annet av banker og revisjonsselskap.

Det er etter hvert en rekke forskjellige rapporteringsformer som går under navnet LLR, både i EU, OECD, USA og enkeltland (se forrige kapittel). Flere av disse LLR-ene er begrensede «kompromisstiltak» som skiller seg relativt mye fra den LLR som sivilsamfunnet arbeider for. Dette har fått organisasjoner som Publish What You Pay til å benytte begrepet «utvidet land for land rapportering» (ULLR) om det man anser for å være en fullverdig rapporteringsstandard som vil virke etter hensikten.<sup>28</sup>

← **Les mer** – LLR er ikke LLR → s. 88

### AUTOMATISK INFORMASJONSUTVEKSLING (AIE)

Hvordan kan et utviklingsland vite om sine innbyggere har plassert pengene sine i bankkontoer i utlandet, hvis vedkommende ikke selv sier fra? Nasjonale skattemyndigheter er avhengig av å få informasjon fra landet der pengene er plassert.

*Automatisk informasjonsutveksling* er et system hvor slik informasjon deles automatisk mellom nasjonale skattemyndigheter.

Slike systemer finnes allerede i ulike varianter. Nordiske land har siden 1989 hatt på plass en avtale om gjensidig assistanse i skatterelaterte saker. Denne omfatter automatisk utveksling av informasjon vedrørende blant annet utbytte, renteinntekter, lønnsinntekter, pensjoner, eiendommer og forsikringer. Andre eksempler finnes blant annet fra Argentina, Australia og USA og EU (se forrige kapittel).

Dersom AIE skal fungere etter hensikten må alle banker og andre finansinstitusjoner hvert år rapportere alle typer renteinntekter, utbytte, royaltyinntekter, gebyrer og lisensinntekter og inntekter (inkludert lønnsinntekter) som de utbetaler til andre lands innbyggere. Denne rapporteringen må inneholde tilstrekkelig informasjon til å sikre at inntektsmottakeren kan identifiseres. Informasjonen må så utveksles med skattemyndighetene til personens hjemland på en standardisert måte som gjør at opplysningene er enkle å forstå og ta i bruk.

Nøkkelen til AIE er imidlertid at det i det hele tatt finnes informasjon å utveksle, og at kvaliteten på informasjonen er god. Mange skatteparadiser har hverken regnskapsplikt, eller registre over hvem som er egentlige eiere av selskaper. Dersom det ikke finnes god informasjon i skatteparadisene, hjelper det ikke at de er forpliktet til å dele informasjonen de har.

Utviklingsland vil ha spesielt stor nytte av et fungerende multilateralt system for AIE. Det vil kunne bety en markant økning i muligheten til å skattlegge innbyggere som har verdier i utlandet. De færreste utviklingsland er i forhandlingsposisjon til å skaffe seg bilaterale informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser, og de mangler også administrativ

kapasitet til å benytte seg effektivt av de avtalene som er på plass. AIE kan potensielt være en langt mer effektivt og kostnadsbesparende vei å gå.

#### FATF MED SKARP KRITIKK AV NORGE

I desember 2014 offentliggjorde Financial Action Task Force (FATF) en evaluering av Norges innsats for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering. I rapporten får Finanstilsynet særlig skarp kritikk. Blant områdene som FATF framhevet var:

- Mangler informasjon om utenlandske eiere
- Opplysningene om norsk eierskap er ikke oppdaterte og verifiserte
- Eieropplysningene er ikke tilgjengelig «in a timely manner»
- Informasjon om eierskap er i prinsippet tilgjengelig, men ikke alltid i praksis
- Mangler sanksjonsmuligheter for feilrapportering og mangel på rapportering<sup>s</sup>

#### VIS HVEM DU ER: REGISTRE FOR EGENTLIG EIERSKAP

Når det er mulig å skjule eierskap, blir det vanskelig eller umulig for skattemyndigheter å utøve kontroll og skattelegge selskapene. Det går også ut over mulighetene til å holde selskapene ansvarlige for annen skadelig adferd, som for eksempel miljøkriminalitet. Mange grunnleggende funksjoner i samfunnet er basert på at aktører opptre med kjent identitet. Banker og finansforetak er gjennom anti-hvitvaskingsregelverk forpliktet til å følge prinsippet om «kjenn din kunde». Det betyr at de skal vite identiteten til den fysiske personen som oppretter konto hos dem. Gjennom hemmelighet i skatteparadis og kompliserte selskapsstrukturer er imidlertid dette et prinsipp som kan være tilnærmet umulig å etterleve. Automatisk informasjonsutveksling av bankinformasjon mellom land blir da også vanskelig, siden utvekslingen er avhengig av at det er mulig å bekrefte identiteten til personen som eier pengene.

Med egentlig eierskap, eller beneficial ownership, mener vi et fysisk menneske som til syvende og sist kontrollerer og er ansvarlig for selskapet. Disse kan ofte være skjult av lag på lag av hemmelighet: komplekse selskapsstrukturer, plasseringer i skatteparadis og bruk av «nominerte» eiere uten reelt ansvar. De fleste skatteparadis og en rekke andre land tillater etablering av selskaper uten at disse trenger å oppgi viktig informasjon som vedtekter, navn på egentlige eiere (ikke kun nominerte stråmenn) og navn på de som virkelig styrer selskapet. I de fleste land, inkludert Norge, kan utenlandske investorer handle gjennom en såkalt forvalterkonto. Da er det ofte bare forvalterens navn, og ikke den reelle eieren som står oppført, og for kontrollmyndigheter kan det være svært vanskelig å avdekke identiteten til den reelle eieren.

*Truster* og stiftelser er ofte en enda vanskeligere nøtt å knekke: trust er som regel ikke nedført i noe offentlig register. Trust regnes i mange land som privatrettslige avtaler, og er vanligvis stiftet av en advokat. Den eneste som vet noe om identiteten til eieren vil ofte være en advokat, som er beskyttet av taushetsplikt.

Dersom man skal få bukt med hemmeligholdet i skatteparadis, må alle land sørge for at alle selskaper, trust og lignende registreres og gjøres offentlig tilgjengelig i sentrale registre. For trust og stiftelser bør det registreres informasjon om hvem som etablerte den, stiftelsesdokumentet, hvem som forvalter den, hvem som pengene tilfaller (beneficiaries) og hvor stiftelsen har kontorer.

TJN-Norge satte temaet eierskapsregistre og forvalterkonti på dagsorden i 2015, se rapporten «Åpent eierskap».<sup>29</sup>

└ **Les mer** – Konsernrett & «offshore» regimer – et evig globalt skyggespill? → s. 96

└ **Les mer** – Skattemyndighetenes taushetsplikt – i møte med bredere samfunnsinteresser → s. 100

#### HJEMLØS ALKOHOLIKER SOLGTE RIGG

Nær to milliarder kroner forsvant etter to salg av rigger fra selskapene til de norske milliardærene Øystein Stray Spetalen (Standard Drilling) og John Fredriksen (Seadrill) i 2012. Seadrill-riggen ble solgt via et ukjent postkasseselskap i et skatteparadis før den gikk videre til det ukrainske statsoljeselskapet Naftogaz. Prisen steg 900 millioner kroner på veien. De to latvierne som står oppført i offisielle papirer som selgerne er åpenbart stråmenn. Den ene er en halvblind, hjemløs alkoholiker, og den andre benekter å ha undertegnet noe som helst. (Ref: Dagens Næringsliv og NA24.)

#### ENHETLIG SKATTELEGGING AV SELSKAPER

Multinasjonale selskaper skattelegges i dag etter en utdatert metode. Dagens skattelover er nasjonale, og tar utgangspunkt i at overskuddet fra et selskap som er registrert i landet er en selvstendig enhet, og skal skattelegges der. Men hva skjer hvis dette selskapet bare er en liten del av en konsernstruktur som består av hundrevis av datterselskaper i flere land? Som beskrevet i tidligere kapitler, har konsern store muligheter til å flytte overskudd fra ett datterselskap i et høyskattelend, til et datterselskap i et skatteparadis. Skattemyndighetene i enkeltland sliter med å skille ut hva som er den reelle inntekten og overskuddet til det enkelte datterselskapet. Datterselskaper er jo ikke selvstendige enheter, selv om skattelovene definerer det slik. Det er en del av

et konsern som gjerne styrt og kontrollert fra et helt annet sted.

Det finnes forslag til enklere måter å skattelegge multinasjonale selskaper på, som vil kunne sørge for en mer rettferdig skattegrunnlaget mellom land. Metoden *enhetlig selskapskattelegging* tar utgangspunkt i det samlede overskuddet til hele konsernet, inkludert alle datterselskap i alle land. Altså å behandle hele konsernet som én enhet. Det samlede overskuddet fordeles deretter til de landene der konsernet har en reell virksomhet og der verdiskapingen faktisk skjer. Verdiskaping kan defineres som at selskapet har tilgang til produksjonsmidler i landet, for eksempel fabrikker, eller har tilgang til markedet, altså at mange av innbyggerne i landet kjøper produktene.

For å måle hvor stor denne verdiskapingen er, kan man ta utgangspunkt i faktorer som antall ansatte, omsetningen, eller eiendeler. Da ville land som Tanzania, der det drives stortiltet gruvedrift med mange ansatte, få tildelt en stor andel av det samlede overskuddet. Mens datterselskapet i skatteparadis, ofte bare en postboks eller et «papirselskap» uten ansatte, ville blitt tildelt null. Enhetlig selskapsbeskatning vil dermed gjøre det langt vanskeligere å unndra skatt gjennom kunstig overskuddsflytting til skatteparadis. USA har i lengre tid brukt et liknende system for å fordele selskapskattebasen mellom delstater.

Med enhetlig skattelegging vil hvert land fremdeles kunne bestemme hvor høy eller lav skatteprosenten skal være. Enhetlig skattelegging undergraver dermed ikke enkeltlands selvstendighet til å bestemme over egen skattepolitikk. Metoden har imidlertid møtt sterk motstand, spesielt fra OECD. Innføring av en enhetlig skattelegging, ville gjøre *armlengdeprinsippet* overflødig. Armlengdeprinsippet er imidlertid grunnfjellet dagens internasjonale skatteregler er tuftet på. Ethvert alternativ til dette blir per definisjon ansett som radikalt. Nå har imidlertid et enhetlig skattesystem blitt foreslått i EU (CCCTB), som er nærmere beskrevet i forrige kapittel, under avsnittet om EU.

## **DNB OG NORDEA I PANAMA PAPERS-LEKKASJEN**

I 2016 ble det avslørt at DNB opprettet 40 skallselskaper på skatteparadiset Seychellene for sine kunder, med hjelp av det Panama-baserte advokatselskapet Mossack Fonseca. Skallselskapene hadde anonyme bankkonti i Luxembourg som ikke kunne føres tilbake til identiteten til DnBs kunder. At DNB tilbød rike kunder sekretessetjenester ble slått opp i media allerede i 2007. Daværende finansminister Kristin Halvorsen gav en klar forventning om at DNB avvirket tilbudet. DNB gjorde ikke dette, under forklaringen at de forstod det som en instruks om kun å fjerne markedsføringen for tjenestene på sine nettsider – ikke selve tjenestene. I en granskingsrapport bestilt av DNBs styre fra advokatfirmaet Hjort kom det fram at norske kunder ønsket skatteparadisselskaper blant annet for var å kunne handle norske aksjer anonymt.

Nordea dukker opp mer enn 10.000 ganger i dokumentene fra Mossack Fonseca. Advokatkontoret opprettet et stort antall skatteparadisselskaper på vegne av banken som per 15. april 2016 administrerte 562 selskaper i skatteparadis gjennom sin Luxembourgfilial. Etter en intern granskning sperret Nordea 68 kontoer på grunn av mistanke om brudd på bankens retningslinjer.



## Slutnoter

- 1 OECD (2001). Behind the corporate veil: using corporate entities for illicit purposes
- 2 Pikkety, T. (2014). Capital in the twenty-first century. London: Harvard University Press. Side 474
- 3 Palan, Ronen. (2003) The offshore world: Sovereign markets, virtual places, and nomad millionare. Ithaca: Cornell University Press.
- 4 Crivelli, E., De Mooij, R. & M. Keen. (2015). Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries. IMF Working Paper. IMF. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>
- 5 WTO (2016). World Trade Report 2015. Side 18. [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2015\\_e/its2015\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its2015_e.pdf)
- 6 Ref: Kowalczyk-Hoyer, B. (2012). Transparency in Corporate Reporting: Assessing the World's Largest Companies. Berlin: Transparency International. <http://www.transparency.org/whatwedo/pu>
- 7 Hentet fra selskapenes årsrapporter. Nøkkeltallene er gjengitt her: [https://en.wikipedia.org/wiki/Big\\_Four\\_accounting\\_firms](https://en.wikipedia.org/wiki/Big_Four_accounting_firms)
- 8 Towards Global Tax Co-operation. (2000). OECD. <http://www.oecd.org/ctp/harmfultaxpractices/2090192.pdf>
- 9 LuxLeaks - et dypdykk (2016) Tax Justice Network – Norge) <http://taxjustice.no/ressurser/luxleaks-et-dypdykk>
- 10 The role of professional firms in the u.s. Tax shelter industry (2005). Permanent subcommittee on investigations of the committee on homeland security and governmental affairs – United States Senate, Senate Report 109-54. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-109srpt54/html/CRPT-109srpt54.htm>
- 11 Wall Street Journal (2013). Ernst & Young Pays \$123 Million to Settle With U.S. Over Tax Shelters. <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324662404578334591048912854>
- 12 IRS (2005). KPMG to Pay \$456 Million for Criminal Violations <https://www.irs.gov/uac/kpmg-to-pay-456-million-for-criminal-violations>
- 13 New York Times (2002). ENRON'S COLLAPSE: THE HAVENS; Enron Avoided Income Taxes In 4 of 5 Years [http://www.nytimes.com/2002/01/17/business/enron-s-collapse-the-havens-enron-avoided-income-taxes-in-4-of-5-years.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2002/01/17/business/enron-s-collapse-the-havens-enron-avoided-income-taxes-in-4-of-5-years.html?_r=1)
- 14 Wall Street Journal (2005). U.K. Tax Shelter Is Considered As an Effort to Avoid the VAT. [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/WSJ\\_-\\_KPMG\\_tax\\_shelter\\_ruling\\_28\\_JAN\\_2005.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/WSJ_-_KPMG_tax_shelter_ruling_28_JAN_2005.pdf)
- 15 Reuters (2014). Ernst & Young to settle U.S. civil charges over lobbying. <http://www.reuters.com/article/us-sec-ernst-young-violations-idUSKBNofJ2AF20140714>
- 16 Sky News (2016). Tax Avoidance: MPs Slam 'Insider' Accountants. <http://news.sky.com/story/tax-avoidance-mps-slam-insider-accountants-10447567>
- 17 VG (2009). Advokater skjuler milliardstrøm av penger. <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/advokater-skjuler-milliardstroem-av-penger/a/589970>
- 18 Sharman, J.C. et.al (2011). *The Puppet Masters – How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*. Washington DC: The World Bank. Side 6
- 19 Tax Justice Network – Norge (2016) *Omkamp om innsyn i advokaters klientkonti* <http://taxjustice.no/ressurser/omkamp-om-innsyn-i-advokaters-klientkonti>
- 20 Henry, J.S. (2012). *The Price of Offshore Revisited – New Estimates for «Missing» Global Private Wealth, Income, Inequality and Lost Taxes.* [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price\\_of\\_Offshore\\_Revisited\\_120722.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf)
- 21 Foreign Policy. (2016). *These 25 Companies Are More Powerful Than Many Countries* <http://foreignpolicy.com/2016/03/15/these-25-companies-are-more-powerful-than-many-countries-multinational-corporate-wealth-power> Tall på BNP hentet fra Wikipedia.
- 22 Tax Policy Center (2016). *Briefing Book – Federal Budget and Economy.* <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-sources-revenue-federal-government-o>
- 23 Shaxson, N. (2011). *Treasure Islands. Tax Havens and the Men who Stole the World.* London: The Bodley Head.
- 24 Berg-Rolness, G. (2016). *Skatteparadisene og den internasjonale selskapskatteretten.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag. Side 681.
- 25 Financial Times. (2008). *Loopholes Exposed in Savings Directive.* <http://www.ft.com/cms/s/0/4be50758-2147-11dd-a0e6-000077b07658.html#axzz4K10VIfly>
- 26 The World Bank (2016). *The World Bank Group's Response to Illicit Financial Flows: A Stocktaking* <http://documents.worldbank.org/curated/en/502341468179035132/pdf/104568-BR-SecM2016-0112-IDA-SecM2016-0071-IFC-SecM2016-00423-MIGA-SecM2016-0044-Box394878B-PUBLIC-disclosed-4-5-16.pdf>
- 27 Eurodad. (2016). *An intergovernmental UN tax body – why we need it and how we can get it.* <http://www.eurodad.org/files/pdf/57c415129e059.pdf>
- 28 Publish What You Pay (2013). *An Extended country by country reporting.* [http://www.publishwhatyoupay.no/sites/all/files/Download%20-%20English\\_1\\_0.pdf](http://www.publishwhatyoupay.no/sites/all/files/Download%20-%20English_1_0.pdf)
- 29 Tax Justice Network – Norge, Finans Norge, IKT Norge (2015). *Åpent eierskap – forslag til utforming av det nye norske registeret over egentlige eiere.* <http://taxjustice.no/ressurser/rapport-pent-eierskap999>

## Noter til faktabokser

- a Tax Justice Network (2015). *Financial Secrecy Index*. <http://www.financialsecrecyindex.com>
- b Henry, J. S. (2012). *The Price of Offshore Revisited*. London: Tax Justice Network. <http://taxjustice.blogspot.no/search?q=revisited>
- c European Commission (2016). *Press Release: State aid: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to €13 billion*. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2923\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_en.htm)
- d The Local (2016). *Airbnb paid French tax man just '€70,000'*. <http://www.thelocal.fr/20160811/airbnb-paid-french-tax-man-just-70000>
- e Dagens Næringsliv (2016). *Skattet 2,5 millioner kroner - anslås å omsette for 2,3 milliarder i 2015*. <http://www.dn.no/etterBors/2016/08/04/1314/Google/skattet-25-millioner-kroner-ansls--omsette-for-23-milliarder-i-2015>
- f Shaxson, N., Christensen, J. & Mathiason, N. (2012). *Inequality: You Don't Know the Half of It*. London: Tax Justice Network. <http://taxjustice.blogspot.no/search?q=revisited>
- g Kar, D. & J. Spanjers. (2015). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*. Washington DC: Global Financial Integrity <http://www.gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-from-developing-countries-2004-2013>
- h Kar, D., & Curcio, K. (2011). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000-2009. Update with a focus on Asia*. Washington DC: Global Financial Integrity. Side viii. <http://iff-update.gfip.org>
- i *Undue Diligence. How banks do business with corrupt regimes*. (2009). Global Witness. [http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/undue\\_diligence\\_lowres\\_o.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/pdfs/undue_diligence_lowres_o.pdf)
- j International Institute for Assets Recovery, <http://www.assetrecovery.org>
- k FATF (2010). *Money laundering using trust and service providers*. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Money%20Laundering%20Using%20Trust%20and%20Company%20Service%20Providers..pdf>
- l Mosioma, A. (2016). *Panama Papers and the Looting of Africa*. <http://www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/panama-papers-and-the-looting-of-africa.pdf>
- m Aftenposten (2016). *Tømmer fattig by for diamanter. Pengene havner i skatteparadis*.
- n The B Team (2015). *The Business Case for Ending Anonymous Companies*. <http://bteam.org/plan-b/ending-anonymous-companies-report-published>
- o FACTCOALITION (2016). *A Taxing Problem for Investors*. <https://thefactcoalition.org/wp-content/uploads/2016/09/A-Taxing-Problem-for-Investors-FACT-SEC-CBCR-Report-Sept-2016-FINAL.pdf>
- p Transparency International (2016). *Do corporate claims on public disclosure stack up? - Impact of public reporting on corporate competitiveness*. [http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2016/07/Impact\\_of\\_Public\\_Reporting\\_V2.pdf](http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2016/07/Impact_of_Public_Reporting_V2.pdf)
- q Global Witness & GFI (2016). *Chancing it - how secret company ownership is a risk to investors*. [https://financial-transparency.org/wp-content/uploads/2016/09/04\\_Investors\\_report\\_AW\\_med\\_withlinks.pdf\[1\]](https://financial-transparency.org/wp-content/uploads/2016/09/04_Investors_report_AW_med_withlinks.pdf[1])
- r TJNN (2016). *EU med historisk skattekjennelse mot Apple*. <http://taxjustice.no/ressurser/eu-med-historisk-skattekjennelse-mot-apple>
- s FATF (2014). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Norway - Mutual Evaluation Report*. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Norway-2014.pdf>



# DEL II

# ARTIKKELSAMLING

I artikkelsamlingen finner du artiklene som det er henvist til i den første delen av boka.

Til artikkelsamlingen har vi hentet inn bidrag fra en rekke viktige stemmer i debatten rundt internasjonale skattesystemer, kapitalflukt, finansielt hemmelighold og skatteparadis.

Artiklene går i dybden på flere av temaene som er blitt omtalt i i boka. De tar for seg politiske prosesser, sentrale aktører og institusjoner, problemer og løsninger og presenterer ny forskning.

## ARTIKKELOVERSIKT

- 40 Moralsk motivasjon og skatteunndragelse  
Kristina Maria Bott
- 44 Panama Papers – hva lærte vi?  
Guttorm Schjelderup
- 46 Kor mykje taper verdas land på skatteparadisa?  
Annette Alstadsæter, Niels Johannesen og Gabriel Zucman
- 48 Improving methods and data for estimating illicit financial flows (IFFs)  
Alex Erskine og Dr Ameth Saloum Ndiaye
- 52 Capital Flight and Poverty Reduction in Africa  
Janvier D. Nkurunziza
- 54 BEPS på norsk: Hvor stort er skattegapet for flernasjonale selskaper?  
Jarle Møen, Arnt Ove Hopland og Julia Tropina Bakke
- 58 Natural Resources and Tax Avoidance  
Rabah Arezki, Gregoire Rota-Graziosi og Lemma W. Senbet
- 62 Beware: Accountancy Firms at Work  
Prem Sikka
- 66 #NorLeaks – hvordan håndteres varslere i Norge?  
Birthe Eriksen
- 68 Hemmelighold og korrupsjon: Tilretteleggerne – og særlig advokaters – rolle  
Tina Søreide
- 72 Gruver og skatt i Afrika: rettferdig fordeling eller utbytting i kjølvannet av liberalisering?  
Olav Lundstøl
- 74 The BEPS Project Outcomes: Continuing Tension between the Unitary and Independent Entity Principles  
Sol Picciotto
- 76 Fast driftssted – en fiksjon?  
Gregar Berg-Rolness
- 80 Many Shades of Grey  
Ole Gjems-Onstad
- 84 Sourced – Christian Aid’s campaign for local councils to tackle tax dodging  
Dr. Matti Kohonen
- 86 Kan etikkrådet anbefale utelukkelse av selskaper fra Oljefondets portefølje på grunn av dårlig skatteetik?  
Hans Petter Graver
- 88 LLR er ikke LLR  
Mona Thowsen
- 92 Unitary approaches to corporate income taxation in the U.S. States  
Erika Siu
- 96 Konsernrett & «offshore» regimer – et evig globalt skyggespill?  
Linn Anker-Sørensen
- 100 Skattemyndighetenes taushetsplikt – i møte med bredere samfunnsinteresser  
Vegard Venli
- 102 Kapitalflukt, skattepolitikk og lobbyister i Afrika  
Odd-Helge Fjeldstad

# Moralsk motivasjon og skatteunndragelse

av Kristina Maria Bott

I 2013 sendte Skatteetaten i samarbeid med forskere fra NHH<sup>a</sup> brev til 18,000 individer som var skattemessig bosatt i Norge og som det var grunn til å tro hadde underrapportert inntekt og formue i utlandet. Dette ga oss en unik mulighet til å studere hvordan skatteyttere kan motiveres til å rapportere sin inntekt fullstendig og korrekt. Vi fant at det å sende et informasjonsbrev til skatteytterne øker etterlevelse og at utformingen av brevet har stor betydning. Spesielt interessant er det at vi finner en sterk effekt av å inkludere en moralsk appell i brevet.



FOTO: CMI

## OM FORFATTEREN

---

Samfunnsøkonom og forsker ved Chr. Michelsens Institutt i Bergen. Også tilknyttet forskningsgruppene the Choice Lab, Norwegian Centre for Taxation, og CELE ved Norges Handelshøyskole (NHH).

<sup>a</sup> Forskerne som er involvert i felteksperimentet fra NHH var Kristina M. Bott, Prof. Alexander W. Cappelen, Prof. Erik Ø. Sørensen og Prof. Bertil Tungodden.



**ALLINGHAM OG SANDMO** var de første som formulerte en teori for å forklare skatteunndragelse<sup>1</sup>.

I deres modell kunne avgjørelsen om å unndra skatt sammenlignes med å foreta en risikabel investering. Man velger å underrapportere inntekt dersom den forventede gevinsten, som avhenger av skattesatsen, er større enn det forventede tapet, som avhenger av straff og sannsynlighet for å bli oppdaget.

Men en rekke empiriske studier viser at folk unndrar mindre skatt enn det modellen predikerer for den observerte oppdagelsesrisikoen, spesielt tatt i betraktning av den relativt lave oppdagelsesrisikoen for skatteunndragelse for mange typer inntekt<sup>2</sup>. En mulig forklaring på misforholdet mellom økonomisk teori og empiri er at skattebetaler oppfatter sannsynligheten for å bli tatt som høyere enn den faktisk er. En annen forklaring viser at individer i land med tredjepartsrapportering ikke har mulighet til å unndra skatt.<sup>4</sup> En siste mulig forklaring, som vi skal fokusere på her, er at skatteyttere også er moralsk motivert og derfor kan ønske å betale skatt selv om unndragelse ikke kan oppdages (<sup>5</sup> gir en definisjon av skattemoral). Målet med vårt felteksperiment var å teste om moralske appeller kunne redusere skatteunndragelse og å sammenligne effekten av disse med effekten fra å øke opplevd sannsynlighet for å bli oppdaget.

Bakgrunnen for felteksperimentet er at Norge gjennom bilaterale avtaler får informasjon om inntekter individer som er skattemessig bosatt i Norge tjener i utlandet i et inntektsår. Informasjonen kalles Automatiske Kontrolloppgaver Utland (AKU) og motas/sendes vanligvis etter inntektsåret er avviklet. Informasjonen gir skattemyndighetene mulighet til å sammenligne informasjonen de mottar fra andre land med de opplysninger om inntekt tjent i utlandet som skattebetalerne selv oppgir i sine norske selvangivelser. For inntektsåret 2011 identifiserte Skatteetaten nesten 18,000 individer med mellom 2,000 og 200,000 norske kroner i avvik mellom opplysningene i AKU og det de oppgav i de norske selvangivelsene. Dette var dermed en gruppe det var grunn til å tro hadde underrapportert sin inntekt i utlandet og det var derfor en interessant gruppe å studere for når vi skulle undersøke betydningen av

moralsk motivasjon. Den gjennomsnittlige alderen i utvalget var ti år høyere enn i den generelle befolkningen i Norge, noe som også reflekteres i fordelingen av inntektskilder: Hele 58% av de som underrapporterte inntekter gjelder utenlandske pensjoner, 28% finans- og 17% lønnsinntekter.

For å kunne måle effekten av å komme med en moralsk appell, ble utvalget tilfeldig delt inn i ulike grupper som mottok ulike versjoner av informasjonsbrevet<sup>b</sup> og en gruppe som ikke fikk noe brev. En slik randomiseringsprosess sikrer at det ikke er systematiske forskjeller mellom de ulike gruppene. Rett etter at selvangivelsen for inntektsår 2012 ble sendt ut, i april 2013, fikk alle gruppene unntatt en, et brev fra Skatteetaten. Innholdet i dette brevet var utarbeidet i samarbeid mellom Skatteetaten og oss forskerne. En gruppe fikk et nøytralt informasjonsbrev om hvordan inntekt fra utlandet skal rapporteres.<sup>b</sup> Med utgangspunkt i informasjonsbrevet formulerte vi de andre versjoner av brev med små variasjoner. Basert på randomiseringen av individer til gruppene som mottok de ulike versjonene av brev kan vi anta at mulige forskjeller i gjennomsnittlig inntektsrapportering mellom gruppene er på grunn av variasjonene i brevene<sup>3</sup>.

To av versjonene av brevet inneholdt moralske argumenter som ble tillagt til den første paragrafen av informasjonsbrevet. I den ene ble det understreket at hele samfunnet har ansvar for å finansiere offentlige tjenester: «Din skattebetaling gir grunnlaget for offentlig finansierte tjenester innenfor skole, helse og andre viktige samfunnsområder.» Den andre inneholdt opplysninger om graden av etterlevelse i Norge: «De store flertall rapporterer korrekt og fullstendig inntekt og formue i Norge. For å få en rettferdig behandling av alle skattebetalere, er det derfor viktig at inntekt og formue i utlandet rapporteres på samme måte.»

Et enkelt ja/nei spørsmål i selvangivelsen spør om skatteytter «hadde inntekt, formue og/eller gjeld i utlandet i 2012». I kontrollgruppen krysset litt mindre enn 10% «ja», men andelen steg til omtrent 15% i gruppen som fikk det nøytrale informasjonsbrevet. Andelen som svarte ja er litt høyere for de som fikk et moralsk brev (i gjennomsnitt for alle moralske brev). Dermed er det klart at mottakerne leste og reagerte på brevene.

I gruppen som fikk det nøytrale informasjonsbrevet er gjennomsnittlig rapportert beløp bare marginalt høyere enn for gruppen som ikke fikk noe brev. Gjennomsnittlig rapportert beløp er klart høyere i

<sup>b</sup> Brevet bestod av tre paragrafer, den første forklarte hvorfor brevet ble sendt ut: stadig flere nordmenn får inntekter fra utlandet og brevet gav generell informasjon om hvordan slike inntekter skal rapporteres i den norske selvangivelsen. De følgende to paragrafer gav mer informasjon om juridisk bakgrunn for å oppgi utenlandske inntekter, og deretter praktiske tips om hvordan det skulle gjøres i selvangivelsene.



## «Vi finner at det å sende et informasjonsbrev til skatteyterne øker etterlevelse og at utformingen av brevet har stor betydning.»

### SLUTTNOTER

- 1 Michael G. Allingham and Agnar Sandmo. *Income tax evasion: a theoretical analysis*. *Journal of Public Economics*, 1(3-4):323-338, 1972.
- 2 Bruno S. Frey and Lars P. Feld. *Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis*. CESifo Working Paper Series 760, CESifo Group Munich, 2002.
- 3 Michael Hallsworth, John A. List, Robert Metcalfe, and Ivo Vlaev. *The Behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance*. Forthcoming in *Journal of Public Economics*, 2015.
- 4 Henrik Jacobsen Kleven, Martin B. Knudsen, Claus Thustrup Kreiner, Søren Pedersen, and Emmanuel Saez. *Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark*. *Econometrica*, 79(3):651-692, 2011.
- 5 Erzo F. P. Luttmer and Monica Singhal. *Tax morale*. *Journal of Economic Perspectives*, 28(4):149-168, Fall 2014.

gruppene som fikk brev som henviser til moral og oppdagelsesrisiko enn det er for gruppen som fikk det nøytrale informasjonsbrevet. Oppgitte beløp i de to gruppene (moral og oppdagelsesrisiko) viser ingen statistisk signifikant forskjell seg imellom. Moralske betraktninger er dermed ikke bare et viktig motiv for mange skatteytere, det har i gjennomsnitt like stor effekt å sende et moralsk brev som å øke oppdagelsesrisiko. Det siste medfører betydelige kostnader for skattemyndighetene. Dette er et viktig funn med tanke på virkemidler Skatteetaten har til å redusere skatteunndragelse.

Resultatene gir viktig innsikt langt ut over spørsmålet om hva som motiverer folk til å betale skatt. De bidrar også med bevis for at individer ikke bare er motivert av sine økonomiske egeninteresser.

### FORSKNINGSSPØRSMÅL FRAMOVER

- Kan forskjeller i moralsk motivasjon forklare forskjeller i skatteunndragelse mellom land?
- Hvilken rolle spiller tillit til myndighetene for skatteetterlevelse?

### POLITISKE TILTAK FRAMOVER

- Forvalte tilliten til skattemyndighetene på en god måte.
- Være forsiktige med å fremheve alle skattesnyterne man oppdager fordi det kan gi folk en følelse av at de fleste ikke betaler skatt.

### VIKTIGE PROBLEMSTILLINGER FOR TIDEN FRAMOVER

- Skattemyndighetene bør jobbe enda mer systematisk med teste ut hvilke kommunikasjonsstrategier som fungerer godt. Dette er ikke minst viktig med overgangen fra brev til elektronisk kommunikasjon.
- Gjøre det enklere å rapportere inntekt og formue fra utlandet



*Yachten Turmoil («uro») fra George Town, Caymanøyene.  
Fortøyd i Dublin havn med utsikt til IFSC, Irlands internasjonale  
finanssenter.*

ФОТО: John Christensen



# Panama Papers – hva lærte vi?

av Guttorm Schjelderup

«Panama papers» er et begrep knyttet til lekkasjen av 11.5 millioner dokumenter fra tilretteleggerselskapet Mossack Fonseca i Panama. De lekkede dokumentene viser hvordan selskaper og superrike bruker Panama og andre skatteparadis til skatteplanlegging og til å skjule inntekt og formue. Teknikkene som benyttes har imidlertid vært kjent lenge. De nye med «Panama papers» er at lekkasjen retter søkelyset på en praksis mange trodde var delvis borte sett i lys av OECDs initiativ mot skatteparadis og ikke minst at bruken av skatteparadis er mer omfattende i dag enn mange hadde trodd.



## OM FORFATTEREN

Guttorm Schjelderup er professor i både samfunnsøkonomi og bedriftsøkonomi og leder senter for skatteforskning ved Norges Handelshøyskole. Han har ledet flere offentlige utvalg deriblant det såkalte Kapitalfluktutvalget.

**PANAMA BLE SELVSTENDIG** fra Colombia i 1903. Den unge statens historie som skatteparadis begynte i 1919 da man så inntektsmuligheter i å tilby panamansk bekvemlighetsflagg til amerikanske redere. Det skyldtes at USA i 1915 innførte ny lovgivning knyttet til sjømenns rettigheter og sikkerhet til sjøs. «Seamans Act», som loven het, innebar bla at skip måtte investere i livbåter og at sjømenns lønnsavtaler og arbeidsvilkår ble strengere regulert. Den nye loven økte kostnadene for amerikanske redere ved å seile under amerikansk flagg og Panama så en mulighet i å underminere den nye loven ved å tilby skipsregistrering i Panama. Panama stilte nesten ingen krav til skip som seilte under deres flagg slik at amerikanske rederne kunne fortsette som før.

Veien videre til en mer omfattende lovgivning rettet mot utlendinger var kort fordi investorer på Wall Street raskt forstod at stater som Panama kunne brukes til å omgå reguleringer og å spare

skatt. I 1927 var ny lovgivning på plass rettet mot utlendinger og deres selskaper som la til rette for både skatteplanlegging og skatteunndragelse. Det var likevel ikke før i 1970 at Panama virkelig tok av som skatteparadis. Oljekrisen gjorde at shipping ble mindre lønnsomt og Panama utviklet derfor lovstrukturer som gjorde Panama svært attraktivt for utlendinger som ville skjule formue og inntekt og kombinerte sekretessen med minimale krav knyttet til regulering og etterlevelse av lover og regler.

Forretningsmodellen til Panama var lik den vi kjenner fra andre skatteparadis nemlig å tilby svært gunstig lovgivning med minimale krav til investorer, bruk av ihendehaver aksjer etc samt hemmelighold. I bytte må investorene og deres selskaper betale årlige gebyrer for å opprettholde registrering i selskapsregisteret og kan ikke drive lokalt under den gunstige lovgivningen. Videre tjener man penger på å tilby selskaper lokale stråmenn både som aksjonærer og styremedlemmer for å sikre at selskapet er hjemmehørende i Panama. Mange av disse stråmennene har tusenvis av verv. Slike regler bidrar til å skjule hvem som reelt fattet beslutninger og hvem som eier selskapene. I dag utgjør skatteparadisvirksomheten i Panama en ikke ubetydelig del av landets verdiskapningen.

Panama er spesielt kjent for å tilby utlendinger å opprette trustere i Panama. En trust er en formuesmasse der den formelle og legale eier av midlene («trustees» eller forvalterne), har forpliktet seg til gjennom avtale å råde over formuen til beste for de som etter stiftelsesgrunnlaget (stiftelsesavtalen eller trustavtalen/ «trust deed»), er utpekt til å nyte godt av trustens midler («beneficial owners» eller benefisielle/tilgodesette eiere). Man sier gjerne at forvalterne formelt holder eiendomsretten til formuesmassen under tillit (on trust) og til beste for de tilgodesette.

Et selskap med begrenset ansvar, og en trust, er på vesentlige punkter forskjellige. Eierne av et selskap kontrollerer og råder over selskapet som benefisielle eiere gjennom selskapslovgivningen. Det særegne ved en trust som rettslig instrument er at den skiller mellom formelt eierskap «legal (title) ownership», som holdes av en eller flere forvaltere («trustees»), og de som er berettiget til å nyte godt av dens midler («equitable ownership», «beneficial ownership» eller «interests»). Forvalternes eierrådighet utøves derfor ikke på egne vegne, men «on trust» – i samsvar med stiftelsesforutsetningene – på benefisientenenes vegne. De som har rett til trustens midler, er normalt (men ikke alltid) andre enn dem som har formell rettslig rådighet over midlene. I

Panama er informasjon om hvem som tilgodesees og hvordan trusten operer skjult for offentligheten. De som forvalter trustene i Panama står ovenfor høye bøter og fengsel i opptil 6 mnd. hvis de bryter konfidensialitetsreglene.

Misbrukstilfellene knyttet til trustere er sprunget ut av mulighetene som byr seg. Virkningene av det formelle skillet mellom forvalterne og benefisientene forutsetter at benefisientene ikke har kontroll over forvalterne. Kontrollerer benefisientene forvalterne direkte eller indirekte, anses benefisientene som eiere av trustmidlene. Sekretessreglene hindrer som regel mulighetene til å avdekke underliggende realiteter. Og de som har rettslige krav mot benefisientene har som regel ikke kjennskap til trustmidlene eller mulighet til innsyn i de virkelige rådgighetsforholdene. Og i noen tilfeller eies selskaper av en trust. Hvem kan stilles til ansvar for handlinger som for eksempel er foreskrevet av trustforvalterne?

Panama har også fått et rykte for å bidra til hvitvasking av penger knyttet til bla narkotikakriminalitet, våpensmugling og terrorisme. Det amerikanske skattevesenet fant at i perioden 1978-1983 var 28% av sakene knyttet til hvitvasking av narkotikapenger fra Panama. I 2014 tok IMF tak i problemene knyttet til hvitvasking av penger gjennom Panama. IMF pekte på at hvitvasking av illegale penger var ulovlig i henhold til Panamansk lov. Likevel ble det i liten grad brukt ressurser på å håndheve reglene. Dessuten var det en rekke smutthull i lovgivningen som IMF mente måtte tettes. I ettertid har man før lekkasjen «Panama papers» kom gjort lite for å tette smutthull eller håndheve reglene. «Panama papers» vil kanskje endre på dette.

#### VIKTIGE SPØRSMÅL

- I hvilken grad etterlever skatteparadisene tiltak som for eksempel OECD eller IMF påpeker er nødvendige for å etterleve internasjonale regler og reguleringer. Hvilke sanksjonsmuligheter finnes for det internasjonale samfunn mot skatteparadis som ikke følger opp sine forpliktelser.
- I hvilken grad vet vi at selskapsregistre i skatteparadis er ajourførte?
- Hvorfor tillater man stråmenn som aksjonærer og i styrer i skatteparadis?
- «Windowdressing» Hva er egentlig realitetene når det gjelder forskjellbehandling av utenlandske investorer og deres selskaper som ikke driver lokalt og de som bor og har økonomisk (fysisk) virksomhet i skatteparadis. Er det riktig at man ikke forskjellsbehandler lengre slik noen skatteparadis hevder?

# Kor mykje taper verdas land på skatteparadisa?

Av

Annette Alstadsæter, Handelshøyskolen NMBU

Niels Johannesen, Københavns Universitet

Gabriel Zucman, UC Berkeley

Auka globalisering og framveksten av skatteparadis gir store muligheter til (lovleg) å omgå eller (ulovleg) å unndra skatt, anten ved å flytte for å endre skattemessig tilhørighet eller ved å flytte inntekt og/eller formue til skatteparadis. Dette gjer at verdas land kvart år går glipp av 3 600 milliardar kroner i skatteproveny.

## 1. DEFINISJON AV SKATTEPARADIS

Det finst per i dag inga offisiell liste over skatteparadis som alle land er samde om, men skatteparadis har ein del felles kjenneteikn. Eit skatteparadis tilbyr hemmelighald av finansielle opplysningar. Banksekretesse og anonymt eigde postkasseselskap gjer det mogleg å gøyme formuer i skatteparadis med (fram til nå) liten risiko for å bli oppdaga. Skatteparadis har også låg eller ingen skatt. Eit tredje kjenneteikn ved skatteparadis er svak regulering. Dette er særlig tiltalende for bankar og forsikringselskap, som ved å flytte aktivitetar til skatteparadis kan omgå heimlandets finansielle regulering, som til dømes eigenkapitalkrav. Eit fjerde kjenneteikn ved skatteparadisa er politisk stabilitet, som er ein føresetnad for at utlendingar skal tørre plassere sine pengar i landet. Enkelte skatteparadis, som t.d. Panama, kan likevel fungere trass i ustabilitet, fordi dei hovudsaklig tilbyr kapitaleigarane muligheit til å skjule faktisk eigarskap til bankinnskot i stabile tredjeland. Pengane er ikkje plasserte i Panama. Det er ikkje i seg sjølv ulovleg å ha konto eller bruke tenestar i eit skatteparadis. Det er hemmelighald som mogleggjer både skatteunndraging, korrupsjon, terrorfinansiering og anna kriminalitet via skatteparadis.

## 2. OVERSKUDDSFLYTTING

Overskuddsflytting oppstår når ulike formelle skattesatsar og ulike reglar for definisjonen av skattegrunnlaget mellom land gjer det lønsamt ved ulike



teknikkar å redusere skattbar inntekt i land med høg selskapsskatt, anten ved å flytte inntekter ut av landet og/eller føre kostnader til frådrag der. Dette kan til dømes gjerast gjennom internprising, internlån, og royalties. Multinasjonale selskaps overskuddsflytting og skatteminimering via skatteparadis har i dei siste åra fått stor merksemd.

Grensa mellom lovleg og ulovleg skattetilpassing er flytande, og aggressiv skatteplanlegging har ført til langdryge rettssaker for å avgjere om ein transaksjon er lovleg eller ikkje. I tillegg er det ei stadig utvikling i lovverk og rettspraksis som flyttar grensene for kva som er lovlig og ulovlig.

Det grunnleggjande problemet i internasjonal skattlegging av selskap er kva land som skal få skatteinntektene frå multinasjonale selskap. I dag bruker ein tre hovedprinsipp for å fastsette eit enkelt land sitt skatteproveny frå eit internasjonalt selskap:

- i. Kjeldebasert selskapsbeskatning betyr at overskudd skal skattleggast der det er generert, og ikkje der aksjonærane bur eller der selskapet er skattemessig heimehøyrende.
- ii. Armlengdeprinsippet betyr at nærstående selskap innan same multinasjonale konsern skal berekne overskudd som om dei var uavhengige selskap, dvs. handle varer og tenester til marknadsprisar.
- iii. Internasjonale skatteavtalar mellom land er i stor grad bilaterale, og ikkje multinasjonale som til dømes på handelsområdet.

Inkonsistente regelverk mellom land (til dømes i definisjon av kva type foretak som skal skattleggast på selskapsnivå eller på eigarnivå og definisjon av kvar eit selskap skattemessig er heimehøyrende) mogleggjer overskuddsflytting mellom land.

Aukande globalisering fører til at utilstrekkelige prinsipp for skattlegging av multinasjonale selskap får større konsekvensar. Den gongen dei grunnleggjande prinsippa for internasjonal skattlegging vart lagde, for nærare hundre år sidan, blei under 5 prosent av amerikanske selskaps overskudd genererte utanlands. Dette har i dag auka til rundt 35 prosent. Over halvparten av dette stammar frå skatteparadis, til ein stor grad innan EU.<sup>1</sup>

OECD bereknar at verdas land årleg går glipp av 2 000 milliardar kroner i skatteinntekter som følge av multinasjonale selskaps overskuddsflytting.<sup>2</sup> Utviklingsland er sær sårbar for dette, med

høg overskuddsflytting-elasticitet med omsyn på nivået på selskapsskattesatsen, noko som reduserer skatteproveny og mulighet for vidare utvikling.<sup>3</sup> Estimert frå UNCTAD viser at utviklingsland tapte 800 milliardar kroner på overskuddsflytting via skatteparadis i 2014.<sup>4</sup> Til samanlikning, så var EU's totale utviklingshjelp i 2013 på 520 milliardar kroner.<sup>5</sup>

### 3. SKJULTE FORMUER

Det er per definisjon vanskelig å berekne omfanget av skatteunndraging ved skjulte utenlandsformuer. Men dei siste åra har det kome fleire nye datakjelder som mogleggjer forskning på dette området. Nye berekningar tilseier at 48 000 milliardar kroner er plasserte i skatteparadis, noko som utgjer 8% av verdas finansformue.<sup>1</sup> Dette inkluderer ikkje realaktiva som t.d. kunst og gull, så dei totale skjulte formuene er større.

Det årlige tapet i skatteproveny frå dei skjulte formuene er rundt 1 600 milliardar kroner. Det er få land som har formuesskatt, så mesteparten av det tapte skatteprovenyet kjem frå unndratt inntektskatt på avkastinga av formuen.

Omfanget av skjulte formuer i skatteparadis varierer mellom ulike verdsdelar, frå 4% av finansformuen i USA og Asia, 10% i Europa, 22% i Latin-Amerika, 30% i Afrika og 50% i Russland.

Vi arbeider nå med å berekne nye land-for-land tal på skjulte utanlandsformuer. Desse tala blir sannsynligvis publiserte i løpet av 2016.

Men sjølv med kunnskap om dei totale formuane som er plasserte i skatteparadis, så veit ein frå dei aggregerte datane framleis ikkje kven som skjuler formue der. Dette jobbar vi med å kaste lys over i prosjektet «Offshore tax evasion», der vi ved hjelp av unike mikrodata frå Norge og Sverige kan observere kven som skjuler formue i skatteparadis og kva implikasjonar dette har for ulikheten på tvers av befolkninga.

### SLUTTNOTER

- 1 Zucman, Gabriel: *The Hidden Wealth of Nations*, September 2015, University of Chicago Press.
- 2 <http://www.oecd.org/tax/beps-about.htm>
- 3 Johannsen, Niels, Thomas Tørsløv og Ludvig Wier: *Are less developed countries more exposed to multinational tax avoidance?* WIDER Working paper 2016/10.
- 4 [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf)
- 5 <https://europa.eu/eyd2015/en/content/eu-development-aid>



# Improving methods and data for estimating illicit financial flows (IFFs)

By  
Alex Erskine and  
Dr Ameth Soloum Ndiaye

In 2014-2015, Bank of Tanzania commissioned a country study of illicit financial flows (IFFs), funded by Norway, to understand the extent of IFFs, the sectors involved, the channels used and the drivers of the IFFs, and to receive recommendations for effective policy actions. Current methods for estimating IFFs require careful handling and provide little of the insight sought. This note draws out lessons for future country studies of IFFs, especially on the research challenges regarding the main types of IFFs.



## ABOUT THE AUTHORS

---

Alex Erskine leads Erskinomics Consulting, based in Sydney, Australia. Dr Ameth Saloum Ndiaye is Lecturer at the Department of Economics at the University of Dakar, Senegal. Mr Erskine was International Project Manager and Dr Ndiaye was International Technical Adviser for the 2014-2015 Tanzania country study on illicit financial flows commissioned by the Bank of Tanzania and financed by the Government of Norway.

**THE PROBLEM OF** IFFs and related policy issues has been receiving increasing attention from world leaders, most prominently in the Mbeki Report<sup>1</sup>, the AAAA<sup>2</sup> and the UN SDGs<sup>3</sup> and the actions agreed in 2016 by the G20<sup>4</sup>.

Countries are increasingly coming together to encourage domestic resource mobilisation, tax information exchange and tax enforcement skill sharing, ownership registries, asset recoveries and sanctions compliance, and to discourage secrecy, tax havens, money laundering, terrorist financing, transnational organised crime, trafficking crimes and corruption. This is now beginning to be seen in country-level policy measures and in development assistance<sup>5</sup>. More is in prospect, even the coherent and whole-of-government policy actions that have been called for<sup>6</sup>.

To reach this point, there has been a sustained campaign. Credit must go to the advocates for action, including to the researchers whose estimates have raised the profile of IFFs. But for such a young subject, an unhelpful obsession with measuring has already developed, which is both understandable and frustrating. Understandable because “what cannot be measured cannot be managed”. But frustrating, or worse, because IFFs are hidden, the measures that have emerged cannot be proven and the current focus on controversial “big number” estimates risks rendering ineffective the IFF agenda.

This article explains why, seen through the prism of the challenges we faced undertaking the Tanzania country study. (Until the country study is published, we cannot recount its findings or its limitations.)

A key issue is matching what has been estimated as IFFs with the actual concept of IFFs. The term “Illicit Financial Flows” is broad. The Mbeki Report describes IFFs as “typically originating from three sources: commercial tax evasion, trade misinvoic-

ing and abusive transfer pricing; criminal activities, including the drug trade, human trafficking, illegal arms dealing, and smuggling of contraband; and bribery and theft by corrupt government officials”. However, money is fungible, and the IFF concept for consistency has to encompass all activities that involve breaking a national or international law where the flows cross a border (e.g. there must be an international element).

But the well-publicised IFF estimates in multi-country studies have a narrower view<sup>8</sup>. Two closely related methods have developed for estimating IFFs, from Global Financial Integrity (GFI) in Washington, D.C.<sup>9</sup> and the other from Ndikumana and Boyce (N&B) in Massachusetts<sup>10</sup>. Though they differ in detail, both are based on deriving discrepancies in databases of balance of payments and trade statistics, and depend on assumptions that the discrepancies are illegal flows. Their headline estimates are split between two components, a residual in the balance of payments (described by N&B as “capital flight” or by GFI as “hot money narrow”) and a mismatch between the international trade a country has recorded and what its trading partners have recorded (which is described by both as “trade misinvoicing”, which is one type of IFF).

This paper is not the setting for analysis of the differing approaches (we prefer and use variants of the N&B articulation). Both require care at a country level: the data for one country is much more fragile than it appears in a full dataset of countries. Instead this paper is an opportunity to encourage researchers to find new approaches that add insight for policy makers.

The chief problem is policy relevance. Annual estimates based on statistical discrepancies are volatile. Nevertheless, they may be useful to policy makers if they can be related over decades to specific changes in the economy, for instance a switch in policy regimes (e.g. from socialism to capitalism, from a tightly-controlled exchange rate regime to a more flexible regime or from taxing exports to taxing imports) or structures (e.g. from oil-importing to oil-exporting). But estimates based on discrepancies say almost nothing about the underlying actors or activities, their importance or drivers, let alone how IFFs might be contained.

A second problem is distraction. Providing an estimate of one type of IFF (“trade misinvoicing”) leaves aside, unseen and potentially buried, all the other types of IFFs listed as “typical” by Mbeki.

At this stage, at the level of a country, researchers addressing the other types of IFFs face real difficulties: so few have tried that there are no developed methods in use<sup>11</sup>. The problem is that the crimes are hidden and cross-border crimes are particularly hard to identify, report, record, prosecute and convict. There often are statistics or media on reported crimes and court outcomes, but there is

“The problem is that the crimes are hidden and cross-border crimes are particularly hard to identify, report, record, prosecute and convict.”

no systematic compilation of the events, especially those that escape detection or reporting.

In addition, there is risk of double-counting, or worse. Almost every crime leading to an IFF also involves tax evasion and money laundering: some activities such as poaching may involve multiple crimes.

Valuation issues abound. It is easy to deem theft through corruption or fraud and transfer of proceeds abroad to be an IFF involving theft, tax evasion and money laundering. But the IFFs resulting from trafficking in ivory are more complex: an externality has to be attributed to the nation’s loss of animals killed by poachers, but how should this be valued? And what about damage to the environment, pertinent when considering the SDGs?

It is essential to broaden research from the current narrow focus on one type of IFF (“trade mis-invoicing”), but also to stop before the estimation process becomes too difficult to explain.

Another issue will be assessing progress. Can researchers distinguish between changes in IFFs resulting from data collection changes or from behavioural changes? Or prove effectiveness given how little is known about how IFFs would have changed in the absence of policy actions?

Conclusions: The quest to make country estimates of IFFs will not subside, even though the UN expert group for SDG measurement has not yet found an acceptable methodology<sup>12</sup>.

It is time for new research approaches to country studies, moving beyond what have come to be the most prevalent (yet unofficial and unendorsed) measures for estimating IFFs.

It is vital to broaden the research on IFFs to cover the full range of criminal activities that generate IFFs. These include tax-based, theft-based and trafficking-based crimes and will have to cover undetected crimes. This will be difficult and estimates will lack precision, but it will be better to be broadly right than precisely wrong.

## ENDNOTES

- 1 High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa (2015) Illicit Financial Flows High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa. (The Mbeki Report.) UNECA, February
- 2 United Nations (2015) The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development. July
- 3 UN SDGs target 16.4 By 2030, significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets and combat all forms of organized crime. United Nations (2015) Sustainable Development Goals 2015 – 2030.
- 4 G20 (2016) Leaders’ Communique Hangzhou Summit, 4-5 September 2016.
- 5 DFID Tender Notice (2016) Contract Ref 7672 Implementation of the Regional Facility for Strengthening Transnational Responses to Countering Illicit Financial Flows, Corruption and Organised Crime in Africa (CIFFs). Public Bulletin Board.
- 6 See OECD (2016), especially Chapter 4. OECD (2016) Better Policies for Sustainable Development 2016: A New Framework For Policy Coherence. OECD Publishing, Paris
- 7 Johannesen and Pirttilä (2016) have compiled a thorough survey of several more researchers and methods of estimating capital flight and IFFs, though in our view the two main sources of well-publicised estimates are GFI and N&B. Johannesen, N. and J. Pirttilä (2016) Capital flight and development: An overview of concepts, methods, and data sources. UNU-WIDER Working Paper 2016/95, August
- 8 See for instance Kar, D. and J. Spanjers (2015) Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013. Global Financial Integrity (GFI), Washington D.C., December
- 9 See for instance Ndikumana, L., J. K. Boyce and A.S. Ndiaye (2015) Capital Flight: Measurement and Drivers, in Ajayi, S. I. and L. Ndikumana (Eds), Capital Flight from Africa: Causes, Effects, and Policy Issues, Oxford: Oxford University Press 2015. Earlier version: Political Economy Research Institute University of Massachusetts Amherst Working Paper 363, October 2014
- 10 GFI and Havocscope tried to show the way, but the lack of follow-on studies indicates the difficulties for researchers. See Haken, J. (2011) Transnational Crime in The Developing World. Global Financial Integrity (GFI), Washington D.C., February
- 11 United Nations Department of Economic and Social Affairs Statistics Division (undated) IAEG-SDGs Inter-agency Expert Group on SDG Indicators.



*194 selskaper holder til i denne fireetasjes bygningen i Bahnhofstrasse 7 i Zug i Sveits, men den har kun fem merkede ringeklokker og postbokser.*

Foto: Silke Ötsch & Celia Di Pauli

# Capital Flight and Poverty Reduction in Africa

by Janvier D. Nkurunziza

This short chapter, based on Nkurunziza (2015)<sup>1</sup> discusses the potential effect of capital flight on poverty reduction in Sub-Saharan Africa (thereafter Africa), the region with the highest level of poverty in the world. According to the latest World Bank data, poor people, namely those with a daily income per person below \$1.9 measured using 2011 purchasing power parities, represented 42.65 per cent of the population in 2012 in Africa. The corresponding proportion for South Asia, the second poorest region, was 18.75 during the same year. Africa's high level of poverty has been coupled with a very high incidence of capital flight.<sup>2</sup>



## ABOUT THE AUTHOR

---

Janvier D. Nkurunziza is Chief of Commodity Research and Analysis Section, UNCTAD. He has over 25 years of research experience working on development issues. He holds a DPhil in Economics from the University of Oxford.



**CAPITAL FLIGHT COULD** affect poverty reduction efforts through several channels. First, capital flight results in a loss of resources that could be invested in national economies. This could have a negative effect on income per capita and poverty reduction, particularly in capital-starved Africa. Second, many African countries have been allocating an important part of their scarce resources to the repayment of odious external debt, crowding out resource that could be spent on poverty-reduction programmes and projects. Third, the appropriation of aid by powerful elites could also fuel capital flight while at the same time robbing the poor of resources that could ease his hardship. Fourth, capital flight deepens inequality which, in turn, has been found to increase poverty. Fifth, capital flight goes hand in hand with poor governance. This, in turn, discourages investments that could have a poverty-reduction effect. Moreover, poor governance and capital flight reduce investment in social services such as education and health as the elites have access to such services in foreign countries using the resources stashed abroad. There are many examples of African leaders and their family members who systematically seek healthcare abroad and send their children to study in foreign countries as a result of the poor provision of these services at home.

The potential effect of capital flight on poverty is assessed under the assumption that Africa has a financing gap between available and required investment and that the resources that leave a country as flight capital could help to fill this gap. The procedure used to calculate the potential effect of capital flight on poverty identifies, first, the growth in GDP per capita that would be attributed to the investment of flight capital. In this regard, the Incremental Capital-Output Ratio (ICOR) and the capital stock to GDP ratio are the two concepts used to calculate this effect. Then, in order to determine how much poverty would decline as a result of the increase in income per capita, time-varying country-specific income-growth elasticities of poverty are multiplied by the potential increase in income per capita.

The results based on the ICOR methodology suggest that if flight capital were invested in national economies with the same efficiency as actual investment, income per capita in Africa as a whole could increase by 1.46 percentage points per year, adding 1.94 percentage points to the current average annual rate of poverty reduction. These values imply that the rate of poverty reduction in Africa would have increased from about 3 per cent per year to about 5 per cent per year, on average, between 2002 and 2012. This means that had flight capital been systematically invested in national economies since 2002, poverty in Africa would affect 34 per cent of the population instead of the current 43 per cent.

Poverty reduction would be even faster if we consider the stock of capital instead of investment as

the channel through which capital flight may affect poverty reduction. Indeed, investment in a given year produces output in the same year and in subsequent years, taking into account its rate of depreciation. Hence, using the stock of capital, investing flight capital domestically would reduce poverty by an additional 2.5 percentage points per year on average. This finding suggests that the rate of poverty reduction between 2002 and 2012 would have been about 5.5 per cent. This faster process of poverty reduction would have decreased the proportion of poor people from 57 per cent of the population in 2002 to 32 per cent of the population in 2012, ten percentage points lower than the current poverty headcount.

Two main conclusions emerge from these findings. First, capital flight is depriving countries of resources that could have helped them to meet the first Millennium Development Challenge (MDG1) goal of halving poverty by 2015. Indeed, several countries, including the Republic of Congo, Lesotho, Mauritania, Sierra Leone, and Togo that did not meet MDG1 would have met it had they invested the resources they lost to capital flight. Many other countries that failed to meet the goal would have been closer to meeting the target. Second, the aggregate values provided above hide important country differences. This implies that for policymaking purpose, the analysis of the potential effect of capital flight on poverty reduction should be carried out at the country level. This analysis would identify country specificities that could be important in the process of framing poverty reduction policies. Such specificities could help to understand why, even with the same level of capital flight, some countries accumulate capital faster than others, or why economic growth reduces poverty at a faster rate in some countries than others.

Finally, there are important questions that could not be answered through the analysis discussed in this chapter but which require dedicated analysis. For example, knowing the effect of capital flight on non-monetary aspects of poverty such as politically-induced poverty could shed more light on the relevance of some non-traditional aspects of poverty reduction policies. It would also be important to assess the interaction of capital flight with external aid and what is the effect of these two factors on poverty, particularly in highly-poor and aid-dependent African countries.

## ENDNOTES

- 1 Nkurunziza, J. D (2015) "Capital Flight and Poverty Reduction in Africa" in Ajayi, I and Ndikumana, L (eds). *Capital Flight from Africa: Causes, Effects and Policy Issues*, Oxford, Oxford University Press, 81-110
- 2 Ndikumana, L, Boyce, J and Ndiaye, A. S (2015) "Capital Flight from Africa: Measurement and Drivers" in Ajayi, I and Ndikumana, L (eds). *Capital Flight from Africa: Causes, Effects and Policy Issues*, Oxford, Oxford University Press, 15-54

# BEPS på norsk: Hvor stort er skattegapet for flernasjonale selskaper?\*

Av

Julia Tropina Bakke

Arnt Ove Hopland

Jarle Møen

OECD har satt tiltak mot overskuddsflytting høyt på den internasjonale agendaen de siste årene. Vi analyserer norske selskaper som skifter status fra å være nasjonale til å bli flernasjonale i årene 1993-2012. Vi finner at flernasjonale selskaper i gjennomsnitt har 24 % lavere skattbart overskudd enn sammenlignbare selskaper som ikke er flernasjonale. Skattegapet har falt etter 2007 da regjeringen innførte strengere dokumentasjonskrav og økte kontrollinnsatsen.



## OM FORFATTERNE

Julia Tropina Bakke er analytiker hos Skattedirektoratet og har doktorgrad i økonomi fra NHH. Arnt Ove Hopland er assisterende professor ved institutt for foretaksøkonomi ved NHH. Jarle Møen er professor ved institutt for foretaksøkonomi ved NHH.

\* Denne artikkelen tar utgangspunkt i kapittel 3 i doktorgraden til Julia Tropina Bakke som hun forsvarte på NHH 2. juni 2016

**FLERNASJONALE SELSKAPER** kan flytte overskudd over landegrensener på flere måter. Manipulering av internpriser er en av de vanligste og mest omtalte metodene. Slik overskuddsflytting kan ha stor innflytelse på selskapsskattebasen til vertslandene. Det trengs ingen empiriske analyser for å slå fast at flernasjonale selskaper manipulerer internprisene for å redusere sin samlede skattebyrde. En rekke tilfeller er avslørt av ligningsmyndighetene og omtalt i avisartikler både nasjonalt og internasjonalt. Lærebøker i internasjonal finans drøfter internprising inngående og etterlater ingen tvil om at skatte- og avgiftsproblematikk står sentralt. Slike kilder kan imidlertid ikke fortelle oss hvor mye overskudd som unndras beskatning samlet sett.

En målsetting med å drive empirisk forskning på internprising i flernasjonale selskaper er å kvantifisere hvor mye overskudd som unndras beskatning i ulike land og hvilke mekanismer som er spesielt viktige. Empirisk forskning på tema som grenser opp mot økonomisk kriminalitet er imidlertid svært vanskelig. Det ligger i sakens natur at dersom det fantes presise data, kunne skattemyndighetene raskt fått bukt med problemet uten assistanse fra forskere.

#### **METODER**

En gren av litteraturen om overskuddsflytting sammenligner prisen på varer som handles innenfor flernasjonale selskaper med prisen på de samme varene når de handles i et marked der partene er uavhengige. Videre sammenholdes eventuelle avvik med selskapenes skatteinsentiv. Selv om det finnes andre bedriftsøkonomiske begrunnelser for å la internprisene avvike fra markedsprisene, er slike avvik ikke tillatt i henhold til OECDs retningslinjer som baserer seg på «armlengdeprinsippet». Prisene skal settes som om handelen foregikk mellom uavhengige parter.

Forskere har sjeldent tilgang til egnede prisdata. Størstedelen av litteraturen om internprising benytter derfor «indirekte» metoder. Siden poenget med å manipulere internprisene er å påvirke det skattbare overskuddet, er den vanligste framgangsmåten å sammenligne overskuddet til nasjonale og flernasjonale selskaper ved hjelp av regresjonsanalyse. En fordel med den indirekte metoden er at den kan fange opp effekter av manipulerede internpriser på svært selskapsspesifikke varer og tjenester som halvfabrikata, royalties og hovedkontorfunksjoner. Problemet med internpriser er spesielt stort for slike varer og tjenester, nettopp fordi direkte prissammenligninger ikke er mulig. I tillegg kan man ved å benytte indirekte metoder også fange opp effekter av andre måter å flytte overskudd på, for eksempel gjennom bruk av kapitalstruktur og intern gjeld.

En hovedinnvending mot den indirekte metoden er at man aldri kan «bevise» at en observert forskjell i overskudd skyldes ulovlige, interne transaksjoner. I prinsippet kan det være andre, uobserverbare karakteristika ved flernasjonale selskaper som ligger bak den observerte forskjellen. Mistanken om skatteunndragelse styrker seg imidlertid om man finner at forskjellen mellom ulike typer selskaper varierer med hvor lett eller vanskelig det er å kontrollere internprisene deres og hvor store eller små forskjeller i skattesatser de står overfor.

Internasjonal forskning på internprising og skatteunndragelse er i hovedsak gjort på store selskaper og i land med høye bedriftsskattesatser som USA, Canada, Tyskland og Frankrike. En tidlig norsk studie av John Christian Langli og Shahrokh Saudagaran fremhever at analyser av norske data er interessante fordi Norge ikke har spesielt høye bedriftsskattesatser og fordi vi har en næringsstruktur med mange små selskaper. Det er derfor uklart i hvilken grad resultater i den internasjonale litteraturen er relevante for Norge. A priori er det ikke en gang klart om det foregår netto overskuddsflytting til Norge eller fra Norge.

#### **DATA**

I vår analyse har vi koblet tre ulike databaser for årene 1993-2012.

- i. Årsregnskap for alle norske selskaper som er rapporteringspliktige til Brønnøysundregisteret
- ii. SIFON-registeret til Statistisk sentralbyrå som inneholder en oversikt over direkte og indirekte utenlandske eierandeler i norskregistrerte selskaper. Dette er i senere år erstattet av Skatteetatens aksjonærregister.
- iii. Utenlandsoppgaver fra Skatteetaten. Disse gir en oversikt over norskregistrerte selskaper sin virksomhet i utlandet. I senere år er utenlandsoppgaven erstattet av SSBs undersøkelse om investeringer i utlandet.

«Baksiden av medaljen synes å være at mange mellomstore flernasjonale selskaper er store nok til å bruke ressurser på skatteplanlegging, men små nok til å gå under radaren hos Skatteetaten.»

Selv om kvaliteten på dataene har bedret seg betydelig over tid, er sikker identifisering av flernasjonale selskaper fortsatt vanskelig. Framtidig forskning på flernasjonale selskaper vil ha mye å vinne på at datagrunnlaget forbedres.

#### ANALYSER OG FUNN

Vi bruker selskapenes resultat før skatt i prosent av bokført kapital som profitabilitetsmål. Utvalget består av selskaper med begrenset ansvar, positive salgsinntekter og med mer enn 1 million kroner i balanse. Selskaper innenfor oljeutvinning og bergverksdrift er holdt utenfor fordi oljeselskapene er vesentlig større enn andre selskaper og underlagt et spesielt skatteregime. Det finnes heller ikke rene nasjonale oljeselskaper å sammenligne med. Finansnæringen er holdt utenfor på grunn av sin spesielle kapitalstruktur. I hovedanalysen bruker vi kun selskaper som har skiftet status fra nasjonalt til flernasjonalt i observasjonsperioden.

Vi finner at gjennomsnittlig profitabilitet er 8,6 % for nasjonale selskaper og 6,5 % for flernasjonale selskaper. Den ubetingede forskjellen er altså 2,1 prosentpoeng – eller 24 %. Når vi kontrollerer for systematiske forskjeller i profitabilitet knyttet til alder, størrelse, gjeldsgrad, næring, andel realkapital og regnskapsår ved bruk av regresjonsanalyse, finner vi at flernasjonale selskaper har 3,8 prosentpoeng lavere profittmargin enn norske nasjonale selskaper. Når vi også kontrollerer for uobserverbare, selskapsespesifikke, faste effekter, faller den estimerte forskjellen til 2,1 – det samme som den ubetingede forskjellen. Når vi skiller mellom utenlandskeide og norskeide flernasjonale selskaper finner vi at det er liten forskjell mellom dem. Det er altså ikke slik at utenlandskeide selskaper er mer skatteaggressive i gjennomsnitt.

De estimerte profittforskjellene kan i prinsippet ha andre årsaker enn overskuddsflytting. Over-

skuddsflytting vil imidlertid etterlate seg flere spor i dataene. En nærmere utforsking viser at profittforskjellen mellom flernasjonale og nasjonale selskaper drives dels av økte varekostnader, dels av reduserte salgsinntekter og dels av økte kostnader knyttet til interne lån. Dette er det man vil forvente dersom flernasjonale selskaper driver med skattemotivert manipulering av internprisene. Vi finner også at selskaper med utenlandske minoritetsiere ikke skiller seg fra rene norskeide selskaper.

For siste del av vår analyseperiode har vi tilleggsdata fra selskapenes næringsoppgaver og skjemaet «RF-1123 Kontrollerte transaksjoner». Analyser av disse datasettene viser at flernasjonale selskaper med så store grenseoverskridende transaksjoner at det utløser dokumentasjonsplikt, har spesielt lavt skattbart overskudd. Tilsvarende internhandel mellom datterselskaper i nasjonale selskaper har ingen slik effekt. Dette er konsistent med at grenseoverskridende internhandel brukes til overskuddsflytting og er en mekanisme som driver den observerte profittforskjellen mellom nasjonale og flernasjonale selskaper. Vi finner også at flernasjonale selskaper med høye lisenskostnader har spesielt lavt skattbart overskudd, mens lisenskostnadene ikke har noen slik effekt for nasjonale selskaper. Dette er konsistent med at internhandel i intellektuelle eiendeler er en spesielt viktig mekanisme for overskuddsflytting.

Noen av våre analyser gir likevel grunnlag for optimisme. Vi finner at forskjellen i profitabilitet mellom nasjonale og flernasjonale selskaper økte fra 1993 til 2007, men at den deretter har avtatt. Vi finner også at den reduserte profittforskjellen etter 2007 drives av store selskaper. Mer spesifikt finner vi at selskaper som har levert RF-1123 har høyere skattbart overskudd i årene etter at denne oppgaven ble innført enn i årene før den ble innført. Baksiden av medaljen synes å være at mange mellomstore flernasjonale selskaper er store nok til å bruke

ressurser på skatteplanlegging, men små nok til å gå under radaren hos Skatteetaten. Litt forenklet gjelder dokumentasjonskravet kun selskap som har mer enn 250 ansatte og interne transaksjoner som overstiger 10 millioner eller interne lån som overstiger 25 millioner.

#### **SKATTEGAPET**

Hvis vi antar at de observerte forskjellene i profittabilitet mellom norske nasjonale og flernasjonale selskaper skyldes manipulering av internpriser, kan vi bruke estimatene våre til å gjøre en kontrafaktisk analyse og gi et grovt anslag for hva skatteprovenyet kunne blitt med skattemessig korrekte internpriser. Vårt beste anslag er at omkring 4 prosent av det potensielle skatteprovenyet fra den norske selskapsskattebasen i 2012 gikk tapt som følge av overskuddsflytting i flernasjonale selskaper. Dette er på linje med OECDs anslag for skattegapet globalt. Dersom profitt differansen hadde hold seg på nivået fra perioden 2003-2007 ville det norske skattegapet etter våre beregninger vært hele 12 % i 2012. Strengere regler og økt kontrollinnsats ser altså ut til å ha virket.

#### **SLUTTORD**

Avslutningsvis må vi ta forbehold om at vi rapporterer fra et prosjekt som ikke avsluttet. Resultatene er derfor indikative snarere enn ferdig kvalitetssikret. Det er viktig å huske på at de estimerte profittforskjellene kan ha flere årsaker enn overskuddsflytting og at vi i analysen ikke skiller mellom lovlig og ulovlig skatteplanlegging. Det er imidlertid god dekning for å konkludere med at det potensielt unndras store summer i skatt gjennom overskuddsflytting ut av flernasjonale selskaper. Det er derfor positivt at det er bred enighet om å følge opp de tiltakene Scheel-utvalget har foreslått for å redusere skattegapet.



# Natural Resources and Tax Avoidance

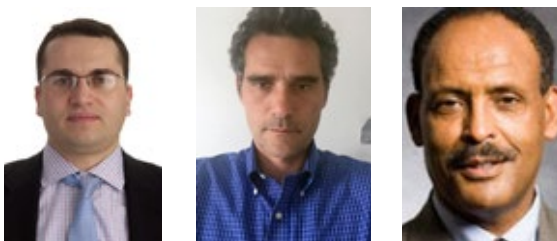
By

Rabah Arezki

Gregoire Rota-Graziosi

Lemma W. Senbet

Countries rich in natural resources face the risk of capital flight as multinational corporations seek to avoid taxes.



## ABOUT THE AUTHORS

---

Rabah Arezki is a Chief of the Commodities Unit in the IMF's Research Department, Gregoire Rota-Graziosi is a Professor at the University of Auvergne, Clermont-Ferrand, and Lemma W. Senbet is the Executive Director of the African Economic Research Consortium (on leave from University of Maryland; The William E. Mayer Chair Professor).

**DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO (DRC)**, widely considered as the richest countries in mineral deposits in the world, also regularly sits high on various lists ranking the world's poorest countries. Each year, the country loses billions of dollars in tax revenue as wealthy individuals and local and multinational corporations take advantage of DRC's weak tax legislation and enforcement to funnel profits abroad including to foreign financial centers. A similar situation plays out again and again throughout many countries in Africa and across other parts of the world.

Capital flight, here defined broadly as money or securities rapidly flowing out of a country, can take several forms. Illicit financial outflows constitute a form of capital flight from developing countries. Over the past decade, the democratization process in developing countries and the subsequent increase in transparency and accountability suggest that illicit financial outflows might be on the decline.

But while governments may be seeing more constraints, globalization of trade and finance has made multinational corporations even more powerful, leaving some critics to argue that these global corporations have unfettered access to capital, labor, and natural resources at the expense of the citizenry. In contrast to illicit financial flows instigated by political elites, the other form of capital flight brought on by multinational corporations that manipulate prices and take advantage of loopholes in tax codes has received less attention. However, the latter is surely on the rise (even so it is hard to obtain systematic evidence) with far reaching consequences for developing countries—especially the resource-rich ones where the wealth is concentrated in one sector.

#### **WHAT'S AT STAKE?**

Tax avoidance by multinational corporations is a serious problem for many developing countries, especially those rich in natural resources. For example,

the Zambian government estimates that it loses \$2 billion per year—15 percent of GDP—to tax avoidance by multinational corporations operating copper mines within the country.

An important aspect of profit shifting is the loss of positive spillovers that natural resource exploitation can bring to the country, including through the development of the domestic financial system. Preventing capital flight that stems from multinational corporations operating in this sector would help the development of a domestic financial system, particularly an equity market with its attendant benefits in risk-sharing and liquidity provision. This in turn would aid in the financing and development of the non resource sector.

The historical development of South Africa's stock market provides a case in point of the potential spillover stemming from discoveries of natural resources. In 1886, the discovery of gold discovered at Langlaagte on the Witwatersrand was rapidly followed by the establishment of the Johannesburg Stock Exchange. The stock exchange helped raise money for the then booming mining and financial industry. Today, the Johannesburg Stock Exchange has a capitalization of over 800 billion US dollars and 411 listed companies including an overwhelming majority in the non resource sector.

#### **POLICY RESPONSE AND "THIN CAPITALIZATION"**

Several countries have put in place so-called "thin capitalization" rules. The rules essentially specify a "safe haven" debt-to-equity ratio that limit the amount of deductible interest for tax purposes. Such rules are designed to counter cross-border shifting of profit through excessive debt, and thus aim to protect a country's tax base.

The thin capitalization rule was first introduced in 1972 in Canada and is now in place in about 60 countries. It is often implemented in countries with large resource sectors in which multinational corporations operate and was most recently introduced in several resource-rich developing countries in Africa, including Sierra Leone, Uganda, and Zambia.

#### **A THIN LINE**

Establishing whether thin capitalization rules promote more equity finance in the resource sector can also help determine if these rules improve prices of countries' natural resource assets (and therefore help with the development of a domestic stock market). Of equal interest is whether the sensitivity of host countries' external debt to the resource tax rate is altered by the presence of thin capitalization rules. To get some answers, we conduct an event analysis using cross-country variation in the timing and size of large oil, gas, and minerals discoveries for over a hundred countries during the period 1970–2012. Our empirical framework controls for time invariant factors that include the quality of institutions which

“Following a large discovery, stock market capitalization increases by up to 20 percent of GDP in the presence of a thin capitalization rule.”

can play an important role in the development (or the lack thereof) of stock market.

Results suggest that following a resource discovery, stock market capitalization decreases. This result is consistent with the work of Beck (2011), who found evidence that resource-rich countries tend to have less developed financial systems. However, in contrast, our findings show that the presence of a thin capitalization rule allows countries to reverse the negative effect on capitalization of the resource discoveries. Our results hold for minerals, oil, and gas discoveries although the timing varies by the type of discovery. Those effects are large in terms of their impact on the economy. Following a large discovery, stock market capitalization increases by up to 20 percent of GDP in the presence of a thin capitalization rule. We also find that the sensitivity of countries' external debt to the resource sector tax rate decreases in the presence of a thin capitalization rule. This can be explained by the fact that the tax subsidy provided to corporations paying interest on their foreign debt is lower in the presence of a thin capitalization rule.

#### CHANGES AFOOT

The thin capitalization rule looks to be the most viable option right now, yet other alternatives have been floated. Based on the U.S. experience, Nobel Laureate Joseph Stiglitz recently proposed taxing global profits of multinational groups and redistributing a proportion of those tax receipts to the country in which the value is actually being created. While Stiglitz's proposal is conceptually appealing, it might be impractical given the limited level of disclosure now required of multinational corporations.

The Extractive Industry Transparency Initiative, a global standard, asks governments and companies operating in participating countries to declare the amount of money received from oil exports. More recently, the 2010 Dodd-Frank Act in the United States requires public disclosure to the Security and Exchange Commission of payments made to the U.S. and foreign governments relating to the commercial development of oil, natural gas, and minerals. In October 2011, the European Commission

adopted a legislative proposal that would require EU-based companies to disclose their payments to governments for oil, gas, minerals, and logging on a country-by-country and per-project basis.

The increase in the level of disclosure of multinational corporations operating in the resource sector is certainly a very important step in the right direction. However, increasing transparency is only a first step toward tax base protection and does not deter tax avoidance through tax optimization methods such as thin capitalization.

Another idea is using the public stage to “shame” corporations, not unlike the efforts regarding child labor or human trafficking. Judging by recent “shaming” campaigns against large corporations, the reputational risk that multinational groups face vis-à-vis their global consumer base might prove to be a very effective means of accountability.

Overall, the concern over massive capital flight from developing economies, particularly resource-rich countries, should go well beyond illicit financial flows and consider the seemingly legitimate behavior of corporations across countries and their increasing capability in shifting profits and minimizing the tax base. Thus, effective mechanisms, such as thin capitalization rules, should be in place to deter massive outflows stemming from tax avoidance schemes.

#### REFERENCES

- Africa Progress Panel, 2013 “Equity in Extractive”, Africa Progress Report.
- Beck, T., 2011, “Oil and Finance: Is There a Resource Curse?” in *Beyond the Curse: Policies to Harness the Power of Natural Resources*, ed. by R. Arezki, T. Gylfason, and A. Sy (Washington: International Monetary Fund).
- Frankel, Jeffrey, 2012, “Natural Resource Curse: A Survey of the Literature,” in *Commodity Prices and Inclusive Growth in Low-Income Countries*, ed. by Rabah Arezki, Catherine Pattillo, and Marc Quintyn (Washington: International Monetary Fund).
- OECD, 2013, “Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting”. Paris February 10. <http://www.oecd.org/ctp/BEPS/ENG.pdf>.



*Hong Kong. Myndighetene er svært lite villige til å bli med på globale åpenhetsinitiativer, og landet ligger på andreplass på Financial Secrecy Index i 2015.*

FOTO: Can Pac Swire (Flickr CC)

# Beware: Accountancy Firms at Work

By Prem Sikka

No country will be able to effectively combat tax avoidance without shackling the Big Four accountancy firms. Profits from tax avoidance are a major part of their business model. Governments should take a number of steps.



## ABOUT THE AUTHOR

---

Prem Sikka is a Professor of Accounting at the University of Essex, UK.



**THE WORLD ECONOMY** is going through a major crisis. Income and wealth inequalities are rising and due to lack of tax revenues governments are inflicting cuts and austerity programmes on people. At the same time corporations and wealthy elites are avoiding taxes through schemes that shift profits across border, convert profits to losses, transform income into capital gains and shunt billions to secretive low/no tax jurisdictions that ask no questions.

One estimate<sup>1</sup> is that US\$24 to \$36 trillion of wealth has been hoarded in tax havens to enable some to dodge taxes in their home countries. This hoard is protected by a highly paid bevy of professional enablers in the legal, accounting and investment industries, taking advantage of the increasingly borderless, frictionless global economy<sup>2</sup>. An investigation by the US Senate Permanent Subcommittee on Investigations<sup>3</sup> concluded that “the tax shelter industry had moved from providing one-on-one tax advice in response to tax inquiries to also initiating, designing, and mass marketing tax shelter products ... They had become big business, assigned to talented professionals at the top of their fields and able to draw upon the vast resources and reputations of the country’s largest accounting firms”.

In this context, the focus on the Big Four accounting firms (PricewaterhouseCoopers (PwC), Deloitte, KPMG and Ernst & Young) is very appropriate because they have the organisational structure and financial resources to arbitrage and exploit domestic and international tax systems. They operate through numerous countries and cities. Their combined global revenue of around US\$125 billion dwarfs the GDP of many a nation state though the firms remain

silent about the profits from tax avoidance.

The firms’ claims about ethical conduct are routinely punctured by revelations of involvement in malpractices. In 2013, the firms became the subject of a hearing by the UK House of Commons Committee of Public Accounts<sup>4</sup>. Just before the hearing the Committee received evidence from a senior former PwC employee stating that within the firm the policy was that it would sell a tax avoidance scheme which had only a 25% chance of withstanding a legal challenge, or as the Committee chairperson put it “you are offering schemes to your clients—knowingly marketing these schemes—where you have judged there is a 75% risk of it then being deemed unlawful”. The other three firms happily admitted to “selling schemes that they consider only have a 50% chance of being upheld in court”.

PwC is credited<sup>5</sup> with developing Ireland as a tax haven and with refining a scheme known as the Double Irish Dutch Sandwich<sup>6</sup>. It uses complex corporate structures to arbitrage global tax systems. The essence of the scheme is to shift profits to low/no tax jurisdictions through royalty payments for the use of intellectual property, transfer pricing techniques, intragroup loans and other internal transactions. Variants of the Double Irish have enabled Apple, Google, Starbucks, Amazon, Facebook, Microsoft and others to avoid taxes in many countries.

The colonisation of governments enables the Big Four firms to operate with impunity. Evidence for this was provided in November 2014 by Luxembourg Leaks or Luxleaks<sup>7</sup>. Some 28,000 pages of informa-

---

1 Henry, J.S. Taxing Tax Havens: How to Respond to the Panama Papers, Foreign Affairs, 12 April 2016 (<https://www.foreignaffairs.com/articles/panama/2016-04-12/taxing-tax-havens>).

2 Henry, J.S. (2012), The Price of Offshore Revisited: New Estimates for Missing Global Private Wealth Income Inequality and Lost Taxes. Tax Justice Network. [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price\\_of\\_Offshore\\_Revisited\\_120722.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf)

3 US Senate Permanent Subcommittee on Investigations (2005). The Role of Professional Firms in the US Tax Shelter Industry, Washington DC: USGPO

---

4 UK House of Commons Committee of Public Accounts, (2013). Tax avoidance: the role of large accountancy firms, London: The Stationery Office (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/870/870.pdf>)

5 Bloomberg, Man Making Ireland Tax Avoidance Hub Proves Local Hero, 28 October 2013; <http://www.bloomberg.com/news/2013-10-28/man-making-ireland-tax-avoidance-hub-globally-proves-local-hero.html>

6 For further details see the International Monetary Fund (2013), Fiscal Monitors: Taxing Times, Washington DC: IMF.

7 For further information see Luxembourg Leaks: Global Companies’ Secrets Exposed (<https://www.icij.org/project/luxembourg-leaks>).

**“The partners responsible for promoting the illegal schemes should be personally liable to pay at least 50% of the fine.”**

tion leaked by a whistleblower showed that with the collaboration of Luxembourg government, PwC crafted avoidance schemes which enabled multinational corporations to avoid taxes in their home countries.

Many of the tax dodging schemes designed by the firms, when challenged, have been found to be unlawful. The US case of *Salem Financial Inc. v United States*, No. 10-192T (Ct. Fed. Cl. Sept. 20, 2013) showed that the firms collaborate with others to market phony schemes. In this example, KPMG collaborated with Barclays Bank to mass market a tax avoidance scheme to several global corporations, including AIG, Microsoft and Wells Fargo. The main objective was to generate \$892 million in foreign tax credits through a series of paper transactions which could then be offset against the US tax liability of the companies. The tax avoidance scheme was thrown out by the court and the judge said that the scheme was “driven solely by the sham circular cash flows” and described the conduct of Barclays and KPMG as “nothing short of reprehensible”.

Deloitte designed a scheme to enable the London-based staff of Deutsche Bank to avoid income tax and National Insurance Contributions (NIC) on bonuses adding up to £92 million. More than 300 bankers participated in the scheme which operated through a Cayman Islands registered investment vehicle. In 2011, the scheme was declared to be unlawful by the courts. The judge in the case of *Deutsche Bank Group Services (UK) Ltd v Revenue & Customs* [2011] UKFTT 66 (TC) said that “the Scheme as a whole, and each aspect of it, was created and coordinated purely for tax avoidance purposes”.

Ernst & Young designed and marketed a scheme

involving intragroup loans. The aim was for one company to claim tax relief on interest payments whilst the other would pay no tax on the income it received. The scheme was declared to be unlawful by the courts in the case of *Greene King Plc & Anor v Revenue and Customs* [2016] EWCA Civ 782.

#### **WHAT TO DO**

When a firm’s avoidance scheme is found to be unlawful, it should face a fine of ten times the tax which would have been avoided. The partners responsible for promoting the illegal schemes should be personally liable to pay at least 50% of the fine. Persistent offenders should be shut-down. Big accounting firms advise government departments and enjoy publicly funded contracts. This should be ended and as a matter of principle no one involved in tax avoidance should receive any publicly funded contract. The firms should be required to reveal the fees generated through the sale of tax avoidance schemes. Their advice to large companies on tax avoidance should be a matter of public record. This can be achieved by expanding the requirement to file company accounts by also including corporate tax returns and related data. There should be a complete ban on accounting firms selling non-auditing services, including tax avoidance, to their audit clients. Currently, firms are able to sell tax dodging schemes to audit clients and then pretend to have audited the same. Unsurprisingly, company accounts provide little meaningful information about taxes or tax avoidance strategies.

The above may not fully check the addiction of accountancy firms to tax avoidance, but it will provide some food for thought.



*London. Lehman Brothers er den største konkursen i USAs historie regnes for å ha spilt en stor rolle i utviklingen av finanskrisen.*

FOTO: Alan Searle

# #NorLeaks – hvordan håndteres varslere i Norge?

av Birthe Eriksen

Varslingsinstituttet representerer den siste sikkerhetsmekanismen for den enkelte virksomhet, og i ytterste konsekvens, for demokratiet og rettsstaten, når de ordinære systemene for ledelse og kontroll svikter. Instituttet er sårbart, fordi det hviler på den enkelte arbeidstakers vilje til å ta den personlige risikoen med å påta seg rollen som budbringer av kritisk informasjon. Et reelt rettsvern for arbeidstakere som varsler, er således fundamentalt for varslingsinstituttets effektivitet.



## OM FORFATTEREN

Birthe Eriksen, f. 1971 er advokat og partner i Guide Advokat DA og har skrevet doktorgradsavhandling om varsling samt en rekke artikler innen selskapsrett, arbeidsrett og om konkurranse og korrupsjon. Hun er foredragsholder og samfunnsdebattant.

## REFERANSER

Artikkelen inneholder flere referanser, disse kan du se i den digitale versjonen av artikkelen på [www.taxjustice.no](http://www.taxjustice.no).

## 1. INNLEDNING

Norsk rett bygger på den såkalte «beskyttelsesmodellen». Temaet i det følgende er arbeidstakers rett til å bli beskyttet mot ulovlig gjengjeldelse når vedkommende benytter sin rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten hvor vedkommende er ansatt, jf. arbeidsmiljøloven (aml.) §§ 2-5 jf. 2-4. Problemstillingen i det følgende er hva som ligger i varslervernet etter norsk rett.

Varsling innebærer at arbeidstaker sier ifra om «kritikkverdige forhold» i virksomheten hvor vedkommende er ansatt, jf. aml. § 2-4(1). Det gjelder et krav om at fremgangsmåten ved varslingen må være «forsvarlig», jf. aml. § 2-4(2), et vilkår som skal ivareta arbeidsgivers legitime interesser. Det kan varsles på tre ulike nivå: Internt i virksomheten, til offentlige myndigheter og/eller til offentligheten. Internasjonalt blir det tatt til orde for i større grad å forstå varsling som en dynamisk prosess som over tid kan utvikle seg over flere nivåer, avhengig av partenes handlinger og opptreden overfor hverandre. En slik premis har betydning for hvordan påstander om at det har funnet sted ulovlig gjengjeldelse, jf. aml. § 2-5. Gjentatt og videre varsling til høyere nivå korrelerer nemlig ofte med konflikteskalering, som regel som følge av at varslingsmottaker ikke håndterer et mottatt varsel.

Spesialreguleringen av varsling utgjør en del av arbeidstakers alminnelige ytringsfrihet, jf. Grl. § 100. I tillegg skal reguleringen, herunder særlig

arbeidsgivers plikt til å legge til rette for intern varsling, virke konfliktforebyggende, jf. aml. § 3-6 som henviser til virksomhetens alminnelige HMS-arbeid, jf. aml. § 3-1. Varsling skal også bidra til forebygging og avdekking av kritikkverdige forhold. I et samfunnsperspektiv er funksjonen særlig forankret i den legitimitet varsling har fått som verktøy for å avdekke økonomisk kriminalitet. I et eierstyrings- og selskapsledelsesperspektiv er varslingsinstituttet et verktøy for risikostyring som slår inn når ordinære systemer for ledelse og kontroll svikter.

## **2. NÆRMERE OM FORBUDET MOT ULOVLIG GJENGJELDELSE, JF. AML. § 2-5**

Retten til vern mot gjengjeldelse ved varsling, jf. aml. § 2-5 utgjør selve fundamentet for at varslingsinstituttet kan fungere som en effektiv mekanisme for forebygging og avdekking av kritikkverdige forhold. Ytringer som oppfyller vilkårene for varsling i aml. § 2-4, skaper en ekstraordinær situasjon som kan innskrenke den styringsretten arbeidsgiver ellers ville hatt i en normalsituasjon. Handlinger som isolert sett er lovlige som en del av utøvelsen av styringsretten, som for eksempel adgangen til omplassering eller innsyn i arbeidstakers e-post og private filer, kan dermed utgjøre ulovlige gjengjeldelseshandlinger mot en arbeidstaker som har varslet.

Vernet mot enhver form for ulovlig «gjengjeldelse» er generelt. En naturlig tolkning er at det må være tale om en negativ reaksjon som har årsakssammenheng med en forutgående varsling. Forarbeidene setter kravet lavt ved å fastsette at begrepet gjengjeldelse skal forstås vidt og omfatte «enhver ugunstig behandling som kan ses som en følge av og en reaksjon på varsling». Det fremkommer at formelle arbeidsrettslige reaksjoner som oppsigelse og avskjed omfattes. Dessuten omfattes mer uformelle reaksjoner som endring i arbeidsoppgaver og overføringer. Arbeidsgiver har rett til å komme med motytringer, men det må trekkes en grense dersom de har karakter av gjengjeldelse, som at arbeidstaker «kalles inn på teppet», får instruksjoner og advarsler. Et særlig vern følger av den delte bevisbyrden i § 2-5(1) som innebærer at dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at de har funnet sted ulovlig gjengjeldelse, skal det legges til grunn at gjengjeldelse har funnet sted om ikke arbeidsgiver sannsynliggjør noe annet.

## **3. SÆRLIG OM BETYDNINGEN AV INTERNE VARSLINGSRUTINER, JF. AML. § 3-6**

Etter aml. § 3-6 plikter arbeidsgiver å legge til rette for intern varsling «dersom forholdene i virksomheten tilsier det». Plikten kan forstås som en operasjonalisering av arbeidstakers varslervern, jf. aml. §§ 2-5 jf. 2-4. Interne rutiner skal sikre en effektiv håndtering av mottatte varsler samt senke terskelen for å frembringe kritisk informasjon. Verken lovtekst

eller forarbeidene gir særlig veiledning med hensyn til hvilke kvalitative krav som stilles til en varslingsrutine. Sammenhengen mellom arbeidsmiljølovens tre bestemmelser om varsling tilsier likevel at rutinene som implementeres i virksomheten må være egnet til å fremme både de generelle hensynene bak arbeidsmiljølovens regler om varsling og de spesifikke hensynene bak aml. § 3-6. Relevante reguleringsstema kan tematisk deles inn i tre: 1) regulering av arbeidstakers fremgangsmåte, 2) krav til saksbehandling av et mottatt varsel, og 3) krav til implementering i virksomheten.

Så langt synes underrettspraksis å legge til grunn at mangelfulle rutiner prinsipielt er rettslig relevant ved vurderingen av om arbeidstaker har varslet «forsvarlig», jf. aml. § 2-4(2) første punktum. Domstolene har imidlertid ennå ikke foretatt nærmere overprøving av de kvalitative etter aml. § 3-6. I et par avgjørelser har arbeidstaker anført at fravær av rutiner også må få betydning for bevisvurderingen med hensyn til at arbeidstaker hevder seg utsatt for ulovlig gjengjeldelse, jf. aml. § 2-5. Så langt varslingsrutiner som en operasjonalisering av både varslingsretten – og varslervernet, er argumentasjonen relevant. Det gjenstår imidlertid for domstolene å plukke opp hansken.

## **AVSLUTNING**

Den 5. april fattet Stortinget et enstemmig vedtak om å nedsette et lovutvalg for å gjennomgå status hva gjelder varslervernet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har også sendt på høring en rekke konkrete forslag for å bedre varslervernet, herunder gjøre varslingsrutiner obligatoriske for virksomheter med mer enn 10 ansatte. Det er videre gjennomført et forprosjekt for å klargjøre offentlige myndigheters rolle og mandat som varslingsmottak i henhold til aml. § 2-3(2), tredje punktum. Sivilombudsmannen har også av eget tiltak kommet med en uttalelse hvor han uttrykker bekymring for utviklingen i forhold til ansattes ytringsfrihet i kommunal sektor. Det siste har utløst utlysning av et større prosjekt hvor klimaet for ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner skal kartlegges.

For å utvikle varslingsinstituttets evne til å fungere som en effektiv mekanisme for avdekking av kritikkverdige forhold, er det viktigste nå å gjennomføre en helhetlig tilnærming til utfordringene knyttet til temaet gjennom den vedtatte ekspertgruppen. Det er derfor avgjørende at denne får mandat til å se de ovennevnte prosessene/tiltakene i sammenheng med hverandre. Viktig og nødvendig rettspolitisk arbeid kan heller ikke begrenses til det nasjonale, men må løpende vurderes opp mot internasjonal rettsutvikling som har relevans for vår egen rettstilstand. Rettskilder fra særlig europeiske organ som Europarådet, Menneskerettighetsdomstolen og EU bør i større grad trekkes inn i nasjonale debatter relatert til varslingsinstituttet.



# Hemmelighold og korrupsjon: Tilretteleggerne – og særlig advokaters – rolle

av Tina Søreide

Store avsløringer – som Panama-papers og LuxLeaks – har ført til mye diskusjon om skatteparadis, skatteunndragelse og annen økonomisk kriminalitet. Er det allerede noen slutninger vi kan trekke etter disse skandalene? I denne artikkelen legger jeg vekt på tilretteleggerne og hva som kreves for at disse skal endre samfunnsskadelig praksis.



FOTO: NHH

## OM FORFATTEREN

---

Tina Søreide er Professor ved NHH ved Institutt for regnskap, revisjon og rettsvitenskap. Hun studerer korrupsjonsrelaterte utfordringer i Norge og internasjonalt.

**EN VIKTIG INNSIKT** fra debatter og reaksjoner etter Panama-papers og LuxLeaks, er at problemene som ble avslørt gjennom «Panama papers» ikke fysisk er i Panama – eller «offshore». Det er her rundt oss at det skadelige skjer – her i Norge og andre land vi liker å sammenligne oss med. De som tjener penger på å tilby hemmelighold er her og beslutningene om å utnytte hemmelighold for å skjule korrupsjon tas her. Det er også her pengene er – de trenger ikke å fysisk flyttes ut av landet for å skjule deres eksistens for skattemyndigheter og etterforskere. Det konsulentene i Panama tilbyr er bare et ledd i en lengre kjede med intrikate transaksjoner og eierskapsstrukturer, et ledd som lett kan erstattes av en annen hemmeligholdsjurisdiksjon.<sup>1</sup>

En annen erkjennelse er at problemet ikke nødvendigvis prioriteres politisk. Selv om alle synes å være enige om at hemmelighold, korrupsjon og hvitvasking er svært skadelig, kritiseres norske myndigheter for svake kontrollfunksjoner. I 2014 leverte FATF<sup>2</sup> en svært kritisk evaluering av norsk håndheving av regler mot finansiell kriminalitet, og da særlig hvitvaskingsreglene. Norsk presse kommenterer stadig hvordan Økokrim vingeklippes fordi de mangler ressurser til etterforskning. Regjeringen sier den vil styrke diverse tilsyn, men forbedringene skjer i langsamt tempo.

En tredje innsikt er at ingen ser så langt ut til å ville endre atferd. Mens det har vært få som har fått kjenne konsekvensene av sin finansakrobatikk for å skjule formuer, inntekter og eierskap, er det en rekke eksempler på motreaksjoner mot varslere og andre som avdekker og kritiserer praksisen. Selv journalister som bidrar til avdekking av finansielle ulovligheter risikerer å bli holdt rettslig ansvarlig, som i LuxLeaks-saken.

Så til den slutningen jeg vil legge mest vekt på i denne sammenhengen. Avsløringene viser at man for å skjule penger, transaksjoner og eierskap er avhengig av profesjonell hjelp. Det kan være

advokater som gir råd om hvordan betalinger må gjøres for at klienter ikke skal kunne «rammes» av korrupsjonsregler. Det kan være formuesforvaltere som etablerer et stråseltskap som sikrer at man «sparer» utgifter ved hjelp av hemmelighold, eller som etablerer et trust for å sikre at klienten har full nytte av sine verdier uten å betale en krone i skatt. Eller det kan være bankansatte som lukker øynene for mistenkelige transaksjoner, åpner for skattemanipulering gjennom mager kapitalisering eller legger aktivt til rette for at transaksjoner ikke skal kunne forstås som hvitvasking – selv om det i realiteten er det de er. Man ser en utbredt holdning i flere profesjonelle miljøer hvor det som ikke er eksplisitt ulovlig, er greit. Profesjonelle tilretteleggere – advokater, konsulenter, banker – tjener stort på transaksjoner og selskapsetableringer som er på kanten av loven.

Siden tilretteleggerne er medansvarlige for problemet med finansielt hemmelighold må de også være en del av løsningen. Det mest nærliggende er å forebygge deres involvering gjennom rettsregler, styrket kontroll og avskrekkende reaksjoner når ulovligheter avdekkes. Arbeidet for klarere regler om innsyn og internasjonalt samarbeid for håndheving må videreføres og utvides – ikke bare for å sikre tilgang til informasjon om reelle eiere av foretak, konti, trusts, men også for å sikre innsyn i medvirkernes rolle og rådgivning. Når ulovligheter avdekkes og bevises bør strafferettslig ansvar for tilretteleggerne vurderes. Tap av tillatelse til å drive profesjonell virksomhet er en mulig reaksjon, i tillegg til bot og fengselsstraff der personlig ansvar kan bevises.

Et mer effektivt kontrollsystem enn hva vi har i dag må forventes å påvirke tilretteleggere så vel som hovedpersoner. Økokrim bør styrkes og fungere som kompetansesenter og etterforskningsorgan for hele landet – og får vi bedre samarbeid mellom ulike kontrollinstanser øker vi også sannsynligheten for at riktig instans får informasjon om mistenkelige transaksjoner.<sup>3</sup> Skatteetaten bør få bedre mulighet til å ta beslag i verdier ved klar mistanke om kriminelle handlinger, og det annonserte eierskapsregisteret, som skal gjøre det mulig å vite hvem som er reelle (norske og utenlandske) eiere av aksjer og obligasjoner, bør komme på plass så snart som mulig.

Det er imidlertid begrenset hvor langt vi kommer med kontroll og straff. Kontrollinstansene er typisk nasjonale, mens markedene og tilretteleggerne av hemmelighold ofte er internasjonale. Vi klarer ikke å stenge alle smutthull, trekke alle linjer mellom lovlig og ulovlig, eller etterforske alle mistanker. På samme måte som at folk flest ikke stjeler en lommebok selv om ingen ser det, trenger vi at de potensielt involverte i korrupsjon, hvitvasking og skatteunndragelse holder seg unna slik praksis fordi de skjønner at det er galt. Hvordan kommer vi dit at folks moralske kostnader hindrer dem i utnytte hemmelighold for egen vinning?

«Advokater kommer i alle nyanser av grått. Bekymringene her er ingen generalisering om hele yrkesgrupper. Det vi vet, er imidlertid at advokater og andre rådgivere har spilt avgjørende roller i mange av de store økokrim-sakene som har blitt avdekket de siste årene.»

Det vanskelige med å øke den moralske kostnaden er at det ofte er uklart hvem som er offer for kriminaliteten. Jo vanskeligere det er å se konsekvensene, desto svakere er samfunnets fordømmelse av handlingene. Dessuten begås handlingene ofte av vellykkede mennesker som det er lett å like – og lett for advokater og bankfolk å identifisere seg med – og kanskje føler de empati og forståelse for det de driver med. Jo svakere fordømmelse fra samfunn og rådgivere, desto lavere er de moralske kostnadene for de involverte.

Med lav fordømmelse, lite forståelse for risikobildet og mangel på kunnskaper om konsekvensene av praksisen, er det lett for de involverte – enten de er tilretteleggere eller hovedmenn – å unngå skyldfølelse. For eksempel kan de forsvare praksisen med at de ikke egentlig har noe ansvar (at det egentlig er andre som tar beslutningene), at det ikke egentlig er noen som tar skade av handlingene, at alle andre gjør det samme – eller at praksisen er nødvendig for å overleve i markedet. Ved å mislike og gå i ordkrig mot dem som kritiserer praksisen, kanaliseres fokus vekk fra moralske spørsmål til en vurdering av hvordan motstanderen best kan overvinnes.

I møte med folk som tenker i slike baner, er det klart at et økt mediefokus og kunnskapsnivå om problemet og dets konsekvenser vil være viktig.<sup>4</sup> Det avgjørende er at potensielle tilretteleggerne – som yrkesgrupper – tar sitt samfunnsansvar, og her kan de trenge hjelp fra egne bransjeorganisasjoner. At advokater arbeider med spørsmål om rett og galt, betyr ikke at de er godt nok trent i å vurdere moralske spørsmål. Tvert imot, det mange av dem ser ut til å være trent til, er å kalkulere hva deres klient ikke kan straffes for. Enten det gjelder advokater eller andre profesjonelle rådgivere; det å redusere etiske vurderinger til et spørsmål om hva man ikke straffes for, er en svært snever form for ansvarlighet.

Økonomisk kriminalitet er et komplekst problem, finansverdenen er internasjonal, mens stater styrer håndhevingen på hvert sitt nasjonale nivå. Å utnytte hvordan myndigheter kommer til kort i håndhevingen

av regler mot skatteunndragelse og korrupsjon er det motsatte av å vise samfunnsansvar.

Advokater kommer i alle nyanser av grått. Bekymringene her er ingen generalisering om hele yrkesgrupper. Det vi vet, er imidlertid at advokater og andre rådgivere har spilt avgjørende roller i mange av de store økokrim-sakene som har blitt avdekket de siste årene. Vi vet også at representanter for de nevnte yrkesgruppene har posisjon, myndighet og kompetanse som trengs for å bekjempe problemene. Bransjene kan i felleskap ta ansvar for at egne representanter får kjennskap til risikobildet, beskjed om forskjellen på samfunnsskadelig og samfunnsansvarlig praksis, og oppfordring til å beskytte yrkesgruppens omdømme.

Noe av det jeg tror og håper vi kommer til å se i årene fremover, er

- Tydeligere strafferettslig ansvar for tilrettelegging for hvitvasking, korrupsjon og skatteunndragelse.
- Bedre samarbeid mellom kontrollinstanser på nasjonalt og internasjonalt nivå og dermed økt sannsynlighet for å bli avslørt.
- Større mulighet for etterforskere å ta beslag i verdier og inndra utbytte.
- Mer aggressiv aktivisme fra idealistiske hackere og WikiLeaks aksjoner som gir økt oppdagelsesfare selv for gamle synder.

## ENDNOTES

- 1 Poengene her diskuterte jeg først i en kronikk som sto på trykk i Dagens Næringsliv («Tåkelegging» 20.06.2016).
- 2 Financial Action Task Force (FATF) er et samarbeid mellom myndigheter for å fremme finansiell åpenhet og knyttet til OECD.
- 3 Et tverretattlig senter for etterretning og analyse (NTAES) ble etablert under Økokrim i juni 2016: <http://www.okokrim.no/tverrfaglig-samarbeid-i-kampen-mot-arbeidslivskriminalitet>
- 4 Tidligere har jeg diskutert lignende argumenter i Advokatbladet («Advokater rapporterer sjelden om hvitvasking» 02.09.2016)



«Sett fra deg skiene. Invester hos oss».  
Reklame for Raiffeisenbank Kleinwalsertal AG i Østerrike.  
Foto: Philipp Schwarz

# Gruver og skatt i Afrika: rettferdig fordeling eller utbytting i kjølvannet av liberalisering?

Over 1.5 milliarder mennesker bor i dag i land rike på naturressurser men fattige på inntekt (< 2 USD/dag/person). En studie i Afrika i utvalgte land beregnet et tap på 70 milliarder USD i perioden 2003-8 grunnet lav skatteinngang. Nedenfor gjengis empiri fra Afrika som bekrefter lav skatt og lite evidensbasert politikk og praksis på gruveskatteområdet i Afrika.



## OM FORFATTEREN

Olav Lundstøl er økonom fra UIO, NHH og LSE med 18 års erfaring fra FN og UD. Han er fagdirektør for skatt og kapitalflukt i Norad og doktorgradskandidat i skattepolitikk ved Universitetet i Pretoria.

## REFERANSER

Artikkelen inneholder flere referanser, disse kan du se i den digitale versjonen av artikkelen på [www.taxjustice.no](http://www.taxjustice.no).

**I AFRIKA ER** det i dag nesten ingen forskjell i inntekts og fattigdomsnivået i land rike på naturressurser og de som ikke er det, til forskjell fra på 1960-70 tallet når den første gruppen hadde nesten dobbelt så høye inntektsnivå. Reverseringen skjedde fra 1970 til slutten av 90 tallet i en periode med nasjonalisering og et fall i regionens andel av den globale gruvedproduksjonen fra 31 til 10%. Perioden sammenfalt med i regionen med økende budsjettunderskudd, gjeld og liberalisering og privatisering særlig på 1990 tallet inkludert i gruvesektoren.

I stor grad var det verdensbanken (VB) og generelt de internasjonale finansinstitusjonene sammen med privat sektor og utvalgte innenlandske interessegrupper som definerte innholdet i disse reformene også i gruvesektoren spesielt. Det skjedde blant annet via nesten 3 milliarder USD i lån fra VB i form av 36 ulike prosjekter i gruvesektoren i Afrika som i de fleste tilfellene inkluderte teknisk assistanse og i stor grad «skrivning av» ny generell lov for sektoren, skatt-fiskale vilkår og modell avtale-kontrakt. Hovedformålet var å snu en lang nedadgående trend i produksjon, eksport, investeringer, sysselsetting og ofte store statlige fiskale tap i gruvesektoren.

Det er mulig å si at snuoperasjonen i stor grad lyktes men foreløpig kan det se ut som om dette skjedde på bekostning av å ivareta landets interesser



når det gjelder å ta del i økte inntekter via skatt og eierskap. Den høye veksten i gruvesektoren i Afrika skyldtes langt på vei en historisk økning i mineralprisene (i enkelte tilfeller på 5-600% fra begynnelsen av 2000 tallet til 2008 og avbrutt av den globale finanskrisen igjen til 2013. Denne oppgangen har av flere blitt omtalt som den fjerde supersyklusen i de reelle mineralprisene i det 21 århundre. Få om noen kunne forutse denne dramatiske endringen men den blottla strukturelle svakheter i stor deler av lov, avtale, regelverk og praksis innen gruvesektoren, og førte til at i perioden 2003-8 var rundt 110 «gruveland» i ferd med å endre rammebetingelsene i sektoren.

Gruvesektoren, på samme måte som olje-gass, utvinner og selger et produkt som avhenger kritisk av en ikke fornybar naturressurs som innsatsfaktor. Hvor komplisert, kostbart og lønnsomt utvinning og foredling er, avhenger i stor grad av kvaliteten på ressursen (mengden, renheten og tilgjengeligheten) samt hvordan leting og uttak blir regulert og forvaltet av myndighetene. Samlet påvirker disse faktorene også investeringer, teknologi og kostnader samt markedspris. Det grunnleggende problemet består i hvordan den iboende verdien-kapitalen som ligger under bakken kan forvandles til en finansiell og på sikt en realøkonomisk verdi for den opprinnelige eieren av ressursen som er befolkningen i landet. Mineraler er verdifulle og ikke-fornybare ressurser. Gruvesektoren bør derfor i snitt og over tid bidra relativt mer i skatteinntekter (eller netto statlige inntekter fra sektoren hvis eierinntekter) enn i verdiskapning i økonomien for at myndighetene på vegne av innbyggerne kan si at den såkalte grunnrenta og overskuddet har blitt effektivt fordelt.

Som antydnet ovenfor er det høyst uklart i hvilken grad dette har skjedd i ressursrike utviklingsland i perioden etter liberalisering og privatisering av sektoren. For eksempel økte den globale gruvesektoren inntektene med 460% mens skatteinnbetalingene kun økte med 115% i perioden 2002-2008. Det var også generelt en stor forskjell mellom olje- og gruve-sektoren. Selv om eksportverdien i 2013 bare var dobbelt så stor globalt, hadde oljerike land hundre ganger så store verdier i nasjonale fond sammenliknet med fond basert på gruvesektoren.

Vi studerte gruvesektorens relative bidrag til økonomien (fra skatt og verdiskapning) for perioden 1994-2013. Vi fant at bidragene i flere dominerende grueland i det sørlige Afrika (Zambia, Tanzania, Ghana, Sør Afrika) samt i et kjent grueland som Australia var betydelig lavere enn forventet. To land i vår studie skilte seg positivt ut, Botswana fra Afrika og Chile fra Sør Amerika, hvor bidragene fra skatt i forhold til verdiskapning var hhv 194% og 144% høyere enn for andre vanlige sektorer i økonomien. For de andre landene utgjorde bidragene kun 34-78%, altså betydelig lavere enn andre sektorer.

Vi studerte ulike forklaringsfaktorer som pris, produksjon, investeringer, kostnader og lov-avtale festet skatteregime, og fant at skatteraten hadde en effekt som var over fire ganger så stor når det gjaldt nivået på de faktiske skatteinntektene. Deretter så vi i mer detalj på de største gruvene i Zambia og Tanzania og hvilke effektive skattebyrder de faktisk sto overfor i perioden 2000-13, ved å bruke deres egne regnskap samt offisielle rapporter. I Tanzania var det tydelig at den effektive skattebyrden var relativt lav og varierte mellom 14-30%, mens det særlig i Zambia forelå klare tegn (med ett unntak) på at regnskapene ikke reflekterte den reelle økonomien i driften.

Det foreligger ulike anslag på hvor mye land i det sørlige Afrika kan ha tapt på den ineffektive beskatningen av gruvesektoren i nyere tid. Vi fant for Zambia i perioden 1998-2013 at tapet var på over 300 millioner USD i snitt per år mens det i Tanzania var på 75 millioner USD grunnet en mindre sektor. I perioden etter 2005 var tapet i enkelte år mye høyere og i Zambia var tapet høyere enn netto bistand i flere år. IMF har også slått fast at den effektive beskatningen i gruvesektoren i snitt globalt har vært betydelig svakere enn i olje-gass sektoren. Men høy skattelegging alene ikke gir noen garanti for å sikre en effektiv utvikling av gruvesektoren. Et interessant eksempel på dette er Zambia hvor staten potensielt gikk glipp av 1 milliard USD/år i perioden 1970-2010 grunnet ineffektiv drift med underinvestering og fallende produksjon.

Avslutningsvis vil vi fremheve tre hovedutfordringer når det gjelder gruvesektoren i Afrika i dag. Det første er at vi fremdeles vet relativt lite når det gjelder når og hvor, og i hvilken grad ulike typer skatt og offentlig eierskap (direkte og indirekte) er effektive virkemidler for å sikre en god fordeling av grunnrente og overskudd mellom stat og selskap. IMF og OECD har påbegynt innsamling av mer data, men foreløpig med begrenset dekning og åpenhet. ICTD har sammen med andre forskningsmiljøer også publisert foreløpige data og noe analyse om utvinningssektoren (olje-gass-gruve) for Afrika. Det andre er knyttet til omfattende misbruk av skattefritak og skattereduksjoner som insentiver for investering og drift. Dette kan ofte være knyttet til både åpenbar og mindre åpenbar korrupsjon. Det tredje er knyttet til flytting av overskudd via skatteparadiser utenfor gruelandene. Grunnet dominansen til flernasjonale selskap i en liberalisert gruvektor er dette problemet omfattende.

# The BEPS Project Outcomes: Continuing Tension between the Unitary and Independent Entity Principles

by Sol Picciotto

## THE BEPS PROJECT

---

The BEPS project (Base Erosion and Profit Shifting) is an OECD-led project to address aggressive tax planning. Read more in chapter 4, on page 27



## ABOUT THE AUTHOR

---

Sol Picciotto is Emeritus professor, Lancaster University, chair of the Advisory Group of the International Centre for Tax and Development, and coordinator of the BEPS Monitoring Group. He is the author of *International Business Taxation* (1992), *Regulating Global Corporate Capitalism* (2011), and many other works on international business and economic regulation.

## INTRODUCTION

The mandate for the BEPS project was to reform international tax rules to ensure that transnational corporations (TNCs) could be taxed ‘where their activities occur and value is created’.<sup>1</sup> This implied that TNCs should be treated as single firms under central direction, and not based on the legal fiction that their various affiliates are independent entities. Although the final BEPS project proposals did open up a new road for the international tax system, the direction of travel is uncertain.

## SOME STEPS FORWARD...

A number of the proposals in the final BEPS package do entail a shift towards treating TNCs as unitary firms, although this is not made explicit.

## Country-by-country reporting

The major achievement is the templates for country-by-country reports (CbCRs) and for transfer pricing documentation. These will, for the first time, provide all interested tax authorities with a clear overview of TNCs as a whole, as well as details of the relationships between the different parts. Although they are only ‘soft law’, they establish a global standard which countries can adopt and implement in binding local law.

However, CbCRs will be required only for the largest TNCs (turnover higher than 750 million euros), at least until the scheme is reviewed in 2020. Also, they are supposed to be delivered to the home country

tax authorities, and shared with other countries subject to confidentiality and appropriate use protections. These arrangements create unnecessary obstacles, especially for developing countries. Publication would be a far easier and better solution, and should be the eventual outcome.

### Apportionment of costs

The adoption of a unitary approach was easier for apportionment of costs, since TNCs themselves would like a guarantee that they can be deducted somewhere. However, the adoption of a 'simplified method' for pooling and allocating central service costs within a corporate group has been limited to low-value-adding services, because many tax authorities rightly consider that such deductions can be used to reduce the tax paid by operating affiliates at source.

### Interest deductions

Another important shift to a unitary approach came in the proposed 'group ratio rule' to limit interest deductions to the actual interest costs of the TNC as a whole. However, the final report recommended a fixed cap of between ten and thirty percent of EBITDA. This is clearly ineffective, since data submitted by business groups themselves showed that over half of nonfinancial TNCs had net consolidated interest costs below ten percent of EBITDA, and around eighty percent had a ratio below thirty percent.<sup>2</sup>

### ... AND SOME STEPS BACK

The greatest reluctance to abandon the independent entity principle is seen when it comes to the allocation of profits.

The BEPS project has resulted in a rewriting of the OECD Transfer Pricing Guidelines (TPGs), extending them from around 370 to nearly 500 pages. They still stress that the starting point should be the various entities in the TNC group and the transactions between them, but with a new emphasis on accurately describing the 'true nature' of these transactions, based on an analysis of the 'facts and circumstances' of each business.

This, however, poses many problems, especially for developing countries. Tax authorities must carry out individual audits of firms, analysing the firm's group structure and business model, which requires specialist knowledge of each type of business, to try to identify the specific functions performed by different affiliates. In practice this is difficult or impossible when it comes to knowledge-based intangibles or risk, both of which are spread through the firm as a whole.

The revised TPGs place significant emphasis on 'control' for deciding the location of key functions. This clearly favours countries of residence. It is likely that countries where the corporate headquarters, chief financial officer, or main research centre are

located will assert that the 'control' over functions such as finance and research is exercised there. Hence, a TNC could employ large numbers of people in research and development activities in affiliates around the world, which could be treated as having only 'routine' research functions, to which relatively low profits would be attributable, while placing a few key people for the control functions in low tax countries.

Indeed, this seems to be the reason why the settlement reached by the UK's HMRC (The British tax authorities) with Google in January 2016 was so low. Although Google UK employs 1000 software specialists, it seems that the UK agreed it should be taxed simply as a research sub-contractor; and similar treatment was applied to its 3000 people dealing with customers, who are apparently considered to perform only 'routine' marketing functions. In reality, Google's enormous profits are due to the power of its search engine, which depends on inputs from both its software specialists and inputs from users, worldwide. Yet the bulk of these profits have not been taxed anywhere, as they have been routed to an affiliate formed in Ireland but considered resident in Bermuda.

### CONCLUSIONS

Regrettably, the BEPS project provided only a patch-up, which will fuel further conflicts between states.

However, the report on Action 1 stated that digitalisation of the economy means that TNCs have come 'closer to the economist's conception of a single firm operating in a co-ordinated fashion to maximise opportunities in a global economy' (para. 232). It identified some far-reaching possible reforms to deal with these challenges, including a 'substantial rewrite of the rules for attribution of profits' (para. 286). The OECD asked for another five years to continue this work. At the same time, work is taking place on the profit split method, and countries may begin to use this to move towards apportionment methodologies.

### ENDNOTES

- 1 Tax Annex to G20 St Petersburg Declaration.
- 2 See the survey done by PwC for the Business and Industry Advisory Group (BIAC) of the OECD: Comments received on Public Discussion Draft BEPS Action 4: Interest Deductions and Other Financial Payments, Part 1, p.136, available at <http://www.oecd.org/tax/public-comments-action-4-interest-deductions-other-financial-payments.htm>

### READ MORE

The full version of this article, including more detail on EBITDA and interest deduction, can be accessed online at [taxjustice.no](http://taxjustice.no)

# Fast driftssted – en fiksjon?

Problemene med dagens definisjon av fast driftssted ift. skattlegging av multi-nasjonale foretak (MNF) i den digitale tidsalder.

av Gregar Berg-Rolness

OECD anbefaler nå en utvidelse av virkefeltet for vilkåret «fast driftssted» i skatteavtalene. Antagelig er dette et steg på veien mot avvikling av «fast driftssted» som vilkår for fordeling av beskatningsrett mellom landene, til fordel for tilknytning basert på en bredere grunnlag: signifikant økonomisk nærvær («significant economic presence»).



## OM FORFATTEREN

---

Fagbokforfatter, har blant annet utgitt boka «Skatteparadisene og den internasjonale selskapsskatte retten». Tidligere ansatt i skatteetaten i forskjellige stillinger, sist som seniorskattejurist med internasjonalt saksfelt.

## DEFINISJON - FAST DRIFTSSTED

OECD har i sluttrapporten «Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy» (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS, Action 1),<sup>1</sup> vurdert vilkåret «fast driftssted» i skatteavtalene mot den etterhvert altomfattende digitale økonomien og gitt anbefalinger til utvidelse av virkefeltet i sluttrapporten for BEPS Action 7.<sup>2</sup>

Vilkåret «fast driftssted» i skatteavtaler inngått i henhold til OECDs mønsterskatteavtale (Model Tax Convention - MTC), skal sikre at skattyters hjemland respekterer at et annet land beskatter skattyter for virksomhetsinntekter som skattyter har der, når skattyter har etablert seg med et fysisk forretningssted i dette andre landet og slik skaffer seg inntekter ved å utnytte landets infrastruktur.

Begrepet «fast driftssted» er definert i MTC art. 5 (1) «... the term “permanent establishment” means a fixed place of business through which the business of an enterprise is wholly or partly carried on». Det skal konstateres en permanent etablering i en eller annen form, et forretningssted som er fast etablert («fixed place»), som et utenlandsk foretak helt eller delvis utøver sin virksomhet gjennom, dvs:<sup>3</sup>

- Det må foreligge et forretningssted som skattyter har til rådighet, for eksempel et kontorsted, lokaler, maskiner og utstyr eller sted hvor naturforekomster utvinnes.
- Forretningsstedet må være fast, det må foreligge en fast lokalisering med en viss grad av permanens.
- Det må utøves virksomhet gjennom dette forretningsstedet. Normalt innebærer dette at foretaket har personell i det landet hvor det er etablert et forretningssted.

Et foretaks blotte nærvær i et annet land er ikke tilstrekkelig for å etablere fast driftssted. I MTC art. 5 (2) unntas lagring av varer mv fra bestemmelsen. Aktivitet av forberedende eller tilfeldig karakter etablerer heller ikke fast driftssted.

I BEPS-sluttrapporten til Action 7 anbefales en utvidelse av virkefeltet for «fast driftssted» slik at nærmere angitte kunstige arrangementer fanges opp:<sup>4</sup>

- Kunstig bruk av kommisjonærer og lignende strategier
- Innstramming av unntakene for forberedende/hjelpende aktiviteter og lagringsaktiviteter slik at kunstig oppsplitting av virksomheten avverges.
- Etablering av en generell hovedformålsregel for å avverge kunstig oppsplitting av kontrakter mv. mellom nærstående aktører.

## DEN DIGITALE ØKONOMIEN – KJENNETEGN

Den digitale økonomien er resultat av endringsprosesser skapt av IKT-teknologien. IKT-revolusjonen endrer premissene på alle områder innen økonomien; den digitale økonomien er i ferd med å bli den økonomiske sfæren som sådan.<sup>5</sup> Vi har en rekke utviklingstrender og mulige fremtidsbilder, med virtuelle pengesystemer, robotisering, 3D-printing og bytteøkonomi. Produksjonen kan flyttes nærmere forbruker, og bildet av verdiskapningen endres.

Den digitale økonomien kan ikke behandles som en egen økonomisk sektor, men har noen grunnleggende kjennetegn:

- Mobilitet: Det er stor mobilitet i immaterielle eiendeler, brukere og funksjoner. Immaterielle eiendeler har ekstrem mobilitet, er lette å plassere i skatteparadis og er vanskelige å verdsette.
- Avhengighet av data.
- Mangesidige modeller for forretningsvirksomhet.
- Tendens til monopolisering: De fysiske arbeidsprosessene kan reduseres, splittes opp og sentraliseres fjernt fra markedene i landene hvor omsetningen foregår.
- Flyktighet.



De globale verdikjedene utvides og får en endret organisering gjennom den digitale økonomien. Der det tidligere var behov for datterselskaper i de enkelte land hvor aktiviteten foregikk, er det nå i langt større grad mulig å sentralisere funksjonene på regionalt eller globalt nivå og drive som et globalt foretak. Dette er nå også globale utviklingsmuligheter for små og middels store foretak. Veien ligger åpen for å bli mikro-multinasjonale foretak med ansatte og aktiviteter i mange land.

Bildet av produksjonsprosessen endres. Verdien av informasjon skapt av brukerne får langt større betydning. Brukernes aktivitet er verdiskapende arbeid som elektronikksekskapene tilegner seg uten vederlag.<sup>6</sup>

Den digitale økonomien skjerper eroderingen av landenes skattefundamenter gjennom overskuddsoverføringen til skatteparadis og andre land med lavskatteordninger (BEPS). Dette skjer gjennom prising av konserninterne transaksjoner, finansieringsstrukturer, hybride arrangementer, stråselkaper osv. Tradisjonelt har dobbeltbeskatning vært det sentrale temaet for den internasjonale skatteretten. Dobbelt ikke-beskatning har nå fått slike dimensjoner at kvalitativt nye prinsipper for den internasjonale allokeringen av skattepliktig inntekt tvinger seg fram.

Det sentrale synspunktet for utviklingen av nytt regelverk er nå at overskuddet i de internasjonale selskapene skal beskattes i de jurisdiksjoner hvor verdien skapes, dvs. hvor den verdiskapende økonomiske aktiviteten utøves.<sup>7</sup> Når dette skal gjennomføres i en digital globalisert økonomi, blir de viktigste spørsmålene:

- hvordan blir tilknytningen («nexus») når verdiskapningen ikke er fysisk basert,
- hvor skjer verdiskapningen ved en omfattende grenseoverskridende databruk og
- hvordan skal betalinger for nye databaserte produkter og tjenester klassifiseres?<sup>8</sup>

### «FAST DRIFTSSTED», HVA NÅ?

Vi er nå i en situasjon hvor anvendelsen av det fysisk baserte vilkåret «fast driftssted» må tilpasses premisser og behov for beskatning av en økonomi som i ofte i liten grad er basert på fysiske betingelser. Det alternative tilknytningsvilkåret «signifikant økonomisk nærvær» blir likevel ikke fremmet i sluttrapporten til Action 1. Dette er forslag som krever mer utredningsarbeid. Landene kan imidlertid innta slike regler i sin internrett som tiltak mot BEPS, eventuelt i bilaterale skatteavtaler.

Et signifikant økonomisk nærvær i et land, uten fysisk tilstedeværelse, kan baseres på faktorer som viser en målrettet og vedvarende interaksjon med økonomien i dette landet via teknologi og andre automatiserte verktøy.<sup>9</sup> Disse faktorene kan sammenholdes med en terskelregel for inntekter fra eksterne transaksjoner inn i landet for å få en

praktisk avgrensning av virkefeltet. Eventuelle regler for kildeskatt ved salg av digitalt utstyr og digitale tjenester vil samspille med en slik tilknytningsregel.

Det bør gjennomføres nærmere utredninger av aktuelle faktorer:

Inntektsfaktoren:

- Hvilke transaksjoner skal omfattes av en inntektsfaktor, digitalt basert omsetning, e-post bestillinger eventuelt katalogsalg mv
- Hvilke terskler bør anvendes, administrative utfordringer.

Digitale faktorer:

- Lokalt domenenavn: Kan det effektivt skilles mellom omsetning over lokalt domenenavn og .com-omsetning?
- Lokal digital plattform/nettside: Er dette en utslagsgivende faktor?
- Lokale betalingsordninger: Lokal betalingsordning innebærer deltagelse i landets økonomiske liv. Hvilken vekt skal dette ha?

Brukerbaserte faktorer:

- På hvilken måte og i hvilken utstrekning skjer verdiskapningen knyttet til brukerdata?
- Volum av digitalt innsamlet data fra brukere og kunder i et land: i hvilken utstrekning vil en slik faktor gi informasjon om deltakelser i et lands økonomi?
- Antall aktive brukere pr. måned: Faktoren viser nivå for deltagelse i landets økonomiske liv. Hvordan kan en slik faktor utformes?
- Online inngåtte avtaler/kontrakter: Antallet inngåtte avtaler er en tilsvarende nivåindikator.

### ENDNOTES

- 1 OECD/G20, «Adressing the Tax Challenges of the Digital Economy». Base Erosion and Profit Shifting, Action 1: 2015 Final Report (5. oktober 2015)
- 2 «Preventing the Artificial Avoidance of Permanent Establishment Status», Action 7 - 2015 Final Report
- 3 MTC Art. 5 (1), jf. MTC-kommentarer para. 2.
- 4 BEPS Action 7, Final Report, Executive summary.
- 5 BEPS Action 1, Final Report, Executive summary.
- 6 Pierre Rimbart, «Det private er politisk». Le Monde Diplomatique, norsk utgave september 2016.
- 7 G20 Leaders' Declaration, St. Petersburg (september 2013), pkt. 50.
- 8 BEPS Action 1, Final Report pkt 7.2
- 9 BEPS Action 1, Final Report pkt 7.6.1

Postbokser, Cayman Islands. Cayman Islands er nummer 5 på Financial Secrecy Index i 2015.

FOTO: Ebba Boye



# Many Shades of Grey

av Ole Gjems-Onstad

Verden er et utfordrende sted for absolutte etiske standpunkter: I forhold til undertrykkende regimer som nazi-styret kan svarte konti være moralsk legitimt. Det er skattereglenes oppgave å ivareta en rimelig rettferdig fordeling av skattebyrden. Å appellere til moralsk skattebetaling ut over å følge reglene, er fånyttet. OECD og Finansdepartementet svikter med tanke på en grunnleggende diskusjon av det internasjonale skattesystem. Ikke minst av hensyn til utviklingsland bør det satses mer på skatt på forbruk (MVA).



## OM FORFATTEREN

---

Ole Gjems-Onstad er professor i skatterett ved Handelshøyskolen BI og har utgitt en rekke fagbøker og artikler. For tiden arbeider han med prosjektet: Human Rights – A World without Hell.

**AV OG TIL** får samfunnsdebatten et anfall av enkelhet, som ved Panama Papers. Hemmelige konti er bare galt, og skatt bør betales ut fra moralske betraktninger.

Det er lett å glemme Holocaust. Man skal være forsiktig med å fordømme en jøde med familieansvar i nazi-Tyskland på 1930-tallet fordi vedkommende hadde en nummerkonto i Sveits. Det ville gjøre det lettere å få ut barna fra ragnarokket. Men den nyanseringen må ikke få oss til å overse de mange moralske dilemmaer forbundet med slike konti, og hvordan sveitsiske banker til dels tilranet seg nazi-ofrenes innskudd. Når norske myndigheter i sin tid overførte penger til ANC som ledd i kampen mot apartheid i Sør-Afrika, skjedde det på «svarte» måter. Indignasjonen mot svarte konti bærer i seg en implisitt forutsetning: Det må dreie seg om rimelig anstendige regimer, og myndigheter som i en viss utstrekning kan verne sine innbyggere mot utpressing, kidnapping mv.

Heller ikke er det slik at alt hemmelighold er galt. Redaktøren for *Süddeutsche Zeitung* som ledet arbeidet med Panama Papers fortalte under Arendalsuka 20. august 2016 hvordan prosjektet ble holdt hemmelig i ett år. Sekretessen må ansees legitim som del av avisens forretningsvirksomhet. Tilsvarende er atskillig diskresjon rundt eierforhold og transaksjoner innen annen forretningsvirksomhet moralsk forsvarlig. Verden er ikke så enkel at alt kan gjøres transparent. Et sterkt fokus på transparens i ordinær forretningsvirksomhet kan også avlede fra fokus på det ekstreme hemmelighold som preger regimene i Kina og Russland – og dermed en rekke betydningsfulle økonomisk disposisjoner.

Verden er altså ikke like enkelt som slagordene om «full åpenhet for alt og alle» tilsier. Ut fra en totalvurdering gjør likevel hemmelige konti og vanskelig tilgjengelige eierforhold mer skade enn gagn. Riktignok avspeilte Panama Papers at problemet med svarte konti som middel til skatteunndragelse etter hvert kan ha begrenset betydning for de nordiske land. Men i for mange land bidrar svarte konti til korrupsjon og svake samfunnsinstitusjoner, terrorfinansiering og hvitvasking av kriminelle penger.

Store multinasjonale foretak betaler til dels virkelig lite skatt. Enkelte kritikere har ment at foretakene ikke bør være fornøyd med å betale lovlig skatt, de må også betale en moralsk riktig skatt. Imidlertid mener trolig ingen at vi bør betale i skatt det vi hver for oss mener er moralsk riktig. Da kunne velferdsstaten raskt forvitte. Et slagord om moralsk skatt er vel ment slik at man alltid bør betale lovlig skatt (som et minimum) og så et moralsk tillegg hvis den lovlige skatten ut fra et moralsk perspektiv blir for lav. Men hvem skal sitte med den moralske fasit på «riktig» skattebetaling – Tax Justice Network, Den norske kirke, Donald Trump osv osv? Og hvem kan tro at ledelsen i store multinasjonale foretak eller deres aksjonærer ville bry seg om slike «moraliske» vurderinger der de selv helt sikkert har en rekke «gode» grunner for å betale den skatten de gjør.

Den eneste farbare vei er trolig at næringslivet skal betale riktig skatt etter reglene, og gi de opplysninger skattemyndighetene trenger for å fastsette denne lovlige skatten. Da må reglene være hensiktsmessige. Problemer er at det er de ikke. Når Apple, Google mv, betaler bisart lav skatt, skyldes dette ikke svarte penger. Den viktigste årsaken til

## «I norsk presse omtaler stadig utenriksministeren og finansministeren BEPS som et viktig tiltak. Man kan undre hva de egentlig forstår.»

de provoserende lave skattebetalingene er såkalt internprising. Akkurat dette er allment anerkjent. Tallene varierer, men det sies gjerne at 80-90 % av internasjonal skatteplanlegging gjelder kunstig prising mellom konsernselskaper.

Hvordan problemet skal angripes, er det stor uenighet om. Det store flertallet blant internasjonale skatteeksperter, herunder OECD og det norske Finansdepartementet, mener det gjeldende systemet må forbedres. Andre, herunder undertegnede, ønsker en diskusjon om en mer radikal omlegging.

Problemet med gjeldende regler er egentlig relativt lett å forstå. Internasjonale foretak organiseres i konserner. Apple etc er ikke ett selskap, men et meget stort antall selskaper i mange forskjellige land. Økonomisk er det naturlig å omtale dette som ett foretak og se på ett samlet økonomisk resultat; dette er innfallsvinkelen til mediene, investorer og analytikere. Men skattereglene bygger på at man vurderer hvert selskap for seg. Det som egentlig er interne transaksjoner mellom konsernselskaper, sees skattemessig som kjøp og salg mellom atskilte selskaper. Dermed bygger internasjonal beskatning på en fiksjon. Tidligere hadde skattemyndighetene en viss mulighet for å kontrollere vederlagene innad i et konsern. Prisen på kaffe kunne for eksempel sammenlignes med en objektiv markedspris (selv om det naturlig nok er mange forskjellige kaffesorter og kontraktsvilkår). I en moderne IT- og varemerkeøkonomi er objektiv prising ofte håpløst. Det er mange metoder OECD anviser at skattemyndighetene kan bruke. Skattetallene til de store foretakene viser tydelig nok at metodene i praksis ikke fører frem. OECD's store BEPS-prosjekt, Base Erosion and Profit Shifting, er ment å endre dette. Fasiten vil ligge i skattetallene i årene fremover. Nettopp fordi

selve systemet ikke endres, kan man frykte at BEPS ikke vil forandre så meget for de virkelig store foretak. I norsk presse omtaler stadig utenriksministeren og finansministeren BEPS som et viktig tiltak. Man kan undre hva de egentlig forstår.

Alternative til det gjeldende systemet er ganske enkelt å se hele konsernet som en enhet. Apple ville få beregnet ett samlet skattemessig overskudd på verdensbasis, og så ville dette bli fordelt på det enkelte land etter kriterier som andel produksjon, salg, arbeidsplasser mv. Mellom statene i USA, provinsene i Canada og kantonene i Sveits har man et slikt system kalt formelbasert fordeling. Der kan det fungere fordi det dreier seg om føderasjoner der en sentralmakt kan tvinge frem en enighet. OECD har rett i at det ville være en kjempeutfordring å få et slikt system på plass i en verden med et stort antall selvstendige stater. Men OECD og det norske Finansdepartementet har for lenge satt seg så på bakbena mot i det hele tatt å diskutere en slik omlegging. Og innvendingene er litt for kategoriske når man minner om at EU i forbindelse med CCCTB-prosjektet (Common Consolidated Corporate Tax Base) faktisk foreslår formelbasert fordeling. OECD og FIN er også i utakt med tidsskriftet *The Economist* som i 17. september (2016)-utgaven anfører at OECD bør «address the convenient fiction that different units of multinationals are really separate companies».

En annen utfordring er USA. Mange konserner med minimal skattebetaling hører hjemme i USA. Faktisk har USA ikke noe imot at deres selskaper betaler lav skatt til andre land – så lenge det blir amerikansk skatt når pengene tas tilbake til USA. Problemet er at selskapene da, naturlig nok, lar pengene stå i utlandet.





I påvente av en mulig omlegging av det internasjonale skattesystemet, har vi likevel en trøst: Merverdiavgiften. MVA'en er faktisk regressiv. Dermed avviker den fra de håp om rettferdighet som legges inn i inntektsskatten, men er egentlig langt mindre urettferdig enn inntektsbeskatningen når man sammenligner skatteprosenten til folk flest satt opp mot superrike internasjonale foretak. Og MVA'en er effektiv. Selges det smarttelefoner i et land, eller en kaffekopp, er det ikke så vanskelig å hale inn litt MVA. Og merverdiavgiften kan faktisk være forbausende effektiv for de nye elektroniske tjenester som vil få større og større økonomisk betydning. Men OECD og Finansdepartementet (og Tax Justice Network) er ikke så opptatt av moms. Og USA har ikke en gang innført MVA.

Noen oppsummerende punkter:

- Et globalt formelbasert internasjonalt inntektsskattesystem er kanskje ikke realistisk, men det må utredes.
- Det bør legges større vekt på MVA som er en effektiv skatt godt egnet for den nye elektroniske økonomien
- Skatt gjelder teknisk vanskelig spørsmål – en emosjonell, twitter- og slagordpreget tilnærming kan gjøre vondt verre ved å tilsløre utfordringene

*Sveits. Det ble forvaltet 6 650 milliarder sveitsiske franc i Sveits i 2015 (over 57 000 milliarder norske kroner). 51 % av dette hadde utenlandsk opprinnelse.*

Foto: Ximonic/Simo Räsänen (Wikimedia Commons CC)

# Sourced – Christian Aid’s campaign for local councils to tackle tax dodging

by Dr. Matti Kohonen

## READ MORE

---

This is a shortened version – the full article, which includes efforts on positive screening mechanisms, is available online at [taxjustice.no](http://taxjustice.no)



## ABOUT THE AUTHOR

---

Dr. Matti Kohonen, Principal Adviser (Private Sector), Christian Aid. He holds a doctorate in sociology from the London School of Economics, and he has worked extensively in the area of tax and development issues for the past ten years. He currently focuses on raising tax as a corporate responsibility and human rights issue.

**WE KNOW THAT** tax is one of the most powerful tools that countries have to lift their citizens out of poverty. We hear of tax dodging almost every day – from the Panama Papers scandal to evidence on how companies are depriving much needed revenues from developing countries through abusive tax practices. What can be done? For most, lobbying national politicians to change the rules on how big companies are taxed seems far too difficult to even get started. However, one area where citizens can make a change in their local community is through influencing their local councils on what goods and services they buy from companies.

Typically, a local council will contract private companies to do building work, to provide electricity and gas, telecommunications services, IT services, water and food among other services. A total of £45 billion was spent in goods and services in England alone by councils in 2011-12, placing local authorities in a powerful position. Due to the size of the contracts, it is likely that large multinational companies that also operate in developing countries are bidding for contracts. It is also at this level where cuts to public services are most felt on a daily basis, and the link to any companies’ poor tax behaviour becomes more tangible. Jean Fooks from the Summertown Ward of Oxford sums up: “After all it is companies’ and individuals’ tax payments that ultimately fund council budgets”.

Christian Aid’s Sourced-campaign is calling for local councils to pass a motion introducing tougher questions about tax for the companies that they buy goods and services from. They are already obliged to ask certain questions of companies, but we want

them to ask tougher questions. If councils do not receive satisfying answers to these questions, they could ultimately decide to exclude a company from the bidding process. If you wanted to get your local community involved – how would you go about doing this?

- The first step is to contact your local councillor. If you don't receive a response you can also contact the local town procurement officer – although as a technical officer, they cannot actually change the guidance. So getting in touch with the decision makers is important.
- Second step is to arrange a meeting with the councillor and raise the issue of public procurement potentially taking place with companies that dodge taxes.
- The next step is to make your local councillor aware that in the UK there is already a public policy notice (PPN 03/14)<sup>1</sup> that applies to central government procurement that allows for excluding companies convicted of tax dodging from public procurement. We suggest this question be applied to the local council level even though it is not mandatory at this level.
- Step four, therefore, is to encourage your council to pass a motion in favour of adopting the tax compliance question in PPN 03/14 guidance on a local council level to all procurement contracts. We have outlined how to do this in our briefing paper produced by the 'Sourced' campaign<sup>2</sup>. Often councils will also have a debate on the matter, and it's important to brief all councillors about the issue and the importance of the issue – including the list of other councils who have passed the motion.
- The final step, if the motion is successfully passed, is to share the news of passing the motion with other activists, in local newspapers, in political party blogs and newspapers and with the local church and Christian Aid local office.

What does this mean in practice? Section 4 of the PPN 03/14 contains questions for companies bidding for council contracts that go beyond the narrower compulsory questions about prosecutions for illegal tax evasion. The questions in section 4 ask companies about investigations for tax, which lowers the threshold further towards making a risk assessment of a company's tax behaviour prior to accepting it as suitable for public procurement. Section 4 is compulsory for government contracts over £5million but optional for local councils. Our campaign is calling on councils to take advantage of this option. Councils are at liberty to set the threshold for the size of contracts at which Section 4 would apply (so as not to over-burden local SMEs). It can be lower than £5million.

The campaign has already seen some success so far. We launched the Sourced campaign in January

2016. It followed up a successful pilot to a selection of councils in 2015 and a campaign by Christian Aid's Youth Collective on university campuses in 2014-15. This persuaded university administrations to adopt the same measure, which Essex University and Oxford University have agreed to do. So far, at least 9 councils in England and Northern Ireland have agreed to make the change to their procurement policies which we are calling for – including Manchester, Salford and Oxford City Councils and Southwark. In Northern Ireland, the decision of Belfast City Council in the summer of 2015 generated a domino effect with four further Northern Irish councils agreeing to make this change and likewise the Northern Ireland Assembly.

The campaign is also generating local debate and discussion about tax dodging. CA campaigners have now actively engaged with 50 councils across England and Northern Ireland. And some 1300 CA campaigners have contacted their councillor about this campaign over the course of 2016. The approach of negative screening of companies was chosen for the campaign after a series of attempts to look for a method of positive screening of companies based on a given set of tax-related indicators was considered too difficult given that there was no basis to positively select companies on the basis of tax behaviour under existing procurement rules and laws<sup>3</sup>.

Due to the difficulties in positive certification for responsible taxation, the Sourced could serve as a template for other countries as well. The first step is to lobby for a central government procurement notice to exclude tax dodgers from public procurement. Once this is in place, one can campaign to make it apply in all local councils if the national standard has a high threshold. This can be done through greater awareness of tax justice issues via exclusion of tax dodgers. As the awareness raises over negative screening of tax dodgers, there will be questions over the possibility of positive screening and the development and applicability of certification schemes such as the Fair Tax Mark to further raise the campaign to another bar and start positive selection of tax-responsible companies. The example in the UK shows that it can be done.

## ENDNOTES

- 1 Cabinet Office 2014 Procurement Policy Note: Measures to Promote Tax Compliance,
- 2 Action Note 03/14 [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/278135/PPN\\_0314\\_Measures\\_to\\_Promote\\_Tax\\_Compliance\\_Feb.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/278135/PPN_0314_Measures_to_Promote_Tax_Compliance_Feb.pdf)
- 3 Christian Aid (2015) Sourced: Christian Aid's campaign briefing for local councillors and council officers <http://www.christianaid.org.uk/images/sourced-briefing-jan-2016.pdf>
- 4 Read more about positive screening efforts in the full article available online through [taxjustice.no](http://taxjustice.no)

# Kan etikkrådet anbefale utelukkelse av selskaper fra Oljefondets portefølje på grunn av dårlig skatteetikk?

Av professor Hans Petter Graver

Etikkrådet er et uavhengig råd som vurderer om investeringer i enkelte selskaper er i strid med de etiske retningslinjene for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland. Etikkrådet har aldri tidligere anbefalt uttrekk av et selskap på grunnlag av dårlig skatteetikk. Spørsmålet artikkelen tar for seg er: Kan etikkrådet anbefale utelukkelse av selskaper fra Oljefondets portefølje på grunn av dårlig skatteetikk? Problemstillingen har blitt aktualisert av at Tax Justice Network – Norge i juli 2016 anmodet Etikkrådet om å vurdere Credit Suisse med tanke på uttrekk med grunnlag i selskapets skatteetikk. Kan etikkrådet anbefale utelukkelse av selskaper fra Oljefondets portefølje på grunn av dårlig skatteetikk?



FOTO: UiO

## OM FORFATTEREN

Professor Hans Petter Graver, UiO, styreleder Transparency International Norge. Leder av utvalget som la frem forslaget til etiske retningslinjer for oljefondet (NOU 2003:22), leder av Norges nasjonale kontaktpunkt for OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper 2011-2015.

**ETIKKRÅDETS RETNINGSLINJER SIER** at «Observasjon eller utelukkelse kan besluttes for selskaper der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for:

- grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnearbeid
- alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner
- alvorlig miljøskade
- handlinger eller unnlatelser som på et aggregert selskapsnivå i uakseptabel grad fører til utslipp av klimagasser
- grov korrupsjon
- andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer.»

Det alternativet som er aktuelt for uttrekk når det gjelder skatteetikk er som vi ser det siste alternativet, bokstav f. For at rådet skal kunne anbefale observasjon eller utelukkelse må selskapets

skatteatferd anses som «særlig grove brudd på etiske normer». Her reiser det seg to spørsmål. Faller skattemoral inn under de etiske normene som retningslinjene tar sikte på, og hva skal eventuelt til for at skatteatferden kan anses som et særlig grovt brudd på slike?

Kjernen i de normbrudd som kan begrunne uttrekk er slikt som knytter seg til menneskerettigheter, miljø og sosial utvikling. Dette fremgår både av mandatet til det utvalget som utarbeidet forslaget til de etiske retningslinjene og av utvalgets innstilling trykt som NOU 2003:22. Samtidig er det klart at de etiske forventningene ikke er uttømt gjennom henvisningen til disse forholdene. Dette går også tydelig frem av etikkrådets retningslinjer. Også mandatet for Norges Banks forvaltning av petroleumsfondet, fastsatt av bankens hovedstyre kan tas til inntekt for dette. Investeringsmandatet sier at banken skal fastsette retningslinjer for ansvarlig forvaltning av investeringsporteføljen. Disse retningslinjene skal baseres på prinsipper for god selskapsstyring og på hensyn til miljø og sosiale forhold. De skal være i samsvar med internasjonalt anerkjente prinsipper som FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for selskapsstyring og for flernasjonale selskaper.

Den samme henvisningen til internasjonale prinsipper finner vi også i NOU 2003:22. Utvalget som foreslo etiske retningslinjer sa om dette:

«Alt i alt tilsier disse hensyn at de etiske retningslinjene forankres i internasjonale prinsipper for miljø, menneskerettigheter, arbeidstakeres rettigheter samt styring og ledelse av selskaper slik disse er konkretisert gjennom Global Compact, ILO, OECD og FNs underkomisjon for menneskerettigheter fremfor at en søker å utarbeide en egen forankring basert på nasjonal norsk politikk.»

Utvalget viste til at slike retningslinjer har stor praktisk betydning selv om de ikke er rettslig bindende og at konkretiseringene i disse kunne danne utgangspunkt for de etiske retningslinjene for Petroleumsfondet.

Gjennom denne henvisningen til disse internasjonale retningslinjene får vi en konkretisering av de hensynene som må ligge til grunn for en etisk forvaltning av oljefondet. Det må også gjelde kriteriene

for uttrekk. I tilknytning til skatteetikk og skatteatferd er det særlig OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper som har interesse. Disse omtaler skatt i et eget kapittel XI. Selskaper forventes å bidra til vertslandets økonomi gjennom blant annet å betale skatt i tide og unngå å flytte inntekter fra en del av konsernet til en annen for å oppnå urettmessige skattefordeler. I kommentaren til retningslinjene sier OECD at god samfunnsånd på beskatningsområdet betyr at selskaper bør følge, i både bokstav og ånd, lover og forskrifter om skatt i alle land der de driver virksomhet.

Det er liten tvil om at ulovlige skatteunndragelser er grovt uetisk. Det samme må kunne sies om medvirkning til dette som ledd i internasjonal investeringsrådgivning. Finansinstitusjoner som bidrar til hvitvasking og ulovlig skatteunndragelse vil dermed typisk kunne være eksempel på selskaper med en atferd som er slik at petroleumsfondet bør trekke seg ut på grunn av «andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer».

Retningslinjene innebærer også blant annet at transaksjoner ikke bør være strukturert på en måte som vil få skattemessige følger som ikke samsvarer med de underliggende økonomiske konsekvensene av transaksjonen, selv der hvor det ikke foreligger noen direkte straffbare handlinger. Videre innebærer det en forventning om åpenhet og samarbeid med myndighetene. OECD har et omfattende program som retter seg mot aggressiv skatteplanlegging og utnyttelse av hull i skattesystemene for å flytte overskudd til jurisdiksjoner hvor selskapene har liten aktivitet og hvor det blir liten skatt på inntekter. Mange former for aggressiv skatteplanlegging er lovlig selv om man kan si at det er uetisk å utnytte hull i det internasjonale systemet. Det kan også være uetisk å utnytte at enkelte land tilbyr skatteparadiser. Det er behov for et konkretiserende arbeid, kanskje i regi av OECDs investeringskomite, for å utarbeide mer spesifiserte forventninger til selskapene i lys av rammeverket for ansvarlig næringsliv. Dette innebærer at et selskap som selv unndrar skatt på ulovlig vis faller inn under retningslinjene for uttrekk. Det samme er tilfelle for selskaper som medvirker til slik skatteunndragelse gjennom rådgivning eller gjennom å bidra med finansielle tjenester. Også selskaper som grovt bryter med OECDs retningslinjer gjennom omfattende skatteplanlegging som bidrar til at det ikke betales skatt i samsvar med de reelle underliggende økonomiske forhold kan være kandidat for uttrekk. Hvis Europakommisjonens krav mot Apple hviler på et korrekt grunnlag, må det være grunn for det etiske rådet til å vurdere uttrekk. En kompliserende faktor her er NBIMs egen praksis. Det er kanskje vanskelig å begrunne uttrekk med selskapets skatteplanlegging og skattemoral hvis NBIM selv har datterselskaper i skatteparadiser og foretar andre disposisjoner som i hovedsak er skattemotiverte.



# LLR er ikke LLR

av Mona Thowsen

Grunnlaget for all beskatning er informasjon. Finansdepartementet har imidlertid konsekvent foreslått selskapsrapportering som ikke er egnet til å synliggjøre uønsket skattetilpasning. Denne artikkelen presenterer bakgrunnen til land-for-land-rapportering, og de tre hovedelementene selskapsrapporteringen må inneholde for å ivareta hensikten.



## OM FORFATTEREN

---

Mona Thowsen er generalsekretær i Publish What You Pay Norway, et globalt nettverk som består av mer enn 800 organisasjoner fra over 70 land som arbeider for større finansiell åpenhet.

**FLERNASJONALE SELSKAPER** I petroleums- og gruveindustrien har i flere tiår tjent enorme summer på utvinning av ikke-fornybare og begrensede naturressurser i mange av verdens fattigste land uten å måtte oppgi nøkkelinformasjon om sin virksomhet for hvert av landene de opererer i. Naturressurser tilhører fellesskapet og skal komme fellesskapet til gode. Borgere bør derfor kunne følge pengestrømmene for å se om så har skjedd.

#### **AUTORITÆRE REGIMER OG FATTIGDOM**

Kravet om land-for-land-rapportering (LLR) vokste fram i forbindelse med situasjonen i Angola, der en autoritær leder og liten elite beriket seg på inntekter fra naturressurser. De slo hardt ned på protester som påpekte at dette skjedde på bekostning fellesskapet. Som en reaksjon på slike forhold har Publish What You Pay-nettverket, med rundt 800 organisasjoner fra rundt 70 land, i over ti år krevd at selskaper i olje, gass og gruveindustrien må oppgi hva de har betalt i skatt til myndigheter for de ressursene de har fått tilgang til.

#### **GLOBALE PRINSIPPER**

Trepartssamarbeidet Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) mellom privat sektor, myndigheter og sivilsamfunn utviklet åpenhetsarbeidet videre, og gikk sammen for å spre prinsippet om at selskaper i utvinningsindustrien skulle oppgi betalinger per land frivillig, og samtidig arbeide for å få på plass bindende regler. Prinsippene ble innført i 2012 ved loven Dodd-Frank Wall Street Reform og Consumer Protection Act i USA og endelig implementert i 2016. Tilsvarende lovregel i EU i 2014 ble utvidet til også å gjelde skogdrift (Accounting and Transparency Directive). I Norge kom loven på plass som et resultat av EU-direktivet.

PWYP Norge mener at en slik minstestandard er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, siden selskaper flytter profitt fra et land til et annet før det blir gjort

til gjenstand for beskatning. OECD anslår at skatteinntekter på rundt 240 milliarder euro i «forsviner» hvert år. Samtidig vet vi at utviklingsland rammes hardest. Kapitalflukten økte med 9,4% per år i perioden 2003-2013, omtrent dobbelt så raskt som samlet BNP globalt.

#### **LLR OG BEPS**

OECD har i sin prosess med Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) foreslått et tiltak som er en rapportering hvor informasjon kan tilflytte skattemyndigheter som arbeider med internprisings spørsmål.

Rapporteringen har imidlertid flere mangler: den trenger ikke å være basert på reelle regnskapstall, omfatter ikke alle land, synliggjør ikke fulle kostnader, gir ikke tidsriktig informasjon, kan ikke kvalitetssjekkes på tvers av land eller konsern, kan ikke enkelt settes opp i noter i årsregnskapet, er ikke offentlig, og har betydelige unntaks- og manipulasjonsmuligheter. EU har diskutert å offentliggjøre deler av denne informasjonen. Prinsippet om offentliggjøring er i seg selv positivt, men datagrunnlaget informasjonen er bygget på blir ikke mer pålitelig av den grunn.

#### **LLR ER IKKE LLR**

Det er derfor viktig å skille mellom OECD/BEPS «LLR for skatteformål» som er informasjon som går til skattemyndighetene og som hjemles i likningsloven og «LLR for regnskapsformål» og som hjemles i regnskapsloven. BEPS («LLR for skatteformål») og LLR («LLR for regnskapsformål») er to helt ulike spor, basert på to helt ulike grunnlagskrav for åpenhet og innsyn for offentligheten. I Norge har Finansdepartementet foreslått implementering av BEPS-LLR i form av en ikke-offentlig LLR til skattemyndighetene.

PWYP Norge arbeider derfor for å innføre utvidet LLR (ULLR), som inkluderer tre nøkkelopplysninger som gjør at det er mulig å sette rapporteringen av skattebetalinger i sin naturlige sammenheng, noe

## «Naturressurser tilhører fellesskapet og skal komme fellesskapet til gode. Borgere bør derfor kunne følge pengestrømmene for å se om så har skjedd. Grunnlaget for all beskatning er informasjon.»

som kan synliggjøre potensiell uønsket skattetilpasning.

Et samlet Storting fattet den 19. juni 2015 en anmodning som sa at «Stortinget ber Regjeringen gjennomgå effekten av forskriften for LLR rapportering målt mot Stortingets målsetting om å synliggjøre uønsket skattetilpasning og sikre at relevante opplysninger knyttet til LLR rapporteringen fra datterselskaper og støttefunksjoner i tredjeland fremkommer i regnskapet».<sup>1,2</sup>

Bakgrunnen for anmodningsvedtaket var at eksisterende forskrift ikke var egnet til å synliggjøre uønsket skattetilpasning fordi den hverken stilte krav om at kildegrunnlaget for rapporten skulle være regnskapstall eller at kostnader skulle rapporteres. I tillegg var ikke land inkludert, herunder sekretesse-jurisdiksjoner («skatteparadiser»).

Finansdepartementet har siden ved to anledninger feilet i å følge opp Stortingets anmodningsvedtak i høringsprosesser de har referert til som «LLR». Hverken i høringen om implementering av OECDs BEPS-tiltaket («LLR for skatteformål») eller i høringen om revidering av LLR etter regnskapsloven er problemene identifisert av Stortinget utbedret.

Finansdepartementet har konsekvent presentert forslag hvor selskapene selv i praksis kan bestemme hvorvidt relevante opplysninger knyttet til datterselskaper og støttefunksjoner i tredjeland skal fremkomme i rapporteringen, hvor kostnader i skatteparadiser ikke trengs å rapporteres på eller hvor selskaper trenger å bruke regnskapstall som kildegrunnlag. Disse forslagene er dermed ikke egnet til å synliggjøre uønsket skattetilpasning.

### UTVIDET LAND-FOR-LAND RAPPORTERING (ULLR)

ULLR, til sammenlikning, inneholder alle faktorene som BEPS-LLR mangler. ULLR kan bli gjeldende for flere bransjer enn utvinningsindustrien, men man bør først få på plass en forskrift som virker før den rulles ut for andre sektorer. Dette er helt uavhengig av BE-

PS-rapporteringen til skattemyndighetene. Oppsummert er det tre hovedelementer som kan synliggjøre potensiell uønsket skatteomgåelse og som danner kjernen i utvidet land-for-land-rapportering:

1. Fulle kostnader. Offentliggjøring av fulle kostnader gjør det mulig å se hvordan inntekter og skatt står sammenlignet med investeringer og kostnader.
2. Noter i årsregnskapet: Et selskaps reviderte regnskap er det logiske og mest effektive stedet å hente finansiell informasjon fra. Disse tallene er lett tilgjengelige og i tråd med hvordan selskaper rapporterer sine konsoliderte regnskaper, og pålitelige.
3. Alle land: En land-for-land rapportering er basert på at det skal gjelde alle land et foretak er registrert i, inkludert skatteparadiser. Slik kan myndighetene kreve en åpenhet som ikke bare gjelder produksjonslandene, men alle jurisdiksjoner selskapet er registrert i.

### ENDNOTES

---

- 1 Stortingets anmodningsvedtak: <http://www.publishwhatyoupay.no/nb/node/16780> og på Stortingets egne nettsider: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Lose-forslag/?p=61783>
- 2 Stortinget ba også Regjeringen «vurdere hvordan det kan etableres et tilsyn med regnskapspliktige etter LLR-regelverket». Tilsynsansvar legges hos finanstillsynet og PWYP Norge støttet denne løsningen: <http://www.publishwhatyoupay.no/nb/node/16889>



*Fiskere i Bahrain. Landet ligger på nummer 9 på Financial Secrecy Index i 2015.*

ФОТО: Philippe Leroyer (Flickr CC)

# Unitary approaches to corporate income taxation in the U.S. States

by Erika Siu

The US subnational approaches to unitary taxation are diverse but the system as a whole offers a helpful illustration on how this approach could be applied in other contexts. The US subnational approach is explained below.

## ADAPTATION

---

Adapted from ICTD Book on Unitary Taxation



## ABOUT THE AUTHOR

---

Erika Siu is a Tax attorney and Tax & Development consultant. She has done extensive research on unitary taxation through the International Centre for Tax and Development.



**THE U.S. STATES** have been taxing commerce since the early 1800s. Express courier, railroads and telegraph companies flourished by the mid-1800s and quickly became subjects of state taxation. In this context, the 'unit rule', which taxed company property or gross receipts by track mileage within a state, became the accepted method for tax assessment. Under this principle, the property or gross receipts of a company are first valued as a whole and then apportioned among tax jurisdictions according to a factor reflecting its presence in the state, such as track or telegraph miles. After the 16th Amendment authorized Congress to assess federal income taxes in 1913 states also began to adopt the corporate income tax, and the unit rule was applied to the net income from multistate business activities. This early concept evolved into the 'unitary business principle', which continues as the US subnational approach to unitary taxation. Accordingly, the separate entity-transfer pricing system was rejected by the U.S. states as it was found to be "subject to manipulation" and not able to fully capture "the many subtle and largely unquantifiable transfers of value that take place among the components of a single enterprise" (Barclays Bank 1994).

To date, there is no federal law requiring uniformity or harmonization of state taxation. However, in 1957, the Uniform Law Commission developed the Uniform Division of Income for Tax Purposes Act (UDITPA) to provide a common template for state aggregation and apportionment of the tax base and by 1967, the states developed a Multistate Tax Compact (MTC), which incorporated UDITPA in its Article IV. The MTC aggregates the cross border tax base through two tests: a quantitative common control/ownership test and a qualitative 'unitary business principle'. The MTC regulation IV.1(b) provides that a "unitary business is a single economic enterprise that is made up either of separate parts of a single business entity or of a commonly controlled group

of business entities that are sufficiently interdependent, integrated and interrelated through their activities so as to provide a synergy and mutual benefit that produces a sharing or exchange of value among them and a significant flow of value to the separate parts."

Court decisions have aligned with this definition, and have specified characteristics of a unitary business: functional integration, centralisation of management, and economies of scale. Moreover, the U.S. Supreme Court has affirmed the validity of the principle, on the grounds that when "factors of profitability arise from the operation of the business as a whole, it becomes misleading to characterize the income of the business as having a single identifiable source" (Mobil Oil 1980). However, application of the unitary business principle has resulted in considerable litigation, especially over which activities of a corporate group are sufficiently integrated to be considered part of a unitary business. Compliance, administration and litigation costs could be reduced by abandoning this qualitative test. However, avoidance problems may arise from only requiring a quantitative ownership threshold or profit/loss from separate business lines of a single company would be combined.

In addition, a state's taxing power is circumscribed by the US Constitution. State taxes can apply to out-of-state corporations, but an 'economic nexus' must be shown between the profits from the business activity and the taxing state. The Due Process Clause requires 'some definite link, some minimum connection, between a state and the person, property or transaction it seeks to tax', while under the Commerce Clause there must be a 'substantial nexus'. A few states have enacted statutes to define economic nexus, based either on qualitative factors or quantitative levels of revenue, such as a minimum of \$1m in sales receipts in the case of New York.

“Nevertheless, ten states have ‘water’s edge election’ rules, which require the reporting of income from related companies in foreign low-tax jurisdictions, and Alaska retains mandatory worldwide combined reporting for its oil, gas and pipelines sector.”

The tax base for a multinational corporation may be aggregated to include only its business activities within the US under the water’s edge approach. Under this approach, only US domestic net income is pooled together for apportionment among the subnational taxing jurisdictions which have economic nexus to the income. Alternatively, the tax base for a multinational may be consolidated through a worldwide approach, often referred to in the US as worldwide combined reporting. This means that all of its profits (and losses), both US and foreign, are pooled together for apportionment. A number of US states, particularly California, which required worldwide combined reporting, were put under strong pressure in the 1980s to abandon this requirement. Nevertheless, ten states have ‘water’s edge election’ rules, which require the reporting of income from related companies in foreign low-tax jurisdictions, and Alaska retains mandatory worldwide combined reporting for its oil, gas and pipelines sector. Indeed, despite the political uproar in the 1980s, worldwide combined reporting is now applied (either allowed, required, or required under limited circumstances) in seventeen of the US states.

Once all taxable income is aggregated, most states characterize income as either business or nonbusiness and only apportion the business income, while allocating the nonbusiness income to a specific jurisdiction. State apportionment formulas have evolved over the past century: a three-factor formula using sales, payroll, and property, equally-weighted, called the “Massachusetts Formula” was predominant by the 1950s but is now used by only nine states; the same formula with double-or greater weighted sales (or the choice thereof) is used by fifteen states; and a single destination-based sales formula (or the choice thereof) is used by twenty-five states. Since the 1990s, adoption of the single sales formula has rapidly increased and will soon be-

come the norm. A single sales factor formula for all states would generally result in the states with larger consumer markets capturing more taxable revenues. However, a uniform method of apportionment would decrease instances of double taxation and double non-taxation, as well as decrease compliance and administration costs.

In regard to reporting, most states require or permit a combined report, which includes reporting of taxable income in all jurisdictions from all business activities, either on a water’s edge or worldwide basis. Under federal law, taxpayers have the option of filing a consolidated return provided every member of the affiliated group consents. A consolidated return differs from a combined return in that consolidated taxable income is computed by calculating the separate taxable incomes of the members, aggregating them, and increasing or decreasing the result by items that are computed on a consolidated basis, such as ordinary and capital gains and losses. Thus, with consolidated returns, the intragroup transactions (and associated transfer prices) remain. However, with combined reporting, transfer prices are ignored in arriving at a total combined profit/loss for the group as a whole and then apportioned to states with an economic connection to the taxable profits.

In the US subnational context, a separate entity-transfer pricing approach was rejected as unfit for cross-border business taxation and the unitary taxation/formulary apportionment approach has been continuously applied in most states over the past century.

The lack of uniformity among the US states reflects the absence of federal tax harmonization and allows room for state fiscal sovereignty, but also increases compliance and administration costs as well as instances of double taxation and double non-taxation.



*USA. 1209 North Orange Street, Wilmington, Delaware.  
På denne adressen er mer enn 200,000 selskaper registrert.  
USA er nummer 3 på Financial Secrecy Index i 2015.  
Foto: Davidt8 (Wikimedia Commons)*

# Konsernrett & «offshore» regimer – et evig globalt skyggespill?

av Linn Anker-Sørensen

Konsern har vært den foretrukne formen å organisere økonomisk aktivitet i siden ca. 1930. Lovverket reflekterer i liten grad denne virkeligheten. Begrunnelsen er dels at konsern er et uttrykk for en hel rekke variabler og størrelser, og derav vanskelig å regulere, og dels at et konsern fortsatt anses som en sammenfatning av flere enkeltstående selskaper, fremfor å anerkjenne konsernet som en egentlig økonomisk enhet. En mangelfull forståelse av hva et konsern er og kan være leder til at gapet mellom lovgivning og praksis øker – til tross for at dette gapet allerede er stort på konsernrettens område.



Foto: Mona Nordøy

## OM FORFATTEREN

---

Linn Anker-Sørensen er doktorgradsstipendiat ved det juridiske fakultet ved universitetet i Oslo. Anker-Sørensen forsker på grenseoverskridende konsernstrukturer og bruk av finansielle instrumenter for å kontrollere selskaper.

**ET KONSERN KAN** generisk defineres som tilfeller der et selskap kontrollerer to eller flere andre selskaper. Det tilsynelatende enkle utgangspunktet rommer svært uensartede strukturer: alt fra små nasjonale integrerte konsern hvor de tilknyttede selskapene er 100% kontrollerte datterselskap og del av en felles forretningsplan, til grenseoverskridende konglomerater hvor de tilknyttede selskaper kan operere innenfor svært ulike bransjer. I tillegg er konsernstrukturer temporære – noen er dynamiske og endres ofte, mens andre er mer konsistente over tid. Uavhengig av størrelse, geografisk spredning, antall ansatte eller felles konsernpolicy anses konsern som en sammenfatning av flere enkeltstående selskaper. De enkeltstående selskapene skal behandles selskapsrettslig og skatterettslig separat, selv om konsernforbindelsen mellom dem gir dem mulighet til blant annet å yte konsernbidrag og konsernlån til hverandre. Virkeligheten kan derfor være en helt annen; mange konsern drives som en enhet med tett økonomisk integrering.

Gapet mellom lovgivning og praksis kan spores både ved den eksterne defineringen av hvilke selskaper som skal regnes med i et konsolidert regnskap som del av strukturen, og også ved den interne styringen av et konsern.

Den interne styringen av et konsern åpner for det som er ansett å være selve grunnspørsmålet i konsernretten: når skal et selskap anses som en selvstendig enhet og når regnes et konsern som en integrert helhet? Det er først og fremst i regnskapsretten og konkurranseretten at lovgiver har åpnet opp for å anse et konsern som en økonomisk enhet, mens vi selskapsrettslig og skatterettslig fortsatt behandler konsernselskaper som enkeltstående enheter. Selskapsrettslig har dette bydd på utfordringer, ved at en praktisk styring av et stort grenseoverskridende konsern fordrer effektiv ledelse, som blant annet har resultert i egne dataprogrammer

og omfattende fullmaktspraksis for å oppfylle dette behovet i næringslivet. Resultatet, rettslig sett, er at datterselskapsstyret i enkelte tilfeller kun oppfyller en formell funksjon for å oppfylle formkrav i lovverket, fremfor å være reell beslutningstaker. De formelle kravene i lovgivningen oppfylles ved at rett person signerer beslutningsdokumenter, generalforsamling avholdes slik loven forespeiler og styrebehandling er protokollert for de beslutninger som krever dette. Loven oppfylles etter ordlyden – men ikke alltid etter formålet.

I den eksterne defineringen av hvilke selskaper som skal regnes som del av et konsern står det konsernrettslige kontrollbegrepet sentralt. Kontroll er selve kjernen for konsernetableringen. Likevel har finanskrisen i 2007-08 vist at vi ikke godt nok forstår hva denne kontrollen egentlig er og kan være. Dette er både begrunnet i utviklingen på finansmarkedene og eksplosjonen av nye finansielle instrumenter som har resultert i såkalte dekomponerte aksjer, men også at kontroll kan utøves gjennom kontraktuelle forbindelser med tilsynelatende selvstendige selskaper (eks. Special Purpose Entity-selskaper [SPE]).

Aksjelovgivningen hjemler at et konsern, og den nødvendige kontrollen over et eller flere andre selskaper, kan bygge på enten aksjeinnehav eller avtale. Det er likevel aksjeinnehav som er den dominerende formen for kontroll, ved enten stemmeflertall eller styreflertall. Begrunnelsen for å legge aksjer og ikke avtale til grunn som det primære konsernetableringskriteriet har vært ansett å være begrunnet i behovet for klare, formalistiske regler for når et selskap er underlagt plikt til å føre konsolidert konsernregnskap. Det klare utgangspunktet om at en kvalitativt (styreflertall) eller kvantitativt (stemmeflertall) aksjebeholdning kvalifiserte til konsernetablering ble for fullt utfordret på 1990-tallet ved det som i dag omtales som derivatrevolusjonen. Derivatrevolusjonen reflekterer en regulatorisk



## «Kontroll er selve kjernen for konsernetableringen. Likevel har finanskrisen i 2007-08 vist at vi ikke godt nok forstår hva denne kontrollen egentlig er og kan være.»

revolusjon ved at først Storbritannia deregulerte det nasjonale finansmarkedet ved å åpne for handel av derivatkontrakter uavhengig av underliggende objekt eller index.

Derivater har utfordret det tradisjonelle selskapsrettslige forståelsen av hva en aksje er. En aksje er i utgangspunktet et standardisert finansielt instrument som gir økonomiske (eks. utbytte), administrative (eks. stemmerett og forslagsrett) og dispositive rettigheter (eks. rett til å beslutte om aksjen skal selges, leies ut eller beholdes). Derivater og andre finansielle instrumenter har imidlertid muliggjort en oppsplitting av disse tradisjonelt sammensatte rettighetene tilknyttet aksjer. De oppsplittede elementene kan betegnes som dekomponerte aksjer. Dekomponerte aksjer gir følgelig uttrykk for at de tradisjonelt tilknyttede økonomiske, administrative og dispositive rettigheter sammenkoblet i aksjer, splittes opp til selvstendige finansielle instrumenter som kan kontraheres på regulerte og ikke-regulerte markeder. Slik dekomponering kan initieres av selskapet selv (aksjeklasser), av investoren selv (eks. utlån av aksjer) og/eller av tilretteleggere (eks. opsjoner, swap, future- og forward-kontrakter).

Derivatrevolusjonen har utfordret tankegodset om at aksjer er et standardisert finansielt instrument. I tillegg ble kontrollbegrepet utfordret i kjølvannet av finanskrisen, ved kjennskap til enkelte bankers kreative bruk av SPE-selskaper. Et SPE-selskap kan være en hvilken som helst foretaksform. Slike selskaper ble blant annet brukt for å 'selge' deler av en banks portefølje med formål om at banken bedret balansearkene sine. Dersom SPE-selskapet var å regne som et datterselskap av banken måtte den inkludere den 'solgte' delen av porteføljen i et konsolidert regnskap. Derfor opprettet de heller en kontrakt hvor banken var oppført som konsulent for det nyopprettede selskapet, og som skulle rådføres i alle beslutninger i det nye selskapet. På denne måten oppnådde banken full kontroll over SPE-selskapet, men slapp å innta de 'solgte' verdiene i

et konsolidert regnskap, med det resultat at banken fremstod som langt mer likvid og solid enn realiteten skulle tilsi.

En mangelfull forståelse av hva et konsern er og kan være, leder til at gapet mellom lovgivning og praksis øker. Et ikke-ubetydelig parameter i denne konteksten er de såkalte offshore regimene som tilbyr utenlandske investorer særegne regler for selskapsetablering og selskapsskatt, såfremt det ikke skal drives økonomisk aktivitet i landet. Høy grad av finansielt hemmelighold i enkelte slike stater gjør det enda mer krevende å spore opp reell kontroll – enten gjennom dekomponerte aksjer eller andre kontraktuelle forbindelser. Korrelasjonen mellom selskapsstrukturering og lavskatteland er, ifølge Zucman, et økende fenomen, som Palan m.fl. anser som en av hovedårsakene til manglende finansiell stabilitet. Den grenseoverkridende dimensjonen av mye av dagens forretningsliv gjør det i tillegg svært krevende for lovgiver å regulere, men også i enda større grad, å håndheve nasjonale standarder for god selskapsstyring og kapitaleksportnøytralitet.

Viktige forskningsspørsmål fremover:

- Bedret forståelse av hvordan selskapsrett, finansmarkedsrett, kontraktsrett, regnskapsrett, skatterett og konkurranserett virker sammen – løsninger kan ligge i tverrfaglig forståelse og lovendringer; ikke fortsatt silo-tenkning.
- Bedret forståelse av en 'bottom up' approach; i møte med lavskattelands 'offshore' regimer vil det være et behov for analyse av hvordan norske regler påvirkes, og hvordan nasjonale regler for nasjonale aktører som investerer i utlandet omfattes av regelverket.
- Konkrete spørsmål for å lukke gapet mellom praksis og lovgivning; økt forutberegnelighet for involverte aktører, bedret og likere konkurransevilkår og mer transparent økonomisk praksis for samfunnet.

*Refleksjon av IFSC - Irlands internasjonale finanssenter. Dublin er kjent for sin «light touch regulation»: en søknad om å opprette et fond blir godkjent på maksimalt to timer.*

FOTO: David McNair



# Skattemyndighetenes taushetsplikt – i møte med bredere samfunnsinteresser

av Vegard Venli

Taushetsplikt skal hindre at forretningshemmeligheter og privat informasjon kommer på avveie. Norske myndigheter har lenge operert med at opplysninger som faller inn under ligningsloven «automatisk» blir taushetsbelagte, også når det er snakk om opplysninger som er i offentlighetens interesse, og selv i tilfeller hvor det er snakk om opplysninger som i utgangspunktet skal være offentlig tilgjengelige. Dette var tilfellet for aksjonær opplysninger, hvor Skatteetaten avviste innsyn i eierskapsopplysninger i aksjonærregisteret, og viste til ligningslovens taushetsplikt. Spørsmålet er om bestemmelsen i dag fremmer – eller hindrer – bredere samfunnsinteresser?



## OM FORFATTEREN

Vegard Venli (30) er journalist i Kommunal Rapport og medlem av Pressens offentlighetsutvalg. Han fikk i 2016 Den store Journalistprisen, for åpningen av Skatteetatens aksjonærregister.

**SKATTEMYNDIGHETENES GRUNNLAG FOR** å behandle innsyn i informasjon er ligningsloven § 3-13, taushetspliktsbestemmelsen som i praksis regulerer – eller rettere sagt forhindrer – så godt som alt innsyn i opplysninger knyttet til skatteinnkreving i Norge. Bestemmelsen slår fast at alle opplysninger om «noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold» er taushetsbelagt informasjon som skal hemmeligholdes.

Taushetsplikt er nødvendig for å forhindre at privatpersoners personlige opplysninger og bedrifters sensitive bedriftshemmeligheter kommer på avveie. Men når en taushetsplikt er utformet så vidt at den i praksis blir altomfattende, er det ikke da på tide å stille spørsmål ved om den kommer samfunnet til skade eller gagn?

Ligningslovens taushetspliktsbestemmelse ble skrevet på 1970-tallet, og kan hevdes å fortsatt prege skattemyndighetenes tenkning rundt innsyn. Utgangspunktet synes å være at ethvert innsyn i grunnlaget for beskatning truer tilliten mellom skattyter og skattemyndighet, og dermed også er et innsyn som må stanses.

Dette var argumentasjonen jeg møtte da jeg sammen med Kommunal Rapport og presseorganisasjonene utfordret hemmeligholdet av eierskapsopplysninger fra Skatteetatens aksjonærregister. Gjennom over to og et halvt år ble det hevdet at opplysninger om hvem som eier aksjer i Norge er taushetsbelagt hos skattemyndighetene, selv om de ifølge aksjeloven var, og er, offentlig tilgjengelige hos aksjeselskapene. Skattemyndighetenes motargument var at «I hvilken grad plikten til å holde aksjeeierbok og aksjeeierregister oppdatert og tilgjengelig blir fulgt opp kan variere fra selskap til selskap». Men Sivilombudsmannen avviste argumentet, og krevde åpenhet.

Gjennomslaget i den saken skjedde i praksis ved at ligningslovens taushetsplikt falt bort. For selv om opplysninger om noens aksjer soleklart faller inn under ligningslovens definisjon på taushetsbelagte opplysninger, ga det ifølge ombudsmannen lite mening å hemmeligholde opplysningene når de i henhold til aksjeloven skal være offentlige.

Resultatet av at offentligheten ble gitt tilgang til aksjonærregisteret var, foruten verdien av åpenheten i seg selv, at mediene kunne rulle opp flere saker knyttet til problematiske dobbeltroller:

- Ansatte i Statens vegvesen viste seg å eie aksjer for flere millioner kroner i selskaper som handlet med arbeidsgiveren. En av de ansatte eide alene aksjer for 1,4 millioner kroner samtidig som han hadde ansvaret for kontraktsoppfølging med den samme leverandøren (Teknisk ukeblad)
- En rekke stortingspolitikere eier aksjer verdt millioner uten å ha oppgitt det i Stortingets register, slik reglene kreve. En av dem var stortingspresidenten, som skrev innstillingen til Stortingets sak om hvordan reglene skulle utformes (Dagbladet)
- 19 norske dommere har behandlet over 70 saker der et selskap de eier aksjer i har vært part (VG)

Når særlovgeving er påkrevet for at ligningslovens taushetsplikt kan fravikes, er det kanskje ikke så rart at nærmest ethvert krav om innsyn blir møtt med avslag. Pressens offentlighetsutvalg erfarte det senest juli 2016, da Skatteetaten på nytt avviste å utlevere opplysninger fra Aksjonærregisteret. Denne gangen var opplysninger om hvem som er kontaktperson for et aksjeselskap og størrelsen på det skattemessige utbyttet til aksjonærene bare to av eksemplene på opplysninger som skattemyndighetene unntok offentlighet som taushetsbelagt informasjon. Juridisk er det ikke vanskelig å se at skattemyndighetene må innta et slikt standpunkt. Men spørsmålet samfunnet bør stille seg, er om skattemyndighetene i dag er satt til å håndheve et utdatert regelverk som ikke lenger tjener våre beste interesser?

Et annet ferskt eksempel på kulturen som råder kom i mai 2016, da da Regjeringen fremmet forslag om å implementere land-for-land-rapportering.

Ideen om land-for-land-rapportering har fra starten av vært en idé om en offentlig tilgjengelig rapport fra multinasjonale selskaper som viser den økonomiske virksomheten til flernasjonale selskaper brutt ned til hvert enkelt land hvor de er tilstede. Denne åpenheten vil kunne være et virkemiddel mot selskapers bruk av uoversiktlige, multinasjonale konsernstrukturer til lovlig eller ulovlig skatteplanlegging. Finansdepartementet fremmet imidlertid et forslag om at rapporten skulle oversendes til skattemyndighetene, og at alle opplysninger som utveksles gjennom ordningen skal hemmeligholdes.

Departementets begrunnelse for at land-for-land-rapporteringen må belegges med taushetsplikt viser hvordan taushetspliktsbestemmelsen fra 1970 den dag i dag setter standarden for hvordan skattekriminalitet best bekjempes i Norge:

«Taushetsplikten er nødvendig for at skattyterne skal ha tillit til at opplysninger de er pålagt å gi til skattemyndighetene, ikke kommer på avveie. I forarbeidene til ligningsloven, Ot.prp. nr. 29 (1978–79) s. 73, er det understreket at skattemyndighetene har en særdeles utstrakt og varig kontakflate til allmenheten, og er svært avhengig av et åpent og tillitsfullt forhold til den enkelte skattyter. Det er viktig for skattemyndighetene at skattyterne oppfyller rapporteringsplikten dersom formålet med reglene om land-for-land-rapportering skal oppnås. Dette taler mot at opplysningene i rapporten skal være offentlig tilgjengelig».

Finansdepartementet konstruerer en konflikt mellom allment innsyn på den ene siden, og tillitsforholdet mellom skattemyndigheter og skattyter på den andre. Samtidig ser vi fra erfaringene med åpningen av aksjonærregisteret, at en rekke problematiske forhold har blitt avdekket av den økte åpenheten. Oppmykningen av taushetsplikten har dermed gitt positive samfunns effekter.

Det er nærliggende å anta at man vil kunne se liknende effekter ved innsyn i land-for-land-rapportene. Det er vanskelig å se at vi er tjent med en ligningslov som nekter allmennheten innsyn i opplysninger som - satt på spissen - dokumenterer om bedrifter betaler skatten sin.

Basert på de erfaringene det er vist til over, ville det vært et behov for en forskningsbasert utredning som så nærmere på taushetsplikten hos skattemyndighetene i lys av bredere samfunnsinteresser. Utredningen burde inneholde:

- En samlet oversikt over hvilke opplysninger som finnes hos skattemyndighetene.
- En vurdering av hvilke opplysninger som, dersom ikke taushetsplikten hindret innsyn, ville vært i offentlighetens interesse.
- En vurdering av behovet for å opprettholde ligningslovens taushetsplikt veid opp mot andre samfunnshensyn som ville vært fremmet gjennom en snevrere avgrensning.

# Kapitalflukt, skattepolitikk og lobbyister i Afrika<sup>1</sup>

av Odd-Helge Fjeldstad

Vi vet lite om hvordan bruken av skatteparadiser påvirker skattemoral og lobbyvirksomhet, og om hvordan skatteparadiser former elitens og andre aktørers insentiver til å blokkere for eller fremme institusjonelle reformer. Gjennom TIP<sup>2</sup>-prosjektet ønsker vi å bidra til klargjøring og bedre forståelse av disse spørsmålene og artikkelen oppsummerer foreløpige resultater fra en av delstudiene i prosjektet.



## OM FORFATTEREN

Doktorgrad i samfunnsøkonomi fra Norges Handelshøyskole (NHH). Seniorforsker Chr. Michelsens Institutt (CMI), Senior Fellow International Centre for Tax and Development (ICTD), og Extraordinary Professor African Tax Institute (ATI), University of Pretoria. Medlem av det regjeringsoppnevnte Kapitalfluktutvalget (2008-09).

- 
- <sup>1</sup> Forskerne som er involvert, inkluderer Kristina Bott, Odd-Helge Fjeldstad (prosjektleder), Ivar Kolstad og Arne Wiig (alle fra CMI); Caleb Fundanga (IFE, Zambia); Elizabeth Kariuki (APRIL, Kenya); Prosper Ngowi (Mzumbe University, Tanzania); Lise Rakner (Universitetet i Bergen); Alves da Rocha (CEIC, Angola), og Ricardo Soares de Oliveira (Oxford University). Prosjektteamet samarbeider med TJN-Norge med å formidle resultater fra forskningen og bidra til å motivere forskere, studenter og journalister i afrikanske land til å jobbe med spørsmål knyttet til skatt og kapitalflukt.
  - <sup>2</sup> Forskningsprosjektet "Taxation, Institutions and Participation (TIP): the dynamics of capital flows from Africa" (2014-18) har som formål å undersøke effekter skatteparadiser har på det innenlandske skattesystemet, institusjoner og folkelig deltakelse i afrikanske land, med et særlig fokus på Angola, Tanzania og Zambia. Prosjektet er finansiert av Norges Forskningsråd.



**AFRIKANSKE LAND TRENGER** bedre skattegrunnlag for å finansiere offentlige tjenester og gode institusjoner for å ansvarliggjøre myndighetene for bruken av offentlige midler. Det blir ofte hevdet at skatteparadisene undergraver disse målene. Hvordan skatteparadiser påvirker innenlandsk beskatning, politiske institusjoner og folkelig deltakelse i utviklingsland har imidlertid vært gjenstand for lite forskning.

#### **HVORDAN LOBBYISTER PÅVIRKER SKATTEPOLITIKK I FATTIGE LAND**

Et sentralt tema i TIP- prosjektet er rollen internasjonale revisjons- og konsulentfirmaer spiller i utforming av skattepolitikk i fattige land. De fire største selskapene i denne bransjen, PricewaterhouseCoopers (PwC), Deloitte, EY og KPMG, refereres ofte til som «De Fire Store». Disse dominerer verdensmarkedet for regnskaps-, revisjons og skatterådgivnings-tjenester. I 2012, hadde de en samlet omsetning på USD 112 milliarder, over 700,000 ansatte på verdensbasis og 2800 kontorer i over 150 land – mange av disse i skatteparadiser. Bare i Tanzania – et av verdens fattigste land – har PwC over 200 ansatte og kontorer i flere byer.

I vestlige land er det dokumentert at de Fire Store aktivt driver lobbyvirksomhet for lover og forskrifter som reduserer åpenhet og mot lovgivning som tar sikte på å stoppe bankers hemmelighet. De er rådgivere for både multinasjonale selskaper og regjeringer. De er også engasjert i internasjonale fora, blant annet innen OECD, som har som formål å etablere globale standarder for internasjonal beskatning. Dette skjer til tross for at de gjentatte ganger har blitt ilagt store bøter av OECD land for å ha tilrettelagt for skatteomgåelse og – unndragelse. Det er imidlertid svært lite dokumentasjon om hvordan de Fire Store opererer i fattige land. Dette har vi sett nærmere på i TIP-prosjektet.

I Tanzania og Zambia finner vi at de Fire Store aktivt jobber for å påvirke skattepolitikk og lovgivning for sine klienter. Det er også mye som tyder på at de er enda mer aktive på dette feltet i fattige land enn

i Vesten på grunn av svakere innenlandske institusjoner og mangelfulle reguleringer av lobbyvirksomhet. I utgangspunktet var vår arbeidshypotese at de Fire Store hovedsakelig drev lobbyvirksomhet for multinasjonale selskaper for å påvirke skattepolitikken til fordel for disse selskapene, blant annet ved å lobbe for skatteinsentiver og skattefritak. Vi fant imidlertid at også mange innenlandske bedrifter og næringslivsorganisasjoner er på deres kundeliste.

I TIP-prosjektet har vi blant annet studert prosessen bak den nye moms-loven (VAT Act) i Tanzania. VAT ble innført i 1998. Loven ble den gang referert til som en modell for andre utviklingsland: enkel og oversiktlig, med svært få varer og tjenester som var fritatt for moms. I løpet av det neste tiåret ble momsloven revidert gjentatte ganger. En rekke skattefritak ble introdusert, dels basert på at Finansministeren kunne gi skattefritak basert på skjønn; der skjønn og korrupsjon gjerne gikk hånd i hånd. I noen tilfeller fikk enkeltbedrifter i én sektor fritak, mens andre i samme sektor måtte betale skatt.

Loven ble etterhvert svært uoversiktlig og vanskelig å administrere. I 2013 bestemte Finansdepartementet, basert på råd fra det Internasjonale Pengefondet (IMF), at det var behov for en ny moms-lov. Et teknisk utvalg fra Finansdepartementet og Skatteadministrasjonen ble nedsatt, med støtte fra eksperter fra IMF. Utkast til ny momslov ble lagt fram for Parlamentet i mai 2014. Her var de fleste skatteinsentiver fjernet og det ble foreslått at Finansministeren ikke lenger skulle kunne gi fritak. Utkastet til ny lov foreslo også at fritak skulle godkjennes av Parlamentet og at alle nye skattefritak måtte lovhemles. Da ble det bråk. Privat sektor og næringslivsorganisasjoner mobiliserte for å gjeninnføre moms-fritak, og engasjerte de Fire Store som lobbyister mot parlamentarikere og folk i Finansdepartementet. En tidligere nestsjef i skatteadministrasjonen, som var ansett som landets fremste ekspert på VAT, ble også rekruttert. Argumentene lobbyistene brukte var at fjerningen av skatteinsentiver ville gjøre landet lite attraktivt for utenlandske investorer og være en konkurranseulemp for tanzanianske bedrifter i de

innenlandske og regionale markedene. Dette til tross for at de samme bedriftene i intervjuer sa at slike insentiver ikke var avgjørende for deres investeringsbeslutninger. Men når omfanget av skatteinsentiver er stort, og en har grunn til å anta at mange av disse er gitt på et skjønnsmessig grunnlag, skapes det et eget momentum – et 'race to the bottom' – for flere skattefritak.

Lobbyistene lyktes i å få parlamentarikerne over på sin side. I desember 2014 ble den nye momsloven signert av Presidenten. Mange av de gamle skattefritakene var da på plass igjen, og Finansministerens rett til skjønnsmessig å utstede fritak var delvis gjeninnført. Et medlem av det tekniske teamet som laget utkastet til ny lov, sa til oss: «Den nye loven er fullstendig utvannet». Denne studien viser at skatteinsentiver ikke utelukkende kommer multinasjonale selskaper til gode. I Tanzania omfatter skattefritaksregimet både internasjonale og nasjonale selskaper. Når disse selskapene har felles interesser, mobiliserer de også sammen for å endre skattelovverket gjennom bruk av profesjonelle skattekonsulenter og lobbyister for å fremme sine posisjoner overfor parlamentarikere og toppbyråkrater. Studien viser også at de Fire Store spiller en viktig rolle i å påvirke og endre skattepolitikk – også i fattige land.

#### FORSKNINGSSPØRSMÅL FRAMOVER

- Hvordan og i hvilke arenaer opererer de Fire Store for påvirke skattepolitikk i utviklingsland? Hvem er deres viktigste kunder?
- Effekter på innenlandske bedrifters skatteadferd av at multinasjonale selskaper og eliter bruker skatteparadis for å minimere eller unndra beskatning.

- Dokumentere nytte- og kostnader av skatteinsentiver til bedrifter og sektorer.

#### POLITISKE TILTAK FRAMOVER

- Strengere regulering av lobbyister, inkludert tiltak for å håndtere interessekonflikter der konsulenter samtidig opererer som skatterådgivere for både multinasjonale selskaper og myndigheter.

#### LITTERATUR

---

Fjeldstad, O-H., L. Rakner and P. Ngowi. 2015. Shaping the tax agenda: Public engagement, lobbying and tax reform in Tanzania. CMI Brief 5: 2015. Bergen: Chr. Michelsen Institute. <http://www.cmi.no/publications/publication/?5593=shaping-the-tax-agenda-public-engagement>

Harari, M., M. Meinzer and R. Murphy. 2012. Financial secrecy, banks and the Big 4 Firms of accountants. Key Data Report. Tax Justice Network.

International Consortium of Investigative Journalists [ICIJ] and Center for Public Integrity [CPI]. 2013. Secrecy for sale: inside the global offshore money maze. Digital Newsbook (9 May). <http://cloudfront-4.icij.org/sites/icij/files/icij-secrecy-for-sale.pdf>

Sikka, P. and M. Hampton, 2005: The role of accountability firms in tax avoidance. Some evidence and issues. Accounting Forum, Vol 29, Issue 3 (September), pp 325-343.



# ORDLISTE

## A

### **AU - Den afrikanske union (The African Union)**

AU er en union på det afrikanske kontinentet som består av 54 land. AU har de senere årene jobbet aktivt med spørsmål knyttet til kapitalflukt.

### **Armlengdeprinsippet (Arm's length principle - ALP)**

«Armlengdeprinsippet» sier at prisen på det som handles mellom datterselskaper internt i et multinasjonalt selskap må settes lik markedspris. Dette er grunnlaget for OECDs selskapsskattesystem. Men slike priser kan være vanskelig eller umulig å sette. Se også Internprising og Feilprising av internhandel.

### **Automatisk informasjonsutveksling**

#### **(Automatic tax information exchange - AIE)**

Et land som har inngått en AIE-avtale med et annet land, forplikter landet å sende over informasjon om bankbeholdningene til utenlandske statsborgere som kommer fra det andre avtalelandet. Dette innebærer at banker og finansinstitusjoner skal vite den egentlige eieren bak kontoen. Se også informasjonsutvekslingsavtaler.

## B

### **Bankhemmelighold (Banking secrecy)**

Bankhemmeligholdslover styrker taushetsplikten mellom en bank og kunden ved å skape strafferettslige sanksjoner som forbyr banker fra å avsløre eksistensen av konto eller oppgi kontoinformasjon uten eierens samtykke. Disse lovene kan brukes til å blokkere forespørsler om informasjon fra utenlandske skattemyndigheter. Hemmeligholdet er ikke nødvendigvis nedfelt i lovverket. Et eksempel er noen av de britisk-tilknyttede skatteparadisene. Men når en bankkonto er skjult bak en trust og et selskap i slike skatteparadis, oppnås den samme effekten.

### **Base erosion and profit shifting (BEPS)**

OECD definerer dette som skatteplanleggingsstrategier som utnytter hullene og uoverensstemmelser i skatteregler for å få profitt til å «forsvinne» for skatteformål. Eller for å flytte overskudd til steder hvor det er lite eller ingen reell aktivitet, men der skatten er lav, som resulterer i at selskapene samlet sett betaler liten eller ingen selskapsskatt. BEPS-prosjektet koordineres av OECD, som også omfatter G20-landene.

### **Bekvemmelighetsflagg (Flags of convenience)**

Uttrykket brukes til å beskrive skip som registreres i et lands skipsregister, uten at skipet har noen substansiell tilknytning til landet. Slik registrering gjøres fordi landene tilbyr «bekvemmelige» lover og reguleringer, typisk lave skatter og avgifter for skipsfart.

## C

### **Captive/Captive forsikringsbanker**

Et captive er en type forsikring som kun eksisterer for å forsikre selskapets egne risikoer, en organisert form for selvforsikring. En captive er nesten alltid plassert i et skatteparadis, og det har spesielt vært en oppblomstring av disse på Bermuda. De interne prisingen av forsikringspremiene kan enkelt misbrukes og er derfor et sentralt område innen internprising, men det har vært få saker i domstolene om dette.

### **Common Consolidated Company Tax Base (CCCTB)**

Betegner en versjon av enhetlig skattelegging som EU jobber med.

## D

### **Datterselskap (Subsidiary company)**

Et selskap som er eid 50 % eller mer av et annet selskap, morselskapet.

### **Derivater (Derivatives)**

En aksje er en eierandel i et fysisk aksjeselskap. Et derivat er derimot en avtale om å kjøpe eller selge aksjen i fremtiden til en pris som er avtalt i dag. Hvis den faktiske aksjeprisen ligger over den avtalte prisen, vil du tjene penger. Er prisen under, taper du penger. Slike avtaler kan også inngås om obligasjoner, valuta, råvarepriser med mer. Et derivat avhenger altså av prisen på noe annet, verdien er utledet («derived»). Derivater brukes for å håndtere risiko i finanssystemet. Opsjoner, forwards, futures, swaps og hedging er noen typer derivater. En stor andel hedgefond er registrert i skatteparadis. Se også Hedgefond og Over-the-counter.

### **Det internasjonale pengefondet/valutafondet**

#### **(International Monetary Fund - IMF)**

Organisasjon med 189 medlemsland, som jobber for å fremme internasjonalt pengesamarbeid, ordnede valuta-forhold, stabil økonomisk vekst, høy sysselsetting, samt å yte finansiell bistand til fattige land.

### **Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act section 1504**

En lov som den amerikanske kongressen vedtok 21. juli 2010. Innebærer at selskaper i utvinningsindustrien som er registrert på New York børsen årlig må oppgi betalinger de har gjort til myndigheter. Loven blir av og til feilaktig forvekslet med Land-for-land-rapportering.

## E

### **Egentlig eier (Beneficial owner)**

Den fysiske personen som har den faktiske retten til å nyte godt

av en inntekt eller formue. Se også trust for muligheter for å misbruke oppdeling av eierskap for å unngå skatt.

### Enhetlig skattelegging (Unitary taxation)

Innebærer å se på et multinasjonalt selskap som én samlet enhet i forbindelse med skattelegging. Et alternativ til dagens praksis der skattemyndighetene ser på datterselskapene i sitt land som separate og selvstendige enheter og følger Arm-lengdeprinsippet. Ved enhetlig skattelegging tar man derimot utgangspunkt i den samlede inntekten, og inntekten kan deretter fordeles til enkeltlandene gjennom Formulary apportionment. Se også Common Consolidated Company Tax Base.

### Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)

En global standard som skal skape større åpenhet om betalingsstrømmene som går fra petroleums- og gruveindustrien til myndighetene. Dodd-Franck direktivet i USA ligner på EITI-standarden.

## F

### Fast driftssted (Permanent establishment – PE)

Definerer når et land har rett til å beskatte et utenlandsk selskap som har inntektsgivende virksomhet innenfor sine grenser. Fordi PE-definisjonen i de rådende internasjonale skattestandardene begrenser et utviklingsland evne til å skatlegge utenlandske investorer, er PE et sentralt område det er uenighet om ved inngåelse av skatteavtaler mellom land.

### Feilfakturerer (False invoicing)

Å feilaktig erklære verdien av varer som importeres eller eksporteres for å unngå toll og avgifter, omgå kvoter, eller hvitvaske penger. Verdien av varer som eksporteres settes unaturlig høyt, eller verdien av varer som importeres settes unaturlig lav og utbyttet holdes ulovlig i utlandet. De fleste estimater av handelsbasert ulovlig kapitalflyt fokuserer på denne mekanismen.

### Feilprising av internhandel (Trade mispricing)

Denne paraplyen dekker både misbruk av internprising og feilfakturerer, som er to av hovedkomponentene i skattemotivert ulovlig kapitalflyt.

### Financial Action Task Force (FATF)

En mellomstatlig organisasjon stiftet i 1989 etter initiativ fra G7. Hensikten er å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering.

### Financial Secrecy Index – FSI (Hemmeligholdsindeksen)

Rangerer enkeltland på grunnlag av størrelsen på finansindustrien i landet og graden av hemmelighold. Metodikken bak indeksen ligger åpen tilgjengelig. Utgis annethvert år av Tax Justice Network.

### Formulary apportionment

En metode for å måle den relative verdiskapingen et multinasjonalt selskap har i hvert enkelt land det opererer i. Dette gjøres ved å ta hensyn til faktorer som salgsinntekter, lønnskostnader, antall ansatte og verdien av fysiske eiendeler. Se også CCCTB og Enhetlig skattelegging.

### Frihandelszoner

#### (Export processing zone/ Free trade zone – EPZ/FTZ)

Et avgrenset område i et land som har andre skatteregler og reguleringer enn i resten av landet. Frihandelszoner er fungerer ofte som skatteparadis inni landet. Land oppretter frihandelszoner for å tiltrekke seg utenlandske investeringer.

## G

### G7 (Group of 7)

En institusjon som består av finansministre fra syv store industrialiserte land: USA, Japan, Tyskland, Storbritannia, Frankrike, Italia og Canada.

### G8

En institusjon som består av statslederne fra åtte store land: USA, Japan, Tyskland, Storbritannia, Frankrike, Italia, Canada og Russland. I tillegg deltar EU.

### G20 (Group of 20)

En institusjon som består av finansministre og sentralbanksjefer fra 20 store land (19 land + EU). Inkluderer industrialiserte land og utviklingsland.

### G77

G77 i FN er en koalisjon av utviklingsland som har som formål å fremme medlemslandenes felles økonomiske interesser og for å øke forhandlingsmakten i FN. Hadde i 2013 134 medlemsland.

## H

### Hedgefond

Et hedgefond kan investere i omtrent hva som helst, men spesialiserer seg ofte i spesifikke nisjer, som råvarer og valuta. Hvis man investerer i et hedgefond er det ofte vanskelig å vite hva man har investert i. Forskjellen på et hedgefond og et aksjefond er at et hedgefond kan «shorte» aksjer. Dette betyr at man kan selge aksjer til en kunde i dag til en spesifikk pris. Aksjen kjøper man så i morgen, og hvis prisen har falt i mellomtiden, tjener man penger. Aksjefond kan ikke gjøre dette, og må sitte på aksjer selv om markedet faller. Er som regel enten uregistrert eller registrert i skatteparadis for å minimere reguleringer og skatt. Se også Derivater.

### Hybrider (Hybrids)

Et selskap kan utnytte at ulike land har ulike regler på skatt. For eksempel kan det være ulike oppfatninger i ulike land om en investering i et datterselskap er et egenkapitalinnskudd, eller et lån. Når et selskap tar i bruk finansielle instrumenter, oppretter datterselskaper eller gjør transaksjoner over landegrensene for å dra skattemessig nytte av disse forskjellene, fører det ofte til «double non-taxation» – at det ikke blir betalt skatt noe sted. Slike metoder går under navnet «Hybrid mismatch arrangements». «Check-the-box» er en slik metode.

## I

### Informasjonsutvekslingsavtaler

#### (Tax Information Exchange Agreement - TIEA)

Avtaler mellom to land for utveksling av informasjon relatert til skattesaker. Land med slike avtaler kan få informasjon på forespørsel knyttet til enkeltsaker. Se også automatisk informasjonsutveksling.

### Immaterielle rettigheter/eiendom (Intellectual property – IP)

Litterære, dramatiske, musikalske, kunstneriske og vitenskapelige arbeider er åndsverk som er beskyttet av opphavsrett, patenter, registrert design, varemerker, etc. En vanlig strategi for skatteoptimalisering er å overføre eierskapet av IP-rettigheter til et tilknyttet selskap som tar seg av lisensiering i konsernet (ofte gjennom et land med omfattende skatteavtaler) for å slippe kildeskatt av royalty-inntekter.

### Inngjerding (Ring fencing)

Når et land har forskjellige skatteregler og reguleringer ovenfor selskaper som er eid av utlendinger, i motsetning til selskaper som er eid av landets egne innbyggere. Dette gjøres typisk av skatteparadis.

### International Accounting Standards Board – IASB

International Financial Reporting Standards (IFRS) er en stiftelse som har som formål å utvikle globalt aksepterte standarder innenfor finansiell rapportering. Dette arbeidet gjøres gjennom utviklingsorganet i IFRS, IASB.

### Internprising (transfer pricing)

Prisen selskaper setter på varer og tjenester som det handles med internt i selskapet. Feilprising av internhandel (transfer mispricing) er en svært vanlig måte å unngå skatt på. Se også armlengdeprinsippet.

K

### Kapitalflukt og kapitalflyt

#### (Capital flight & Illicit financial flows)

Kapitalflukt er når midler blir overført til utlandet som reaksjon på restriksjoner/endrede betingelser innført av myndighetene. Den som eier pengene vil søke å redusere tap, øke fortjeneste eller øke kontroll over sin finansielle formue. Pengene flyttes av ulike grunner, for eksempel for å unngå skatt, etterforskning eller konfiskering, eller for å søke større avkastning andre steder. Kapitalflukt er ofte ulovlig. Ulovlig kapitalflyt er ofte definert som penger som flyter over landegrensene som er ulovlig opptjent, overført, eller brukt. Begrepet inkluderer ikke aktiviteter som kan være skadelige, men som ikke nødvendigvis er ulovlige.

### Kildeskatt (Withholding tax)

Betyr å «holde tilbake» skatt. Brukes når myndighetene krever at skatt blir betalt av et beløp før det blir utbetalt eller brukt. I Norge gjøres dette for eksempel ofte i forbindelse med lønnsutbetalinger. I internasjonal sammenheng betyr det at myndighetene i en stat, holder tilbake skatt som er opptjent av personer eller selskap som ikke er hjemmehørende i staten. Skatten betales så videre til den staten der personer har bosted, eller den fordeles mellom begge statene. Vil typisk kunne omfatte renteinntekter, utbytte, lisensinntekter og royalties.

L

### Land-for-land-rapportering – LFLR Country-by-country reporting – CBCR)

En rapporteringsstandard som innebærer at selskaper, for hvert land de opererer i, blant annet viser inntekter, utgifter, fortjeneste, skatt og antall ansatte. Dagens gjeldende rapporteringsstandard innebærer derimot at selskaper kun trenger å vise tall på aggregert nivå. Se også Dodd-Franck.

M

### Merverdiavgift - MVA / Merverdiomsætningsavgift / Moms (Value Added Tax – VAT)

En omsætningsavgift på det endelige forbruk av varer og tjenester. MVA skal beregnes og betales ved omsetning av varer og tjenester. MVA betales i hovedsak av sluttbrukerne, ettersom

selskaper kun betaler den MVA som er differansen mellom avgiften de har lagt på salg (utgående merverdiavgift) og avgift de har betalt på kjøp (inngående merverdiavgift).

### Multinasjonalt/transnasjonalt selskap (Multinational/transnational corporation – MNC/TNC)

Et selskap med datterselskap i to eller flere land. Offshore.

N

### NOKUS – Norsk kontrollerte utenlandske selskaper (CFC - Controlled Foreign Corporation)

CFC betegner selskaper som har virksomhet i utlandet, men som eies av mer enn 50 prosent av personer i hjemlandet. På norsk brukes begrepet NOKUS. Når en CFC er registrert i et skatteparadis åpner det opp for muligheter for å flytte fortjeneste fra morselskapet til et skatteparadis. For å unngå dette sier CFC-regler at fortjenesten i datterselskapet i noen tilfeller kan skattelegges i bostedslandet til morselskapet.

O

### OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development

Et forum for regjeringer i 34 land. Måler produktivitet og global handel og investeringer, og utvikler standarder innen flere områder som inkluderer informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadis. Se også automatisk informasjonsutveksling.

### Off balance sheet

Refererer vanligvis til at selskap enten har gjeld eller finansielle verdier som ikke framkommer i selskapets balanseoppstilling eller balanseregnskap.

### Offshore

Begrepet beskriver at verdier kan være plassert i utlandet, men vil i noen tilfeller ikke være regulert av noe lands myndigheter på grunn av dårlig koordinert regelverk. De kan også befinne seg i inngjerdede lovområder i skatteparadis.

### Over-the-counter – OTC

Handel med aksjer og andre finansinstrumenter som derivater gjennom et nettverk av forhandlere og ikke gjennom en av de offisielle børsene. Gjør at denne typen handel er vanskelig å regulere og å vite hvem som står bak handelen.

R

### Round-tripping

Innenlandske investorer kan oppnå fordeler som beregnet for utenlandske investorer ved å kanalisere sin investering gjennom et skatteparadis. En mye brukt eksempel er indiske investors bruk av Mauritius for å unngå gevinstbeskatning: vilkårene i India-Mauritius sin skatteavtale hindrer India fra å beskatte kapitalgevinster fra en person bosatt i Mauritius, selv om dette er et skallselskap satt opp av en indisk statsborger.

S

### Skadelig skattekonkurranse (Race to the bottom)

Trenden av synkende skattenivå og færre reguleringer på kapital. Oppstår som en følge av konkurranse mellom stater for å tiltrekke seg og beholde investeringer.



### Skallselskap (Shell corporation)

Et selskap med begrenset ansvar, ofte satt opp i et skatteparadis for å skjule ulovlig kapitalflukt, skatteunndragelse eller for å omgå reguleringer. Et skallselskap har svært sjelden reell virksomhet. Ingen vet hvor mange slike selskap som finnes, men de er vanlige. Kalles også «Postbokselskap» og «Brass plate companies» (henviser til at den eneste fysiske tilstedeværelsen for selskapet er en postboks eller et messingskilt på advokatens kontor, med selskapets navn på.)

### Skatteavtale (Tax treaty)

En avtale mellom to stater eller områder for å sikre at inntekt som er opptjent i det ene landet, men mottas i det andre, kun skattes én gang. FN og OECD har utviklet standardavtaler som land kan ta i bruk. OECD-avtalene har møtt kritikk for å være fordelaktige for rike land på bekostning av fattige land.

### Skatteincentiver (Preferential tax regimes)

Når et land etablerer særskilte fritaksordninger på skatt og andre områder for å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Ordningene kan beskrives som «interne skatteparadis» da de kan gi fordeler til spesifikke selskaper eller bransjer som andre ikke kan nyte godt av.

### Skattemoral /etterlevelse (Tax compliance)

Å betale sin skatt uten å drive med skatteunngåelse eller skatteunndragelse. En person som oppfører seg i henhold til lovens hensikt utviser skattemoral.

### Skatteparadis (Tax Haven / Secrecy jurisdiction / Offshore financial center – OFC)

Skatteparadis er land eller områder som kjennetegnes ved at de har forskjellige skattesystemer for lokale innbyggere og utlendinger og/eller tilbyr hemmelighold gjennom sitt lovverk, for eksempel ved at de tilrettelegger for anonymitet og enkle, raske og fleksible regler for registrering. De fleste skatteparadis er også Offshore financial centers, men disse er ikke synonyme. En OFC har en aktiv tilstedeværelse av finanssenter, med filialer/datterselskaper av internasjonale banker. Se også Offshore.

### Skatteplanlegging (Tax planning)

Lovlige metoder for å søke om å ikke betale mer skatt enn nødvendig. Begrepet brukes for aktiviteter som både følger lovens, men som heller ikke går lenger enn hva som er lovens hensikt, i motsetning til skatteunngåelse. I den senere tid har begrepet «aggressiv skatteplanlegging» blitt brukt, blant annet av OECD, for å beskrive at selskaper som knapt betaler skatt, men tilsynelatende følger eksisterende regler, eller utnytter at regler ikke finnes. Skatteunngåelse blir også brukt om dette.

### Skatteunndragelse (Tax evasion)

Å unngå å betale skatt, eller betale for lite skatt. Vanligvis ved å oppgi feil opplysninger til skattemyndighetene. Dette er ulovlig aktivitet. Se også Skatteunngåelse.

### Skatteunngåelse (Tax avoidance)

Å bruke gjeldende skattelovgivning for å søke å redusere skatt. Dette vil være lovlig, men strider mot lovens hensikt og utnytter myndigheters manglende forståelse eller evne til å utforme og håndheve et lovverk effektivt. Spesielt er det et problem at det eksisterer lite eller ingen lovgivning internasjonalt, og i dette vakuumet er det mulig å lage selskapsstrukturer som utnytter dette. Se også skatteplanlegging.

### Special purpose/investment vehicle – SPV / SIV / SPE

Datterselskap eller tilknyttede selskaper i store selskaper som normalt etableres for å håndtere risiko. På grunn av svakheter i regulering og revidering av disse, benyttes de også til å utnytte manglende reguleringer, utstede komplekse finansielle instrumenter og skjule gjeld.

### T

#### Tax holiday

En tidsperiode der et selskap som investerer i landet ikke trenger å betale skatt etter avtale med myndighetene i det landet.

#### Tilknyttet selskap (Affiliate)

Et selskap som er mer enn 20% eid av et annet selskap, men som likevel ikke eier mer enn 50% av det. Eierselskapet har ofte betydelig innflytelse over det tilknyttede selskapet, men ikke den absolutte kontrollen som 50% vanligvis gir. Se også Datterselskap.

#### Treaty shopping

Når et selskap skal kanalisere penger mellom to land, kan det være skattemessig fordelaktig å kanalisere pengene gjennom et tredje land, som har gunstige skatteavtaler (treaties) for penger som kanaliseres gjennom dem.

#### Trust

En avtale mellom parter for forvaltning av en formue. Den som eier pengene («settlor»), gir formelt fra seg retten til å forvalte pengene til en forvalter («trustee») som skal disponere pengene til gode for de egentlige eierne («tilgodesette» eller «beneficial owners»). Hvordan pengene skal forvaltes, beskrives gjerne i et dokument som kalles «trust letter/trust deed». Formelt har da den som i utgangspunktet eide pengene gitt fra seg eiendomsretten og kontrollen over pengene. Men trusten inngår ofte som en integrert del av multinasjonale selskaper. Ettersom en trust er en avtaleform som ofte ikke er registrert noe sted, og det er svært lite innsyn i, er det svært vanskelig å vite om «Settlor» fortsatt sitter med kontrollen. Det finnes et stort antall ulike trust-former, der noen ligner selskaper. Ulike skatteparadis har gjerne sine spesialiteter.

#### Tynn kapitalisering (Thin capitalisation)

Det å finansiere et selskap med en høy andel lån, istedenfor med aksjer. Benyttes av multinasjonale selskaper for å redusere overskudd i et datterselskap ettersom renter på lån oftest kan trekkes fra på skatten. Aksjeutbytte beregnes derimot oftest ut fra inntekt etter skatt. Rentene blir ofte utbetalt til et annet datterselskap som er plassert i et skatteparadis, der skatt ikke må betales.

### V

#### Verdensbanken

Fellesbetegnelsen for fem internasjonale organisasjoner som yter finansiell bistand og rådgivning for å fremme økonomisk utvikling og medvirke til fattigdomsbekjempelse i utviklingsland. Banken er en del av FN-systemet, men er eid av landene som har skutt inn bankens kapital.

# Skriv om skatt

## Ressurser for master- og bachelorstudenter

### **TAX JUSTICE NETWORK – NORGE TILBYR VEILEDNING OG STIPENDER TIL STUDENTER**

TJNN ønsker å oppmuntre til og støtte studenter som vil skrive om internasjonale skattespørsmål, skatteparadis og finansielt hemmelighold. Vi gir råd og veiledning til studenter på både bachelor- og masternivå i forbindelse med oppgaver.

På ressursiden for studenter på våre nettsider kan du blant annet finne vår «Emnebank», med forslag til forskningstema og relevant litteratur. Vi lyser også ut stipender til studenter, blant annet for å dekke reiser og konferansedeltakelse. Vi har også gitt stipender til studenter som skriver artikler. Følg med på vårt nyhetsbrev for å få informasjon om fremtidige utlysninger.

Les mer på [taxjustice.no/ressurser/master](http://taxjustice.no/ressurser/master)

### **SKATTEETATEN SØKER SKATTEFORSKERE**

Skatteetaten ønsker mer forskning på skatt, og satser aktivt på samarbeid med forskningsmiljøer. Bakgrunnen for satsningen er et kunnskapsbehov som øker i takt med internasjonaliseringen av norsk økonomi. Skatteetaten delfinansierer og jobber tett med Norwegian Center for Taxation ved Norges Handelshøyskole, og samarbeider med flere enkeltforskere og forskningsmiljøer. Vi tilbyr forskere dialog med våre fagpersoner og kostnadsfri tilgang til registerdata. Kjernen i vår satsing er at vi trenger skatteforskere for å jobbe kunnskapsbasert. Er du forsker og trenger data fra Skatteetaten, kan du sende oss en søknad i dag. Med forsker mener vi personer som har en stilling med forskertittel, eller personer har en vitenskapelig stilling ved forskningsinstitusjoner. Reglene for datautlevering gjelder også PhD kandidater og masterstudenter.

Les mer på [skatteetaten.no/no/Om-skatteetaten/Forskning](http://skatteetaten.no/no/Om-skatteetaten/Forskning)



# FINANCIAL SECRECY INDEX – FSI

## Hemmeligholdsindeksen

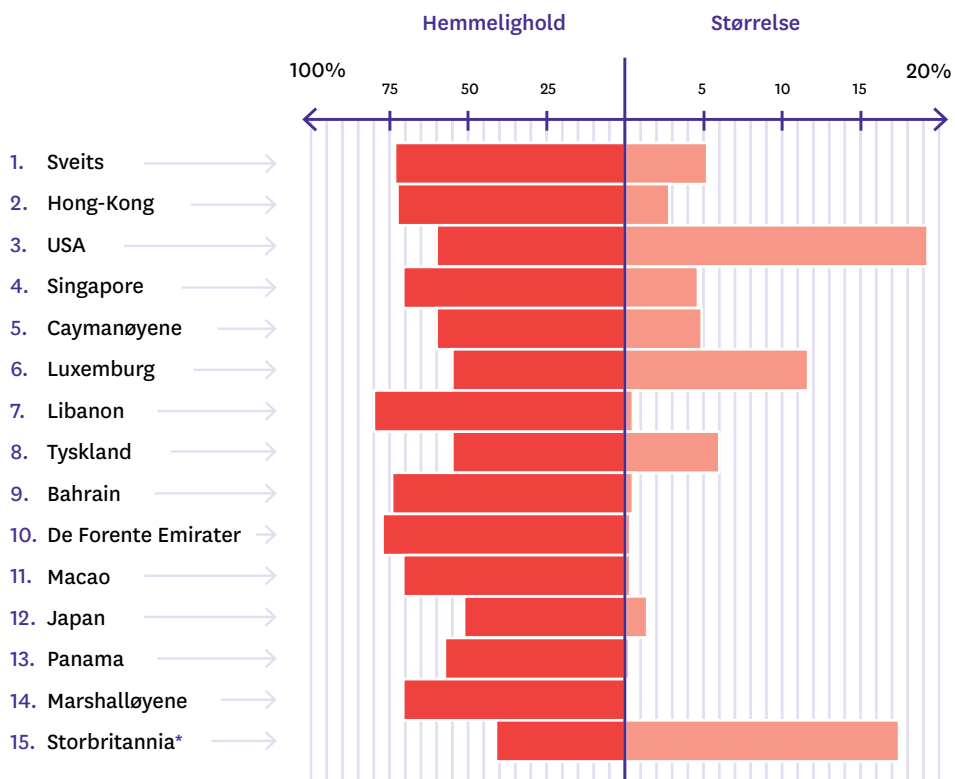
Hemmeligholdsindeksen er et verktøy for å forstå globalt finansielt hemmelighold. Den rangerer land etter grad av finansielt hemmelighold kombinert med andelen av global «offshore» finansvirksomhet i landet. Landene øverst på listen kan regnes som verdens viktigste skatteparadis.

FSI er utviklet av det internasjonale forskningsteamet til Tax Justice Network. Den oppdateres annethvert år.

Metodikk, landrapporter og mye tilleggsinformasjon ligger tilgjengelig på [www.financialsecrecyindex.com](http://www.financialsecrecyindex.com)



# Verdens 15 viktigste skatteparadis



## HEMMEIGHOLD

Hemmeligholdet måles etter 15 hovedkategorier, som igjen er brutt ned i flere indikatorer. Dette gir en «secrecy score».

## STØRRELSE

Størrelsen måles i «global scale weight» som er landets andel av det globale markedet for offshore finanstjenester, altså de finanstjenestene som tilbys utlendinger. «Secrecy score» og «global scale weight» regnes sammen til en «FSI-value» som gir landets rangering i indeksen.

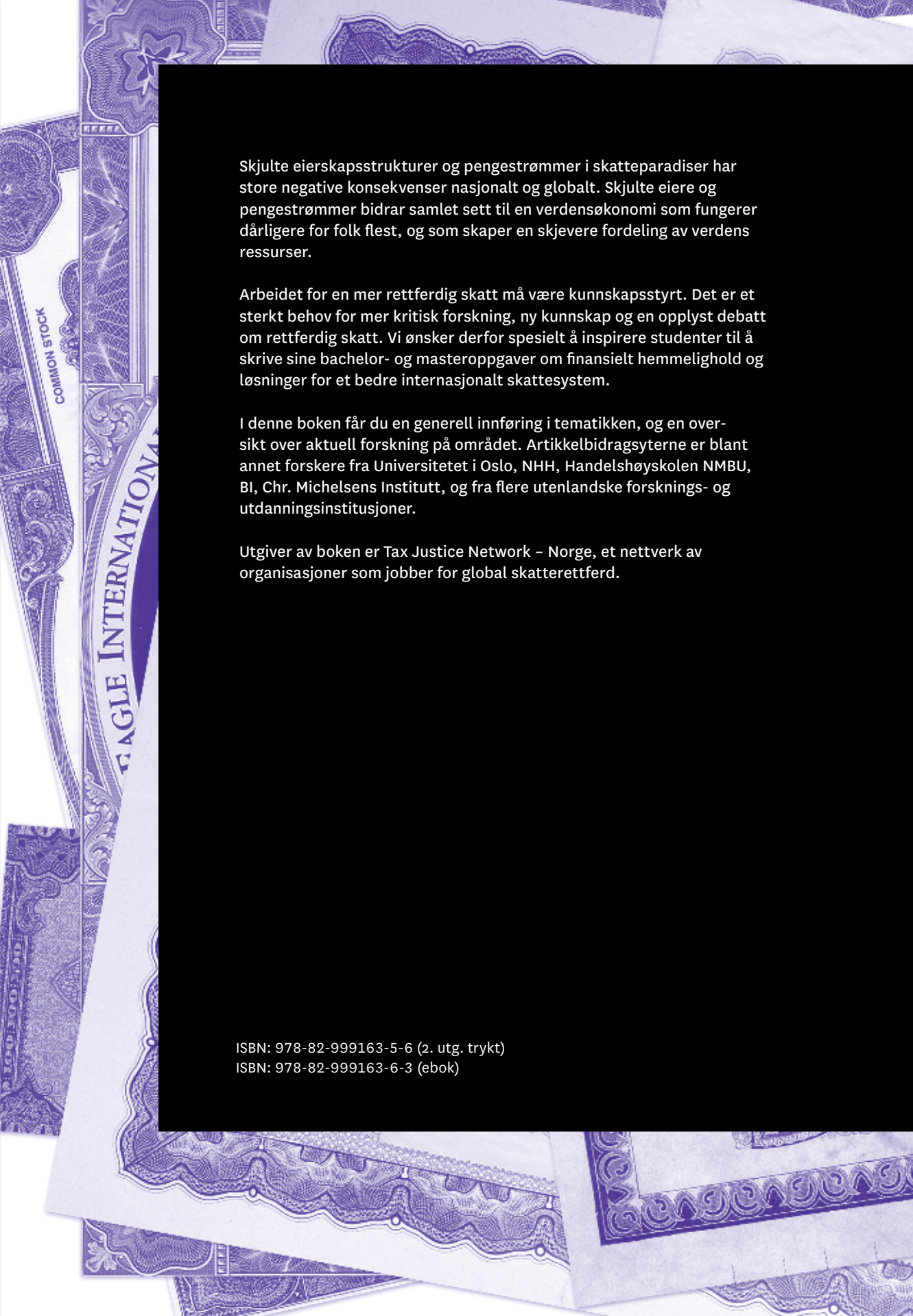
## \* STORBRITANNIA

Storbritannia er på 15. plass i indeksen. Men Storbritannia har 18 «Overseas Territories» og «Crown Dependencies» som reelt sett er styrt av Dronningen av England. Hvis dette globale nettverket ble regnet sammen ville Storbritannia havnet på 1. plass med god margin.

# Financial Secrecy Index 2015 – hele rangeringen

Rank	Secrecy Jurisdiction	FSI - Value <sup>4</sup>	Secrecy Score <sup>5</sup>	Global Scale Weight <sup>6</sup>	Rank	Secrecy Jurisdiction	FSI - Value <sup>4</sup>	Secrecy Score <sup>5</sup>	Global Scale Weight <sup>6</sup>
1	Switzerland <sup>2</sup>	1,466.1	73	5,625	52	Mexico	117,1	45	0,211
2	Hong Kong <sup>2</sup>	1,259.4	72	3,842	53	Norway <sup>2</sup>	110,7	38	0,731
3	USA <sup>2</sup>	1,254,8	60	19,603	54	New Zealand	109,4	46	0,129
4	Singapore <sup>2</sup>	1,147,1	69	4,280	55	Gibraltar <sup>1</sup>	109,3	67	0,005
5	Cayman Islands <sup>1,2</sup>	1,013,2	65	4,857	56	Sweden	100,9	36	1,006
6	Luxembourg <sup>2</sup>	817,0	55	11,630	57	Aruba <sup>2</sup>	99,5	68	0,003
7	Lebanon <sup>2</sup>	760,2	79	0,377	58	Italy	98,7	35	1,218
8	Germany <sup>2</sup>	701,9	56	6,026	59	Latvia	92,8	45	0,113
9	Bahrain <sup>2</sup>	471,4	74	0,164	60	Belize	92,5	79	0,001
10	United Arab Emirates <sup>2,3</sup>	440,8	77	0,085	61	South Africa	90,9	42	0,203
11	Macao	420,2	70	0,188	62	Botswana <sup>2</sup>	90,6	71	0,002
12	Japan <sup>2</sup>	418,4	58	1,062	63	Anguilla <sup>1</sup>	89,4	69	0,002
13	Panama <sup>2</sup>	415,7	72	0,132	64	St Vincent & the Grenadines <sup>1</sup>	79,7	78	0,000
14	Marshall Islands	405,6	79	0,053	65	Antigua & Barbuda <sup>1</sup>	79,6	81	0,000
15	United Kingdom <sup>1,2</sup>	380,2	41	17,394	66	Spain	77,5	33	1,090
16	Jersey <sup>2</sup>	354,0	65	0,216	67	Costa Rica	74,9	55	0,010
17	Guernsey	339,4	64	0,231	68	Turks & Caicos Islands <sup>1</sup>	72,5	71	0,001
18	Malaysia (Labuan) <sup>3</sup>	338,7	75	0,050	69	St Kitts & Nevis <sup>1</sup>	68,4	78	0,000
19	Turkey	320,9	64	0,182	70	Curacao <sup>2</sup>	67,8	68	0,001
20	China	312,2	54	0,743	71	Iceland	67,1	46	0,035
21	British Virgin Islands <sup>1,2</sup>	307,7	60	0,281	72	Seychelles	60,8	71	0,000
22	Barbados	298,3	78	0,024	73	Slovakia	60,1	50	0,011
23	Mauritius <sup>1</sup>	297,0	72	0,049	74	Macedonia	59,5	66	0,001
24	Austria <sup>2</sup>	295,3	54	0,692	75	Poland	57,2	36	0,172
25	Bahamas <sup>1</sup>	273,1	79	0,017	76	Monaco	53,7	74	0,000
26	Brazil <sup>2</sup>	263,7	52	0,678	77	Estonia	52,9	44	0,023
27	Malta	260,9	50	0,990	78	Portugal (Madeira) <sup>3</sup>	52,5	39	0,063
28	Uruguay <sup>2</sup>	255,6	71	0,037	79	St Lucia <sup>1</sup>	51,7	83	0,000
29	Canada <sup>2</sup>	251,8	46	1,785	80	Brunei Darussalam <sup>1</sup>	47,4	83	0,000
30	Russia	243,3	54	0,397	81	Czech Republic	44,2	35	0,105
31	France	241,9	43	3,104	82	Grenada <sup>1</sup>	42,2	76	0,000
32	Isle of Man <sup>1</sup>	228,6	64	0,068	83	Denmark	38,2	31	0,219
33	Liberia <sup>2</sup>	218,2	83	0,006	84	Hungary	37,3	36	0,052
34	Bermuda <sup>1</sup>	217,7	66	0,042	85	Greece	37,2	36	0,046
35	Cyprus	213,9	50	0,518	86	San Marino	33,3	70	0,000
36	Liechtenstein	202,4	76	0,010	87	Andorra	27,3	77	0,000
37	Ireland <sup>2</sup>	187,4	40	2,313	88	Slovenia	22,5	34	0,019
38	Belgium <sup>2</sup>	181,2	41	1,863	89	Dominica <sup>1</sup>	21,3	76	0,000
39	Guatemala <sup>2</sup>	177,2	76	0,007	90	Finland	19,4	31	0,025
40	Israel <sup>2</sup>	173,8	53	0,166	91	Cook Islands <sup>1</sup>	17,8	76	0,000
41	Netherlands <sup>2</sup>	168,4	48	0,322	92	Montserrat <sup>1</sup>	10,9	67	0,000
42	Chile	166,7	54	0,120	-	Bolivia	-	(72-80)	0,001
43	Saudi Arabia	163,9	61	0,037	-	Dominican Republic	-	(65-73)	0,007
44	Australia <sup>2</sup>	148,1	43	0,586	-	Gambia	-	(73-81)	0,000
45	India	148,0	39	1,487	-	Maldives	-	(76-84)	0,000
46	Philippines	146,1	63	0,020	-	Montenegro	-	(60-68)	0,001
47	Vanuatu	142,8	87	0,001	-	Paraguay	-	(75-83)	0,001
48	Ghana <sup>2</sup>	139,2	67	0,010	-	Taiwan	-	(67-75)	0,513
49	Korea	124,3	44	0,302	-	Tanzania	-	(73-81)	0,006
50	US Virgin Islands	118,2	69	0,004	-	Venezuela	-	(64-72)	0,230
51	Samoa	117,5	86	0,001	-	Nauru	-	78,91	





Skjulte eierskapsstrukturer og pengestrømmer i skatteparadiser har store negative konsekvenser nasjonalt og globalt. Skjulte eiere og pengestrømmer bidrar samlet sett til en verdensøkonomi som fungerer dårligere for folk flest, og som skaper en skjevare fordeling av verdens ressurser.

Arbeidet for en mer rettferdig skatt må være kunnskapsstyrt. Det er et sterkt behov for mer kritisk forskning, ny kunnskap og en opplyst debatt om rettferdig skatt. Vi ønsker derfor spesielt å inspirere studenter til å skrive sine bachelor- og masteroppgaver om finansielt hemmelighold og løsninger for et bedre internasjonalt skattesystem.

I denne boken får du en generell innføring i tematikken, og en oversikt over aktuell forskning på området. Artikkelbidragsyterne er blant annet forskere fra Universitetet i Oslo, NHH, Handelshøyskolen NMBU, BI, Chr. Michelsens Institutt, og fra flere utenlandske forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

Utgever av boken er Tax Justice Network – Norge, et nettverk av organisasjoner som jobber for global skatterettferd.

ISBN: 978-82-999163-5-6 (2. utg. trykt)

ISBN: 978-82-999163-6-3 (ebok)