



# Informasjonsutvekslingsavtaler relatert til skattesaker

*Er de tilstrekkelige for sitt formål?*

**Vibeke Elise Fjellholt og Mari Romstad Stavne**

**Veileder: Guttorm Schjelderup**

Masterutredning i Finansiell økonomi

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer innestår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

## Sammendrag

Siden 2009 har det blitt inngått en rekke bilaterale informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser, hvorav de fleste er basert på en avtalemodell utarbeidet av OECD i 2002. Hovedmålet med denne utredningen har vært å undersøke om de eksisterende avtalene er tilstrekkelige for sitt formål. Med dette mener vi om avtalene bidrar til effektiv utveksling av informasjon, og følgelig er et godt nok verktøy for å bekjempe skatteparadiser og avdekke skatteunndragelser knyttet til eksistensen og bruken av disse.

Hovedfunnene i utredningen vår baserer seg på en grundig analyse av OECDs avtalemodell om informasjonsutveksling i skattesaker, samt en undersøkelse i de nordiske landene om deres bruk og utbytte av informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser.

Analysen viser at OECDs avtalemodell har en rekke svakheter som gjør effektiv utveksling av informasjon svært vanskelig. Den fjerner ikke de skadelige strukturene i skatteparadisene, noe som igjen fører til at det ofte er lite informasjon som kan innhentes derfra. Undersøkelsen i de nordiske landene viser at deres avtaler med skatteparadiser kun i liten grad har blitt benyttet i perioden 2009 til 2013. En årsak til dette kan være at innhenting av informasjon, etter OECDs modell, må skje på forespørsel, noe som kan være en svært ressurskrevende prosess. Verdiene som har blitt avdekket gjennom bruken av avtalene, er dessuten svært beskjedne i forhold til verdiene som antas å ligge skjult i skatteparadiser; de utgjør ikke mer enn 0,17 og 1,00 prosent i henholdsvis Norge og Sverige.

Disse funnene peker i retning av at informasjonsutvekslingsavtalene ikke er tilstrekkelige for sitt formål. Vi viser at flere aktører har kommet med forslag til løsninger for mer effektiv utveksling av skatterelatert informasjon, hvor særlig automatisk informasjonsutveksling har blitt anerkjent som den nye standarden. Fremkomsten av disse nye initiativene kan også indikere at de opprinnelige avtalene ikke har fungert optimalt.

## Forord

Denne utredningen er gjennomført som en del av masterstudiet i økonomi og administrasjon med hovedprofil i Finansiell økonomi, ved Norges Handelshøyskole. Utredningen er skrevet med stipend fra Norsk senter for skatteforskning og Skatteetaten.

Den økende oppmerksomheten som har vært rundt skatteparadiser og informasjonsutvekslingsavtaler den siste tiden, samt interessante forelesninger i fagene «Personlig økonomi» og «Taxes and Business Strategy», ga oss inspirasjon til valg av tema og problemstilling for utredningen. Det primære verktøyet i kampen mot skatteparadiser og skatteunndragelse har vært avtaler om informasjonsutveksling på forespørsel. Vi ønsket å undersøke i hvilken grad disse avtalene er tilstrekkelige for dette formålet, og om det eventuelt finnes andre verktøy som kan fungere bedre. Før vi påbegynte utredningen var vi klar over at den begrensede mengden med statistikk og data omkring dette temaet kunne by på visse utfordringer. Opplysningene skattemyndighetene i de nordiske landene har kunnet gi oss var mindre utfyllende enn vi hadde håpet. Likevel har dette bidratt til å belyse problemstillingen vår på en tilfredsstillende måte.

Arbeidet med denne utredningen har vært en spennende og lærerik prosess, der vi har fått mulighet til å anvende teori og kunnskap vi har tilegnet oss gjennom ulike kurs fra økonomistudiet.

Vi vil rette en stor takk til vår veileder Guttorm Schjelderup for hans engasjement, gode råd og tydelige tilbakemeldinger underveis i prosessen. Vi vil også takke Sigrid Klæboe Jacobsen i Tax Justice Network - Norge for inspirasjon og gode innspill. Avslutningsvis vil vi takke skattemyndighetene i de nordiske landene for oversendelse av data vedrørende deres bruk av informasjonsutvekslingsavtalene.

Bergen, 20. desember 2013

---

Vibeke Elise Fjellholt

---

Mari Romstad Stavne

---

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>9</b>
1.1	BAKGRUNN FOR UTREDNINGEN .....	9
1.2	PROBLEMSTILLING .....	10
1.3	UTREDNINGENS STRUKTUR .....	11
<b>2</b>	<b>HVA ER ET SKATTEPARADIS?.....</b>	<b>12</b>
2.1	DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER .....	12
2.1.1	<i>Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD).....</i>	<i>12</i>
2.1.2	<i>Det internasjonale pengefondet (IMF).....</i>	<i>15</i>
2.1.3	<i>U.S. Senate .....</i>	<i>15</i>
2.1.4	<i>Tax Justice Network (TJN).....</i>	<i>16</i>
2.1.5	<i>Oversikt over ulike institusjoners lister over skatteparadiser og beslektede begreper</i>	<i>17</i>
2.2	OPPRINNELSE OG HISTORIE.....	20
2.3	TYPISKE STRUKTURER .....	21
2.3.1	<i>Sekretesselovgivningen.....</i>	<i>21</i>
2.3.2	<i>Særegne selskapsstrukturer.....</i>	<i>22</i>
<b>3</b>	<b>VIRKNINGER AV SKATTEPARADISER.....</b>	<b>26</b>
3.1	POSITIVE VIRKNINGER .....	26
3.1.1	<i>Omgåelse av ineffektiv skattepolitikk .....</i>	<i>26</i>
3.1.2	<i>Gunstig skattekonkurranse.....</i>	<i>26</i>
3.1.3	<i>Unngåelse av dobbeltbeskatning.....</i>	<i>27</i>
3.1.4	<i>Økte investeringer i høyskatteland.....</i>	<i>27</i>
3.1.5	<i>Kostnadseffektiv håndtering av transaksjoner og lav risiko for investorer.....</i>	<i>27</i>

---

3.2	NEGATIVE VIRKNINGER.....	28
3.2.1	<i>Skadelig skattekonkurranse.....</i>	28
3.2.2	<i>Økt samfunnsøkonomisk effektivitetstap .....</i>	28
3.2.3	<i>Ineffektiv allokering av investeringer.....</i>	28
3.2.4	<i>Tilrettelegger for korrupsjon .....</i>	29
3.2.5	<i>Enkelt å opprette selskaper og bankkonti under falsk eller skjult identitet.....</i>	29
3.2.6	<i>Ulovlig internprising og internasjonal gjeldsskifting .....</i>	30
3.3	HVOR STORE VERDIER SKJULER SEG I SKATTEPARADISENE? .....	32
3.3.1	<i>Anslag fra Tax Justice Network (TJN).....</i>	32
3.3.2	<i>Andre anslag.....</i>	33
<b>4</b>	<b>INSENTIVER OG INFORMASJONSUTVEKSLING.....</b>	<b>34</b>
4.1	HVORFOR INFORMASJONSUTVEKSLING? .....	34
4.2	HVA ER INFORMASJONSUTVEKSLING?.....	35
4.3	EFFEKTIV INFORMASJONSUTVEKSLING .....	36
4.4	NÅR VIL ET LAND HA INSENTIVER TIL Å UTVEKSLER INFORMASJON? .....	37
4.4.1	<i>En modell: Insentiver og informasjonsutveksling i internasjonal beskatning.....</i>	38
<b>5</b>	<b>OECDs ARBEID FOR EFFEKTIV UTVEKSLING AV INFORMASJON .....</b>	<b>54</b>
5.1	OM OECD OG INTERNASJONALT SKATTESAMARBEID .....	54
5.2	OECDs SKATTEPARADISINITIATIV .....	55
5.3	OECDs AVTALE OM INFORMASJONSUTVEKSLING I SKATTESAKER.....	55
5.3.1	<i>Økning i antall informasjonsutvekslingsavtaler.....</i>	56
5.3.2	<i>En beskrivelse av de viktigste elementene under artiklene i avtalemodellen .....</i>	58
5.3.3	<i>En diskusjon av avtalemodellens styrker og svakheter .....</i>	63
<b>6</b>	<b>INFORMASJONSUTVEKSLINGSAVTALER I NORDEN .....</b>	<b>69</b>
6.1	BAKGRUNN .....	69

---

6.1.1	<i>Det nordiske prosjektet mot skatteparadis</i> .....	69
6.1.2	<i>Antall signerte avtaler mellom 2000 og 2013</i> .....	69
6.2	METODIKK .....	71
6.3	RESULTATER .....	72
6.3.1	<i>Antall sendte forespørslers og de mest brukte jurisdiksjonene</i> .....	72
6.3.2	<i>Forespørslers som har gitt positivt svar og kvaliteten på disse</i> .....	74
6.3.3	<i>Svartid på forespørslers</i> .....	74
6.3.4	<i>Behovet for ytterligere henvendelser</i> .....	74
6.3.5	<i>Avsluttede eller flyttede konti</i> .....	75
6.3.6	<i>Økte skatteinntekter</i> .....	75
6.4	DISKUSJON .....	76
6.4.1	<i>Det direkte utbyttet fra informasjonsutvekslingsavtalene</i> .....	76
6.4.2	<i>Den forebyggende effekten av informasjonsutvekslingsavtalene</i> .....	78
6.4.3	<i>Mangelfulle svar fra skattemyndighetene</i> .....	79
6.5	KONKLUSJON .....	80
<b>7</b>	<b>ANDRE TILTAK FOR EFFEKTIV UTVEKSLING AV INFORMASJON</b> .....	<b>81</b>
7.1	DEN EUROPEISKE UNION (EU) .....	81
7.1.1	<i>EUs sparedirektiv</i> .....	81
7.1.2	<i>EUs regnskapsdirektiv</i> .....	83
7.2	USA .....	83
7.2.1	<i>«The Foreign Account Tax Compliance Act» (FATCA)</i> .....	83
7.2.2	<i>«The Dodd-Frank Act Section 1504»</i> .....	84
7.3	FRIVILLIGE INTERNASJONALE ORGANISASJONER OG NETTVERK .....	85
7.3.1	<i>Tax Justice Network (TJN)</i> .....	85

---

7.3.2	<i>Publish What You Pay (PWYP)</i> .....	86
7.3.3	<i>The International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ)</i> .....	87
<b>8</b>	<b>AUTOMATISK INFORMASJONSUTVEKSLING – EN BEDRE LØSNING?</b> .....	<b>88</b>
8.1	ULIKE FORMER FOR AUTOMATISK UTVEKSLING AV INFORMASJON .....	88
8.2	ØKT INTERESSE FOR EN NY STANDARD.....	89
8.3	UTFORDRINGER.....	91
<b>9</b>	<b>KONKLUSJON</b> .....	<b>92</b>
	<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>94</b>
	<b>VEDLEGG</b> .....	<b>106</b>
	VEDLEGG 1: FORKORTELSER OG AKRONYMER .....	106
	VEDLEGG 2: INNBYGGERTALL I SKATTEPARADISER .....	107
	VEDLEGG 3: INNBYGGERTALL I OECDs MEDLEMSLAND .....	108

## Oversikt over tabeller og figurer

### Tabeller

TABELL 1: ULIKE INSTITUSJONERS LISTER OVER SKATTEPARADISER OG BESLEKTEDE BEGREPER.....	18
--	----

### Figurer

FIGUR 1: INNTEKTMULIGHETSKURVER.....	48
FIGUR 2: ANTALL SIGNERTE INFORMASJONSUTVEKSLINGSAVTALER BLANT GLOBAL FORUMS MEDLEMSLAND, PER ÅR OG AKKUMULERT, 2000-2013 (OECD, 2013D) .....	56
FIGUR 3: ANTALL SIGNERTE INFORMASJONSUTVEKSLINGSAVTALER I NORDEN, PER ÅR OG AKKUMULERT, 2000- 2013 (OECD, 2013D).....	70
FIGUR 4: ANTALL SENDTE FORESPØRSLER I NORDEN, AGGREGERT, 2009-2013 .....	73



---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for utredningen

På G20<sup>1</sup>-møtet i London den 2. april 2009 erklærte verdenslederne at «*banksekretessens tid er over*» (G20, 2009, egen oversettelse).<sup>2</sup>

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) hadde i forbindelse med dette møtet laget en liste hvor 82 jurisdiksjoner ble kategorisert etter sin fremgang i implementeringen av den internasjonale standarden for skatt. Med «implementering av internasjonal standard for skatt» menes, i all hovedsak, inngåelser av avtaler som bygger på OECDs avtalemodell om informasjonsutveksling i skattesaker. G20-lederne uttrykte støtte overfor OECDs arbeid på dette området. De erklærte at de ville iverksette sanksjoner mot skatteparadis og andre jurisdiksjoner<sup>3</sup> som ikke var villige til å forplikte seg til å inngå slike avtaler.

Dette førte til en stor økning i antall inngåtte bilaterale informasjonsutvekslingsavtaler mellom skatteparadis og andre jurisdiksjoner. Det eksisterer i dag omtrent 800 slike avtaler, hvorav de fleste bygger på OECDs avtalemodell om informasjonsutveksling i skattesaker.

Avtaler om informasjonsutveksling på forespørsel har av mange blitt omtalt som det fremste verktøyet for å bekjempe de skadelige strukturene i skatteparadisene og avdekke skatteunndragelser knyttet til eksistensen og bruken av disse. Andre har sagt seg sterkt uenige og argumentert for at det finnes andre verktøy som fungerer bedre. Vi ønsker med denne utredningen å gi et bidrag til denne debatten.

---

<sup>1</sup> «G20 er et forum for drøfting av problemstillinger i internasjonal økonomisk politikk. Deltakerne er regjeringene og sentralbankene i de største økonomiene i verden, samt EU, IMF og Verdensbanken. Forumet ble etablert i 1999» (NOU, 2009:19, s. 96).

<sup>2</sup> Dokumentet «London Summit – Leaders Statement» (G20, 2009) har ikke sidetall. Sitatet er hentet fra punkt 15.

<sup>3</sup> «En jurisdiksjon er en avgrensning som er basert på hvem som har domsmyndighet på rettsområder i det aktuelle geografiske området. Skatteparadis er i mange tilfeller etablert på begrensede geografiske områder som ikke har full selvstendighet. Eksempler på dette er Hongkong (som er en del av Kina) og de mange britiske «oversjøiske territoriene», som blant annet Caymanøyene og Jomfruøyene, o.s.v.» (NOU, 2009:19, s. 22).

## 1.2 Problemstilling

Den overordnede problemstillingen for masterutredningen er:

*Er de eksisterende informasjonsutvekslingsavtalene, initiert av OECD, tilstrekkelige for å bekjempe skatteparadiser og avdekke skatteunndragelser knyttet til eksistensen og bruken av disse?*

Dette besvarer vi skrittvis gjennom oppgaven ved spesielt å ta for oss følgende:

*1. Hvilke insentiver land, og særlig skatteparadiser, har til å utveksle informasjon*

Ved å presentere en modell knyttet til insentiver og informasjonsutveksling i internasjonal beskatning, belyser vi hva som teoretisk sett kan gjøre land interesserte i informasjonsutveksling, og mulighetsområdet for å lykkes med dette arbeidet.

*2. Om OECDs avtalemodell bidrar til effektiv informasjonsutveksling*

Gjennom en detaljert gjennomgang av artiklene i avtalemodellen, etterfulgt av en fremleggelse av dens styrker og svakheter, diskuterer vi i hvilken grad modellen bidrar til effektiv utveksling av informasjon og følgelig kan brukes som et verktøy for å bekjempe de skadelige strukturene i skatteparadisene.

*3. Betydningen av informasjonsutvekslingsavtaler for de nordiske landene*

Basert på svar fra en undersøkelse, gjennomført ved å sende ut spørsmål til de nordiske landene angående deres bruk av informasjonsutvekslingsavtaler, diskuterer vi i hvilken grad landene har benyttet disse avtalene på en effektiv måte og hvilket utbytte dette har gitt.

*4. Om det finnes andre alternativ som kan være bedre enn OECDs avtalemodell*

Gjennom en presentasjon av andre tiltak for effektiv informasjonsutveksling og ved å vise at det er økt interesse for en ny standard for utveksling av informasjon, diskuterer vi om det finnes bedre alternativ til de nåværende informasjonsutvekslingsavtalene.

## 1.3 Utredningens struktur

Utredningen er inndelt i 9 kapitler. Kapittel 1 består av denne innledningen. I kapittel 2 redegjøres det for hva som kjennetegner et skatteparadis. Dette gjøres gjennom en presentasjon av ulike definisjoner og avgrensninger, samt gjennom en beskrivelse av typiske strukturer man ofte finner der. Kapittel 3 omhandler virkningene skatteparadisene har på den globale økonomien. I kapittel 4 beskrives ulike aspekter ved informasjonsutveksling, og særlig insentivene forbundet med dette. Kapittel 5 fremstiller OECDs arbeid for effektiv utveksling av informasjon, med hovedvekt på deres avtalemodell om informasjonsutveksling i skattesaker. I kapittel 6 presenteres en undersøkelse om de nordiske landenes benyttelse av informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser. Her diskuteres det i hvilken grad landene har brukt disse avtalene på en effektiv måte og hvilket utbytte dette har gitt. I kapittel 7 gis det en presentasjon av ulike tiltak for mer effektiv utveksling av informasjon, mens det i kapittel 8 diskuteres om automatisk informasjonsutveksling kan være et bedre alternativ til de eksisterende avtalene. Kapittel 9 konkluderer.

## 2 Hva er et skatteparadis?

I dette kapittelet vil vi først redegjøre for begrepet «skatteparadis» ved å se på hvordan ulike institusjoner definerer og avgrensner dette. På bakgrunn av dette vil vi presentere en oversikt over ulike institusjoners lister over skatteparadiser, basert på deres definisjon av begrepet. Deretter vil vi gi en kort innføring i skatteparadisenes opprinnelse og historie, før vi til slutt kommer med en beskrivelse av typiske strukturer man ofte finner i skatteparadiser.

### 2.1 Definisjoner og avgrensninger

Det finnes ingen allment akseptert definisjon av begrepet «skatteparadis». Begrepet brukes derfor vanligvis ikke i folkeretten eller i nasjonale lovtekster, men forekommer i enkelte lovforslag der det tas sikte på å gi hjemmel for tiltak mot skadelige strukturer og mangel på informasjonsutveksling i skattesaker. Likevel er betegnelsen «skatteparadis» et velkjent og hyppig forekommende uttrykk i media, og brukes ofte synonymt med eller alternativt til «lukkede jurisdiksjoner», «sekretessejurisdiksjoner» og «offshore financial centres» (OFC) (NOU, 2009:19, s. 14).<sup>4</sup> I vår oppgave brukes begrepet «skatteparadis» som en fellesbetegnelse for alle disse alternative begrepene, da dette er mest brukt i norsk språk i dag.

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), Det internasjonale pengefondet (IMF), U.S. Senate og Tax Justice Network (TJN) har utarbeidet sine egne definisjonskriterier for hva som karakteriserer skatteparadiser, OFC'er, lukkede jurisdiksjoner og andre beslektede begreper. I det følgende gis en omtale av dette.

#### 2.1.1 Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD)

OECD<sup>5</sup> utarbeidet i 1998 rapporten «Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue» (OECD, 1998). Denne tar for seg skadelige skattepraksiser i form av skatteparadiser i ikke-medlemsland og skadelig favoriserende skatteregimer i OECD-landene og deres tilknyttede

---

<sup>4</sup> NOU 2009:19, *Skatteparadis og utvikling*, er en utredning om lukkede jurisdiksjoners funksjon i forhold til kapitalflukt fra utviklingsland.

<sup>5</sup> Les mer om OECD i kapittel 5.

---

jurisdiksjoner. I rapporten diskuteres kjennetegn både for å kunne identifisere skatteparadiser, og for å kunne identifisere skadelig favoriserende skatteregimer i jurisdiksjoner som ikke er skatteparadiser.

### *Identifisering av skatteparadiser*

OECD (1998) peker på følgende kjennetegn for å identifisere skatteparadiser:

#### *1. Ingen eller kun nominelle skatter*

I følge OECD (1998) er «ingen eller kun nominelle skatter» et nødvendig utgangspunkt for å skulle identifisere et skatteparadis, da dette er med på å gjøre skatteparadisene mer attraktive for utenlandske investorer. OECD mener likevel at det er kombinasjonen av dette og de følgende kjennetegnene som gjør at skatteparadisene er så skadelige for andre land.

#### *2. Mangel på effektiv informasjonsutveksling*

OECD (1998) påpeker at skatteparadiser ofte har lover eller regler som hindrer effektiv utveksling av relevant informasjon med andre myndigheter.

#### *3. Mangel på transparens*

OECD (1998) hevder at mangel på transparens i skatteparadiser, for eksempel i forbindelse med driften av de lovgivende, juridiske eller administrative bestemmelsene, vil gjøre det vanskeligere for myndigheter i andre land å få tilgang på informasjon.

#### *4. Ingen vesentlige aktiviteter*

OECD (1998) mener at fravær av aktivitet er et viktig kjennetegn, da dette indikerer at jurisdiksjonen forsøker å tiltrekke seg investeringer eller transaksjoner som kun er skattedrevne.

NOU (2009:19, s. 24) opplyser om at i en rekke skatteparadiser er 95-98 prosent av etablerte selskaper designet for aktiviteter som bare foregår i andre stater. Kjennetegnet «ingen vesentlige aktiviteter» ble imidlertid strøket av OECD i 2001. Dette ble begrunnet med at det kan være vanskelig å fastslå når og om en aktivitet egentlig er «vesentlig» (OECD, 2001, s. 10).

### *Identifisering av skadelig favoriserende skatteregimer*

OECD (1998) peker på følgende kjennetegn for å identifisere og vurdere skadelig favoriserende skatteregimer i jurisdiksjoner som ikke er skatteparadiser:

#### *1. Ingen eller lave effektive skattesatser*

I følge OECD (1998) er dette et nødvendig utgangspunkt for å skulle undersøke om et favoriserende skatteregime er skadelig. Svært lave eller ingen effektive skattesatser kan oppstå fordi skattesatsen i seg selv er veldig lav, eller på grunn av måten et land definerer skattegrunnlaget som skattesatsen anvendes på. OECD mener likevel at det er kombinasjonen av dette og de følgende kjennetegnene som karakteriserer et skadelig favoriserende skatteregime.

#### *2. «Inngjerding» av regimer*

Dette kjennetegnet innebærer at regimet «gjerder inn» deler av sitt skattesystem slik at utlendinger oppnår gunstigere skattevilkår enn innlendinger. På denne måten lager regimet lover og regler som i praksis har virkninger i andre stater.

#### *3. Mangel på transparens*

Dette kjennetegnet er sammenfallende med kjennetegn 3 under avsnittet «Identifisering av skatteparadiser», over.

#### *4. Mangel på effektiv informasjonsutveksling*

Dette kjennetegnet er sammenfallende med kjennetegn 2 under avsnittet «Identifisering av skatteparadiser», over.

### *OECDs lister over skatteparadiser og potensielt skadelig favoriserende skatteregimer*

På bakgrunn av kriteriene nevnt over utformet OECD lister over skatteparadiser og potensielt skadelig favoriserende skatteregimer. Disse listene ble offentliggjort i 2000 gjennom rapporten «Towards Global Tax Co-operation» (OECD, 2000). OECD identifiserte 41 mulige skatteparadiser og 47 potensielt skadelig favoriserende skatteregimer i 20 OECD-land. Seks av de identifiserte skatteparadisene forpliktet seg imidlertid til samarbeid, slik at

---

denne listen ble redusert til 35 land (OECD, 2000).<sup>6</sup> OECD sin liste over skatteparadisener vises i Tabell 1 i avsnitt 2.1.5.

### 2.1.2 Det internasjonale pengefondet (IMF)

IMF<sup>7</sup> har ikke hatt et direkte fokus på skatteparadisener, da deres arbeid har vært rettet mot OFC-er. Organisasjonen har ingen klar definisjon på et OFC, men har i flere sammenhenger kommet med ulike kjennetegn for å identifisere slike jurisdiksjoner. I et arbeidsdokument, «Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition», publisert av IMF i 2007, ble OFC definert på følgende måte:

*OFC er et land eller en jurisdiksjon som tilbyr finansielle tjenester til utlendinger på en skala som er uforenlig med størrelsen og finansieringen av den innenlandske økonomien (IMF, 2007, s. 7, egen oversettelse).*

Organisasjonens nåværende arbeid overfor OFC-er er hovedsakelig en videreføring av et program som ble startet i 2000, «The Offshore Financial Center Assessment Program», hvor IMF inviterte OFC-jurisdiksjoner til individuelle vurderinger av jurisdiksjonens regler og systemer for finanstilsyn og finansiell stabilitet, samt rapportering av statistikk. Dette programmet ble i 2008 integrert i programmet «The Financial Sector Assessment Program».

I forbindelse med denne integreringen publiserte IMF en rapport med en liste over 46 jurisdiksjoner som ble invitert til samarbeid om tilsyn og hvitvasking, og til å rapportere data (IMF, 2008). Dette er ikke en offisiell liste over OFC-jurisdiksjoner, men kan være en indikator på hvilke jurisdiksjoner IMF mener faller innenfor denne kategorien. IMF sin liste over OFC-jurisdiksjoner vises i Tabell 1 i avsnitt 2.1.5.

### 2.1.3 U.S. Senate

U.S. Senate introduserte i februar 2007 lovforslaget «Stop Tax Haven Abuse Act», med den hensikt å bekjempe skatteunndragelse gjennom bruken av skatteparadisener og andre lukkede

---

<sup>6</sup> Landene som forpliktet seg til å samarbeide var Bermuda, Caymanøyene, Kypros, Malta, Mauritius og San Marino (OECD, 2000, s. 29).

<sup>7</sup> IMF ble opprettet i 1944 og består i dag av 188 medlemsland. Hovedformålet med organisasjonen er å sikre stabilitet og forutsigbarhet i verdensøkonomien.

jurisdiksjoner. Dette lovforslaget har blitt revidert og fremmet flere ganger, senest i september 2013, men har enda ikke blitt vedtatt (Levin, 2007; Levin, 2013).

Forslaget fra 2007 inneholder blant annet definisjoner på «lukkede jurisdiksjoner» og en tilhørende liste på 34 jurisdiksjoner som blir karakterisert som lukkede. Hovedkriteriet for karakteriseringen er:

*En jurisdiksjon faller inn under betegnelsen «lukket jurisdiksjon» dersom jurisdiksjonen har sekretessebestemmelser eller praksis i sin selskaps-, forretnings-, bank- eller skattelovgivning som, etter finansministerens vurdering, begrenser USAs mulighet til å innhente informasjon som er nødvendig for gjennomføringen av denne loven (Stop Tax Haven Abuse Act, 2007, s. 6, egen oversettelse).*

I teksten over må «denne loven» tolkes som skatteregler som regulerer amerikaneres kapitalinntekter i utlandet. Listen over de lukkede jurisdiksjonene er ikke basert direkte på kriteriene i lovforslaget, men er identisk med et utvalg av jurisdiksjoner som skattemyndighetene i USA ba domstolene om å kreve innsyn i når det gjaldt amerikaneres bruk av kredittkort. Myndighetene hadde begrunnet mistanke om at amerikanere brukte disse jurisdiksjonene til å unndra skatt (NOU, 2009:19, s. 18). U.S. Senate sin liste over lukkede jurisdiksjoner vises i Tabell 1 i avsnitt 2.1.5.

#### **2.1.4 Tax Justice Network (TJN)**

TJN<sup>8</sup> har ingen offisiell definisjon på et skatteparadis, men på deres hjemmeside heter det følgende:

*Skatteparadis er land eller områder som kjennetegnes ved at de har forskjellige skattesystemer for lokale innbyggere og utlendinger. Skatteparadis tilbyr ikke bare utlendinger lav eller ingen skatt, men også anonymitet og enkle, raske og fleksible regler for registrering. Dette er en grunn til at de også går under navnet «lukkede jurisdiksjoner». (TJN – Norge, 2013).*

TJN publiserte i 2007 orienteringsdokumentet «Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres». Dette dokumentet sammenlikner ulike lister over skatteparadiser og

---

<sup>8</sup> Les mer om TJN i avsnitt 7.3.1.



---

OFCer, og avklarer kriteriene som ble brukt for å lage listene. På bakgrunn av dette presenterer de også sin egen liste over skatteparadiser. Denne listen inkluderer alle jurisdiksjoner på OECDs liste over skatteparadiser, samt jurisdiksjoner på OECD sin liste over potensielt skadelig favoriserende skatteregimer fra 2000. TJN utvidet listen til også å inneholde andre jurisdiksjoner som ble anbefalt på nettsider som markedsfører skatteplanlegging (TJN, 2007). TJN sin liste over skatteparadiser vises i Tabell 1 i avsnitt 2.1.5.

### **2.1.5 Oversikt over ulike institusjoners lister over skatteparadiser og beslektede begreper**

Ut fra egne definisjonskriterier, omtalt i avsnitt 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3 og 2.1.4, har institusjonene OECD, IMF, U.S. Senate og TJN utarbeidet lister over jurisdiksjoner de mener kan klassifiseres som skatteparadiser, herunder også lukkede jurisdiksjoner og OFCer. Disse listene er samlet i Tabell 1, under.

Tabell 1, under, viser at variasjonen i de ulike organisasjonenes definisjoner også gir stor variasjon i hvilke jurisdiksjoner som blir karakterisert som skatteparadiser. Jurisdiksjonene som er inkludert på *alle* de fire listene er relativt små jurisdiksjoner eller områder, med en gjennomsnittlig populasjon på under 300 000 innbyggere.<sup>9</sup> TJN sin liste er langt mer omfattende enn de andre listene, og inkluderer også relativt folkerike jurisdiksjoner som Sveits, Nederland, Sør-Afrika og Somalia. I tillegg er London og New York, to av de største finanssentrene i verden, inkludert på denne listen. TJN er likevel ikke alene om å definere disse finanssentrene som skatteparadiser, da det er flere som hevder at disse stedene fungerer som skatteparadiser eller er viktige deltagere i det globale offshoresystemet. Dette er omtalt i flere publikasjoner, blant annet i Shaxson (2011) og i Chavagneux, Murphy & Palan (2010).

---

<sup>9</sup> Se Vedlegg 2: Innbyggertall i skatteparadiser.

Tabell 1: Ulike institusjoners lister over skatteparadiser og beslektede begreper

	OECD (2000)	IMF (2008)	U.S. Senate (2007)	TJN (2007)
Alderney*	✓		✓	✓
Andorra	✓	✓		✓
Anguilla	✓	✓	✓	✓
Antigua og Barbuda	✓	✓	✓	✓
Aruba	✓	✓	✓	✓
Bahamas	✓	✓	✓	✓
Bahrain	✓	✓		✓
Barbados	✓	✓	✓	✓
Belgia				✓
Belize	✓	✓	✓	✓
Bermuda		✓	✓	✓
De britiske Jomfruøyene	✓	✓	✓	✓
Campagna Romana (Italia)**				✓
Caymanøyene		✓	✓	✓
Cookøyene	✓	✓	✓	✓
Costa Rica		✓	✓	✓
Dominica	✓	✓	✓	✓
Dubai				✓
Frankfurt (Tyskland)				✓
Gibraltar	✓	✓	✓	✓
Grenada	✓	✓	✓	✓
Guernsey*	✓	✓	✓	✓
Hongkong		✓	✓	✓
Ingusjetia (Russland)				✓
Irland		✓		✓
Island				✓
Jersey	✓	✓	✓	✓
Kypros		✓	✓	✓
Labuan (Malaysia)		✓		✓
Latvia			✓	
Libanon		✓		✓
Liberia	✓			✓
Liechtenstein	✓	✓	✓	✓
London (Storbritannia)				✓
Luxembourg		✓	✓	✓
Macao		✓		✓
Madeira (Portugal)				✓
Maldivene	✓			✓
Malta		✓	✓	✓
Man	✓	✓	✓	✓
Marianene				✓
Marshalløyene	✓	✓		✓
Mauritius		✓		✓

	OECD (2000)	IMF (2008)	U.S. Senate (2007)	TJN (2007)
Melilla (Spania)				✓
Monaco	✓	✓		✓
Montserrat	✓	✓		✓
Nauru	✓	✓	✓	✓
Nederland				✓
De nederlandske Antiller	✓	✓	✓	✓
New York (USA)				✓
Niue	✓	✓		✓
Palau		✓		✓
Panama	✓	✓	✓	✓
Samoa	✓	✓	✓	✓
São Tome og Príncipe				✓
Sark*	✓		✓	✓
Seychellene	✓	✓		✓
Singapore		✓	✓	✓
Somalia				✓
St. Kitts og Nevis	✓	✓	✓	✓
St. Lucia	✓	✓	✓	✓
St. Vincent og Grenadinene	✓	✓	✓	✓
Sveits		✓	✓	✓
Sør-Afrika				✓
Taipei (Taiwan)				✓
Tel Aviv (Israel)				✓
Tonga	✓			✓
Trieste (Italia)**				✓
Turks- og Caicosøyene	✓	✓	✓	✓
Den tyrkiske republikk Nord-Kypros				✓
Ungarn				✓
Uruguay				✓
US Jomfruøyene	✓			✓
Vanuatu	✓	✓	✓	✓
<b>Sum</b>	<b>37</b>	<b>46</b>	<b>36</b>	<b>72</b>

\* På de opprinnelige listene til OECD (2000), U.S. Senate (2007) og TJN (2007) er Alderney, Guernsey og Sark slått sammen.

\*\* På den opprinnelige listen til TJN (2007) er Campagna Romana (Italia) og Trieste (Italia) slått sammen.

## 2.2 Opprinnelse og historie

Skatteparadisener kan spores tilbake til slutten av 1800-tallet i USA, i henholdsvis New Jersey og Delaware. Disse delstatene innså at de kunne lokke selskaper fra nabostater ved å tilby skattefordeler og liberale lover for registrering av selskaper (TJN – Norge & Changemaker, 2012, s. 12).

De første virkelige store tilfellene av internasjonal skatteplanlegging fant sted i Storbritannia på begynnelsen av 1900-tallet. Det særegne britiske fenomenet, hvor det skilles mellom hvor man har registrert sin skattebopel og hvor man har sitt faktiske hjemsted, gjorde det mulig å unngå skatt. Dette gjennom benyttelse av offshorestiftelser etablert på Jersey og andre kanaløyer. På 1920-tallet introduserte Storbritannia flere lover som gjorde skatteplanlegging enda enklere. Det ble fastslått at et britisk selskap ikke behøvde å betale skatt til Storbritannia dersom virksomheten skjedde i utlandet og styremøtet ble avholdt der. Det at det skilles mellom hvor et selskap er registrert og hvor det er skattepliktig, ses på som fundamentet i skatteparadisfenomenet (TJN – Norge & Changemaker, 2012, s. 12).

Skillet mellom skatteplikt og bosted ble forsterket på 1930-tallet da Sveits begynte å tilby statsborgerskap til utlendinger. De nye statsborgerne trengte ikke å rapportere informasjon om inntekter og formue til myndighetene i landet, de måtte kun betale en forhåndsbestemt skatt i året som ikke varierte med inntekt. Sveits fastsatte i samme tiår en lov, som tidligere hadde vært en norm, om bankhemmelighold. Denne loven forhindret myndigheter i alle land, inkludert Sveits, å få tilgang på informasjon om konti i sveitsiske banker (TJN – Norge & Changemaker, 2012, s. 12).

Disse tre pilarene; New Jersey og Delawares liberale lover, Storbritannias skille mellom skatteplikt og boplikt og Sveits' bankhemmelighold, har senere blitt kopiert av andre jurisdiksjoner. Siden 1970-tallet har det vært sterk vekst i antall skatteparadisener og de har inntatt en sentral rolle i verdensøkonomien. Dette har skapt en rekke utfordringer for myndigheters evner til opprette rettferdige skattesystemer (Palan, 2009).

---

## 2.3 Typiske strukturer

Skatteparadiser har spesielle lov- og selskapsstrukturer som legger til rette for at individer og selskaper kan oppføre anonymt, unndra skatt og begå lovbrudd i andre stater. Disse skadelige strukturene vil bli beskrevet i det følgende.

### 2.3.1 Sekretesslovgivningen

Både TJN - Norge (2013) og NOU (2009:19, s. 22) definerer *sekretesse* som sterke restriksjoner på innsyn, tilslørende selskaps- og truststrukturer og mangel på offentlige registre. De påpeker at dette er et sentralt trekk ved lovgivningen i skatteparadiser.

Enhver fri stat har rett til å bestemme hvilke lover og regler som skal gjelde innenfor eget jurisdiksjonsområde. Dette er nedfelt i prinsippet om suverenitet, som sier at «... en stat har eksklusivt herredømme over sitt territorium og eksklusiv rett til å utøve myndighet der, for eksempel når det gjelder å vedta og å håndheve lover og andre regler» (St.meld. nr 22 (2008-2009), s.20). Flere land har imidlertid utviklet lover og regler som undergraver andre lands skattesystemer ved at de skjuler inntekter fra aktiviteter som i realiteten foregår utenfor deres eget jurisdiksjonsområde. Et eksempel på dette er når et skatteparadis skjuler inntekt som egentlig skulle vært skattlagt i landet der personen er bosatt, eller der selskapet egentlig drives. Nettopp det at et lands lover og regler kan brukes til å unngå skattelover og reguleringer i andre jurisdiksjoner, er i følge TJN (2007) et sentralt trekk ved skatteparadiser. Selv om alle stater har lover og regler for å beskytte viktige private og offentlige interesser i samfunnet, skiller skatteparadiser seg ut ved måten disse lovene og reglene er innrettet på (NOU, 2009:19, s. 15).

NOU (2009:19, s. 23-25) hevder at sekretessreglene har to hovedelementer. *For det første*, finnes det ingen, eller kun svært begrenset, offentlig tilgjengelig informasjon om virksomhet som drives og hvem som står bak. Skatteparadiser har egne regler for selskap som ikke driver sin virksomhet eller er skattepliktige der. Dermed faller en stor del av informasjonsbehovet til lokale myndigheter og andre lokale aktører bort. Skatteparadiser tar ikke hensyn til at de som har behov for informasjon om disse virksomhetene er myndigheter og aktører i andre land. De har gjort lagring av informasjon om virksomheten og eierskap til en frivillig sak for de som forvalter og eier disse virksomhetene. *For det andre*, er muligheten til å få innsyn i den informasjonen som måtte finnes, sterkt begrenset av

vilkårene for innsyn. Selv om det har blitt inngått avtaler om informasjonsutveksling, kan prosessen med å få tak i denne informasjonen bli svært kostbar og tidskrevende. Eksempelvis har OECDs avtalemotell om informasjonsutveksling fra 2002, som ligger til grunn for de fleste bilaterale avtaler om informasjonsutveksling i skattesaker, spesifikke regler for hvordan man skal be om informasjon.<sup>10</sup> Forespørselen må inkludere en rekke opplysninger, som blant annet; identiteten på personen som etterforskes, en spesifisering av informasjonen som forespørres og de skattemessige grunnene til at det bes om informasjon. Dette er ofte vanskelig, fordi grunnen til at man sender en forespørsel nettopp er fordi man mangler nødvendig informasjon i utgangspunktet. Dessuten er ikke den forespurte parten forpliktet til å overføre opplysninger, som verken myndighetene eller personer som befinner seg i jurisdiksjonen besitter eller har kontroll over, og det finnes ingen straffesanksjoner ved å bryte tidsfristen eller ikke å svare. Dersom det gis innsyn, kan uansett verdien av dette være begrenset, fordi det ofte ikke foreligger regnskaps- eller oppbevaringsplikt i skatteparadiser. Verdien av muligheten for innsyn vil også reduseres i de tilfeller hvor eiere flytter selskapet og selskapets dokumenter til et annet skatteparadis før man har rukket å hente ut noe særlig informasjon.

Et annet element ved sekretessreglene omhandler bankhemmelighold. I mange skatteparadiser er det spesielle lovbestemmelser som forsterker taushetsplikten ansatte i banker og andre finansinstitusjoner har om kundeforhold, og slik hindrer egne skattemyndigheter i å få innsyn i viktig informasjon (NOU, 2009:19, s. 15).

### **2.3.2 Særegne selskapsstrukturer**

#### *International Business Companies (IBC)*

Skatteparadiser har egne lover eller regler for særskilte typer selskap. I deres lovverk har slike selskaper betegnelser som blant annet «international business company» (IBC), «exempted company» og «global business company». Dette er selskaper som etter loven utelukkende, eller i det alt vesentlige, skal virke i andre stater. Felles for de internasjonale selskapene er at de ofte blir gitt en rekke fritak eller «friheter» fra plikter, som vanligvis er pålagt selskaper med begrenset ansvar.

---

<sup>10</sup> Les mer om OECDs avtalemotell om informasjonsutveksling relatert til skattesaker i avsnitt 5.3.

---

De mest sentrale fritakene er:

- Fritak fra plikten til å betale skatter og avgifter
- Fritak fra plikten til å utarbeide regnskaper
- Fritak fra revisjonsplikt
- Fritak fra plikten til å oppbevare regnskapsdokumentasjon
- Fritak fra plikten til å registrere og offentliggjøre eierskap (aksjonærregistrering)
- Frihet fra plikten til å avholde styremøter lokalt
- Mulighet til å redomisere (flytte) selskapet
- Mulighet til å tilsløre selskapsnavn og operere med virtuelle adresser

Disse fritakene har i praksis bare positive virkninger for eierne av selskapene, men negative virkninger for offentlige og private interesser i andre stater hvor virksomheten faktisk foregår (NOU, 2009:19, s. 27). Det er viktig for skatteparadisier å tiltrekke seg utenlandske registreringer, da det er gjennom registrerings- og forvaltningsgebyrene, som selskapene betaler, skatteparadisene får inntektene sine fra. Denne måten å tjene penger på blir gjerne omtalt som *skatteparadisenes forretningsmodell* (NOU, 2009:19, s. 9).

### *Truster*

En *trust* er en avtale mellom parter om forvaltning av en formue. Forvalterne av trusten («trustees») er de formelle og legale eierne av trusten, og har forpliktet seg til å råde over formuen i samsvar med stifternes instruksjer. De som er utpekt til å motta utdeling og nyte godt av trustens midler kalles benefisientene («beneficial owners» eller «equitable owners»), og kan enten være identiske med stifterne eller andre personer stifterne ønsker å begunstige. Forvalterne skal altså ikke ivareta egne interesser, men forvalte formuen til beste for benefisientene i samsvar med trustens bestemmelser. Dersom stifterne ønsker det, kan det også innsettes en beskytter («protector») som skal sørge for at forvalterne av trusten opptrer i samsvar med avtalen (NOU, 2009:19; Anker, 2013).

Selv om trustforvalterne er de formelle og legale eierne av trustens midler, inngår ikke midlene i deres egen formuesmasse. De er derfor ikke skattepliktige for midlene, og deres personlige kreditorer eller eventuelle konkursbo får ikke dekning i midlene fra trusten. Dersom trusten er riktig konstruert, skal heller ikke trustmidlene inngå i benefisientenes private formuesmasse før de formelt mottar utdelinger. Først da blir de skattepliktige for midlene (NOU, 2009:19; Anker, 2013).

Fremtidige utbetalinger fra trusten vil altså ikke påvirke benefisientenes nåværende formue, gitt at benefisientene ikke har kontroll over trusten. En interessant implikasjon av dette er at i perioden fra midlene har blitt gyldig overført til trusten, men før benefisientene offisielt har mottatt midlene, lever trustmidlene sitt eget liv med selvstendige rettigheter og plikter. En trust er likevel ikke en egen juridisk enhet eller et rettssubjekt, slik som for eksempel en norsk stiftelse som er selveiende, og kan derfor normalt ikke være part i et søksmål.<sup>11</sup> Ettersom trustforvalterne innehar det legale eierskapet, kan de saksøke eller saksøkes på vegne av trusten. Reiser forvalterne søksmål, er det benefisientene som sitter med risikoen og må ta både de positive og negative konsekvensene av utfallet (NOU, 2009:19, s. 39).

Forvalterne av trusten kan ikke beslutte utdelinger til seg selv, med mindre det følger av trustavtalen, eller de selv også er oppført som benefisienter. Forutsetningen for dette er at de ikke har noen påvirkning, verken direkte eller indirekte, på utdelingene. Ofte er det likevel slik at benefisientene har den reelle kontrollen og instruksjonsmyndigheten over trusten, selv om formelle dokumenter viser noe annet (NOU, 2009:19, s. 39).

### **Misbruk av truster**

Selv om truster også kan benyttes til mange nyttige formål, er det tilfellene av misbruk som er av særlig interesse i denne sammenheng. NOU (2009:19, s. 40) påpeker at for å kunne misbruke en trust, er det vesentlig å holde trustens eksistens og det reelle rådighetsforholdet hemmelig. Utad gis det inntrykk av at det er forvalterne som har kontrollen over trustmidlene, selv om makten i realiteten ligger hos benefisientene. Benefisientene kan for eksempel beholde kontrollen ved å få forvalterne til å undertegne et udatert oppsigelsesbrev, som gjøres effektivt dersom benefisientene ønsker å bli kvitt forvaltere som ikke gjør det de blir bedt om. Forvaltere i skatteparadisbaserte truster er derfor helt avhengige av tillit. Den får de ikke hvis de ikke etterkommer klientenes ønsker. Stifterne og forvalterne lager derfor ofte ønskebrev som inneholder ønsker, i motsetning til instruksjer, til forvalterne. Disse ønskene følges som regel alltid, så lenge de ligger innenfor rammene av trustavtalen.

Trustene etableres ofte som øverste eier av et eller flere underliggende selskaper, og verken trustene eller trustenes benefisienter blir registrert i offentlige registre. Dette gjør det svært vanskelig for skattemyndighetene og andre aktører å få tilgang til informasjon om hvilke

---

<sup>11</sup> Se eksempelvis Luganokonvensjonen artikkel 5, sjette ledd.



truster som finnes, hvordan trustavtalen er formulert, de reelle mottakerne av trustmidlene og til hvilke verdier som egentlig ligger skjult. Dersom forvalteren i tillegg er advokat, blir det ofte hevdet at trustens forvaltning er underlagt advokatens taushetsplikt. Slik kan for eksempel et selskap som er registrert i et skatteparadis, men som har sin operasjonelle aktivitet i et annet land, unndra skatt ved å skjule det reelle eierforholdet og hva slags inntekter, formue og gjeld de har (NOU, 2009:19; TJN – Norge, 2013).

## 3 Virkninger av skatteparadiser

Dette kapitlet omhandler de virkningene skatteparadiser har på den globale økonomien. Selv om det er en bred internasjonal enighet om at skatteparadiser bør bekjempes, velger vi å gi en presentasjon av argumenter som både taler for og imot den type strukturer som ofte kjennetegner skatteparadiser. Til slutt kommer vi med en oversikt over ulike estimater på hvor store verdier som ligger skjult i, eller strømmer gjennom, skatteparadiser.

### 3.1 Positive virkninger

#### 3.1.1 Omgåelse av ineffektiv skattepolitikk

Schjelderup (2011, s. 3) hevder at enkelte gir uttrykk for at skatteparadisene er nyttige fordi de bidrar til at aktører kan omgå ineffektive politiske løsninger knyttet til skattepolitikken i eget hjemland. En vanlig antagelse er at deler av skattepolitikken ikke godt nok innrettes etter hvor skattesensitivt skattefundamentene er. Skatteparadisene bidrar dermed til å gjøre politikken mer effektiv fordi skatteyder kan unngå skattlegging av skattesensitiv inntekt.

#### 3.1.2 Gunstig skattekonkurransen

I følge NOU (2009:19, s. 50), mener enkelte at det er en underliggende tendens i et politisk system at skattenivået settes for høyt. Dette synspunktet har opphav i ideen om at politikere ikke fullt ut er opptatt av å tjene velgernes beste, men har private interesser knyttet til et høyere skattenivå. I en slik situasjon kan skatteparadisene, med ingen eller lave skatter, bidra til å holde skattene i andre land på et lavere nivå. Dette fordi andre land vil miste en del av skattegrunnet til skatteparadisene hvis de setter skattenivået for høyt. På den måten disiplinere skatteparadisene politikerne, slik at de ikke øker skattenivået utover det som er ønskelig fra velgernes side.

I artikkelen «Hyller skatteparadisene» i nettavisen E24 den 2. mars 2008 uttalte Fremskrittspartiets stortingsrepresentant Gjermund Hagesæter følgende: «Hvis vi ikke hadde hatt skatteparadiser og lavskatteland hadde vi hatt et langt høyere skattenivå i dag». I samme intervju uttalte han også at: «Hovedpoenget med skatteparadisene er ikke hemmelighold, men sunn skattekonkurransen» (Gedde-Dahl, 2008).

### 3.1.3 Unngåelse av dobbeltbeskatning

Shaxson (2010) opplyser om at noen mener skatteparadiser bidrar til at selskaper ikke må betale dobbelt skatt på samme inntekt. I artikkelen «NHO forsvarer skatteparadis» i nettavisen E24 den 15. desember 2009, uttalte NHO direktør Petter Haas Brubakk følgende: *«Problemet for mange norske selskaper som driver virksomhet ute, er dobbeltbeskatning. Hvis selskaper registreres i land med liten eller ingen skatt, reduseres sjansen for dobbelt beskatning»*. Samtidig avviste han at dette handler om å unndra skatt (Gedde-Dahl, 2008).

### 3.1.4 Økte investeringer i høyskatteland

Desai, Foley & Hines (2006, referert i NOU, 2009:19, s. 51) argumenter for at skatteparadiser kan bidra til økt aktivitet i høyskatteland. De hevder at skatteparadiser kan bidra til økt investeringsnivå dersom investorer kan flytte skattbart overskudd i et høyskatteland til et skatteparadis. Dette vil øke den effektive avkastningen på investeringer i høyskatteland og dermed gjøre dem mer attraktive for videre investeringer. Alternativt, ytrer de at bruken av skatteparadiser kan gi opphav til skattekreditter som vil senke den effektive skattesatsen på investeringer i høyskatteland.

### 3.1.5 Kostnadseffektiv håndtering av transaksjoner og lav risiko for investorer

NOU (2009:19) viser til Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund) sine begrunnelser på hvorfor fondene som de investerer i, ofte er lokalisert i skatteparadiser. Norfund (2009, referert i NOU, 2009:19, s.79) argumenterer for at det ikke er sekretessen som gjør skatteparadisene attraktive som lokaliseringssteder for fondene, men heller det at skatteparadisene ofte tilbyr:

- sikker og kostnadseffektiv håndtering av transaksjoner mellom investorers hjemland og bedriftene som fondet investerer i
- et godt og stabilt juridisk rammeverk spesielt tilpasset finanssektorens behov
- ordninger som hindrer unødig beskatning i tredjeland
- politisk stabilitet

Med dette mener de at investeringer i fond som er lokalisert i skatteparadiser sikrer en kostnadseffektiv håndtering av transaksjoner og gir lav risiko for investorer.

## 3.2 Negative virkninger

### 3.2.1 Skadelig skattekonkurransse

Enkelte mener at all skattekonkurransse er sunn, fordi den bringer skattenivået nedover. Motstandere av dette frykter at skattekonkurransen vil lede til et «kappløp mot bunnen», hvor skattesatsene blir så lave at land med en stor offentlig sektor må kutte dramatisk i sitt velferdstilbud og slik rive bort selve grunnlaget for velferdsstaten (NOU, 2009:19, s. 46).

Skatteparadisene har bidratt til å forsterke den internasjonale skattekonkurransen ved å tilby sekretesseregler og hemmelighold kombinert med nullskatteregimer. Skatteparadisenes fremste konkurranseparametre er at de tilbyr skattemessig tilhørighet uten at investorer eller selskaper trenger å ha reell aktivitet der, kombinert med instrumenter som hindrer innsyn og sikrer anonymitet, slik at man unngår å betale skatt i eget hjemland. «Dette er ikke skattekonkurransse i tradisjonell forstand, men konkurranse om å tilby kombinasjonen lav skatt og skatteunndragelsesteknologi. Lav skatt er et lokkemiddel som benyttes for å kunne ta seg betalt for å selge skatteunndragelsesteknologi» (NOU, 2009:19, s. 47).

### 3.2.2 Økt samfunnsøkonomisk effektivitetstap

De fleste former for skatter som benyttes, er såkalt vridende skatter. Slike skatter skaper et effektivitetstap ved at tilpasningen til både bedrifter og arbeidstakere avviker fra hva som er den mest effektive utnyttelsen av ressursene, sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Effektivitetstapet ved skattefinansiering er normalt sett mindre desto *lavere* skattesatsene er og desto *bredere* skattegrunnlaget er. Skattekonkurransen har ført til økt skatt på immobile skattegrunnlag og lavere skatt på mobile. Man har spesielt sett et fall i skattene på kapitalinntekt, som har blitt kompensert ved høyere skatter på andre skattegrunnlag. Skatteparadisene bidrar til økt effektivitetstap ved at skattegrunnlaget blir redusert, og derfor tvinger fram høyere skatter på det nåværende skattegrunnlaget (NOU, 2009:19, s. 46-47).

### 3.2.3 Ineffektiv allokering av investeringer

Private investorer er ikke opptatt av hva som gir den høyeste samfunnsøkonomiske avkastningen, altså hvor avkastningen *før* skatt er størst, men tilpasser seg heller der avkastningen *etter* skatt er størst. Jo større avstanden mellom disse to tilpasningene er, desto større blir effektivitetstapet i økonomien. NOU (2009:19, s. 47) hevder at skatteparadisene

---

kan bidra til å øke denne avstanden, fordi atferden til investorene endres som følge av at visse investeringer muligens blir mer lønnsomme etter skatt når de kan gjennomføres via skatteparadiser. De hevder videre at skatteparadisenes nullskatteregime kan bidra til at investeringer som ikke ville blitt gjennomført under et vanlig skatteregime, blir gjennomført likevel. Slik svekkes den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av de investeringene som faktisk blir gjennomført, og man får lavere verdiskapning for samfunnet totalt sett.

### **3.2.4 Tilrettelegger for korrupsjon**

Schjelderup (2011, s. 8) påpeker at mangelen på effektive tilsynsorganer og reguleringer i skatteparadiser gjør det attraktivt å bruke slike land for transaksjoner knyttet til korrupsjon. Han opplyser om at «Siden lovverket i sekretessejurisdiksjoner er laget for å sikre anonymitet, bidrar det til å senke terskelen for korrupsjon og økonomisk kriminalitet fordi lovverket reduserer sjansen både for å bli tatt og for at verdier skal bli beslaglagt».

### **3.2.5 Enkelt å opprette selskaper og bankkonti under falsk eller skjult identitet**

Å kunne etablere selskaper og bankkonti under falsk eller skjult identitet, er svært attraktivt for personer og selskaper som ønsker å unndra skatt, hvitvaske penger eller begrense sitt økonomiske ansvar (NOU, 2009:19, s. 21).

Flere påpeker at det er svært enkelt å opprette selskaper i skatteparadiser (Schjelderup 2011; NOU, 2009:19). NOU (2009:19) beskriver eksempelvis lovverket på Mauritius, en jurisdiksjon som av mange betegnes som et skatteparadis.<sup>12</sup> Mauritius har spesielle regler for selskaper som bare skal virke i andre stater. Disse selskapene er gitt en rekke fritak, som for eksempel fritak fra regnskapsplikt, oppbevaringsplikt og plikt til å benytte revisor. NOU (2009:19, s. 84) understreker at «det er vid adgang til å flytte selskaper relativt enkelt ut og inn av Mauritius».

Jason Sharman, en professor ved Griffith University i Australia, viste gjennom en undersøkelse hvor enkelt det er å opprette selskaper og bankkonti under falsk eller skjult identitet. Av 45 forsøk spredt over 22 land, både i land som ofte klassifiseres som skatteparadiser, men også i svært respekterte OECD-land, lyktes han hele 17 ganger. Det

---

<sup>12</sup> Mauritius er på listen over skatteparadiser til både IMF (2008) og TJN (2007). Se Tabell 1 i avsnitt 2.1.5.

som imidlertid kom mest overraskende på mange, var at 13 av disse vellykkede forsøkene fant sted i OECD-land (The Economist, 2009). Dette understreker det faktum at det også i mange andre land, ikke bare de som regnes som skatteparadiser, finnes regler og praksis som er godt egnet til å begå ulike typer kriminalitet.

### **3.2.6 Ulovlig internprising og internasjonal gjeldsskifting**

Ulovlig internprising og internasjonal gjeldsskifting er to strategier multinasjonale selskaper benytter seg av for å unngå skatt.<sup>13</sup> Før vi går nærmere inn på dette, er det viktig å presisere forskjellen mellom begrepene skatteplanlegging, skatteunndragelse og skatteunngåelse:

*Skatteplanlegging* er lovlige metoder som benyttes både av personer og selskaper for ikke å betale mer skatt enn nødvendig. *Skatteunndragelse* er ulovlige aktiviteter foretatt av personer og selskaper med den hensikt å minimere skatteinnbetalingene. *Skatteunngåelse* befinner seg i gråsonen mellom begrepene skatteplanlegging og skatteunndragelse og er aktiviteter som er i tråd med lovens bestemmelser, men i strid med lovens hensikt. Selskaper utnytter smutthull i loven, ved bruk av komplekse metoder og selskapsstrukturer, med den hensikt å unngå skatt. Gjennom å utnytte de smutthull som finnes i skattesystemet, betalte eksempelvis Apple kun 3,2 prosent skatt internasjonalt i 2011 (Knudsen, 2012), mens Google lenge hadde en skatteprosent på kun 2,4 prosent (Nilsen, 2010). Mange vil hevde at både internprising og internasjonal gjeldsskifting faller inn under kategorien skatteunngåelse. Dette er blant annet omtalt i Chavagneux, Murphy & Palan (2010).

#### *Ulovlig internprising*

Ulovlig internprising innebærer at multinasjonale selskaper overfører inntekt mellom ulike konsernheter i ulike land, gjennom å prise interne transaksjoner forskjellig fra vanlig markedspris eller fra den pris man ville tatt ovenfor uavhengige aktører (NOU, 2009:19, s. 64). Ved å overprise transaksjoner fra lavskatteland til høyskatteland og underprise transaksjoner fra høyskatteland til lavskatteland, reduserer multinasjonale selskaper skattbart overskudd i høyskatteland og øker skattbart overskudd i lavskatteland (NOU, 2009:19, s. 48). I sum reduseres den globale skatteforpliktelsen.

---

<sup>13</sup> Et multinasjonalt selskap er et selskap med datterselskaper i minst et annet land og som ofte vil stå ovenfor internasjonale forskjeller i skattesatser (Schindler & Schjelderup, 2013a).

---

I følge det internasjonale godkjente «armlengdeprinsippet», skal prisen på varen eller tjenesten være lik den prisen den ville hatt dersom handelen hadde funnet sted på det åpne marked (TJN – Norge & Changemaker, 2012, s. 15). I mange tilfeller kan det imidlertid være vanskelig eller umulig å avgjøre hva som er riktig markedspris for en vare, særlig dersom det ikke finnes tilsvarende, eller sammenlignbare, varer i markedet. Eksempler på slike varer er innsatsvarer, patentrettigheter, merkevarenavn og lisenser.

NOU (2009:19) mener at feilprising av konserninterne transaksjoner i den hensikt å flytte overskudd til lavskatteland, er et stort problem både for rike og fattige land. En analyse basert på norske foretaksdata indikerer at flernasjonale selskaper flytter en betydelig del av overskuddet til lavskatteland. «Det anslås at provenytapet kan være i størrelsesorden 30 prosent av det potensielle skatteprovenyet fra utenlandske flernasjonale foretak» (NOU, 2009:19, s. 12).

### *Internasjonal gjeldsskifting*

Internasjonal gjeldsskifting innebærer at multinasjonale selskaper strukturerer den finansielle balansen slik at skattefradraget på rentekostnader øker. Dette gjør de både gjennom ekstern og intern gjeldsskifting.

Ved *ekstern gjeldsskifting* vil den optimale strategien for et multinasjonalt selskap være å øke andelen ekstern gjeld hos datterselskap i høyskatteland, og redusere den tilsvarende hos datterselskap i lavskatteland. På denne måten kan det multinasjonale selskapet få store skattefradrag i høyskattelandet, samtidig som konkurskostnadene på overordnet nivå holdes konstant (Schindler & Schjelderup, 2013b).

Ved *intern gjeldsskifting* oppretter multinasjonale selskaper en internbank i et av datterselskapene. Internbanken plasseres i det landet eller den jurisdiksjonen hvor skattesatsen er lavest, ofte i et skatteparadis, og finansieres med egenkapital. Denne kapitalen låner internbanken ut igjen til andre datterselskap som er lokalisert i høyskatteland. Slik oppnår selskapet skattefradrag i høyskattelandene, samtidig som renteinntektene i internbanken ofte ikke skattlegges (Schindler & Schjelderup, 2013b).

Schindler & Schjelderup (2013b) påpeker at multinasjonale selskaper som står ovenfor ulike internasjonale skattesatser og benytter seg av både ekstern og intern gjeldsskifting, har store muligheter til å unngå skatt.

### 3.3 Hvor store verdier skjuler seg i skatteparadisene?

Hvor store verdier som ligger skjult i, eller strømmer gjennom, skatteparadisene, er umulig å fastslå med sikkerhet. De kan kun anslås gjennom metoder som innebærer stor usikkerhet. Skatteparadisene selv offentliggjør lite statistikk som kan bidra til å anslå dette omfanget, da det nettopp er hemmelighold og strenge sekretesseregler som gjør skatteparadisene så attraktive. Likevel er det mye som tyder på at det dreier seg om enorme verdier.

#### 3.3.1 Anslag fra Tax Justice Network (TJN)

I TJN sin rapport «The price of offshore revisited» (Henry, 2012), anslås det at velstående privatpersoner på verdensbasis har plassert minst 21 000 milliarder amerikanske dollar, omtrent 129 000 milliarder norske kroner<sup>14</sup>, i skatteparadiser. Til sammenligning tilsvarer dette over 27 norske oljefond<sup>15</sup>, eller mer enn den samlede størrelsen på USAs statsgjeld<sup>16</sup>. Med en årlig avkastning på for eksempel 3 prosent og en inntektsskatt på for eksempel 30 prosent, utgjør denne verdien omtrent 1200 milliarder norske kroner i tapte skatteinntekter hvert år.

Rapporten er basert på data fra Verdensbanken, IMF, FN og diverse sentralbanker. I tillegg er nasjonalregnskapstall fra 139 land brukt for å anslå uregistrert kapitalflukt. Den anslåtte verdien antas å være et konservativt anslag, og inkluderer ikke verdier i eiendom, yachter og andre ikke-finansielle verdier som er eid gjennom strukturer satt opp «offshore» (Henry, 2012).

---

<sup>14</sup> Vi har brukt valutakursen per 11. november 2013, på 6,127 (Norges Bank, 2013).

<sup>15</sup> Det norske oljefondets markedsverdi var i tredje kvartal 2013 på 4 714 milliarder norske kroner (Norges Bank Investment Management, 2013).

<sup>16</sup> USAs statsgjeld var den 19. oktober 2013 på over 17 000 milliarder amerikanske dollar (Dagbladet, 2013).



---

### 3.3.2 Andre anslag

Det finnes også en del mer nøkterne anslag på hvor store verdier som ligger skjult i, eller strømmer gjennom, skatteparadisene. Torsten Fensby<sup>17</sup>, prosjektleder ved Nordisk Ministerråd, har anslått at mellom 5 og 7 prosent av de totale budsjettene til de rike OECD-landene ligger gjemt i skatteparadiser. Totalt mener han at det kan dreie seg om 1000 milliarder euro i året, noe som er en tidobling siden globaliseringen virkelig tok av på 1980-tallet (Lund, 2013). OECDs generalsekretær, Angel Gurría, uttalte i 2008 at det er usikkert hvor store verdier som skjuler seg «offshore», men at OECD er sikre på at beløpet er stort, og at det vokser rask. De estimerte dette beløpet til å ligge mellom 5000 og 7000 milliarder amerikanske dollar (Gurría, 2008).

Når det gjelder Norge, har Skatteetaten estimert at de skjulte likvide midlene til norske skatteyttere i skatteparadiser utgjør 200 milliarder norske kroner. Skattedirektør Svein Kristensen omtaler imidlertid dette som et forsiktig anslag (Kristensen, 2010). Michael Henry Bouchet, en fransk professor, har i en undersøkelse om kapitalflukt kommet frem til at norske private innskudd i utlandet utgjorde 26 milliarder amerikanske dollar, eller 151 milliarder kroner, i slutten av 2012. Han peker på at dette er en tidobling siden midten av 90-tallet, og at beløpet utgjør 4 prosent av Norges bruttonasjonalprodukt (Bouchet, 2013).

Selv om dette er mer nøkterne anslag enn TJN sitt anslag, dreier det seg uansett om store verdier som blir unndratt fra fellesskapet. Som Bolt-Evensen, Tannum & Henriksen (2013) påpeker, gjelder trolig en stor andel av midlene skatteunndragelse, selv om sekretessreglene også blir brukt til å gjemme og hvitvaske utbytte fra annen kriminalitet, som for eksempel korrupsjon og narkotikahandel.

---

<sup>17</sup> Torstein Fensby regnes som en av verdens fremste eksperter på skatteparadiser. Han har blant annet jobbet ti år OECD og syv år i Det nordiske ministerrådet med problematikk og forhandlinger knyttet til skatteparadiser. Han leder nå den nordiske elitestyrken mot skatteparadiser (Lund, 2013).

## 4 Incentiver og informasjonsutveksling

Dette kapittelet omhandler ulike aspekter ved informasjonsutveksling, og særlig incentivene forbundet med dette. Vi vil først drøfte hvorfor informasjonsutveksling er nødvendig, før vi ser på ulike metoder skattemyndigheter kan benytte for å utveksle informasjon. Deretter tar vi for oss hva som skal til for å oppnå effektiv informasjonsutveksling. Til slutt ser vi på hvilke incentiver land har til å utveksle informasjon, ved å gå nærmere inn på en modell knyttet til incentiver og informasjonsutvikling i internasjonal beskatning.

### 4.1 Hvorfor informasjonsutveksling?

Globalisering og liberalisering av økonomisk aktivitet har nærmest skapt en verden uten landegrenser. Dette har resultert i en betydelig økning av handel og finansielle transaksjoner på tvers av land. Spesielt har globalisering ført til økt konkurranse mellom bedrifter i det globale markedet. Multinasjonale selskaper utvikler i økende grad globale strategier, og deres forbindelser med noen land blir stadig mer tvilsomme. I tillegg har den teknologiske utviklingen påvirket hvordan multinasjonale selskaper blir styrt og hvor den fysiske plasseringen av ledelsen og andre tjenesteaktiviteter er (OECD, 1998, s. 14).

Det internasjonale samarbeidet mellom stater har imidlertid ikke holdt følge med denne utviklingen, da det fortsatt er *nasjonale* regler for skattlegging av verdier og inntekter. De fleste land, bortsett fra skatteparadiser, benytter seg av *bostedsprinsippet*, også kalt globalinntektsprinsippet. Dette prinsippet går ut på at skatteyter er skattepliktig der hvor vedkommende bor for all inntekt uansett hvor i verden den er opptjent. Skatteparadisene benytter seg ofte av *kildeprinsippet*. Dette prinsippet går ut på at inntekt kun skattes i det landet hvor den er opptjent (Schjelderup, 2013a). OECDs mønsteravtale<sup>18</sup> anbefaler at bostedsprinsippet skal anvendes i personbeskatningen og at det skal foregå kildeskattlegging av bedrifter (OECD, 2010). Bostedsprinsippet kan imidlertid være vanskelig å håndheve i praksis, fordi informasjon om inntekter i utlandet ofte er begrenset, spesielt fra skatteparadiser. For at dette prinsippet skal kunne fungere tilfredsstillende, er man derfor avhengig av effektiv utveksling av informasjon mellom land. Skattemyndighetene er

---

<sup>18</sup> «The Model Tax Convention on Income and on Capital», gjerne omtalt som OECDs mønsteravtale, ble utformet i 1963 og danner utgangspunktet for mer enn 3000 bilaterale skatteavtaler over hele verden.

---

avhengige av å få opplysninger om alle inntektene til en skatteyter, uansett hvor i verden de er opptjent (Cappelen, 1999, s. 22).

Effektiv informasjonsutveksling gjør det vanskeligere for personer og bedrifter å unndra skatt. Skatt er helt nødvendig for opprettholdelsen av velferdssamfunnet, da skatteinntekter gjør det mulig for myndighetene i et land å finansiere offentlige goder som markedet ellers ikke ville sørget for på en effektiv og rettferdig måte. Infrastruktur, et fungerende rettssystem og helsevesen samt beskyttelse av eiendomsretten, er oppgaver en stat bør kunne utføre. Disse oppgavene blir vanskelige å utføre dersom ikke innbyggere er med på finansieringen gjennom skattebetaling (TJN - Norge & Changemaker, 2012).

## 4.2 Hva er informasjonsutveksling?

Det finnes i praksis tre forskjellige metoder skattemyndigheter kan utveksle skatterelatert informasjon med hverandre på. Hvilke metoder som brukes avhenger av hvilke avtaler om informasjonsutveksling som blir inngått mellom myndighetene i ulike land.

Den første og mest vanligste metoden er *informasjonsutveksling på forespørsel*. De fleste avtalene om utveksling av skatterelatert informasjon som eksisterer i dag, inkludert informasjonsutvekslingsavtalene initiert av OECD, er basert på dette. Slik informasjonsutveksling oppstår dersom myndighetene i et land kommer med en spesifikk forespørsel om informasjon fra et land de har en slik avtale med. Denne metoden er kun effektiv dersom myndighetene i det landet som spør etter informasjon, presenterer en tilstrekkelig detaljert forespørsel, og dersom myndighetene i det landet som svarer på forespørselen, kan gi tilstrekkelig relevant informasjon tilbake (Spencer, 2006, s. 92).

Den andre metoden er *spontan informasjonsutveksling*. Slik informasjonsutveksling oppstår når myndighetene i et land har informasjon som de tror vil være av interesse for myndighetene i et annet land, og overfører denne informasjonen på eget initiativ. Dette er en veldig begrenset form for informasjonsutveksling (Spencer, 2006, s. 92).

Den tredje metoden, *automatisk informasjonsutveksling*, går ut på at myndighetene i et land periodisk overfører relevant informasjon som de har avtalt å utveksle, til et annet land. Dette er kanskje den mest produktive metoden å utveksle informasjon på, men også den vanskeligste å implementere (Spencer, 2006, s. 92-93).

## 4.3 Effektiv informasjonsutveksling

For å oppnå effektiv informasjonsutveksling mellom nasjonale skattemyndigheter, er det i følge Keen & Ligthart (2006b, s. 89-90) tre betingelser som må være oppfylt:

- a) Nasjonale skattemyndigheter må ha juridisk makt til å dele den informasjonen de besitter med andre land
- b) Skattemyndighetene må ha myndighet til å innhente relevant informasjon fra innenlandske finansinstitusjoner og andre tredjeparter
- c) Finansinstitusjoner og andre tredjeparter må besitte den relevante informasjonen som trengs

I følge Keen & Ligthart (2006b, s. 90-91) er det en rekke hindringer forbundet med hver av disse betingelsene. Potensielle problemer knyttet til den første betingelsen a), oppstår blant annet når land nekter å utveksle informasjon i forbindelse med straffbare skattesaker kun fordi handlingen som ligger til grunn for forespørselen, ikke er ulovlig i dette landet. Dette prinsippet er generelt ingen hindring for utveksling av informasjon dersom begge land, både det landet som kommer med en forespørsel om informasjon og det landet som svarer på forespørselen, har like definisjoner på hva skattekriminalitet er. Det er kun dersom disse definisjonene er ulike at det kan oppstå hindringer i forbindelse med effektiv utveksling av informasjon. Et annet problem knyttet til denne betingelsen oppstår når et land ikke kan dele informasjon med et annet land, med mindre de selv trenger denne informasjonen for egne skatteformål.

Problemer knyttet til den andre betingelsen b), oppstår dersom land har sekretesseregler som hindrer egne skattemyndigheter i å innhente viktig informasjon fra bankene. Eksempler på slike land er Sveits og Luxembourg. Disse landene er kjent for sitt bankhemmelighold, og topper listen på hemmeligholdsindeksen til TJN fra 2013.<sup>19</sup>

Rundt den siste betingelsen c), oppstår det problemer når finansinstitusjoner og andre tredjeparter ikke besitter de opplysningene som er nødvendige for å kunne koble en bestemt bankkonto eller andre eiendeler til en bestemt person eller selskap. Dette kan eksempelvis hende dersom det gis mulighet til å opprette anonyme bankkonti, eller dersom det reelle

---

<sup>19</sup> Les mer om hemmeligholdsindeksen til TJN, på engelsk «Financial Secrecy Index» (FSI), i avsnitt 7.3.1.

---

rådighetsforholdet i en trust holdes hemmelig. Sekretessreglene i skatteparadiser, som beskrevet i avsnitt 2.3.1, legger i stor grad til rette for dette.

## 4.4 Når vil et land ha insentiver til å utveksle informasjon?

Land står ovenfor ulike avveininger med hensyn til om de ønsker å delta i informasjonsutveksling. Ved ikke å utveksle informasjon, kan landet tiltrekke seg utenlandske investorer og dermed oppnå fordeler i form av skatteinntekter, ulike avgifter og økt bankvirksomhet. Ved å utveksle informasjon vil landet få informasjon tilbake om sine egne innbyggere som investerer i utlandet, og slik ha mulighet til å skattlegge disse i henhold til egne skatteregler. Det blir dermed en avveining mellom fordelene landet oppnår ved å tiltrekke seg utenlandske investorer og fordelene landet oppnår ved å få informasjon om sine egne innbyggere. Insentivene til å utveksle informasjon ligger da i hva som er mest gunstig for hvert enkelt land. Det kan selvfølgelig også hende at et land vil ønske å utveksle informasjon selv om dette ikke er mest gunstig for dem, men fordi de mener at dette er etisk riktig og god internasjonal oppførsel (Tanzi & Zee, 2001, referert i Keen & Ligthart, 2006b, s. 85).

Den analytiske litteraturen om insentiver knyttet til internasjonal utveksling av informasjon er relativt liten, men det finnes noen bidrag. De mest anerkjente studiene knyttet til dette området er Bacchetta & Espinosa (1995, 2000), Eggert & Kolmar (2002), Huizinga & Nilsen (2003) og Keen & Ligthart (2006a). Vi ønsket å gå dypere inn på en av studiene, og valgte modellen til Keen & Ligthart (2006a), da denne skiller seg ut på flere områder. De andre studiene har antatt at land som utveksler informasjon, ikke samtidig kan pålegge en kildeskatt på utenlandske investorer. Vi finner det positivt at modellen til Keen & Ligthart (2006a) åpner opp for dette, da verken informasjonsutvekslingsavtalene initiert av OECD, eller EUs sparedirektiv<sup>20</sup>, legger noen hindring for en slik form for ordning. I tillegg fokuser denne modellen, i langt større grad enn de andre studiene, på interessekonfliktene som kan oppstå mellom land som er asymmetriske med hensyn på geografisk størrelse og antall innbyggere. Med tanke på at skatteparadiser ofte er små jurisdiksjoner, finner vi denne

---

<sup>20</sup> Les mer om EUs sparedirektiv i avsnitt 7.1.1.

modellen særlig relevant.<sup>21</sup> Modellen til Keen & Ligthart (2006a) vil bli presentert i det følgende.

#### **4.4.1 En modell: Insentiver og informasjonsutveksling i internasjonal beskatning**

Michael Keen og Jenny E. Ligthart publiserte i 2006 en modell knyttet til insentiver og informasjonsutvikling i internasjonal beskatning, «Incentives and Information Exchange in International Taxation». Modellen bygger på arbeid av Huizinga & Nielsen (2003), som igjen bygger på Gros (1990).

Det sentrale spørsmålet i denne modellen er om informasjonsutveksling kan være optimalt, og av interesse for alle land. Modellen viser hva som skal til for at alle land skal være interessert i informasjonsutveksling, og mulighetsområdet for å lykkes med dette arbeidet. Et av hovedfunnene er at små land ofte mangler insentiver til å delta i informasjonsutveksling med store land, men at deling av skatteinntekter kan være med på å gjøre det mer attraktivt.

Vi vil starte med å skissere hovedstrukturene i modellen, og angi likevektene med og uten informasjonsutveksling. Dette i sammenheng med hvordan skatteinntekter som oppstår på grunn av investeringer fra utlendinger fordeles mellom hjemland og kildeland. Vi vil deretter sammenligne disse likevektene og undersøke hvordan den gjensidige gevinsten fra informasjonsutveksling påvirkes av størrelsen på land og fordeling av skatteinntekter mellom de respektive landene. Til slutt vil vi komme med en oppsummering av de viktigste funnene, samt diskutere begrensningene ved modellen.

##### *Insentiver, likevekt og skatteinntektsdeling*

I modellen antas det at verden kun består av to land som er asymmetriske med hensyn på geografisk størrelse og antall innbyggere. Populasjonen, bestående av homogene og risikonøytrale innbyggere, er jevnt fordelt innenfor hvert land, og er i det store landet, N, minst dobbelt så stor som i det lille landet, n, slik at  $\theta \equiv \frac{n}{N} \leq 1$ .

---

<sup>21</sup> Det påpekes både i Hines (2010) og Slemrod & Wilson (2009) at skatteparadis ofte er små jurisdiksjoner. Hines (2010, s. 103) fastslår at typiske skatteparadis har populasjon på under en million. Slemrod & Wilson (2009, s. 1261) viser at de 35 jurisdiksjonene på OECDs liste over skatteparadis fra 2000, utgjør 15 prosent av verdens land, men kun 0,15 prosent av verdens befolkning.

Hver innbygger i hvert land har én enhet de kan investere, enten i hjemlandet eller i utlandet. Det er ikke forbundet noen kostnader ved investeringer i hjemlandet, mens det oppstår transaksjonskostnader,  $\delta s$ , ved investeringer i utlandet, hvor  $s \in [0,1]$  er en indeks som representerer investorens «avstand» til grensen.<sup>22</sup> Avkastning før skatt,  $\rho$ , er konstant og antas å være den samme i begge landene. Investeringsbeslutningen avhenger dermed av transaksjonskostnadene ved å investere i utlandet, sammenlignet med skattebesparelsene som oppstår ved å gjøre det. Det antas at målet til myndighetene er å maksimere egne skatteinntekter.

Hvert land skattlegger sine egne innbyggers investeringer i hjemlandet med skattesats  $\tau > 0$ , som er vilkårlig satt og konstant. Investeringer fra utlendinger blir skattlagt med skattesats  $t$  og  $T$ , og er endogene variabler. Skattesatsen  $t$  gjelder for innbyggere i det store landet som investerer i det lille landet, mens skattesatsen  $T$  gjelder for innbyggere i det lille landet som investerer i det store landet. Det antas altså at landene klarer å skille mellom investeringer gjort av deres egne innbyggere og av utlendinger. Likevel klarer de ikke, uten assistanse fra det andre landet, å kartlegge om deres egne innbyggere har investert i utlandet. For å maksimere den samlede verdien av skatteinntekt på tvers av landene, vil det i denne sammenheng derfor være optimalt å sette  $t = T = \tau$ , som er ekvivalent med at det ikke er noen form for kapitalflyt over grensen.

For enkelthetsskyld vil vi i resten av dette kapittelet bruke betegnelsen *UI* for en situasjon uten informasjonsutveksling, og betegnelsen *MI* for en situasjon med informasjonsutveksling.

### **Uten informasjonsutveksling (UI)**

I en situasjon *UI* betaler hvert individ enten en nasjonal skatt  $\tau$  hvis de investerer hjemme, eller en skatt for utlendinger  $t$  eller  $T$  hvis de investerer i utlandet. Som beskrevet over, gjelder skattesatsen  $t$  for innbyggere i det store landet som investerer i det lille landet, mens skattesatsen  $T$  gjelder for innbyggere i det lille landet som investerer i det store landet. En innbygger i det lille landet, som er bosatt med avstanden  $s$  fra grensen, vil investere i utlandet dersom  $\rho - T - \delta s > \rho - \tau$ , altså dersom avkastning etter skatt betalt i utlandet og

---

<sup>22</sup> Keen & Lighthart (2006a) påpeker at det ikke er den *geografiske* avstanden som har noen innvirkning på transaksjonskostnadene, men at det kan oppstå transaksjonskostnader fordi en investor muligens har mindre tilgang på informasjon om investeringer i utlandet enn i sitt eget hjemland.

transaksjonskostnader er større en avkastning etter skatt i hjemlandet. Tilsvarende gjelder for det store landet. Hvert land får da følgende skjæringspunkt:

$$\text{Lite land: } \hat{s} \equiv \frac{\tau - T}{\delta}, \quad \text{hvor } \delta > 0 \quad (1)$$

$$\text{Stort land: } \hat{S} \equiv \frac{\tau - t}{\delta}, \quad \text{hvor } \delta > 0 \quad (2)$$

Dette betyr at de som er bosatt nærmere enn skjæringspunktet vil velge å investere i utlandet, mens resten vil velge å investere hjemme.

Modellen antar at skatteinntekter fra kildeskatt betalt av utlendinger kan deles mellom de to landene, hvor andelen  $1 - \lambda$  beholdes av kildelandet, mens resten,  $\lambda$ , overføres til skatteyderens hjemland. I praksis beholdes ofte all skatteinntekt av kildelandet, slik at  $\lambda = 0$ . Dette vil bli referert til som *enkel UI*. Likevel er det for eksempel i EUs sparedirektiv spesifisert at  $\lambda = 0,75$ , slik at mesteparten av skatteinntektene fra kildeskatt, ilagt av medlemsland som ikke deler informasjon, blir overført til landet hvor skatteyderen er bosatt. Med et slikt oppsett for skatteinntektsdeling, blir skatteinntektene i hvert land følgende:

$$\text{Lite land: } r(t, T, \lambda) = \tau n(1 - \hat{s}) + (1 - \lambda)tN\hat{S} + \lambda Tn\hat{s} \quad (3)$$

$$\text{Stort land: } R(T, t, \lambda) = \tau N(1 - \hat{S}) + (1 - \lambda)Tn\hat{s} + \lambda tN\hat{S} \quad (4)$$

I likning (3), som er skatteinntekten til det lille landet, angir første ledd skatteinntekter det lille landet får inn fra sine egne innbyggere som investerer hjemme. Videre angir andre ledd skatteinntekter det lille landet får inn fra kildeskatten det pålegger innbyggere fra det store landet. Tredje og siste ledd angir overføringen det lille landet mottar fra kildeskatt betalt i det store landet av sine egne innbyggere som investerer i utlandet. Tilsvarende gjelder for det store landet.

Med  $\lambda$  gitt eksogent, og ved å ta i betraktning hvordan innbyggerne allokterer formuen sin, spiller de to myndighetene Nash<sup>23</sup> i skattesatser for utlendinger. Spørsmålet da er hvordan

---

<sup>23</sup> Det finnes minst to ulike måter å forklare hva en Nash-likevekt er. For det første kan en Nash-likevekt defineres som et sett av strategier, en for hver spiller, slik at hver strategi er *et beste svar* (dvs. optimal) vis-a-vis de andre. En strategi S er et beste svar hvis det ikke finnes noen annen strategi som gir et bedre resultat S mot de strategiene de andre spillerne benytter. For det andre kan en si at et utfall er en Nash-likevekt hvis ingen av spillerne har grunn til å angre sitt valg når de får rede på hvilke strategier de andre spillerne har benyttet (Hovi, 2008, s. 41).



den forhåndsannonserte skatteinntektsdelingsparameteren,  $\lambda$ , påvirker likevekten som oppstår. Ved å sette likning (1) og (2) inn i henholdsvis (3) og (4), får vi fra førsteordensbetingelsene følgende optimale skattesatser for utlendinger:

$$t^* = T^* = \frac{\tau}{2}, \quad \text{hvor} \quad \lambda \in [0,1) \quad (5)$$

Disse skattesatsene er på et lavere nivå enn de som ble utledet tidligere, hvor  $t = T = \tau$ , og blir ikke påvirket av størrelsen på landet og antall innbyggere. I det lille landet, for eksempel, blir skattesatsen for utlendinger kun påvirket av den delen av skatteinntektene som stammer fra den skatten innbyggerne i det store landet betaler på investeringer i det lille landet. Senere vil vi vise at dette også er tilfelle i en situasjon med informasjonsutveksling (MI). Følgende kan også utledes fra likning (5):

**Proposisjon 1:** *Under UI er de optimale skattesatsene, og derfor også de aggregerte skatteinntektene, uavhengige av skatteinntektsdelingsparameteren for kildeskatt,  $\lambda$ .*

Dette kan forklares ved å se på hvordan  $\lambda$  påvirker hvert lands skatteinntekter; *For det første*, påvirker  $\lambda$  beløpet et land får inn fra egen skattlegging av utlendinger, som for det lille landet er  $(1 - \lambda)tN\hat{S}$ .  $\lambda$  blir da en proporsjonal skatt som hvert land må betale. Men siden det ikke er noen annen effekt på skatten for utlendinger å ta hensyn til enn denne, blir dette egentlig en lumpsumskatt<sup>24</sup> som ikke påvirker skatten for utlendinger. *For det andre*, påvirker  $\lambda$  det andre landets skattlegging av sine innbyggere som investerer i utlandet, som for det lille landet er  $\lambda Tn\hat{S}$ . Sett fra det lille landets perspektiv, er graden av skatteinntekt som blir samlet inn i det store landet, for så å bli delt, uavhengig av skattesatsen det lille landet setter for utlendinger. Dette fordi denne skattesatsen ikke har noen innvirkning på om innbyggerne i det lille landet velger å investere hjemme eller ute. Dette kan ses ut fra likning (1), hvor  $t$  ikke har noen påvirkning.

### Med informasjonsutveksling (MI)

I en situasjon MI antas det at kildelandet, med sannsynlighet  $p \in (0, \bar{p})$ , vil utveksle tilstrekkelig med informasjon til landet hvor en investor er bosatt. Dette landet kan da skattlegge denne investoren med den nasjonale skattesatsen  $\tau$ , med fratrukk for eventuell

---

<sup>24</sup> Lumpsumskatt, også kalt kopskatt eller rundsumskatt, er en skatt som pålegges alle individer med samme beløp. Siden skatteytelsen gjennom sin tilpasning ikke kan påvirke skattebelastningen, gir lumpsumskatter ingen skattemotiverende disposisjoner og ikke noe samfunnsøkonomisk effektivitetstap (NOU, 1996:9, s. 592).

kildeskatt betalt til kildelandet. Det antas at en skatteyder som blir identifisert slik, ikke pålegges noen form for straffeskatt. Dermed vil for eksempel en innbygger i det store landet som er bosatt med avstand  $S$  fra grensen, investere i utlandet dersom  $\rho - t - p(\tau - t) - \delta S > \rho - \tau$ . Skjæringspunktet mellom de som ønsker å investere i utlandet og de som ønsker å investere hjemme blir nå:

$$\text{Lite land: } \hat{s} = \frac{(1-p)(\tau-T)}{\delta} \quad (6)$$

$$\text{Stort land: } \hat{S} = \frac{(1-p)(\tau-t)}{\delta} \quad (7)$$

Sannsynligheten for informasjonsutveksling,  $p$ , er eksogent gitt og lik for begge landene. Det er egentlig ingen grunn til at  $p$  skal være lik for begge landene, men en antar dette for å etterligne den gjensidigheten som ofte ligger til grunn i handelsavtaler.

EUs sparedirektiv, med automatisk informasjonsutveksling, kan indikere at  $p = 1$ . Men på grunn av de ulike problemene ved informasjonsutveksling vil utveksling av informasjon sjeldent være fullstendig effektivt, og  $p$  antas derfor ikke å være lik 1. OECDs modell, med informasjon kun utvekslet på forespørsel, indikerer også at informasjonsutveksling ikke er fullstendig effektivt. Det antas at  $p < \bar{p} \equiv \frac{1}{2(1-\mu)} < 1, \forall 0 \leq \mu < 1$ . Dette sikrer positive skattesatser i likevektspunktet.

Det antas også at skatteinntekt som kommer inn som følge av informasjonsutveksling kan deles mellom de to landene, hvor andelen  $1 - \mu$  overføres til kildelandet, mens resten,  $\mu$ , beholdes av skatteyderens hjemland. I praksis beholdes ofte all skatteinntekt av skatteyderens hjemland, slik at  $\mu = 1$ . Dette vil bli referert til som *enkel MI*. I motsatt tilfelle, hvor alt overføres til kildelandet, blir  $\mu = 0$ . Som  $p$ , blir  $\mu$  gitt eksogent. For enkelthetsskyld antas det at informasjonsutveksling er kostnadsfritt. Med et slikt oppsett for vilkårlig skatteinntektsdeling, blir skatteinntektene i hvert land følgende:

$$\text{Lite land: } r(t, T, \mu) = \tau n(1 - \hat{s}) + tN\hat{S} + \mu(\tau - T)pn\hat{s} + (1 - \mu)(\tau - t)pN\hat{S} \quad (8)$$

$$\text{Stort land: } R(T, t, \mu) = \tau N(1 - \hat{S}) + Tn\hat{s} + \mu(\tau - t)pN\hat{S} + (1 - \mu)(\tau - T)pn\hat{s} \quad (9)$$

I likning (9), som er skatteinntekten til det store landet, angir første ledd skatteinntekter det store landet får inn fra sine egne innbyggere som investerer hjemme. Andre ledd angir skatteinntekter det store landet får inn fra alle utenlandske investorer, mens tredje ledd angir

skatteinntekter det store landet får inn av skatt fra sine egne innbyggere som har blitt avslørt i å investere i det lille landet. Fjerde og siste ledd angir beløpet overført fra det lille landet, på grunn av de ekstra skatteinntektene det lille landet får inn som følge av informasjon mottatt fra det store landet. Tilsvarende gjelder for det lille landet.

Med  $p$  og  $\mu$  gitt eksogent, og ved å ta i betraktning hvordan innbyggerne allokterer formuen sin, spiller de to myndighetene Nash i hvordan de setter skattesatser for utlendinger. Spørsmålet da er hvordan skatteinntektsdelingsparameteren,  $\mu$ , påvirker optimale skattesatser og skatteinntekter. Ved å sette likning (6) og (7) inn i henholdsvis (8) og (9), får vi fra førsteordensbetingelsene følgende optimale skattsatser for utlendinger:

$$t^* = T^* = \frac{\tau(1-2p(1-\mu))}{2(1-p(1-\mu))}, \quad \text{hvor } p < \frac{1}{2(1-\mu)} \quad (10)$$

Som under UI, og av samme grunn, har ikke størrelsen på landet noen innvirkning på skattesatsene. Men nå, til forskjell fra UI, blir de påvirket av graden av skatteinntektsdeling. Grunnen til dette kan forklares gjennom å se på hvordan skattesatsen et land setter på utlendinger påvirker skatteinntekten. Ved å se på likning (9), som gjelder for det store landet, ser man at den har en innvirkning på andre og fjerde ledd:  $Tn\hat{s}$  og  $(1-\mu)(\tau-T)pn\hat{s}$ . Graden av skatteinntektsdeling påvirker fjerde ledd, men ikke andre ledd, og landet står derfor overfor en avveining når det skal sette denne skattesatsen. Tilsvarende gjelder for det lille landet. Fra likning (10), kan følgende utledes:

**Proposisjon 2:** *Under MI, er de optimale skattesatsene for utlendinger i hvert land høyere jo større andelen av den ekstra skatteinntekten som samles inn i forbindelse med informasjonsutveksling og beholdt av skatteyderens hjemland er, altså jo høyere  $\mu$  er.*

**Bevis:** Fra (10):  $\frac{dt^*}{d\mu} = \frac{dT^*}{d\mu} = \frac{p\tau}{2(1-p(1-\mu))^2} > 0 \quad \forall p \in \left(0, \frac{1}{2(1-\mu)}\right)$  (11)

Skatteinntektsdeling har derfor en klar strategisk effekt under MI, siden enhver reallokering av skatteinntekt til det landet som utveksler informasjon senker skattesatsene for utlendinger. Når  $0 \leq \mu < 1$ , er det dobbel nytte for et land å tiltrekke seg utenlandske investorer. Det vil få inn skatteinntekter fra de utenlandske investorene, samtidig som det vil få inn skatteinntekter gjennom skatteinntektsdelingen med det andre landet, dersom disse investorene blir identifisert i hjemlandet og også må betale skatt der. Insentivet ved å

tiltrekke seg utenlandske investorer ved å sette lave skatter for utlendinger, er derfor større jo lavere  $\mu$  er. Skatteinntektsdeling på denne måten skaper mer aggressiv skattekonkurranse.

Proposisjon 2 fører til antagelsen om at en økning i  $\mu$  også vil øke de aggregerte skatteinntektene. Dette verifiseres i det følgende:

**Proposisjon 3:** *Under MI, er aggregerte skatteinntekter større jo større andelen av den ekstra skatteinntekten som samles inn i forbindelse med informasjonsutveksling og beholdt av skatteyderens hjemland er, altså jo høyere  $\mu$  er.*

**Bevis:** Ved å sette likning (10) inn i (6) og (7), finner en at skjæringspunktet mellom de som velger å investere i utlandet og de som velger å investere hjemme under MI er:

$$\hat{s} = \hat{S} = \frac{(1-p)\tau}{2\delta(1-p(1-\mu))} \quad (12)$$

Ved å summere likning (8) og (9) og ved å bruke likning (10) og (12), finner en at aggregerte skatteinntekter er:

$$\frac{r+R}{n+N} = \tau - \frac{1}{4\delta} \left( \frac{(1-p)\tau}{1-p(1-\mu)} \right)^2, \quad (13)$$

som øker med  $\mu$ .

Men skatteinntektsdelingsparameteren  $\mu$  har også potensielle sterke effekter på allokeringen av skatteinntekter mellom de to landene. Selv om skattesatsene for utlendinger er symmetriske, oppstår det en potensiell asymmetri i interessene mellom store og små land som følge av forskjellen i antall mennesker som vil investere i det andre landet. Det å øke skattesatsene for utlendinger når  $\mu$  øker, er en strategi som vil gagne begge landene. Men for det lille landet, vil den ekstra andelen av skatteinntekt det får overført fra det store landet, være mindre enn den andelen det må overføre tilbake. Dette fordi det er flere fra det store landet som investerer i det lille, enn motsatt. Derfor må den strategiske effekten balanseres opp mot den negative fordelingseffekten. For det store landet derimot, vil denne fordelingseffekten kun forsterke den opprinnelige gunstige strategien. Interessekonflikten som oppstår mellom små og store land når det gjelder skatteinntektsdeling under MI, beskrives i det følgende:

**Proposisjon 4:** Under MI, er:

a) skatteinntekten i det store landet strengt økende med  $\mu$

b) skatteinntekten i det lille landet:

- i. strengt avtagende med  $\mu$ , dersom  $\theta < \frac{1}{3}$
- ii. maksimert ved  $\mu^* = \frac{(1-p)(3\theta-1)}{p(1-\theta)} \in [0,1]$ , dersom  $\theta \in \left[\frac{1}{3}, \frac{1}{3-2p}\right]$
- iii. økende med  $\mu$ , dersom  $\theta > \frac{1}{3-2p}$

**Bevis:** Vi betrakter først det lille landet. Ved å sette likning (10) og (12) inn i (8), finner en at den optimale skatteinntekten er:

$$\frac{r(\mu)}{N} = \theta\tau + \left(\frac{(1-p)\tau^2}{4\delta}\right)k(\mu), \quad (14)$$

hvor

$$k(\mu) \equiv \frac{(1-\theta)(1-p(1-\mu))-\theta(1-p)}{(1-p(1-\mu))^2} \quad (15)$$

Den deriverte,  $r'(\mu)$ , har dermed samme fortegn som:

$$\pi(\mu) \equiv (1-p)(3\theta-1) - (1-\theta)p\mu \quad (16)$$

Fra proposisjon 4.b.iii) følger det at siden  $\mu \leq 1$  og  $\theta \leq 1$ , så blir  $\pi > 0$  for enhver  $\theta > \frac{1}{3-2p}$ . Fra 4.b.i), følger det at siden  $\mu \geq 0$ , så blir  $\pi < 0$  for enhver  $\theta < \frac{1}{3}$ . Ved å sette  $\pi(\mu) = 0$ , får vi fra 4.b.ii) at  $\mu^* = \frac{(1-p)(3\theta-1)}{p(1-\theta)}$ . Siden  $\pi' < 0$ , blir dette et lokalt maksimum som ligger i intervallet  $[0, 1]$  når  $\theta \in \left[\frac{1}{3}, \frac{1}{3-2p}\right]$ .

For det store landet, har den optimale skatteinntekten  $\frac{R(\mu)}{N}$  samme form som likning (14) til (16), bortsett fra at  $\theta$  erstattes med  $\frac{1}{\theta}$ . Den deriverte,  $R'(\mu)$ , har derfor samme fortegn som:

$$\Pi(\mu) \equiv \frac{1}{\theta}((1-p)(3-1) + (1-\theta)p\mu) > 0 \quad (17)$$

og er økende med  $\mu$ .

Derfor foretrekker alltid det store landet enkel MI,  $\mu = 1$ , ved enhver form for skatteinntektsdeling. Dersom det lille landet er stort nok,  $\theta > \frac{1}{3-2p}$ , vil det også alltid foretrekke enkel MI, slik at all skatteinntekt tilfaller skatteyderens hjemland. Når forskjellen i størrelsen på landene er tilstrekkelig stor, vil det lille landet, på grunn av den negative fordelingseffekten, foretrekke at noe av skatteinntektene blir overført til kildelandet. Dersom det lille landet er så lite at  $\theta < \frac{1}{3}$ , vil enhver allokering av skatteinntekt til skatteyderens hjemland skade det lille landet.

### *Sammenligning av resultatene med og uten informasjonsutveksling*

Ved å sammenligne likning (10) med likning (5) ser vi at de optimale skattesatsene på utlendinger er de samme under enkel MI ( $\mu = 1$ ) som under UI (for enhver  $\lambda$ ), men uten unntak lavere under MI når noe av skatteinntekten ervervet gjennom informasjonsutveksling overføres til kildelandet ( $\mu < 1$ ). Når skatteinntekter fra informasjonsutveksling i sin helhet beholdes av landet hvor skatteyder er bosatt, har en slik utveksling ingen betydning på fastsettelsen av skattesatsen for utlendinger. Dette fordi den kun påvirker skatteinntekten for hvert land med hensyn på egne innbyggere, som er upåvirket av skattesatsen for utlendinger. Derimot, hvis  $\mu < 1$ , er skattesatsene for utlendinger lavere under MI enn under UI. Dette fordi, som diskutert under proposisjon 2, ved å tiltrekke seg utenlandske investorer vil en kunne oppnå en ekstra gevinst. Dette i form av potensielle skatteinntekter et land kan få overført fra skatteyderens hjemland, i de tilfeller hvor utenlandske investeringer blir brakt til beskatning i hjemlandet.

Det faktum at likevektsskattesatser er lavere under MI enn under UI, betyr ikke at aggregerte skatteinntekter også er lavere. Under UI er skatt for utlendinger den eneste betalingen gjort av de som investerer ute, mens under MI vil noen av disse investorene også bli skattlagt i deres hjemland. I det følgende vises resultater om at denne ekstra skatteinntekten under informasjonsutveksling alltid er nok, for enhver skatteinntektsdelingsparameter større enn null, for å sikre at aggregerte skatteinntekter alltid er høyere under MI enn under UI. Dette selv om skattesatsene alltid er lavere.

**Proposisjon 5:**

- a) For  $\mu = 1$ , er skattesatser de samme under MI som under UI, men aggregerte skatteinntekter er alltid større
- b) For  $\mu \in (0,1)$ , er skattesatser alltid lavere under MI enn under UI, men aggregerte skatteinntekter er igjen alltid større
- c) For  $\mu = 0$ , er skattesatser alltid lavere under MI enn under UI, men aggregerte skatteinntekter er de samme

**Bevis:** Ved å sette likning (5) inn i (1) og (2), finner en at skjæringspunktet mellom de som velger å investere i utlandet og de som velger å investere hjemme under UI er:

$$\hat{s} = \hat{S} = \frac{\tau}{2\delta} \quad (18)$$

Ved å bruke dette i likning (3) og (4), blir aggregerte skatteinntekter følgende:

$$\frac{r+R}{n+N} = \tau - \frac{\tau^2}{4\delta} \quad (19)$$

Resultatet blir dermed, ved å sammenlikne likning (19) med (13), følgende: Hvis lumpsumoverføringer kunne blitt gjort mellom de to landene, ville hvert enkelt land gjort det bedre under MI enn under UI. Det ville imidlertid ha krevd noen tiltak for å sikre at slike overføringer ikke påvirket lands valg av skattesatser for utlendinger. Men som tidligere vist, har deling av skatteinntekter som er samlet inn som et resultat av informasjonsutveksling, påvirkning på valg av skattesatser. Et mer relevant spørsmål er dermed om det, under MI, finnes en måte å dele skatteinntekter på slik at begge land kommer bedre ut av det enn enhver allokering av skatteinntekter under UI.

For dette er følgende observasjon nyttig: Ikke bare er aggregerte skatteinntekter, men også skatteinntekter i hvert land, de samme under enkel UI ( $\lambda = 0$ ) som under MI med all skatteinntekt overført til kildelandet ( $\mu = 0$ ). Dette følger fra proposisjon 5c) og fra å sette likning (5) og (18) inn i (3). Optimale skatteinntekter i det lille landet under enkel UI er følgende:

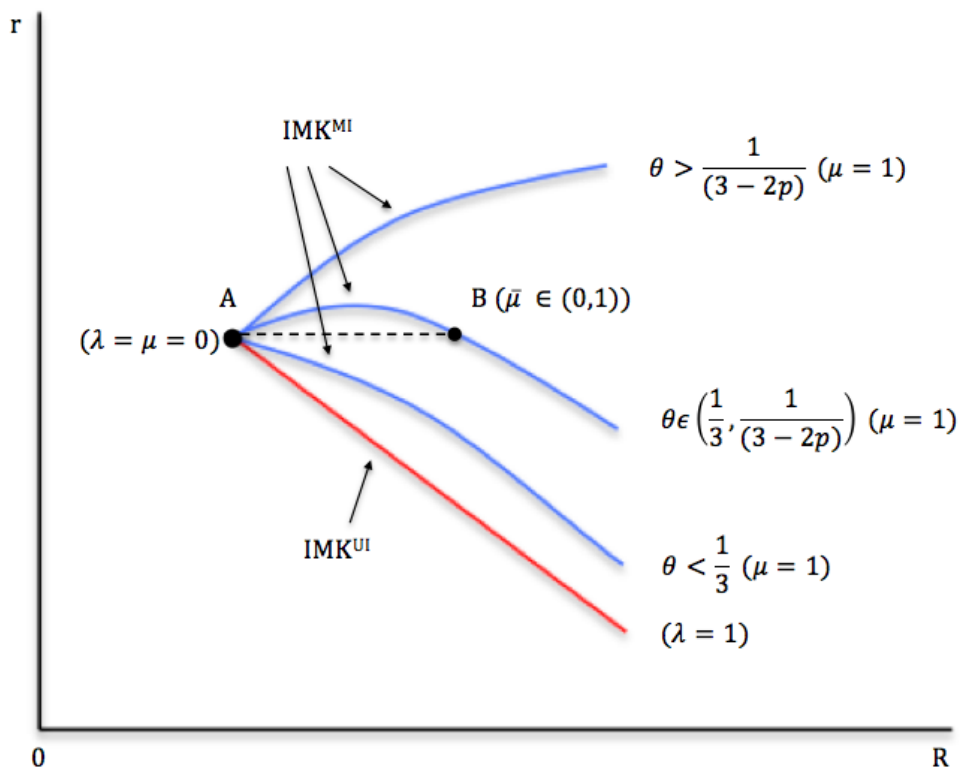
$$\frac{r^{UI} \text{ når } \lambda=0}{N} = \theta\tau + \frac{\tau^2}{4\delta} (1 - 2\theta) \quad (20)$$

Samme resultat får vi under MI med all skatteinntekt overført til kildelandet, altså ved å sette  $\mu = 0$  inn i likning (14) og (15):

$$\frac{r^{MI} \text{ når } \mu=0}{N} = \theta\tau + \frac{\tau^2}{4\delta}(1 - 2\theta) \quad (21)$$

Forklaringen på likheten mellom de to regimene med hensyn på skatteinntektene i hvert av landene, er at under MI, når  $\mu = 0$ , tilfaller all skatteinntekt som oppstår fra utenlandske investeringer kildelandet, slik det også gjør under enkel UI.

Ved å kombinere denne observasjonen med proposisjon 1 og 4, får vi at inntektsmulighetskurvene (IMK) under MI og UI, ved å variere  $\lambda$  og  $\mu$ , har den generelle form som vist i Figur 1, under.



Figur 1: Inntektsmulighetskurver

Kurven  $IMK^{UI}$  har helning -1, siden de aggregerte skatteinntektene er uavhengige av verdien på  $\lambda$  (som vist i proposisjon 1). Kurvene under MI starter på  $IMK^{UI}$  sitt høyeste punkt (punkt A, tilsvarer enkel UI) og har deretter, i samsvar med proposisjon 4, tre ulike former. En observasjon følger umiddelbart:



**Proposisjon 6:** Ethvert regime under UI med  $\lambda \geq 0$ , er svakt Pareto-dominert<sup>25</sup> av MI for enkelte verdier av skatteinntektsdelingsparameteren  $\mu$ .

Dette impliserer at alle ordninger uten informasjonsutveksling, som for eksempel i EUs sparedirektiv hvor  $\lambda = 0,75$ , kan Pareto-forbedres ved å tillate informasjonsutveksling, så lenge noe av skatteinntekten som følge av dette deles.

Punkt A i Figur 1, over, hvor all skatteinntekt beholdes av kildelandet ( $\lambda = 0$ ), er særlig interessant da det er dette som er mest vanlig i praksis. Proposisjon 6 impliserer at MI kombinert med hensiktsmessig skatteinntektsdeling svakt dominerer enkel UI. Spørsmålet da er nøyaktig hvor mye av skatteinntekten som må deles for at MI skal dominere enkel UI.

Proposisjon 4 og Figur 1, over, antyder at det er tre muligheter av særlig interesse. Disse avhenger av verdien på  $\theta$ . For  $\theta < \frac{1}{3}$  er  $IMK^{MI}$  fallende fra skjæringspunktet med  $IMK^{UI}$  (punkt A). Det er derfor ingen skatteinntektsdeling under MI, som vil overtale det lille landet til å foretrekke MI fremfor enkel UI. Når  $\theta$  overstiger  $\frac{1}{3}$ , stiger  $IMK^{MI}$  fra punkt A frem til et punkt  $\mu < 1$ , for deretter å falle. Det lille landet vil derfor bare foretrekke MI med skatteinntektsdeling fremfor enkel UI frem til punktet B ( $\bar{\mu} \in (0,1)$ ). Etter punkt B er enkel UI igjen å foretrekke. Når  $\theta > \frac{1}{3-2p}$ , vil skatteinntekten i det lille landet alltid være høyere under MI enn enkel UI, for alle verdier av  $\mu > 0$ . Dette oppsummeres i det følgende:

**Proposisjon 7:** Sammenlignet med enkel UI, hvor  $\lambda = 0$ :

- a) Begge landene er indifferente til informasjonsutveksling når all skatteinntekt overføres til kildelandet ( $\mu = 0$ )
- b) Det store landet foretrekker MI for enhver  $\mu \in (0, 1]$
- c) For det lille landet, er MI:
  - i. Alltid mindre attraktivt dersom  $\theta < \frac{1}{3}$
  - ii. Mer attraktivt dersom  $\theta \in \left[\frac{1}{3}, \frac{1}{3-2p}\right]$ , men bare for  $\mu \leq \bar{\mu}$  når  $\bar{\mu} \in (0,1)$
  - iii. Alltid mer attraktivt dersom  $\theta > \frac{1}{3-2p}$

<sup>25</sup> Et utfall sies å være Pareto-dominert hvis det finnes andre utfall som er bedre for minst én spiller uten at det skader noen av de andre spillerne.

**Bevis:** Del a), b) og c) i proposisjon 7 er utledet fra del a) og b.i) i proposisjon 4, i tillegg til observasjonen om at  $IMK^{MI}$  og  $IMK^{UI}$  møtes der  $\lambda = \mu = 0$ . For del c.ii) i proposisjon 7, impliserer både del b.ii) i proposisjon 4 og observasjonen om hvor  $IMK^{MI}$  og  $IMK^{UI}$  møtes, at skatteinntekten i det lille landet er høyere under MI enn under enkel UI:

$$\frac{r^{MI}}{N} - \frac{r^{UI \text{ når } \lambda=0}}{N} = \frac{\tau^2}{16\delta\theta} [(1 - \theta)^2 - 4\theta(1 - 2\theta)] > 0, \quad (22)$$

for alle  $\mu$  som er mindre eller lik  $\bar{\mu} \in (0,1)$ , når  $\theta > \frac{1}{3}$ .

For del c.iii) i proposisjon 7, finner man at skatteinntektene for det lille landet ved enkel MI, ved å bruke del b.iii) i proposisjon 4 og likning (14) til (16), er:

$$\frac{r^{MI \text{ når } \mu=1}}{N} = \theta\tau + \frac{\tau^2}{4\delta} (1 - p)(1 - 2\theta + \theta p) \quad (23)$$

Ved å sammenligne likning (23) med likning (20), ser man at skatteinntekten er høyere her enn under enkel UI dersom  $\theta > \frac{1}{3-2p}$ .

Grunnen til dette er som følger: Når forskjellen i størrelsen mellom de to landene er markant, kan ikke engang den ekstra skatteinntekten som informasjonsutveksling genererer, få det lille landet frivillig til å gå over til et regime med informasjonsutveksling. Dette fordi den ekstra andelen av skatteinntekt det lille landet får overført fra det store landet da blir betydelig mindre enn andelen det må overføre tilbake, og skatteinntektene vil alltid være større uten informasjonsutveksling enn med. Men dersom størrelsen på de to landene er ganske like, så vil det lille landet uansett foretrekke informasjonsutveksling, selv når ingen skatteinntekt blir overført til kildelandet ( $\mu = 1$ ). I mellomliggende tilfeller, vil det lille landet kun foretrekke informasjonsutveksling dersom det mottar en relativt stor andel av skatteinntektene som blir generert. I slike tilfeller må store land som ønsker å få små land til å utveksle informasjon, være villige til å gi avkall på noe av den ekstra skatteinntekten som dette da vil gi dem.

### **Konklusjon**

Modellen til Keen & Ligthart (2006a) gir en forståelse av insentivene til informasjonsutveksling mellom land, de potensielle interessekonfliktene som oppstår og om og hvordan disse konfliktene kan bekjempes med ulike former for skatteinntektsdeling.

---

Modellen viser at aggregerte skatteinntekter alltid er større under en situasjon *med informasjonsutveksling* (MI) enn under en situasjon *uten informasjonsutveksling* (UI), for enhver skatteinntektsdelingsparameter  $\mu$  større enn null. Det er likevel ikke åpenbart at hvert land vil velge det regimet som er mest gunstig for fellesskapet, da hvert land ønsker å maksimere egne skatteinntekter.

Når all skatteinntekt tilfaller kildelandet, altså under enkel UI når  $\lambda = 0$  og under MI når  $\mu = 0$ , er begge landene indifferente til informasjonsutveksling. Da er både aggregerte skatteinntekter og skatteinntekter i hvert land de samme.

Interessekonfliktene mellom de to landene oppstår når  $\mu \in (0, 1]$ . Da er ikke landene lenger indifferente med hensyn på valg av regime, og det lille landet vil ikke alltid foretrekke det samme som det store landet. Det store landet vil alltid foretrekke MI fremfor UI for enhver  $\mu \in (0, 1]$ , fordi skatteinntektene alltid vil være størst under et slikt regime. Hva det lille landet foretrekker, avhenger både av  $\mu$  og av forholdet mellom populasjonene i de to landene,  $\theta$ . Det lille landet vil alltid foretrekke enkel UI fremfor MI for enhver verdi av  $\mu \in (0, 1]$  når  $\theta < \frac{1}{3}$ . Når  $\theta > \frac{1}{3-2p}$ , vil det lille landet alltid foretrekke MI for enhver  $\mu \in (0, 1]$ . For mellomliggende verdier, vil det lille landet kun foretrekke MI dersom  $\mu \leq \bar{\mu}$  når  $\bar{\mu} \in (0, 1)$ . Asymmetrien i populasjonen mellom de to landene, spiller altså en vesentlig rolle i forhold til om det lille landet ønsker å ta del i informasjonsutveksling.

### *Anvendelse av modellen*

For å prøve ut resultatene fra modellen i praksis, legger vi følgende til grunn. Vi lar klassiske skatteparadisere representere det lille landet i modellen, mens vi lar OECD sine medlemsland representere det store landet. Dette fordi klassiske skatteparadisere, som tidligere nevnt, ofte er ganske små jurisdiksjoner, mens OECD-landene, som står i spissen for utveksling av informasjon, ofte er relativt store i forhold.

For å klassifisere de klassiske skatteparadisene, tar vi utgangspunkt i de jurisdiksjonene som er inkludert på listene over skatteparadisere i Tabell 1 i avsnitt 2.1.5, til både OECD (2000), IMF (2008), US Senate (2007) og TJN (2007). Gjennomsnittlig populasjon blant disse landene,  $n$ , er 293 885<sup>26</sup>, mens den gjennomsnittlige populasjon til OECD sine 34

---

<sup>26</sup> Se Vedlegg 2: Innbyggertall i skatteparadisere.

medlemsland,  $N$ , er 37 276 509<sup>27</sup>. Forholdet mellom den gjennomsnittlige populasjonen i de to respektive gruppene,  $\theta$ , er derfor 0,0079 og mindre enn  $\frac{1}{3}$ . I følge modellen vil derfor ikke disse skatteparadisene ha insentiver til å delta i informasjonsutveksling med OECD-landene, og vil foretrekke enkel UI fremfor MI for enhver verdi av  $\mu \in (0, 1]$ .

### *Begrensninger ved modellen*

Som Keen & Lighthart (2006a) selv påpeker, er dette er en ganske enkel modell med en rekke forutsetninger, noe som også reflekterer resultatene som fremkommer. Vi skal her diskutere de forutsetningene vi mener kan gi størst utslag på resultatene.

Modellen antar at verden kun består av to land. Dette gir opphav til det såkalte «tredjehandsproblemet», som tar for seg om en gruppe av land kan tjene på informasjonsutveksling dersom ikke resten av verden tar del i det. Keen & Lighthart (2006b, s. 89) hevder at med mindre alle land tar del i informasjonsutveksling, vil gevinsten til de landene som faktisk tar del i det, bli redusert. Grunnen til dette er at det tredje landet fortsatt vil gi investorer mulighet til å gjøre investeringer uten å måtte rapportere dette til landet hvor de er bosatt. Videre hevder Keen & Lighthart (2006b, s. 89) at land til og med kan komme verre ut av det ved å inngå slike avtaler. Dette fordi det tredje landet nå vil kunne opptre enda mer aggressivt, grunnet den reduserte konkurransen blant de som tilbyr hemmelighold. Med andre ord, jo flere skatteparadis som tar del i informasjonsutveksling, dess mer lønnsomt blir det for de skatteparadisene som ikke deltar.

Videre antar modellen at populasjonen består av homogene og risikonøytrale innbyggere. Dette er sterke antakelser som svekker generaliteten i modellen, da alle investorer har ulike preferanser for risiko.

Modellen antar også at målet til myndighetene er å maksimere egne skatteinntekter. Dette vil ikke alltid være reelt, spesielt ikke for det lille landet. Skatteparadis har, som beskrevet i avsnitt 2.3.2, særegne selskapsstrukturer. Inntekten de erverver gjennom utenlandske investorer er som regel ikke inntekt forbundet med skatt, men avgifter de pålegger disse investorene for tjenestene de tilbyr.

---

<sup>27</sup> Se Vedlegg 3: Innbyggertall i OECDs medlemsland.

Dessuten antar modellen at informasjonsutveksling er kostnadsfritt. Dette er som regel ikke tilfelle. I forbindelse med avtaler om informasjonsutveksling er det kostnader forbundet med både inngåelse av selve avtalen og å sende og svare på forespørsler. Innsyn gis eksempelvis ofte i form av rettsanmodninger, noe som er en omstendelig, kostbar og tidkrevende prosess (NOU, 2009:19, s.25).

Modellen fastslår at store land alltid vil ha insentiver til å inngå i informasjonsutveksling, så lenge  $\mu \in (0, 1]$ . I realiteten er ikke dette alltid tilfelle. Eksempelvis kan Storbritannia, som er et stort land med over 60 millioner innbyggere, være i mot en avtale om informasjonsutveksling. City of London er kjent for å være en stor mottaker av penger fra skatteparadiser.<sup>28</sup> En slik avtale kan da medføre at byen ikke lenger vil være landets finanshovedstad.

Endringer i disse forutsetningene ville gitt store utslag i resultatene, og sannsynligheten for at det lille landet vil finne det attraktivt å delta i informasjonsutveksling med det store landet, og motsatt, ville blitt betydelig redusert.

---

<sup>28</sup> Shaxson (2011, s. 67, egen oversettelse) hevder at «...City of London er det viktigste finanssenteret i det globale offshoresystemet».

## 5 OECDs arbeid for effektiv utveksling av informasjon

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) utarbeidet i 2002 en avtalemodell om informasjonsutveksling i skattesaker. Dette kapittelet vil i all hovedsak omhandle denne avtalemodellen, da de fleste informasjonsutvekslingsavtalene som finnes i verden i dag bygger på denne. I forbindelse med dette gir vi både en presentasjon av de viktigste elementene under hver artikkel i avtalemodellen, og diskuterer dens styrker og svakheter. Vi innleder kapittelet med en historisk gjennomgang av OECD og deres arbeid for å fremme internasjonalt skattesamarbeid, herunder også deres arbeid for å bekjempe skatteparadiser og hindre skadelige skattepraksiser.

### 5.1 Om OECD og internasjonalt skattesamarbeid

OECD<sup>29</sup> har en lang tradisjon med å hjelpe stater med å utforme internasjonale regler for å redusere friksjonen mellom nasjonale skattesystemer og unngå dobbeltbeskatning eller manglende beskatning av aktiviteter på tvers av landegrensler. Organisasjonen har blitt den mest sentrale aktøren i internasjonalt skattesamarbeid mellom stater og står i spissen for arbeidet med å etablere skatteavtaler (NOU, 2009:4, s. 34).

Allerede i 1963 utformet organisasjonen det som gjerne blir omtalt som OECDs mønsteravtale, «The Model Tax Convention on Income and on Capital», som blant annet skal bidra til unngåelse av dobbeltbeskatning og forebygging av skatteunndragelse. Denne modellavtalen ble sist revidert i 2010, og danner utgangspunktet for mer enn 3000 bilaterale skatteavtaler over hele verden (OECD, 2009b, s. 344).

Det er i hovedsak to typer bilaterale skatteavtaler som blir benyttet; dobbeltbeskatningsavtaler og informasjonsutvekslingsavtaler. *Dobbeltbeskatningsavtaler* er omfattende avtaler som er utformet med det formål å unngå at inntekt eller overskudd fra internasjonal økonomisk aktivitet skattlegges dobbelt. *Informasjonsutvekslingsavtaler* er avtaler mellom to land som etablerer regler for utveksling av informasjon relatert til

---

<sup>29</sup> Organisasjonen for europeisk samarbeid (OEEC) ble opprettet i 1948. Den 30 september 1961 skiftet organisasjonen navn til Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) og består i dag av 34 land, hvorav de fleste er europeiske.

---

skattesaker (TJN – Norge, 2012a). Det er informasjonsutvekslingsavtalene som har stått i søkelyset hos OECD de siste årene, da OECDs sentrale arbeid har vært å bekjempe skatteparadiser og hindre skadelige skattepraksiser. Ettersom de fleste skatteparadiser har null eller svært lav skatt, har det ingen hensikt å forhandle frem avtaler om dobbeltbeskatning med disse. Det har blitt viktigere å forhindre at inntekt ikke beskattes i det hele tatt.

## 5.2 OECDs skatteparadisinitiativ

OECD har siden 1996 arbeidet for å bekjempe skatteparadiser og hindre skadelige skattepraksiser. Det første konkrete resultatet av dette arbeidet kom i 1998, med publiseringen av rapporten «Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue». Som beskrevet i avsnitt 2.1.1, definerer denne rapporten hva som menes med skadelig skattekonkurrans, og kommer med anbefalinger for å motvirke slik praksis.

Rapporten som ble publisert i 2000, «Towards Global Tax Co-operation», var neste steg i dette arbeidet. Denne rapporten inneholder en liste over mulige skadelige skatteregimer i medlemsland, samt en liste på 35 jurisdiksjoner som ble karakterisert som skatteparadiser. En stund eksisterte det også en liste over «ikke samarbeidsvillige skatteparadiser». Jurisdiksjoner som forpliktet seg til å implementere prinsippene om transparens og effektiv informasjonsutveksling, ble ikke oppført på denne listen og fikk invitasjon til å delta i OECDs Global Forum<sup>30</sup> (NOU, 2009:4, s. 36).

## 5.3 OECDs avtale om informasjonsutveksling i skattesaker

OECDs Global Forum har utviklet høye standarder på områdene transparens og utveksling av informasjon, og publiserte i 2002 en avtalemødel om informasjonsutveksling i skattesaker, «Agreement on Exchange of Information on Tax Matters».<sup>31</sup> Gruppen som

---

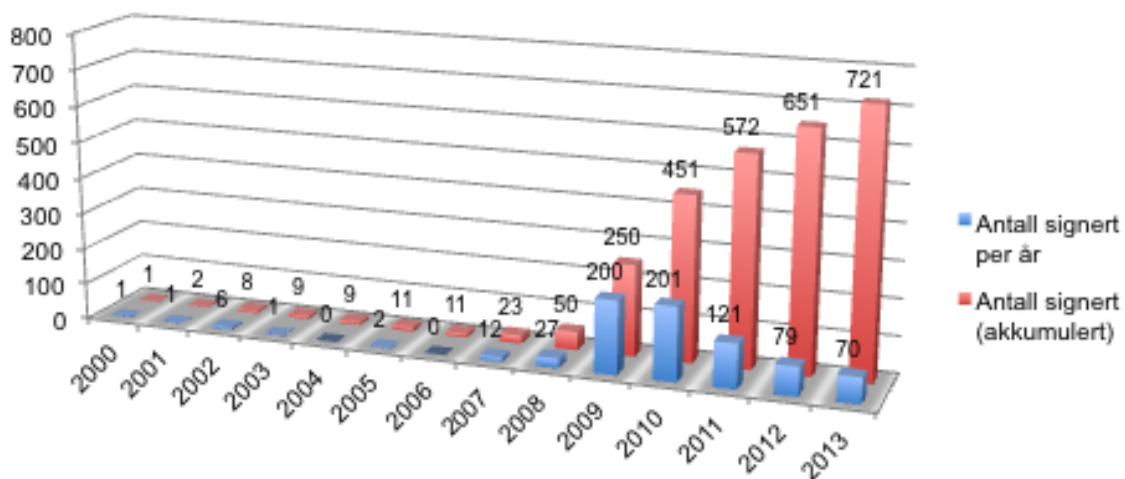
<sup>30</sup> OECDs «Global Forum» ble opprettet i 2000 i forbindelse med OECDs arbeid med å bekjempe skatteparadiser og hindre skadelige skattepraksiser. De opprinnelige medlemmene av forumet bestod av OECD-land og jurisdiksjoner som hadde avtalt å implementere prinsippene om transparens og effektiv informasjonsutveksling. «Global Forum» består i dag av 121 medlemsland.

<sup>31</sup> Dokumentet «Agreement on Exchange of Information on Tax Matters» (OECD, 2002) inneholder ikke sidetall. Kildehenvisninger vil derfor ikke referere til spesifikke sidetall, men kun til dokumentet som helhet.

utviklet avtalemodellen bestod av representanter fra OECDs medlemsland, samt delegater fra skatteparadiser som ble karakterisert som samarbeidsvillige (OECD, 2002).<sup>32</sup> Avtalemodellen var et resultat av OECDs arbeid mot skadelige skattepraksiser. OECDs rapport «Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue» fra 1998 identifiserte mangel på effektiv utveksling av informasjon som en viktig faktor i identifiseringen av skadelige skattepraksiser. Målet var derfor å utvikle et juridisk instrument som kunne brukes til å etablere effektiv utveksling av informasjon (OECD, 2002). Denne avtalemodellen er ikke et bindende instrument, men har blitt en global standard for hvordan informasjonsutveksling bør foregå. Hensikten med publiseringen er, i følge OECD (2002), å fremme internasjonalt samarbeid i skattesaker gjennom utveksling av informasjon.

### 5.3.1 Økning i antall informasjonsutvekslingsavtaler

De siste årene har det vært en stor økning i antall inngåelser av informasjonsutvekslingsavtaler som bygger på OECDs avtalemodell om informasjonsutveksling i skattesaker.



Figur 2: Antall signerte informasjonsutvekslingsavtaler blant Global Forums medlemsland, per år og akkumulert, 2000-2013 (OECD, 2013d)

<sup>32</sup> I tillegg til representanter fra OECDs medlemsland, bestod gruppen av delegater fra følgende skatteparadiser identifisert av OECD i 2000: Aruba, Bermuda, Bahrain, Caymanøyene, Kypros, Man, Malta, Mauritius, De nederlandske Antiller, Seychellene og San Marino (OECD, 2002).



---

Figur 2, over, viser at den vesentligste utviklingen i antall signerte informasjonsutvekslingsavtaler blant Global Forums medlemsland, har skjedd de siste fem årene. Denne økningen i inngåtte avtaler kan ses på som et resultat av at OECD og G20-landene hadde et særskilt fokus på skatteunndragelse i etterkant av finanskrisen. I forbindelse med G20-møtet i London i april 2009, publiserte OECD en rapport hvor 82 jurisdiksjoner ble kategorisert etter sin fremgang i implementeringen av den internasjonale standarden for skatt. I følge OECD (2009a, s. 10, egen oversettelse) innebærer den internasjonale standarden for skatt «... utveksling av informasjon på forespørsel i alle skattesaker knyttet til forvaltningen og håndhevelsen av nasjonale skatteregler, uten hensyn til om den forespurte parten selv trenger denne informasjonen til egne skatteformål eller har nasjonale bankhemmeligholdsregler».

Det som i all hovedsak var avgjørende for kategoriseringen var om jurisdiksjonene hadde inngått, eller forpliktet seg til å inngå, avtaler om informasjonsutveksling i skattesaker. Rapporten inneholdt tre lister:

- En «hvit liste» med jurisdiksjoner som hadde implementert den internasjonale standarden for skatt
- En «grå liste» med jurisdiksjoner som hadde forpliktet seg til den internasjonale standarden for skatt, men ikke implementert den enda
- En «svart liste» med jurisdiksjoner som ikke hadde forpliktet seg til den internasjonale standarden for skatt

Det var kun fire av jurisdiksjonene som ikke erklærte seg villige til å forplikte seg til den internasjonale standarden for skatt, og dermed forble på den «svarte listen».<sup>33</sup> Det tok imidlertid ikke lang tid før de endret standpunkt, og i slutten av april 2009 erklærte OECD at ingen jurisdiksjoner lenger befant seg på denne listen. For å komme over på den «hvite listen» krever OECD at jurisdiksjonene signerer minst 12 informasjonsutvekslingsavtaler med andre jurisdiksjoner (Skandia International, 2013). I følge OECD (2013f) eksisterer det i dag nesten 800 bilaterale informasjonsutvekslingsavtaler spredt over hele verden.

---

<sup>33</sup> Jurisdiksjonene som ikke erklærte seg villige til å forplikte seg til den internasjonale standarden for skatt og forble på den «svarte listen» var Costa Rica, Filippinene, Malaysia og Uruguay.

OECDs Global Forum ble i september 2009 restrukturert som følge av det økte fokuset på transparens og utveksling av informasjon, og består i dag av 121 likestilte medlemsland. Gjennom grundige fagfelle vurderinger («peer reviews») analyserer det restrukturerte forumet om medlemslandene fullt ut implementerer den standarden for transparens og utveksling av informasjon som de har forpliktet seg til (OECD, 2013e).

### **5.3.2 En beskrivelse av de viktigste elementene under artiklene i avtalemodellen**

OECDs avtalemodell om informasjonsutveksling i skattesaker («Agreement on Exchange of Information on Tax Matters») er presentert både som et multilateralt instrument og som en modell for bilaterale avtaler. Det multilaterale instrumentet er ikke en multilateral *avtale* i tradisjonell forstand, men gir kun et grunnlag for en integrert pakke av bilaterale avtaler. Vi har derfor konsentrert oss om den bilaterale versjonen, men nevner også den multilaterale versjonen der det er nødvendig. I det følgende gis en beskrivelse av de viktigste elementene under hver artikkel i avtalemodellen.<sup>34</sup>

#### **Artikkel 1: Avtalens mål og omfang**

Artikkel 1 definerer avtalens mål og omfang. «Avtalepartenes kompetente myndigheter skal tilby assistanse gjennom utveksling av informasjon som er overskuelig relevant for forvaltningen og håndhevelsen av avtalepartenes nasjonale lover vedrørende de skatter som er omfattet av denne avtalen» (OECD, 2002, egen oversettelse).

I følge OECDs bemerkninger, blir uttrykket «overskuelig relevant» brukt for å sikre utveksling av informasjon i størst mulig grad, men samtidig klarere at avtalepartene ikke kan gå på såkalte «fishing expeditions»<sup>35</sup> eller forespørre informasjon som mest sannsynlig ikke er relevant for skattemyndighetene.

#### **Artikkel 2: Jurisdiksjon**

Artikkel 2 tar for seg avtalens rettslige virkeområde. «Den forespurte parten er ikke forpliktet til å overføre opplysninger som verken myndighetene eller personer som befinner

---

<sup>34</sup> Avtalemodellen består av 16 artikler, som igjen er delt inn i nummererte avsnitt. Begrepet artikkel vil derfor referere til hver artikkel som helhet, mens begrepet avsnitt vil referere til avsnittene innenfor hver artikkel. Noen avsnitt er også delt inn i flere underpunkter, og vil bli referert til som dette. Til slutt i avtalemodellen, etter alle artiklene, følger det en rekke bemerkninger som hjelper til med å tolke de enkelte artiklene. Disse vil bli referert til som OECDs bemerkninger.

<sup>35</sup> Begrepet «fishing expeditions» er ikke definert i avtalemodellen, men kan forstås som brede, generelle forespørsler.

---

seg i jurisdiksjonens territorium besitter eller har kontroll over» (OECD, 2002, egen oversettelse).

I OECDs bemerkninger påpekes det at den forespurte partens forpliktelse til overføring av informasjon ikke er begrenset av bostedet eller nasjonaliteten til personen det forespørres informasjon om, eller av bostedet eller nasjonaliteten til personen som er i besittelse av informasjonen som forespørres.

### **Artikkel 3: Skatter som omfattes av avtalen**

Artikkel 3 definerer hvilke skatter som er omfattet av avtalen. I den multilaterale versjonen foreslås det at skatt på inntekt, profitt, kapital, netto formue, eiendom, arv og gaver skal være omfattet av avtalen. I den bilaterale versjonen er det opp til de to partene å avgjøre hvilke skatter som er gjeldende. I OECDs bemerkninger foreslås det likevel at de samme skattene som nevnes i den multilaterale versjonen skal omfattes av den bilaterale avtalen, med mindre noe annet avtales.

### **Artikkel 4: Definisjoner**

Artikkel 4 består av definisjoner av de begrepene som brukes i avtalen.

### **Artikkel 5: Utveksling av informasjon på forespørsel**

Artikkel 5, avsnitt 1, sier at informasjon skal utveksles på forespørsel. Det understrekes at informasjon i forbindelse med straffbare skattesaker skal utveksles uavhengig om handlingen som ligger til grunn for forespørselen, er ulovlig hos begge partene. OECDs bemerkninger påpeker at avtalen ikke dekker automatisk eller spontan utveksling av informasjon, og at informasjon skal utveksles både i sivile og kriminelle saker.

Avsnitt 2 forklarer hvordan partene skal gå frem når de får en forespørsel om informasjon. Dersom de forespurte myndighetene ikke har den informasjonen som er nødvendig for å svare på forespørselen, må de bruke «alle relevante ressurser for å innhente informasjon» (OECD, 2002, egen oversettelse). Begrepet «ressurser for å innhente informasjon» er beskrevet i artikkel 4, og forklares med juridiske, administrative eller rettslige prosedyrer som gjør det mulig å innhente og gi den informasjonen som blir forespurt. OECDs bemerkninger påpeker at det er opp til den forespurte parten å avgjøre hvilke ressurser som er «relevante». Videre understrekes det at informasjon skal utveksles uavhengig om den forespurte parten selv trenger denne informasjonen for egne skatteformål.

Avsnitt 4 sier at avtalepartenes kompetente myndigheter skal ha juridisk makt til å samle inn og gi informasjon som besittes av banker, finansinstitusjoner og andre finansielle mellommenn. Dette betyr, i følge OECDs bemerkninger, at regler om bankhemmelighold ikke gir grunnlag for å kunne gi avslag på en forespørsel om informasjon. De skal også kunne gi informasjon om eierskapet til blant annet selskaper, truster og stiftelser. I slutten av underpunkt b sies det likevel at partene kun er forpliktet til dette så lenge det ikke oppstår «uforholdsmessige vanskeligheter» i forbindelse med slik innhenting av informasjon. I OECDs bemerkninger forklares «uforholdsmessige vanskeligheter» med «urimelig store kostnader og ressurser».

I avsnitt 5 spesifiseres reglene om hvordan man skal be om informasjon. Opplysninger som må oppgis når man kommer med en forespørsel om informasjon inkluderer blant annet:

- Identiteten til personen som etterforskes
- En spesifisering av informasjonen som forespørres, og de skattemessige grunnene til at det bes om informasjon
- Grunnlaget for å tro at informasjonen som forespørres finnes hos den forespurte parten, eller er i besittelse av en person innenfor den forespurte jurisdiksjonen
- Når det er kjent, navn og adresse på personen man tror besitter den forespurte informasjonen
- En erklæring om at informasjonen som forespørres kunne blitt innhentet i jurisdiksjonen som sender forespørselen, i henhold til denne jurisdiksjonens egne nasjonale lover og regler
- En erklæring om at parten som spør om informasjon selv har benyttet alle tilgjengelige midler i sin egen jurisdiksjon for å få tak i den aktuelle informasjonen

I OECDs bemerkninger påpekes det at dette er krav for å sikre at «fishing expeditions» ikke forekommer, men at kravene likevel må tolkes liberalt og ikke være til hinder for effektiv informasjonsutveksling. Dersom «identiteten til personen som etterforskes» er ukjent, kan for eksempel kontonummer eller lignende identifiserbar informasjon være tilstrekkelig.

Avsnitt 6 presenterer tidsrammene for å svare på forespørsler om informasjon. Det skal gis en skriftlig bekreftelse på at en forespørsel er mottatt, samt påpekes eventuelle mangler ved den, innen 60 dager. Den forespurte parten har 90 dager på seg til å oversende den forespurte informasjonen, eller gi beskjed dersom denne informasjonen ikke kan innhentes. Det skal da

---

legges ved en forklaring på hvorfor dette er tilfelle. I henhold til OECDs bemerkninger kan 90-dagers perioden forlenges ved behov.

#### **Artikkel 6: Skatteundersøkelser i utlandet**

Artikkel 6 legger til rette for at representanter fra den forespørrende jurisdiksjonen kan gjennomføre undersøkelser i den forespurte jurisdiksjonen for å innhente informasjon om skattesaken som etterforskes.

#### **Artikkel 7: Mulighet til å avslå en forespørsel**

Artikkel 7 identifiserer situasjoner hvor partene har mulighet til å avslå forespørsler om informasjon. Det gis blant annet mulighet til å avslå en forespørsel dersom:

- informasjonen som forespørres ikke kunne blitt innhentet i jurisdiksjonen som sender forespørselen, i henhold til denne jurisdiksjonens egne nasjonale lover og regler
- forespørselen om informasjon ikke er laget i samsvar med denne avtalen
- informasjonen som forespørres kan avsløre næringsmessige, forretningsmessige, industrielle, eller kommersielle hemmeligheter eller metoder
- informasjonen som forespørres medfører at en advokat eller en annen juridisk rådgiver må bryte sin taushetsplikt om en klient

#### **Artikkel 8: Konfidensialitet**

Artikkel 8 tar for seg konfidensialitetsaspektet ved avtalen, og sier at all informasjon som mottas av en av avtalepartene, i forbindelse med denne avtalen, skal behandles som hemmelig. Med dette menes det at opplysninger kun kan utleveres til personer eller myndigheter som er involvert i etterforskningen av den aktuelle skattesaken. I OECDs bemerkninger påpekes det at konfidensialitet er en forutsetning for effektiv utveksling av skatterelatert informasjon.

#### **Artikkel 9: Kostnader**

Artikkel 9 åpner for at avtalepartene selv skal bli enige om regler for hvordan kostnader som oppstår i forbindelse med å yte bistand skal fordeles. OECDs bemerkninger sier likevel at avtaleparten, som blir forespurt om informasjon, normalt bør dekke kostnadene som uansett ville oppstått i henhold til den ordinære forvaltningen av den innenlandske skattelovgivning.

**Artikkel 10: Implementering av lovgivning**

Artikkel 10 krever at avtalepartene skal vedta enhver lovgivning som er nødvendig for å oppfylle betingelsene i avtalen.

**Artikkel 11: Språk**

Artikkel 11 er muligens ikke nødvendig i den bilaterale versjonen, men OECDs bemerkninger åpner for at avtalepartene selv kan bli enige om hvilket språk som skal brukes i utformingen av – og responderingen på – forespørslene.

**Artikkel 12: Andre internasjonale avtaler eller ordninger**

Artikkel 12 er muligens ikke nødvendig i den bilaterale versjonen, men OECDs bemerkninger påpeker at avtalepartene skal bruke de instrumentene de selv mener er mest hensiktsmessige for å få tak i den nødvendige informasjonen, og at denne avtalen ikke begrenser, eller er begrenset av, bruken av andre internasjonale avtaler eller ordninger som er knyttet til samarbeid relatert til skattesaker.

**Artikkel 13: Gjensidige overenskomster**

Artikkel 13 sier at dersom det oppstår problemer eller tvil i forhold til gjennomføringen eller fortolkningen av avtalen, skal avtalepartene løse dette gjennom gjensidige overenskomster. OECDs bemerkninger påpeker at dersom partene ikke kommer til enighet, kan dette også løses på andre måter, for eksempel ved voldgift<sup>36</sup>.

**Artikkel 14: Depositarens funksjoner**

Artikkel 14 er kun gjeldende for den multilaterale versjonen av avtalen, og beskriver funksjonene til depositaren.

**Artikkel 15: Ikrafttredelse**

Artikkel 15 beskriver når avtalen skal tre i kraft.

**Artikkel 16: Opphevelse**

Artikkel 16 tar for seg opphevelsen av avtalen. Den sier at begge avtalepartene kan si opp avtalen dersom de måtte ønske det. Ved en opphevelse av avtalen skal bestemmelsen om konfidensialitet i artikkel 8 fortsatt være gjeldende.

---

<sup>36</sup> Voldgift er en form for privat rettergang hvor partene overlater avgjørelsen av en tvist til en privat domstol. Mandatet for den private domstolen utledes av avtalen mellom partene.

---

### 5.3.3 En diskusjon av avtalemodellens styrker og svakheter

I den akademiske debatten om OECDs avtalemodell om informasjonsutveksling i skattesaker påpekes det at avtalemodellen både har styrker og svakheter. Disse presenteres i det følgende.

#### *Styrker*

##### **Ikke relevant om handlingen som etterforskes, regnes som kriminell hos begge avtalepartene**

Artikkel 5, avsnitt 1, sier at den forespurte parten ikke kan nekte å utveksle informasjon i forbindelse med straffbare skattesaker kun fordi handlingen som ligger til grunn for forespørselen, ikke er ulovlig i denne jurisdiksjonen. Dette er en positiv egenskap ved OECDs avtalemodell, og noe Keen & Ligthart (2006b) understreker at må ligge til grunn for å kunne oppnå effektiv informasjonsutveksling.<sup>37</sup>

Neslund (2009) mener at dette er en positiv utvikling fra tidligere, da mange jurisdiksjoner nektet å utveksle informasjon, som var relatert til skatteunndragelse, fordi dette ikke ble regnet som en kriminell handling. Likevel påpeker NOU (2009:19, s. 88) at en del jurisdiksjoner fortsatt ikke gir ut data om saker som omfatter vanlig skatteunndragelse, altså unndragelser hvor skatteyter har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger i selvangivelsen. De er kun samarbeidsvillige dersom det dreier seg om skattesvindler, altså dokumentforfalskning.

##### **Informasjon skal utveksles uavhengig om den forespurte parten selv trenger denne informasjonen for egne skatteformål**

Artikkel 5, avsnitt 2, sier at det ikke spiller noen rolle om informasjonen som blir forespurt er relevant for den forespurte partens egne skatteformål. Dette er også, i likhet med punktet over, noe Keen & Ligthart (2006b) krever for kunne oppnå effektiv informasjonsutveksling.<sup>38</sup> Skattelovgivningen i skatteparadiser krever normalt ikke at individer og selskaper må betale skatt på inntekt og kapital. Dette impliserer at skattemyndigheter i skatteparadiser, sammenlignet med skattemyndigheter i andre jurisdiksjoner, kanskje trenger mindre informasjon for å få utført sine oppgaver. Dersom

---

<sup>37</sup> Se betingelse a) i avsnitt 4.3: «Effektiv informasjonsutveksling».

<sup>38</sup> Se betingelse a) i avsnitt 4.3: «Effektiv informasjonsutveksling».

informasjon kun skulle blitt utvekslet dersom den var relevant for begge jurisdiksjoner, ville mengden av informasjon som ble utvekslet vært svært begrenset.

### **Informasjon skal utveksles både i sivile og kriminelle saker**

OECDs bemerkninger knyttet til artikkel 5 påpeker at informasjon skal utveksles både i sivile og kriminelle saker. Tidligere ble sivile saker ofte ekskludert (Neslund, 2009). Både Neslund (2009) og Schjelderup (2013b) konstaterer at dette er en positiv egenskap ved avtalemodellen.

### **Avtalepartene skal ha juridisk makt til å samle inn og gi informasjon som innehas av banker, finansinstitusjoner og andre finansielle mellommenn.**

I artikkel 5, avsnitt 4, understrekes det at avtalepartenes kompetente myndigheter skal ha juridisk makt til å samle inn og oversende informasjon som besittes av banker, finansinstitusjoner og andre finansielle mellommenn. I tillegg fastslår artikkel 10 at avtalepartene skal vedta enhver lovgivning som er nødvendig for å oppfylle betingelsene i avtalen. McIntyre (2009) mener at dette er en styrke i den form at bankers egne hemmeligholdsregler ikke kan brukes som grunnlag for å nekte å oversende informasjon. Dette punktet oppfyller dessuten Keen & Lightharts (2006b) andre betingelse knyttet til effektiv informasjonsutveksling.<sup>39</sup>

## *Svakheter*

### **Kun informasjonsutveksling på forespørsel**

Artikkel 5 fastslår at informasjon kun skal utveksles på forespørsel, noe som innebærer at myndighetene i en jurisdiksjon må komme med en spesifikk forespørsel for å motta informasjon fra en annen jurisdiksjon.

Artikkel 5, avsnitt 5, beskriver spesifikke opplysninger som må oppgis i forbindelse med en slik forespørsel. Det kreves blant annet at man må oppgi detaljerte opplysninger i forbindelse med identiteten til personen det ønskes informasjon om. Til tross for at det gis mulighet til å bruke «lignende identifiserbar informasjon», er det flere studier (McIntyre, 2009; Neslund, 2009; TJN, 2009b) som peker på at dette er uheldig med hensyn til å skulle oppnå effektiv utveksling av skatterelatert informasjon. Som McIntyre (2009) fastslår, kan ofte hele poenget

---

<sup>39</sup> Se betingelse b) i avsnitt 4.3: «Effektiv informasjonsutveksling».



---

ved en forespørsel være å avdekke navnet på en skattebetaler som mistenkes å ta del i noe kriminelt.

Det at informasjon kun skal utveksles på forespørsel, og at den utelukker automatisk og spontan utveksling av informasjon, gjør informasjonsutveksling til en langsom, ressurskrevende og u håndterlig prosess (Neslund, 2009). Opplysningene som må oppgis er som regel utilgjengelige og skjulte for den forespørrende parten, da hele poenget ved en forespørsel ofte er at man mangler nødvendig informasjon. Som TJN (2009b) påpeker, blir det nærmest umulig å følge opp en mistanke uten allerede å ha sterke bevis.

### **Det eksisterer muligens ingen informasjon som kan utveksles**

Artikkel 2 sier at den forespurte parten ikke er forpliktet til å overføre opplysninger som verken myndighetene eller personer som befinner seg i jurisdiksjonen besitter eller har kontroll over.

Dette er en svakhet ved avtalemодellen, da det i skatteparadiser ofte ikke finnes mye relevant informasjon som kan utveksles. Offentlig tilgjengelig informasjon om virksomhet som drives og hvem som står bak, finnes det eksempelvis lite eller ingenting av. Lagring av informasjon om virksomhet og eierskap er ofte en frivillig sak for de som forvalter og eier disse virksomhetene. I tillegg er det ofte mangel på offentlige registre, både i tilknytning til «international business companies» (IBC) og truster (NOU, 2009:19, s. 24).

I avtalen foreligger det ingen forbud mot å etablere verken IBC eller truster, og den fratir dermed ikke skatteparadisene muligheten til å opprettholde sine særegne selskapsstrukturer. Dette fører igjen til lite tilgjengelig informasjon som kan utveksles til myndigheter og aktører i andre jurisdiksjoner.

En annen implikasjon ved dette punktet, er at dersom skatteparadiser ikke er forpliktet til å utveksle informasjon som de ikke besitter eller har kontroll over, kan det tenkes at de slutter helt med å samle inn informasjon. På denne måten vil skatteparadisene kunne gjøre seg enda mer attraktive som hemmeligholdssted.

### **Upresise ord og begreper som gjør det enklere å gi avslag på en forespørsel**

Avtalemодellen består av en rekke upresise ord og begreper som det ikke finnes klare retningslinjer for hvordan man skal tolke og definere. Siden dette kun er en *modell* for avtaler mellom jurisdiksjoner, kan det være fordelaktig at avtalepartene selv kan utforme og

tilpasse avtalen til det som er mest effektivt og gunstig for dem. Likevel legger disse upresise ordene og begrepene, som kan tolkes relativt subjektivt, opp til at det blir enklere for den forespurte parten å fraslå seg plikten til å innhente informasjon, og følgelig også å gi avslag på en forespørsel.

Det første eksempelet på dette finner man i artikkel 1, og er relatert til avtalens mål og omfang. McIntyre (2009, s. 265) påpeker at begrepet «*overskuelig relevant*» er upresist med hensyn til å skulle beskrive hva slags informasjon som skal utveksles. Selv om OECDs bemerkninger påpeker at informasjon skal utveksles i så stor grad som mulig, begrenses dette av at det er forbudt å gå på såkalte «*fishing expeditions*». Begrepet «*fishing expeditions*» blir heller ikke definert i avtalemodellen, og det eksisterer ingen klar mening av begrepet i skatterelatert litteratur. I denne sammenhengen må man derfor anta at det betyr at den forespørrende parten må kunne bevise at den forespurte informasjonen er relevant (McIntyre, 2009). McIntyre (2009) mener at slike metaforiske begreper ikke bør inkluderes i formelle skatteavtaler.

Et annet eksempel finner man i artikkel 5, avsnitt 2. Her forklares det at dersom de forespurte myndighetene ikke har den informasjonen som er nødvendig for å svare på forespørselen, må de bruke «*alle relevante ressurser for å innhente informasjon*». Som TJN (2009a) påpeker, er dette et veldig upresist begrep. Med «*ressurser for å innhente informasjon*» refererer avtalemodellen til juridiske, administrative eller rettslige prosedyrer som gjør det mulig å innhente og gi den informasjonen som blir forespurt. Implisitt antas det da at tilstrekkelige prosedyrer allerede er på plass i en jurisdiksjon. Likevel foreligger det ingen plikt til å opprette nye eller raskere mekanismer for å få tilgang til relevant informasjon (TJN, 2009a). Hva som er «*relevant*» er det dessuten opp til den forespurte parten å avgjøre. Dette åpner opp for at jurisdiksjoner kan rettferdiggjøre at de ikke vil innhente informasjon med at de ikke definerer spesifikke prosedyrer som relevante.

Man finner også et eksempel på upresise begreper i artikkel 5, avsnitt 4. Her står det at partene er forpliktet til å innhente informasjon så lenge det ikke oppstår «*uforholdsmessige vanskeligheter*». Dette blir i OECDs bemerkninger forklart med «*urimelig store kostnader og ressurser*». Problemer i forhold til dette kan oppstå fordi de to partene har ulikt syn på hva som kan anses som «*uforholdsmessig vanskelig*» og hva som er «*urimelig store kostnader og ressurser*». Dette er også en faktor som kan gjøre det enklere for jurisdiksjoner å avslå en forespørsel om informasjon.

---

### **Formelle krav som gjør det enklere å gi avslag på en forespørsel**

Avtalemodellen stiller en rekke formelle krav som den forespørrende parten må imøtekomme for å be om informasjon. I henhold til artikkel 7 kan det blant annet gis avslag på forespørsler som «*ikke er laget i samsvar med avtalen*», altså dersom de formelle kravene i avtalen ikke er oppfylt.

Eksempler på slike krav finner man i artikkel 5, avsnitt 5. Her fastslås det at den forespørrende parten må komme med en erklæring om at «*de selv har benyttet alle tilgjengelige midler i sin egen jurisdiksjon for å få tak i den aktuelle informasjonen*». Det mest effektive, og naturlige, for en jurisdiksjon vil i de fleste tilfeller være å finne ut om den relevante informasjonen finnes i egen jurisdiksjon før den oppsøker andre om hjelp. Det fastslås også at den forespørrende parten må oppgi «*grunnlaget for å tro at informasjonen som forespørres finnes hos den forespurte parten, eller er i besittelse av en person innenfor den forespurte jurisdiksjonen*». Ingen av disse kravene bidrar til oppnåelsen av effektiv informasjonsutvikling. De gjør i stedet hele prosessen mer arbeidskrevende og åpner opp for at det er opp til den forespurte parten å avgjøre om kravene er oppfylt. Følgelig vil den forespurte parten ha mange muligheter til å kunne avslå en forespørsel om informasjon dersom den måtte ønske det.

### **Ingen straffesanksjoner ved å bryte tidsfristen eller ikke svare**

I artikkel 5, avsnitt 6, presenteres tidsrammene for å svare på forespørsler. Det foreligger ingen direkte konsekvenser eller sanksjoner ved å bryte tidsfristen på 90 dager, svare halvgodt eller unnlate å svare i det hele tatt. Dette gir den forespurte parten mulighet til å utsette oversendelsen av informasjon så mange ganger den vil, og slik sørge for at informasjonen ikke når frem til den forespørrende parten mens den fortsatt er relevant. Den eneste muligheten parten som spør om informasjon har, bortsett fra å oppheve avtalen, er å godta at tidsfristen utsettes eller at informasjon ikke oversendes i det hele tatt.

### **Kun forpliktet til å utveksle informasjon som finnes innenfor jurisdiksjonens territorium**

McIntyre (2009, s. 266) mener at det er en svakhet at artikkel 2 begrenser plikten til å overføre informasjon til det som finnes innenfor jurisdiksjonens territorium. Han påpeker at det ville vært mer effektivt dersom partene var forpliktet til å utveksle *all* informasjon som de har mulighet til å innhente, uavhengig om denne informasjonen finnes innenfor deres territorium eller ikke.

**Ingen multilateral avtale**

Avtalemodellen er presentert både som et multilateralt instrument og som en modell for bilaterale avtaler. Det multilaterale instrumentet er likevel ikke en multilateral *avtale* i tradisjonell forstand, men gir kun et grunnlag for en integrert pakke av bilaterale avtaler. Dette hevdes å være en svakhet fordi hver enkelt part fortsatt må forhandle individuelt med hver av de andre partene, selv om alle har inngått den samme «multilaterale» avtalen (TJN, 2009b).

---

## 6 Informasjonsutvekslingsavtaler i Norden

Vi ønsket å undersøke *betydningen* av informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadis. Fordi de nordiske landene har vært svært aktive i arbeidet med å inngå slike avtaler, valgte vi å gjennomføre en undersøkelse rettet mot nettopp disse landene.

På grunnlag av resultater fra egen undersøkelse, kombinert med annen offentlig informasjon, diskuterer vi i dette kapittelet i hvilken grad de nordiske landene har benyttet seg av informasjonsutvekslingsavtalene på en effektiv måte og hvilket utbytte dette har gitt.

### 6.1 Bakgrunn

#### 6.1.1 Det nordiske prosjektet mot skatteparadis

I juni 2006 vedtok de nordiske landene, i regi av Nordisk Ministerråd<sup>40</sup>, å etablere et felles nordisk prosjekt om samarbeid vedrørende inngåelse av avtaler om informasjonsutveksling. De nordiske landene har relativt like skattesystemer og ligningsadministrasjon, noe som gjør det hensiktsmessig å føre felles forhandlinger (Finansdepartementet, 2010). Formålet med dette samarbeidet er å styrke de nordiske landenes forhandlingsmakt overfor skatteparadisene, samt å redusere kostnadene ved forhandlingsarbeidet. Forhandlingene ble innledet våren 2007, og er primært rettet mot de 35 skatteparadisene som OECD identifiserte i 2000. Prosjektet har resultert i at de nordiske landene hver for seg har inngått minst 40 bilaterale informasjonsutvekslingsavtaler (Nordisk ministerråd, 2013a).

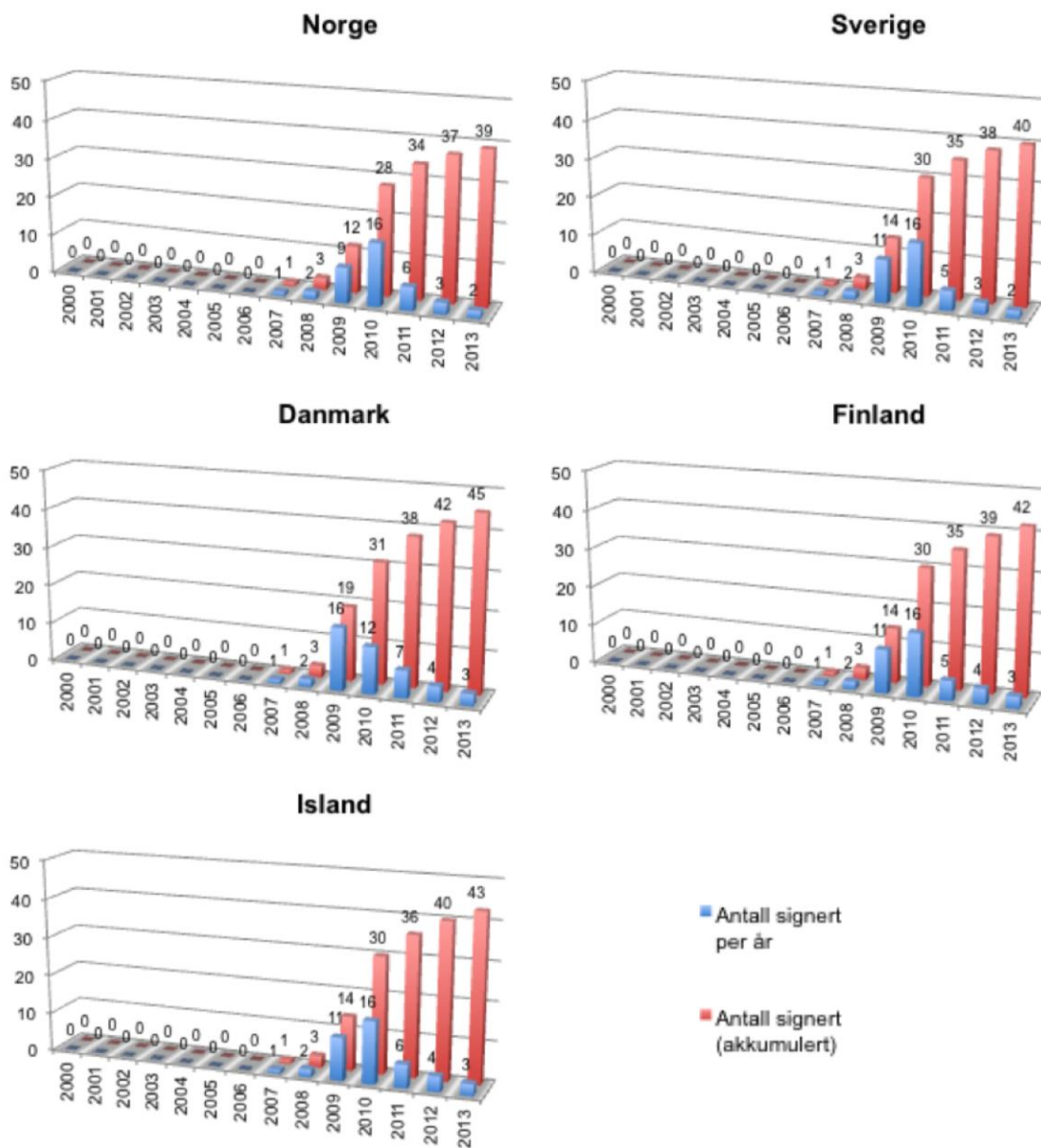
#### 6.1.2 Antall signerte avtaler mellom 2000 og 2013

Det har de siste årene vært rettet et stort internasjonalt politisk press mot stater som ikke har ønsket å utveksle informasjon med andre lands skattemyndigheter. Som et resultat av dette, har det vært en stor økning i antall signerte informasjonsutvekslingsavtaler mellom skatteparadis og andre land. Figur 3, under, viser antall avtaler som har blitt signert av de

---

<sup>40</sup> Nordisk ministerråd er de nordiske regjeringenes felles samarbeidsorgan. Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island har vært medlemmer siden 1971. I tillegg har Grønland, Færøyene og Åland fått utvidet representasjon og stilling i ministerrådet med samme representasjon som de andre medlemslandene (Nordisk ministerråd, 2013b).

nordiske landene i tidsrommet mellom januar 2000 og november 2013, og den akkumulerte utviklingen i samme tidsrom.



Figur 3: Antall signerte informasjonsutvekslingsavtaler i Norden, per år og akkumulert, 2000-2013 (OECD, 2013d)

Til tross for at det nordiske prosjektet mot skatteparadis innledet forhandlinger allerede i 2007, hadde ingen av de nordiske landene signert mer enn 3 avtaler per 31. desember 2008. I løpet av 2009 og 2010 ser vi en stor økning i antall signerte informasjonsutvekslingsavtaler hos samtlige av de nordiske landene. Dette kan ses på som en respons til OECDs prosess i 2009 med å kategorisere jurisdiksjoner etter sin fremgang i implementering av den

---

internasjonale standarden for skatt. Kravet fra OECD om å signere minst 12 informasjonsutvekslingsavtaler førte til en voldsom økning av antall avtaler som ble signert.

Norge har per 20. november 2013 inngått 44 informasjonsutvekslingsavtaler, mens Sverige, Danmark, Finland og Island har inngått henholdsvis 46, 52, 48 og 48 avtaler (OECD, 2013d). Noen av disse avtalene ble imidlertid inngått før år 2000 og er dermed ikke inkludert i datasettet til Figur 3, over.

## 6.2 Metodikk

Generell informasjon om de nordiske landenes informasjonsutvekslingsavtaler er offentlig tilgjengelig og finnes blant annet på OECDs nettsider. Her finnes oversikt over hvilke avtaler som har blitt inngått med hvilke jurisdiksjoner, når disse avtalene har blitt inngått og når de trådte i kraft. Det gis også mulighet til å gå inn på hver enkelt avtale for å se hvordan denne er utformet.

Det finnes imidlertid lite offentlig tilgjengelig informasjon om benyttelsen av disse avtalene. Vi fant det derfor nødvendig å ta direkte kontakt med skattemyndighetene i det enkelte land. Medio september 2013 hadde vi opprettet kontakt per e-post med kvalifiserte personer fra Skatteetaten i Norge, Skatteverket i Sverige, Skat i Danmark, Vero Skatt i Finland og Ríkisskattstjóri på Island.

Alle kontaktpersonene ble skriftlig stilt følgende spørsmål:

- *Hvor mange ganger har dere benyttet dere av informasjonsutvekslingsavtalene, og til hvilke jurisdiksjoner?*
- *Hvor mange forespørsler har gitt positivt svar og hvor god kvalitet har det vært på disse svarene?*
- *Hvor lang tid har det tatt før dere har fått svar på forespørslene dere har sendt?*
- *Har det vært nødvendig å følge opp med ytterligere henvendelser for å få tilfredsstillende svar?*
- *Har dere opplevd at aktuelle konti har blitt avsluttet eller flyttet før dere har fått svar på forespørslene?*

- *Hvor store skatteinntekter har kommet inn i forbindelse med informasjonsutvekslingsavtalene?*

Å få svar på disse enkle spørsmålene var mer krevende enn vi hadde forestilt oss. Vi henvendte oss derfor flere ganger skriftlig per e-post til samtlige skattemyndigheter for å purre og be om utfyllende informasjon. Til Finland måtte vi eksempelvis ta kontakt hele syv ganger.

## 6.3 Resultater

Per 8. november 2013 hadde alle landene oversendt oss den informasjonen de mente de hadde, eller var berettiget til å kunne gi oss. Svarene vi fikk hadde imidlertid svært varierende kvalitet og var til dels mangelfulle. I forbindelse med noen av spørsmålene hevdet enkelte land at de manglet relevant statistikk eller var underlagt taushetsplikt, og derfor ikke kunne gi oss den informasjonen vi ønsket. Ríkisskattstjóri på Island har eksempelvis kun gitt oss informasjon om antall ganger de har benyttet seg av informasjonsutvekslingsavtalene.<sup>41</sup> Skat i Danmark opplyste først om at de ikke kunne gi oss noen form for informasjon, men dette endret seg da vi ga beskjed om at flere av de andre nordiske landene hadde respondert.

Selv om resultatene fra undersøkelsen er mangelfulle, har vi likevel valgt å bruke de opplysningene vi, etter gjentatte forespørsler, faktisk har fått tilgang på. Dette i kombinasjon med offentlig tilgjengelig informasjon. Resultatene presenteres i det følgende.

### 6.3.1 Antall sendte forespørsler og de mest brukte jurisdiksjonene

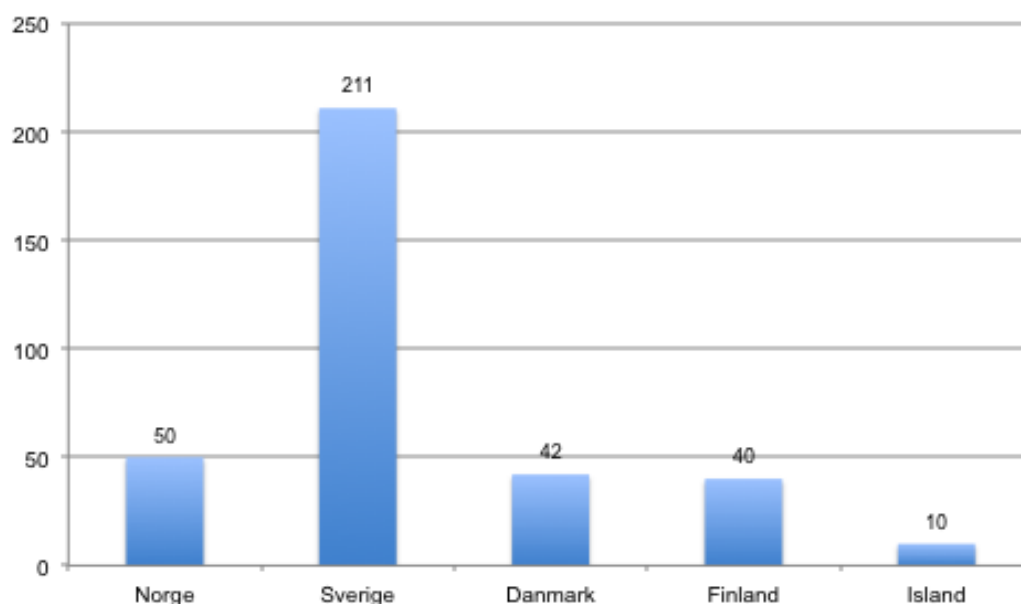
Hvor mange ganger det enkelte land har benyttet seg av de inngåtte avtalene, altså sendt forespørsler til land de ønsker å motta informasjon fra, er vist i Figur 4, under. Disse tallene er basert på data vi har mottatt fra de respektive landenes skattemyndigheter, og strekker seg fra perioden 2009 til 2013.<sup>42</sup> Tallene er på aggregert nivå.

---

<sup>41</sup> I resten av dette kapittelet vil Island kun bli nevnt i de tilfeller hvor dette er relevant.

<sup>42</sup> Alle landene oppgir at tallene er gjeldene fra og med 2009. Sverige oppgir at tallene er gjeldene til og med 31. august 2013, mens Norge oppgir at tallene er gjeldene til og med 4. oktober 2013. De øvrige landene har ikke oppgitt noen dato i 2013. For enkelhetsskyld har vi valgt å runde opp til hele år, slik at perioden 2009-2013 utgjør fem hele år.





Figur 4: Antall sendte forespørsler i Norden, aggregert, 2009-2013

Av Figur 4, over, ser vi at Sverige har benyttet seg av informasjonsutvekslingsavtalene flest ganger i perioden 2009 til 2013, med et snitt på 42,2 forespørsler sendt per år. Deretter følger Norge, Danmark og Finland med henholdsvis 10, 8,4 og 8 forespørsler, mens Island i snitt kun har foretatt 2 forespørsler per år. Dersom man ser på antall sendte forespørsler i forhold til innbyggertall, er det imidlertid Island som kommer best ut, etterfulgt av Sverige, Norge, Danmark og Finland.<sup>43</sup>

Skatteetaten i Norge oppgir at de har sendt forespørsler til Bahamas, Belize, Bermuda, Caymanøyene, De britiske Jomfruøyene, Gibraltar, Jersey, Liberia, Liechtenstein, Man, Marshalløyene, Samoa, St. Kitts og Nevis og Turks- og Caicosøyene. Skatteverket i Sverige oppgir at De britiske Jomfruøyene, Guernsey, Jersey og Man er jurisdiksjonene de har sendt flest forespørsler til, mens Skat i Danmark sier at de har gjort henvendelser til 13 ulike jurisdiksjoner, flest til De britiske Jomfruøyer, Gibraltar og Man. Vero Skatt i Finland svarer kun på generelt grunnlag at de har sendt forespørsler til jurisdiksjoner innenfor Europa.

Alle de nevnte jurisdiksjonene, bortsett fra Bermuda og Caymanøyene, er til stede på OECD sin liste fra 2000 over skatteparadiser. Bermuda og Caymanøyene var imidlertid blant de 41

<sup>43</sup> Vi har sett på forholdet mellom antall sendte forespørsler og innbyggertall per 22. november 2013 (Geohive, 2013). Innbyggertallene var på dette tidspunktet 5 062 655 i Norge, 9 595 762 i Sverige, 5 627 853 i Danmark, 5 433 666 i Finland og 331 020 i Island.

landene som OECD først identifiserte som mulige skatteparadiser, og er til stede på både IMF (2008), U.S. Senate (2007) og TJN (2007) sine lister. Se Tabell 1 i avsnitt 2.1.5.

### **6.3.2 Forespørsler som har gitt positivt svar og kvaliteten på disse**

Skatteetaten i Norge oppgir at de til nå har fått svar på 39 av 50 forespørsler. De opplyser om at mange av de sendte forespørslene fra 2013 fortsatt er ubesvarte, og at 1 sak fra 2010 har vært brakt inn for rettssystemet på Jersey. Videre sier Skatteetaten at de alltid ber om en tilbakemelding fra saksbehandleren om kvaliteten på det mottatte svaret, men at de sjeldent får noen tilbakemelding på dette. Skatteetaten tolker dette som om de stort sett får det de ber om.

Skattemyndighetene i de øvrige landene ga ingen konkrete tilbakemeldinger på hvor mange forespørsler som er blitt besvart og hva kvaliteten på disse har vært, men gir generelt uttrykk for at de har fått svar og at kvaliteten på svarene har vært gode.

### **6.3.3 Svartid på forespørsler**

Skatteetaten i Norge påpeker at antall dager det tar fra en forespørsel sendes til et svar innkommer, varierer veldig. Den gjennomsnittlige svartiden opplyses å være omtrent 95 dager, altså i overkant av 3 måneder, med et minimum på 6 dager og et maksimum på 451 dager. I henhold til OECDs avtalemotmodell om informasjonsutveksling i skattesaker, har den forespurte parten 90 dager på seg til å oversende den forespurte informasjonen eller gi beskjed dersom denne informasjonen ikke kan innhentes. Gjennomsnittlig svartid på forespørslene som Skatteetaten oppgir at de har fått svar på, overgår altså denne tidsfristen. Skatteverket i Sverige sier at de fleste svarene mottas innen fastsatt tid på 90 dager. De opplyser om at noen forespørsler kommer i retur, men at en stor andel av svarene mottas innen 1 måned. Vero Skatt i Finland oppgir at postgangen kan ta veldig lang tid, særlig dersom den geografiske avstanden til mottakerlandet er stor. Videre forteller Vero Skatt at behandlingstiden hos den forespurte parten som regel ligger på et par måneder, i visse tilfeller bare et par uker. Skat i Danmark sier at de ikke fører statistikk over svartid på forespørsler.

### **6.3.4 Behovet for ytterligere henvendelser**

Skatteetaten i Norge oppgir at de er usikre på om det har vært nødvendig å sende

---

oppfølgingsspørsmål til samme jurisdiksjon, men at de har opplevd at opplysningene de har fått har resultert i at de har måttet sende en forespørsel til en annen jurisdiksjon. Skatteverket i Sverige forklarer at det i visse tilfeller har vært nødvendig å følge opp med ytterligere henvendelser. Det har likevel også vært tilfeller hvor svarene de har fått har resultert i at de har kunnet sende nye forespørsler om andre personer eller selskaper. I likhet med Skatteverket i Sverige, oppgir Skat i Danmark at enkelte forespørsler har gjort det mulig å sende nye forespørsler. Vero Skatt i Finland hevder at det aldri har vært nødvendig å sende oppfølgingsspørsmål til samme jurisdiksjon.

### **6.3.5 Avsluttede eller flyttede konti**

Banker i skatteparadiser har ofte egne rutiner om å varsle kunden dersom de får kjennskap til at det forberedes en etterforskning mot vedkommende av eget lands myndigheter. Rask flytting av konti fra et skatteparadis til et annet kan gjøre det vanskelig å komme til bunns i en sak eller foreta beslag av penger (St.meld. nr 25 (2012-2013), s. 91).

Skatteetaten i Norge opplyser om at de aldri har fått tilbakemelding fra saksbehandler om at en konto har blitt avsluttet eller flyttet før de har fått svar på forespørselen, men utelukker ikke at det kan ha skjedd, fordi de i mange tilfeller har bedt om opplysninger før en avtale om informasjonsutveksling har trådt i kraft. Skatteverket i Sverige opplyser imidlertid om at det er helt vanlig at konti avsluttes eller flyttes før de får svar på forespørselen de har sendt. Både Skat i Danmark og Vero Skatt i Finland oppgir at de ikke har statistikk på dette området. Skatteetaten i Norge og Vero Skatt i Finland påpeker likevel at dersom konti flyttes eller avsluttes i aktuelle jurisdiksjon, vil opplysningene fortsatt være der fra tidligere og bli oversendt dersom dette skulle være nødvendig.

### **6.3.6 Økte skatteinntekter**

Et interessant aspekt ved informasjonsutvekslingsavtalene er hvor store inntekter som har blitt avdekket, og kommet inn for beskatning, i forbindelse med bruken av dem.

Skatteetaten i Norge opplyser om at de i 2013 gjennomførte en undersøkelse hvor alle som hadde arbeidet med saker hvor informasjonsutvekslingsavtaler hadde blitt benyttet, oppga hvor store beløp de hadde fått inn som følge av dette. Undersøkelsen viste at den totale økningen i alminnelig inntekt summerte seg til i overkant av 133 millioner norske kroner fra 2009 til 31. mars 2013, mens den totale økningen i netto formue summerte seg til i overkant

av 213 millioner norske kroner.<sup>44</sup> Samlet blir dette nesten 347 millioner norske kroner. Med en skattesats på 28 prosent på alminnelig inntekt og en skattesats på 1,1 prosent på nettoformue, gir dette Norge ekstra skatteinntekter på nesten 40 millioner norske kroner.<sup>45</sup>

I følge Skatteverket i Sverige har de, fram til desember 2012, fått inn omtrent 460 millioner svenske kroner i skatteinntekter i forbindelse med informasjonsutvekslingsavtalene. De påpeker imidlertid at det er vanskelig å avgjøre om skatteinntektene, som har kommet inn, direkte kan knyttes til avtalene, men at opplysningene har vært med på å styrke bevisene i saker om skatteunndragelse.

Skattemyndighetene i de øvrige landene hevder at de ikke har noe informasjon om hvor store skatteinntekter som har kommet inn som følge av informasjonsutvekslingsavtalene.

## 6.4 Diskusjon

De nordiske landene har de siste årene hatt en stor økning i antall inngåtte informasjonsutvekslingsavtaler. OECD har fremstilt det nordiske prosjektet mot skatteparadiser som en god modell for hvordan OECD-land kan samarbeide i skattesaker (Nordiske ministerråd, 2013a). Det blir imidlertid feil å måle suksessen i antall inngåtte avtaler alene, da det er utbyttet av dem som er interessant. En måte å måle suksess på, er å se på hvor store verdier hvert land har fått inn på grunn av informasjonsutvekslingsavtalene i forhold til anslagene på hvor store verdier som ligger skjult i utlandet.

### 6.4.1 Det direkte utbyttet fra informasjonsutvekslingsavtalene

Selv om Norge har inngått hele 39 avtaler om informasjonsutveksling med jurisdiksjoner som ofte betegnes som skatteparadiser, har de i snitt ikke benyttet seg av disse avtalene mer enn 10 ganger per år mellom 2009 og 2013. Det har blitt estimert at de skjulte likvide midlene til norske skatteyttere i skatteparadiser utgjør minst 200 milliarder norske kroner (Kristensen, 2010). Når Skatteetaten oppgir at de har hatt en samlet økning i alminnelig

---

<sup>44</sup> Det eksakte beløpet for total økning i alminnelig inntekt var 133 347 580 norske kroner, mens det eksakte beløpet for total økning i netto formue var 213 427 639 norske kroner.

<sup>45</sup> Det eksakte beløpet for ekstra skatteinntekter blir 39 685 026. Vi har brukt skattesatser som er gjeldende for 2013. Formueskatten på 1,1 prosent er gjeldende for beløp over 870 000 norske kroner. Vi har ikke tatt hensyn til en eventuell straffeskatt.

---

inntekt og netto formue på 347 millioner norske kroner, utgjør ikke dette mer enn 0,17 prosent av anslaget på norske skjulte likvide midler i utlandet. Som beregnet tidligere, vil verdien på 347 millioner norske kroner gi Norge et ekstra skatteproveny på omtrent 40 millioner norske kroner. Dette provenyet er et beskjedent beløp som trolig vil bli betraktelig mindre, om ikke negativt, dersom man også tar hensyn til de administrative kostnadene knyttet til å sende forespørsler om informasjon.

Sverige har inngått 40 avtaler om informasjonsutveksling. Av de nordiske landene har Sverige helt klart benyttet seg mest av avtalene mellom 2009 og 2013, med et snitt på omtrent 42 forespørsler per år. Det ble i 2007 estimert at svenske skatteyttere skjuler mellom 400 og 500 milliarder svenske kroner i utlandet. Dette tilsvarer tapte skatteinntekter på rundt 46 milliarder svenske kroner (Svenska Dagbladet, 2013). Skatteverket oppgir at de frem til desember 2012 har fått inn omtrent 460 millioner svenske kroner i skattinntekter i forbindelse med informasjonsutvekslingsavtalene. I forhold til anslaget på hvor store skatteinntekter som skjuler seg i utlandet, utgjør ikke dette mer enn 1,0 prosent. Her er det heller ikke tatt hensyn til de administrative kostnadene som oppstår i forbindelse med å sende forespørsler om informasjon.

Det blir vanskelig å sammenligne direkte de verdiene som Skatteetaten i Norge og Skatteverket i Sverige har fått inn som følge av informasjonsutvekslingsavtalene. Dette fordi Skatteetaten har oppgitt verdier *før* beskatning, mens Skatteverket har oppgitt verdier *etter* beskatning. Det er likevel tydelig at Sverige har fått inn større verdier enn Norge. Dette har med stor sannsynlighet sammenheng med at Sverige også har benyttet seg av avtalene flest ganger.

Skattemyndighetene i de nordiske landene oppgir at de generelt får svar på forespørlene de sender og at kvaliteten på svarene er gode. I henhold til det landene har oppgitt, virker det også som om de fleste svarene kommer innen tidsfristen på 90 dager, som er fastsatt i OECDs avtalemodell om informasjonsutveksling i skattesaker. Dette kan indikere at avtalene fungerer godt – når de først blir brukt.

### 6.4.2 Den forebyggende effekten av informasjonsutvekslingsavtalene

Et annet viktig aspekt ved informasjonsutvekslingsavtalene er den forebyggende effekten som oppstår gjennom frivillig retting, ofte kalt skatteamnestiordningen. Dette er en ordning flere land benytter seg av, men med noe ulikt regelverk.

I *Norge* straffes skatteunndragelse normalt med en tilleggsskatt på opptil 60 prosent. Skatteamnestiet i Norge åpner for at dersom skatteyter frivillig kommer til Skatteetaten med opplysninger om inntekt og formue som tidligere ikke har blitt oppgitt til beskatning, vil de under visse forutsetninger slippe tilleggsskatt. Regler om frivillig retting i Norge har eksistert siden 1947. Fra og med 1984 og frem til og med 2009 kunne tilleggsskatt skjønnsmessig settes ned eller sløyfes dersom skatteyter frivillig rettet opp i tidligere opplysninger slik at det kunne beregnes riktig skatt og avgift. Fra og med 2010 ble det bestemt at *hele* tilleggsskatten skal frafalles (Skattedirektoratet, 2011). Skatteyter må imidlertid betale ordinær skatt og renter på det unndratte beløpet. Skatt og renter kan beregnes ti år tilbake i tid (Aavik & Sundberg, 2012).

Etter at de første informasjonsutvekslingsavtalene ble inngått, har antall frivillige rettinger i Norge økt betydelig (Bolt-Evensen, Henriksen & Tannum, 2013). Det er en klar tendens at antall saker med frivillig retting øker når informasjonsutveksling er et tema i media. Hatlebakk & Myking (2013) har, i sin masterutredning, analysert hvilken effekt ulike medieoppslag hadde på innrapporteringen av skjulte beløp til Skatteetaten i Norge mellom januar 2007 og april 2012. Resultatene deres viser blant annet at avisoppslag som omhandler tiltak mot skatteparadiser, deriblant informasjonsutvekslingsavtalene, har en positiv og signifikant effekt på innrapporteringen av skjulte formuer i inneværende uke.

Det er bortimot 1000 personer som har bedt om frivillig retting i Norge siden 2007. Skatteetaten i Norge oppgir at det samlet er beregnet formuesskatt på 33 milliarder norske kroner utlignet over ti år, inntektsskatt på 1,4 milliarder norske kroner og arveavgift på 37 millioner norske kroner. Samlet gir dette et skattegrunnlag på nesten 34,5 milliarder. I tillegg til skatteprovenyet som kan beregnes av dette, kommer fremtidige provenyeffekter som følge av at frivillige rettinger også bidrar til å øke det samlede skattegrunnlaget i årene fremover (Bolt-Evensen, Henriksen & Tannum, 2013).

---

I *Sverige* ble et lignende program for frivillig retting innført allerede i 1923. Dersom skatteyter selv melder fra om tidligere unndragelser, kan de under gitte forutsetninger bli fritatt for en tilleggsskatt på opptil 40 prosent. I likhet med Norge må de betale ordinær skatt og renter på det unndratte beløpet, men ikke lenger tilbake i tid enn 2007. Siden 2010 har 4800 personer bedt om frivillig retting i Sverige (Haglund, 2013). Disse personene har til sammen betalt skyldige skatter for 1,5 milliarder svenske kroner (Ekstra Bladet, 2013).

*Danmark* har hatt en ettårig amnestiordning i forbindelse med frivillig retting som har vært noe strengere enn ordningene til Norge og Sverige. Fra 1. juli 2012 til 30. juni 2013 kunne skatteyttere, som meldte seg, slippe fengselsstraff og offentliggjøring rundt sine skjulte midler i utlandet, men måtte fortsatt betale skyldig skatt og renter i tillegg til en straffeskatt på opptil 60 prosent (Skat, 2012). Det ettårige amnestiprogrammet i Danmark har ført til at 189 danske skatteyttere har bedt om frivillig retting og betalt skyldige skatter for 25 millioner danske kroner. Enkelte hevder at dette programmet har vært en fiasko (Ekstra Bladet, 2013).

### **6.4.3 Mangelfulle svar fra skattemyndighetene**

Svarene vi fikk fra skattemyndighetene i de nordiske landene var av svært varierende kvalitet. Dette kan selvfølgelig skyldes at spørsmålene vi stilte ikke var presist nok formulert. Svarene ble imidlertid ikke mye fyldigere selv etter oppfølgende spørsmål fra oss. Vi kan derfor ikke utelukke at informasjon bevisst ble holdt tilbake av grunner som ikke ble kommunisert til oss. Vi stiller oss uforstående til dette, da informasjonen vi søkte burde være av interesse for både allmennheten og skattemyndighetene i de ulike landene. Skattemyndighetene i de nordiske landene kunne hatt stor egeninteresse og nytte av å sammenligne resultater seg i mellom.

På spørsmålene vi stilte, fikk vi kun svar på aggregert nivå. Eksempelvis fikk vi ikke informasjon om hvor mange forespørsler som har blitt sendt *hvert år* mellom 2009 og 2013, vi fikk kun informasjon om hvor mange forespørsler som ble sendt totalt i denne perioden. Med den økende trenden som har vært i antall inngåtte avtaler de siste årene, kunne det vært interessant å se på om denne trenden gjenspeiles i antall sendte forespørsler. Gitt at informasjonsutvekslingsavtalene fungerer effektivt, burde antall sendte forespørsler øke når antall inngåtte avtaler øker. Dersom dette ikke er tilfelle, kan det indikere at avtalene ikke fungerer optimalt.

## 6.5 Konklusjon

De nordiske landene har benyttet seg av informasjonsutvekslingsavtalene i relativt liten grad, og beløpene, som har kommet inn, er relativt beskjedne i forhold til verdiene som antas å ligge skjult i utlandet. I tillegg er disse skjulte verdiene, som omtalt i avsnitt 3.3, anslått gjennom metoder som medfører stor usikkerhet. Muligens er mange av anslagene underestimerte. Eksempelvis har skattedirektør Svein Kristensen omtalt anslaget på de skjulte likvide midlene til norske skatteyttere i skatteparadis, 200 milliarder norske kroner, som forsiktig (Kristensen, 2010). Etter vår mening peker dette i retning av at avtalene til de nordiske landene *ikke* har virket til sin hensikt og *ikke* er særlig effektive.

Likevel er det også viktig å ta hensyn til den forebyggende effekten som informasjonsutvekslingsavtalene gir. Det er langt større verdier som har kommet inn gjennom ordningene med frivillig retting, enn verdiene som har blitt avslørt gjennom den direkte bruken av informasjonsutvekslingsavtalene. Uansett er det fortsatt store beløp som skjuler seg i, eller strømmer gjennom, skatteparadisene.



---

## 7 Andre tiltak for effektiv utveksling av informasjon

Det er flere internasjonale aktører som arbeider for å fremme internasjonal skatterettferdighet og som har kommet med forslag til løsninger for mer effektiv utveksling av skatterelatert informasjon. Det er grunn til å anta at disse initiativene har kommet som en reaksjon på at de eksisterende informasjonsutvekslingsavtalene ikke har fungert optimalt. I dette kapittelet vil vi gi en presentasjon av arbeidet til Den europeiske union (EU) og USA, som begge har etablert verktøy for automatisk utveksling av informasjon mellom land og arbeidet for mer åpenhet rundt selskapers virksomhet. Vi gir til slutt også en omtale av det arbeidet noen frivillige organisasjoner og nettverk gjør på dette området.

### 7.1 Den europeiske union (EU)

EU<sup>46</sup> er en politisk og økonomisk samarbeidsorganisasjon, med grunnprinsipper om fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital (Globalis, 2013). Deres arbeid i forhold til skatt og informasjonsutveksling er relativt omfattende, hvor det primære målet er å redusere skatteunndragelse.

#### 7.1.1 EUs sparedirektiv

EUs sparedirektiv<sup>47</sup> ble vedtatt 3. juni 2003 for å få bukt med skadelig skattekonkurrans og skadelige skattepraksiser innenfor unionens grenser. Direktivet sier at land og andre jurisdiksjoner *automatisk* skal utveksle data om individers renteinntekter, og at det enkelte land kun skal motta data om personer som er skattepliktige hos dem (European Commission, 2013b).

Alle EUs medlemsland innførte systemet om automatisk informasjonsutveksling da direktivet trådte i kraft 1. juli 2005, bortsett fra Belgia, Luxemburg og Østerrike som reserverte seg mot informasjonsplikten. I disse landene stilles de utenlandske mottakerne av renter overfor valget mellom å betale en såkalt kildeskatt eller å la data om vedkommendes renteinntekter sendes til skattemyndighetene i landet hvor vedkommende er bosatt. De tre

---

<sup>46</sup> EU ble opprettet i 1953, og er i dag en organisasjon bestående av 27 europeiske land.

<sup>47</sup> Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest payments.

første årene etter at systemet trådte i kraft var satsen på denne kildeskatten 15 prosent (frem til 30. juni 2008), mens den de neste tre årene var på 20 prosent (frem til 30. juni 2011). Etter dette har satsen vært på 35 prosent. Inntektene fra kildeskatten deles mellom landet hvor skatten blir inndratt (25 prosent) og landet hvor skatteyter er bosatt (75 prosent). Landene har likevel rett til å motta informasjon fra andre medlemsland. 1. januar 2010 besluttet imidlertid Belgia å avvike ordningen med kildeskatt og gå over til automatisk informasjonsutveksling (NOU, 2009:19; European Commission, 2013b).

Direktivet omfatter ikke bare EUs egne medlemmer, men også land og jurisdiksjoner utenfor EU. Fem europeiske land og ti av medlemslandenes tilknyttede territorier har inngått avtaler om automatisk informasjonsutveksling eller om ordningen med kildeskatt. Blant disse er Sveits, Liechtenstein og Andorra, samt flere skatteparadiser i Karibien (NOU, 2009:19; European Commission, 2013b).

Sparedirektivet gjelder kun for individer, og omfatter innskudd og inntekter på rentebærende verdipapirer. Det finnes imidlertid en del unntak fra hovedregelen om at renteinntekter skal rapporteres. Eksempelvis holdes renteinntekter til trustere og en rekke andre juridiske personer, samt kapitalinntekter opptjent i investeringsfond, utenfor (NOU, 2009:19, s. 95).

Den 13. november 2008, etter en gjennomgang av EU-kommisjonen, ble det vedtatt et forslag til endringer i sparedirektivet med sikte på å lukke eksisterende smutthull og for å bedre forebyggingen av skatteunndragelse (European Commission, 2013a). Endringene innebærer blant annet at informasjonsutvekslingen utvides til andre plasseringsformer, som trustere og liknende, samt andre finansinntekter enn kun rene renteinntekter (NOU, 2009:19, s. 95). Disse endringene har møtt sterk motstand fra enkelte land. Den norske regjering meldte i sin statusrapport for finans- og skattepolitikk i EU mai 2013 at det ikke har blitt oppnådd politisk enighet om EUs sparedirektiv. I spørsmålet om direktivendringer er det Luxemburg og Østerrike som er skeptiske, noe de har vært helt siden utvidelsen av informasjonsutveksling ble lansert i 2008. Både Luxemburg og Østerrike anerkjenner behovet for økt informasjonsutveksling, men de to statene ønsker først å se hva forhandlingene med Sveits og mikrostatene fører til. Dette for å sikre at man ikke får en større plikt til informasjonsutveksling innad i EU enn de pliktene Sveits og de andre statene blir underlagt (Erlingsen & Østby, 2013).

---

## 7.1.2 EUs regnskapsdirektiv

Etter at EU-kommisjonen i 2011 fremmet forslag til et nytt regnskapsdirektiv, har det pågått langvarige diskusjoner om å vedta direktivet. Det store stridsspørsmålet har vært innføringen av en form for land-for-land-rapportering (LFLR)<sup>48</sup>, hvor selskapene må oppgi alle overføringer de gjør til hvert enkelt land de opererer i. Det har blitt enighet innen EU om at dette skal begrenses til selskaper som driver innenfor utvinningsvirksomhet og hogst innen urskog (Revisorforeningen, 2013; TJN - Norge & Changemaker, 2012). EU vedtok det nye regnskapsdirektivet 26. juni 2013.<sup>49</sup> Dette må være gjennomført i medlemsstatene innen juli 2015 (Europaportalen, 2013). TJN - Norge (2012b) hevder at forslaget er et viktig tiltak mot korrupsjon, men at det dessverre ikke er tilstrekkelig for å oppdage skatteunndragelse.

## 7.2 USA

Flere nasjonale myndigheter har tatt egne grep for å fremme informasjonsutveksling på et internasjonalt nivå. Et godt eksempel på dette er USA, som har vedtatt to lover av særlig interesse i denne sammenheng: «The Foreign Account Tax Compliance Act» og «The Dodd-Frank Act Section 1504».

### 7.2.1 «The Foreign Account Tax Compliance Act» (FATCA)

Den amerikanske kongressen vedtok i mars 2010 en form for automatisk informasjonsutveksling, FATCA, for å bekjempe skatteflukt fra USA. Dette regelverket ble vedtatt etter utredninger foretatt av det amerikanske senatet om utenlandske finansinstitusjoner og deres rolle i å hjelpe amerikanske skattesubjekter i å unndra midler fra beskatning i USA. FATCA krever at utenlandske finansinstitusjoner skal rapportere informasjon om konti, eid av amerikanske skatteyttere eller av utenlandske selskaper hvor amerikanske skatteyttere har en betydelig eierandel, til skattemyndighetene i USA (KPMG, 2013; U.S. Department of the Treasury, 2013).

---

<sup>48</sup> Les mer om LFLR i avsnitt 7.3.1: «Land-for-land-rapportering».

<sup>49</sup> Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC.

Regelverket ble gjeldende fra 1. januar 2013, mens endelige reguleringer skal fases inn i perioden 1. januar 2014 til 2017. Finansinstitusjonene som ikke etterlever regelverket vil bli ilagt en kildeskatt på 30 prosent for internasjonale betalinger fra USA til institusjonen, dersom opphavet til disse betalingene er kommersielle aktiviteter eller investeringer i amerikanske verdipapir. Dette medfører at finansinstitusjoner og andre tredjeparter vil ha stor egeninteresse av å identifisere kundene sine korrekt (TJN - Norge, 2012c; Matre 2013).

Flere land har undertegnet avtaler om automatisk utveksling av skatteopplysninger med USA, i forbindelse med FATCA-regelverket. Per 26. oktober 2013 hadde amerikanske myndigheter signert avtaler med Storbritannia, Danmark, Mexico, Sveits, Norge, Spania, Tyskland og Japan (U.S. Department of the Treasury, 2013). Avtalen mellom Norge og USA, som ble undertegnet 15. april 2013, bygger på gjensidighet. For Norges del innebærer det at norske skattemyndigheter automatisk vil motta opplysninger om norske skatteyteres kontoforhold i amerikanske banker og andre finansinstitusjoner, og at norske finansinstitusjoner ikke vil bli ilagt kildeskatt. Den vil også lette rapporteringsplikten for norske finansinstitusjoner. I stedet for at norske finansinstitusjoner blir rapporteringspliktige direkte ovenfor amerikanske myndigheter, vil de kunne rapportere til norske skattemyndigheter, som igjen vil videreformidle informasjonen til amerikanske skattemyndigheter (Finansdepartementet, 2013; Matre, 2013). I forbindelse med undertegnelsen av avtalen, uttalte daværende finansminister Sigbjørn Johnsen følgende: «Avtalen er et viktig skritt i retning av større grad av åpenhet og utvikling av automatisk informasjonsutveksling mellom stater» (Finansdepartementet, 2013).

### **7.2.2 «The Dodd-Frank Act Section 1504»**

Den amerikanske kongressen vedtok i juli 2010, «The Dodd-Frank Act Section 1504». Denne loven innebærer at selskaper i utvinningssektoren som er registrert på New York-børsen, årlig må rapportere informasjon om betalinger og overføringer gjort til myndigheter for hvert land de operer i. Informasjonen som rapporteres skal inkludere betalinger fra selve selskapet, dets datterselskaper og andre enheter kontrollert av selskapet, i forbindelse med kommersiell utvinning av olje-, gass-, og mineralressurser. Samtidig skal informasjonen inkludere betalingsformen og totalsummen for hvert prosjekt. Loven ble innført i USA i 2012 (TJN-Norge & Changemaker, 2012, s. 32).

---

Både «The Dodd-Frank Act Section 1504» og EUs regnskapsdirektiv er tiltak rettet mot utvinningssektoren. Dette er en sektor hvor det har kommet mange avsløringer om korrupsjon og hvor det antas at stater årlig taper store beløp i skatteunndragelse. Begge disse tiltakene er virkemidler for å oppnå økt åpenhet og kontroll med pengestrømmene fra utvinningsindustrien fra selskap til myndigheter. Dette kan bidra til at befolkningen i land med ikke-fornybare naturressurser får tilgang til nødvendig informasjon for å utøve demokratisk kontroll med, og holde regjeringen ansvarlig for, forvaltningen av inntekter fra utvinningsindustrien (TJN – Norge, 2012b; Arntzen de Besche, 2011).

## 7.3 Frivillige internasjonale organisasjoner og nettverk

En rekke frivillige internasjonale organisasjoner og nettverk har satt søkelyset mot informasjonsutveksling. Tax Justice Network (TJN), Publish What You Pay (PWYP) og The International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ) er anerkjente kritiske røster i skattedebatten, som vi skal gå nærmere inn på i det følgende.

### 7.3.1 Tax Justice Network (TJN)

TJN er en frivillig organisasjon som ble stiftet i det britiske parlamentet i mars 2003, og er dedikert til forskning, analyse og støtte i feltet om skatt og reguleringer. Organisasjonen arbeider for å kartlegge, analysere og forklare hvilken rolle beskatning og de skadelige virkningene av skatteunndragelse, skatteunngåelse, skattekonkurranse og skatteparadiser har. Målet til organisasjonen er å oppfordre og støtte kampanjeaktivitet på globalt og internasjonalt nivå (TJN, 2005).

#### *«The Financial Secrecy Index» (FSI)*

Sentralt i TJNs arbeid står FSI, en indeks over økonomisk hemmelighold. Denne indeksen publiseres annen hvert år, senest i november 2013. Indeksen identifiserer og rangerer skatteparadiser på grunnlag av to kriterier; graden av hemmelighold og størrelsen av finansindustrien i jurisdiksjonen. Graden av hemmelighold utarbeides blant annet ved å se på hvor åpen en jurisdiksjon er gjennom sine lover, forskrifter og samarbeid om informasjonsutveksling. Blant nøkkellindikatorene for rangeringen er det eksempelvis avgjørende hvor mange bilaterale informasjonsutvekslingsavtaler jurisdiksjonen har inngått, om jurisdiksjonen deltar i noen form for automatisk informasjonsutveksling, og om jurisdiksjonen pålegger selskapene å etterkomme land-for-land-rapportering (LFLR).

Indeksen fra 2013 inkluderer 83 jurisdiksjoner, hvor Sveits, etterfulgt av Luxemburg og Hong Kong, topper listen. Norge er også blant landene på listen, og er rangert som nummer 50. Dette skyldes blant annet at Norge verken har implementert EUs sparedirektiv eller LFLR. Hemmeligholdsprosenten på 42 viser at Norge skjuler mer enn både Danmark og Sverige, som er rangert som henholdsvis nummer 66 og 71 (TJN, 2013).

### *Land-for-land-rapportering (LFLR)*

LFLR ble utviklet av TJN i 2003. Dette er en rapporteringsstandard som innebærer at multinasjonal selskaper må oppgi regnskapsinformasjon brutt ned på hvert enkelt land de operer i. De må blant annet oppgi inntekter, utgifter, fortjeneste, skatt og antall ansatte. Med LFLR vil det være mulig å avgjøre hvor stor den reelle virksomheten er i hvert land. Dagens gjeldende rapporteringsstandard innebærer at multinasjonale selskaper kun trenger å vise tall på aggregert nivå, og de flytter dermed overskudd mellom land for å redusere skatt (TJN – Norge & Changemaker, 2012, s. 27). TJN – Norge & Changemaker (2012, s.27) hevder at LFLR vil synliggjøre slik flytting av overskudd og dermed gjøre det lettere å oppdage skatteunndragelse.

TJN og PWYP leder an i kampanjen om å kreve LFLR fra multinasjonale selskaper, og oppfordrer myndigheter i hele verden til å innføre denne rapporteringsstandard. Former for denne standarden er implementert både i EUs regnskapsdirektiv og i USAs «Dodd-Frank Act Section 1504» (TJN – Norge & Changemaker, 2012).

### **7.3.2 Publish What You Pay (PWYP)**

PWYP ble lansert i juni 2002 som en spesifikk kampanje for å sørge for at utvinningselskapene publiserer hva de betaler til myndighetene. PWYP er i dag et globalt nettverk som organiserer og mobiliserer over 650 sivilsamfunnsorganisasjoner fra over 70 land. De arbeider for åpenhet og ansvarlighet i betalinger, mottak og forvaltning av inntekter fra olje-, gass- og gruveindustrien (PWYP - Norge, 2009; PWYP, 2011b).

PWYP leder sammen med TJN, som tidligere nevnt, an i kampanjen om LFLR. PWYP (2011a) hevder at LFLR bidrar til å vurdere hvorvidt myndighetene mottar et rettfærdig og korrekt beløp for sine ressurser. Samtidig mener de at LFLR, gjennom avsløring av konserninterne opplysninger, vil være i stand til å avdekke mønstre av pengestrømmer og fremheve forekomster av skatteunngåelse.

---

### 7.3.3 The International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ)

ICIJ ble opprettet i 1997 av «The Center for Public Integrity» som et prosjekt for å utvide senterets «vaktbikkjejournalistikk». ICIJ skulle fokusere på problemer rundt grensekryssende kriminalitet, korrupsjon, og ansvarliggjøring av makt. I dag er ICIJ et globalt nettverk bestående av 160 journalister i mer enn 60 land (ICIJ, 2013).

#### «The Offshore Leaks Database»

Fredag 14. juni 2013 la ICIJ ut en database med 2,5 millioner datafiler, kalt «The Offshore Leaks Database». Databasen gir tilgang til mer enn 100 000 hemmelige selskaper, truster og fond som er blitt opprettet i skatteparadiser som blant annet De britiske jomfruøyene, Caymanøyene, Cookøyene og Singapore. Avsløringene omfatter skjulte disposisjoner blant politikere, svindlere og rike enkeltpersoner i mer enn 170 land. Dette er det største undersøkende journalistprosjektet i ICIJs 15-årige historie (Guevara, 2013; Haugan, 2013).

I artikkelen «Secret tax-haven names released to public» i CBC News den 14. juni 2013, utalte seniorredaktør i ICIJ Michael Hudson følgende om utleggelsen av databasen: «*Dette handler om åpenhet og ansvarlighet. Det er en voksende enighet om at ingen skal kunne eie et selskap i hemmelighet. Ingen bør være i stand til å gjemme seg i skyggen bak et selskap eller en trust*» (CBC News, 2013, egen oversettelse).

## 8 Automatisk informasjonsutveksling – en bedre løsning?

Det er delte meninger om hvor effektive informasjonsutvekslingsavtalene, initiert av OECD, egentlig er. Til tross for at G20-landene i 2009 erklærte at banksekretessens tid var forbi, var det i 2012, sammenlignet med tre år tidligere, omtrent like store summer som skjulte seg i skatteparadisene (Johannesen & Zucman, 2012).

Kritikken mot informasjonsutvekslingsavtalene har blant annet vært knyttet til at man kun får oversendt informasjon på *forespørsel*, og at denne forespørselen, som beskrevet i avsnitt 5.3.2, må oppfylle en rekke krav. Dette gjør bruken av informasjonsutvekslingsavtalene til en svært ressurs- og tidkrevende prosess. I dette kapittelet diskuterer vi om automatisk utveksling av informasjon, slik flere påpeker, kan være en mer effektiv løsning enn de nåværende avtalene.

### 8.1 Ulike former for automatisk utveksling av informasjon

Automatisk informasjonsutveksling innebærer en systematisk og periodisk overføring av skatterelatert informasjon om en skatteyters inntekter, fra kildelandet til skatteyterens hjemland. Slik informasjon kan omhandle ulike former for inntekt, slik som lønnsinntekter, renteinntekter og pensjonsinntekter (OECD, 2013b, s. 3). Når en person fra et land A har inntektsbringende aktivitet i et land B, vil eksempelvis myndighetene i land B måtte utveksle data med myndighetene i land A, slik at land A automatisk kan registrere, fastsette og avstemme skattbar inntekt (TJN - Norge & Changemaker, 2012, s. 32). Spesielt for utviklingsland vil deltakelse i en multilateral automatisk informasjonsutveksling innebære en økt mulighet til å skattlegge innbyggere som har verdier i andre land. Med de avtalene om informasjonsutveksling som er gjeldende i dag, har de færreste utviklingsland mulighet til å forhandle seg frem til avtaler med skatteparadiser. Dessuten mangler de administrativ kapasitet til å kunne benytte seg effektivt av de avtalene som allerede er på plass (TJN – Norge, 2012a).

Eksempler på automatisk utveksling av informasjon finnes allerede i ulike varianter. De nordiske landene inngikk i 1991 en multilateral avtale om bistand i skattesaker. I artikkel 11 i avtalen påpekes det at «Den kompetente myndighet i en kontraherende stat skal (...) uten



---

særskilt anmodning oversende de kompetente myndigheter i hver av de andre kontraherende stater opplysninger angående fysiske personer bosatt på denne stats område» (St.prp. nr 53 (1989-1990)).<sup>50</sup> Dette innebærer automatisk utveksling av informasjon vedrørende ulike former for inntekter, slik som utbytte, renteinntekter, eiendom, lønnsinntekter og forsikringer. En annen form for automatisk informasjonsutveksling er FATCA. Dette er, som beskrevet i avsnitt 7.2.1, en amerikansk internlovgivning som pålegger utenlandske finansinstitusjoner å rapportere finansielle opplysninger om personer og selskaper som er skattepliktige til USA direkte til amerikanske myndigheter. Finansinstitusjoner som ikke rapporterer opplysninger i henhold til denne lovgivningen vil bli ilagt en kildeskatt på 30 prosent på betalinger fra USA (St.meld. nr 25 (2012-2013), s. 93). EU har dessuten, som beskrevet i avsnitt 7.1.1, vedtatt det såkalte sparedirektivet, hvor land og andre jurisdiksjoner i EØS-området automatisk skal utveksle data om individers renteinntekter (NOU, 2009:19, s. 95).

## 8.2 Økt interesse for en ny standard

Den politiske interessen og oppmerksomheten rundt automatisk utveksling av skatterelatert informasjon har økt betraktelig de siste årene. OECD, med støtte fra G20-landene, har særlig de to siste årene argumentert for at automatisk utveksling av informasjon bør være den nye standarden. Dette kan indikere at de eksisterende avtalene om informasjonsutveksling på forespørsel ikke har fungert så godt som det har blitt gitt uttrykk for.

Den økte interessen for automatisk utveksling av informasjon har blant annet blitt synliggjort i rapportene «Automatic Exchange of Information» (OECD, 2012) og «Automatic Exchange of Information: The Next Step» (OECD, 2013b) som ble publisert av OECD i henholdsvis 2012 og 2013. I følge Sigrid Klæboe Jacobsen, leder i Tax Justice Network – Norge, er dette første gang siden 2002 at OECD, i en rapport, har anerkjent automatisk utveksling av informasjon som en løsning (Lorentzen, 2012). Gjennom disse rapportene beskriver OECD hva de selv mener de har gjort så langt i sitt arbeid for automatisk informasjonsutveksling:

---

<sup>50</sup> Avtalen, beskrevet i St.prp. nr. 53 (1989-1990), er uten sidetall. Sitatet er hentet fra Artikkel 11 i dokumentet.

OECD har vært aktive i tilretteleggelsen for automatisk utveksling av informasjon i mange år, og arbeider tett med både EU, medlemsland og ikke-medlemsland. Arbeidet har variert fra å lage et internasjonalt juridisk rammeverk for automatisk informasjonsutveksling, til å utvikle tekniske formater, verktøysett og standarder for å støtte denne type utveksling av informasjon (OECD, 2013b, s. 5, egen oversettelse).

Nå som automatisk utveksling av informasjon blir den nye standarden, og med støtten fra G20 for en multilateral implementering av dette feltet, har OECD fordoblet sin innsats for å løse de gjenstående utfordringene og tilby, til alle land som er interesserte, et sikkert og effektivt system for automatisk utveksling av informasjon. Gjennom sitt arbeid sammen med samarbeidsland avanserer OECD raskt i sin utvikling av en felles modell for rapportering og automatisk utveksling av spesifikk kontoinformasjon fra finansielle institusjoner, inkludert regler om due diligence<sup>51</sup>, rapporteringsformater og sikre overføringsmetoder (OECD, 2013b, s. 5, egen oversettelse).

På G20-møtet i St. Petersburg 5-6. september 2013, uttalte G20-lederne at de *«fullt ut støtter OECD sitt forslag om en virkelig global modell for multilateral og bilateral automatisk utveksling av informasjon»* og at de *«forventer å starte med automatisk utveksling av skatterelatert informasjon innen utgangen av 2015»* (G20, 2013, s. 13, egen oversettelse). I regi av Global Forum ble det den 21-22. november 2013 avholdt et møte i Jakarta i Indonesia, hvor over 200 delegater fra 81 jurisdiksjoner, i tillegg til flere internasjonale organisasjoner, kom sammen for å diskutere nye tiltak for å forbedre det internasjonale samarbeidet mot skatteunndragelse. På dette møtet kunngjorde Global Forum at de har etablert en ny frivillig gruppe («AEOI Group») for medlemmer som ønsker å jobbe sammen mot at automatisk informasjonsutveksling skal bli den nye internasjonale standarden. Gruppen vil arbeide tett med OECD, Verdensbanken og G20, og forventer å ha sitt første møte i starten av 2014 (OECD, 2013a).

Som et juridisk multilateralt instrument for automatisk informasjonsutveksling har OECD (2013b) foreslått at den multilaterale konvensjonen om gjensidig administrativ bistand i

---

<sup>51</sup> «Due diligence kan beskrives som en gjennomgang av omstendigheter vedrørende et selskap for å verifisere at forutsetninger for en transaksjon er til stede, avdekke risikoforhold eller for å kontrollere at transaksjonen lar seg gjennomføre. De omstendigheter som undersøkes, vil være opplysninger som ikke ellers er tilgjengelig for interessenten og derigjennom gi bedre informasjon enn hva som ellers ville vært tilfelle» (Skudal, 2007, s. 27).

---

skattesaker, «The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters», kan ligge til grunn. Konvensjonen ble utarbeidet i samarbeid mellom Europarådet og OECD i 1988, men ble endret i 2010 for å møte den internasjonale standarden for utveksling av informasjon. Den er nå underskrevet av mer enn 60 land (OECD, 2013c). Konvensjonen har et bredt virkeområde, da den dekker et stort utvalg av skatter og går langt utover utveksling av informasjon på forespørsel. Artikkel 6 i konvensjonen åpner eksempelvis opp for automatisk informasjonsutveksling, men dette krever en egen avtale mellom de kompetente myndigheter til de parter som er villige til å gjennomføre en slik utveksling (OECD, 2013b).

### 8.3 Utfordringer

Automatisk informasjonsutveksling på en multilateral basis kan helt klart løse mange av problemene ved dagens system, og det er svært positivt at den politiske interessen på dette feltet er økende. Det gjenstår imidlertid å se hvor villige skatteparadisene vil være til å inngå avtaler om en slik form for informasjonsutveksling. I artikkelen «Slanger i skatteparadis» i Dagens Næringsliv den 22. mai 2010, uttalte NHH-professor Guttorm Schjelderup følgende om de nåværende informasjonsutvekslingsavtalene: «*Dersom informasjonsutvekslingsavtalene virkelig hadde betydd slutten for skatteparadisenes virksomhet, ville skatteparadisene aldri gått med på å tegne slike avtaler*» (Skaalmo & Sundnes, 2010, s. 44).

Som vi tidligere har påpekt, endrer ikke informasjonsutvekslingsavtalene de skadelige grunnstrukturene i skatteparadisene, slik som manglende regnskaps- og revisjonsplikt, manglende plikt til å oppbevare regnskap og muligheten til å opptre anonymt. Dersom skatteparadisene, som mange hevder, kun har brukt disse avtalene for å argumentere for at de er åpne, er det vanskelig å se hvilke insentiver de har for å forplikte seg til å ta det neste steget og inngå avtaler om automatisk utveksling av informasjon.

Likevel har det aldri vært så mye press mot skatteparadisene som nå. På sikt bør det derfor ikke være umulig å få innført en slik standard, selv om det muligens innebærer at skatteparadiser som ikke vil forplikte seg til automatisk informasjonsutveksling må ilegges en form for straff. Til sammenligning har USA, som nevnt tidligere, vedtatt lovgivningen FATCA som ilegger utenlandske finansinstitusjoner en kildeskatt på 30 prosent dersom de ikke rapporterer opplysninger i henhold til lovgivningen.

## 9 Konklusjon

I denne utredningen har vi undersøkt om de eksisterende informasjonsutvekslingsavtalene, initiert av OECD, er tilstrekkelige for å bekjempe skatteparadiser og avdekke skatteunndragelser knyttet til eksistensen og bruken av disse.

Analysen av OECDs avtalemodell om informasjonsutveksling i avsnitt 5.3.3, viser at avtalen ikke fjerner skatteparadisenes lov- og selskapsstrukturer som er utformet for å tilsløre informasjon om aktiviteter og eierforhold som utelukkende berører andre stater. Selv om avtalen er utviklet for å oppnå effektiv utveksling av informasjon, mener vi likevel at det særlig er tre aspekter ved den som gjør det vanskelig for en stat å innhente informasjon fra den andre parten, og derfor også gjør det vanskelig å gjennomføre egen skattelovgivning og avdekke skatteunndragelser:

- Partene er ikke forpliktet til å overføre opplysninger som verken myndighetene eller personer som befinner seg i jurisdiksjonen besitter eller har kontroll over. Mangelen på plikt til å utarbeide og oppbevare regnskaper, samt å registrere og offentliggjøre eierskap, fører til at det ofte er lite informasjon som kan utveksles fra skatteparadisene.
- Avtalemodellen fastslår at informasjon skal utveksles på forespørsel, og at man i denne forespørselen må oppgi en rekke spesifikke opplysninger. Dette medfører at man på forhånd må vite hvilke skattemessige forhold man ønsker å avdekke, og at det blir vanskelig å følge opp en mistanke dersom man ikke allerede har sterke bevis.
- Den forespurte parten kan avslå forespørsler som ikke er laget i samsvar med avtalen. Siden avtalemodellen består av en rekke ord, begreper og krav som kan tolkes relativt subjektivt, åpner det opp for at den forespurte parten, dersom den måtte ønske det, kan fraslå seg plikten til å innhente og oversende informasjon ved å hevde at forespørselen ikke er tilstrekkelig i henhold til det som er fastsatt i avtalen.

Med mindre begge partene har insentiver til å utveksle informasjon, mener vi at OECDs avtalemodell om informasjonsutveksling i skattesaker har for mange svakheter til å kunne være et tilstrekkelig verktøy for effektiv utveksling av informasjon. Resultatet fra studien vi tok for oss knyttet til insentiver og informasjonsutveksling i internasjonal beskatning i

---

avsnitt 4.4.1, viser at små land ofte mangler insentiver til å utveksle informasjon med store land. I følge denne studien vil eksempelvis ikke skatteparadiser være interessert i å utveksle informasjon med OECD-land, og OECDs avtalemodell om informasjonsutveksling i skattesaker vil følgelig ikke sørge for effektiv utveksling av informasjon.

Vår undersøkelse om de nordiske landenes bruk av informasjonsutvekslingsavtaler i kapittel 6, viser at avtalene har blitt benyttet i relativt liten grad i perioden mellom 2009 og 2013. Vi mener dette kan skyldes at det er en svært langsom og ressurskrevende prosess å be om informasjon. I tillegg viser undersøkelsen vår at verdiene som har blitt avdekket gjennom bruken av informasjonsutvekslingsavtalene er svært beskjedne i forhold til verdiene som antas å ligge skjult i skatteparadiser. Etter vår mening peker dette i retning av at informasjonsutvekslingsavtalene til de nordiske landene ikke har virket etter hensikten, og ikke er særlig effektive for å oppdage skatteunndragelse.

Flere aktører har kommet med forslag til løsninger for mer effektiv utveksling av informasjon. Særlig har den politiske interessen og oppmerksomheten rundt *automatisk* utveksling av informasjon økt betraktelig de siste årene. Dette har blant annet blitt synlig gjennom EUs sparedirektiv, USAs FATCA-lovgivning og OECDs erklæring om behovet for en ny standard. Vi mener at dette kan indikere at de eksisterende avtalene om informasjonsutveksling på forespørsel ikke har fungert like godt som det har blitt gitt uttrykk for. Det gjenstår likevel å se hvor villige skatteparadisene vil være til å inngå avtaler om automatisk utveksling av informasjon. Selv om dette bør være det overordnede målet, bør det ikke være til hinder for å finne andre løsninger underveis.

Vi har ikke grunnlag for å kunne konkludere med at de eksisterende informasjonsutvekslingsavtalene, initiert av OECD, ikke er tilstrekkelige for å bekjempe skatteparadiser og avdekke skatteunndragelser knyttet til eksistensen og bruken av disse. Vi mener likevel at elementene vi har påpekt ovenfor, helt klart peker i retning av dette.

## Litteraturliste

Aavik, J. A. & Sundberg, J. D. (2012) Angrende synder meldte inn 16 milliarder. *E24*, 14. mars 2012. Tilgjengelig fra: <[http://e24.no/lov-og-rett/angrende-syndere-meldte-inn-16-milliarder/20174038#0\\_undefined,0\\_](http://e24.no/lov-og-rett/angrende-syndere-meldte-inn-16-milliarder/20174038#0_undefined,0_)> [Lest 23. november 2013].

Anker, N. (12. april 2013) «*Truste og bære*» [Internett], Oslo, Skatteetaten. Tilgjengelig fra: <[http://www.taxjustice.no/uploads/documents/Truste\\_og\\_b%C3%A6re\\_-\\_presentasjon\\_Nora\\_Anker.pdf](http://www.taxjustice.no/uploads/documents/Truste_og_b%C3%A6re_-_presentasjon_Nora_Anker.pdf)> [Lest 8. november 2013].

Arntzen de Besche (3. april 2011) *Hvordan bør land-for-land rapportering for utvinningselskaper innføres i Norge?* [Internett], PWYP – Norge. Tilgjengelig fra: <<http://www.pwyp.no/sites/all/files/1002b-PWYPNorwayJuridiskRapportOmLandForLandRapporteringForUtvinningselskaper.pdf>> [Lest 4. desember 2013].

Bacchetta, P. & Espinosa, M. P. (1995) Information sharing and tax competition among governments. *Journal of International Economics*, 39 (1), s. 103-121.

Bacchetta, P. & Espinosa, M. P. (2000) Exchange-of-Information Clauses in International Tax Treaties. *International Tax and Public Finance*, 7 (3), s. 275-293.

Bolt-Evensen, B. Henriksen, T. & Tannum, G. (2013) Hva vet vi om bruken av skatteparadiser? *Skatteetatens Analysenytt*, 3 (2), s. 4-10.

Bouchet, M. H. (19. juli 2013) *Capital Flight and Global Crisis: In Search of a Barometer of Country Risk* [Internett], The World Financial Review. Tilgjengelig fra: <<http://www.worldfinancialreview.com/?p=3422>> [Lest 11. november 2013].

Cappelen, A. W. (1999) *Globalisering – Utfordringer for norsk skatte- og fordelingspolitikk* [Internett], Forskningsstiftelsen Fafo. Tilgjengelig fra: <<http://www.fafo.no/pub/rapp/274/274.pdf>> [Lest 1. desember 2013].

CBC News (14. juni 2013) *Secret tax-haven names released to public* [Internett], CBC News. Tilgjengelig fra: <<http://www.cbc.ca/news/world/secret-tax-haven-names-released-to-public-1.1375678>> [Lest 14. november 2013].

---

Chavagneux, C. Murphy, R. & Palan, R. (2010) *Tax Havens – How Globalization Really Works*. Ithaca og London, Cornell University Press.

Dagbladet (19. oktober 2013) *17.000.000.000.000 dollar* [Internett], Dagbladet. Tilgjengelig fra: <<http://www.dagbladet.no/2013/10/19/nyheter/gjeld/budjsett/dollar/29865844/>> [Lest 11. november 2013].

Eggert, W. & Kolmar, M. (2002) Residence-Based Capital Taxation in a Small Open Economy: Why Information is Voluntarily Exchanged and Why it is Not. *International Tax and Public Finance*, 9 (4), s. 465-482.

Ekstra Bladet (12. november 2013) *Skatteamnesti har været en dundrende fiasko* [Internett], Ekstra Bladet. Tilgjengelig fra:

<<http://ekstrabladet.dk/nyheder/samfund/article2147178.ece>> [Lest 24. november 2013].

Erlingsen, A. & Østby, L. E. (27. mai 2013) *Finans og skattepolitikk i EU – statusrapport mai 2013* [Internett], Oslo, Europaportalen. Tilgjengelig fra:

<[http://www.regjeringen.no/pages/38344153/okonomirapport\\_mai2013\\_eudel.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/38344153/okonomirapport_mai2013_eudel.pdf)> [Lest 20. oktober 2013].

Europaportalen (25. november 2013) *Konsolidert regnskapsdirektiv* [Internett], Europaportalen. Tilgjengelig fra:

<<http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/notatene/2012/apr/konsolidert-regnskapsdirektiv.html?id=746370>> [Lest 15. desember 2013].

European Commission (26. september 2013a) *First Review and Amending Proposal* [Internett], European Commission. Tilgjengelig fra:

<[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/personal\\_tax/savings\\_tax/savings\\_directive\\_review/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/savings_directive_review/index_en.htm)> [Lest 24. oktober 2013].

European Commission (26. september 2013b) *Rules applicable* [Internett], European Commission. Tilgjengelig fra:

<[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/personal\\_tax/savings\\_tax/rules\\_applicable/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/rules_applicable/index_en.htm)> [Lest 24. oktober 2013].

Finansdepartementet (21. mai 2010) *Det nordiske prosjektet mot skatteparadis* [Internett], Finansdepartementet. Tilgjengelig fra:

<[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter\\_og\\_avgifter/skatteavtaler/det-nordiske-prosjektet-mot-skatteparadi.html?id=566710](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter_og_avgifter/skatteavtaler/det-nordiske-prosjektet-mot-skatteparadi.html?id=566710)> [Lest 21. november 2013].

Finansdepartementet (15. april 2013) *Norge undertegnet informasjonsutvekslingsavtale med USA* [Internett], Finansdepartementet. Tilgjengelig fra:

<<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fin/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2013/norge-undertegnet-informasjonsutveksling.html?id=722998>> [Lest 26. oktober 2013].

G20 (2. april 2009) *London Summit – Leaders Statement* [Internett], G20. Tilgjengelig fra:

<[http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20\\_040209.pdf](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf)> [Lest 24. november 2013].

G20 (6. september 2013) *G20 Leaders' Declaration* [Internett], G20. Tilgjengelig fra:

<[https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/Saint\\_Petersburg\\_Declaration\\_ENG.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf)> [Lest 25. november 2013].

Gedde-Dahl, S. (2008) Hyller skatteparadisene. *E24*, 2. mars 2008. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://e24.no/makro-og-politikk/hyller-skatteparadisene/2288943>> [Lest 12. november 2013].

Gedde-Dahl, S. (2009) NHO forsvarer skatteparadiser. *E24*, 15. desember 2009. [Internett].

Tilgjengelig fra: <<http://e24.no/naeringsliv/nho-forsvarer-skatteparadiser/3425206>> [Lest 12. november 2013].

Geohive (17. oktober 2013) *Current World Population* [Internett], Geohive. Tilgjengelig fra:

<[http://www.geohive.com/earth/population\\_now.aspx](http://www.geohive.com/earth/population_now.aspx)>. [Lest 17. oktober 2013].

Globalis (2013) *Den europeiske union (EU)* [Internett], Globalis. Tilgjengelig fra

<<http://www.globalis.no/Organisasjoner/Europeiske-union>> [Lest 25. oktober 2013].

Gros, D. (1990) Tax Evasion and Offshore Centres. I: Siebert, H. red. *Reforming Capital Income Taxation*. Tübingen, Mohr, s. 113-127.



---

Guevara, M. W. (14. juni 2013) *ICIJ Releases Offshore Leaks Database Revealing Names Behind Secret Companies, Trusts* [Internett], ICIJ. Tilgjengelig fra: <<http://www.icij.org/offshore/icij-releases-offshore-leaks-database-revealing-names-behind-secret-companies-trusts>> [Lest 14. november 2013].

Gurría, A. (21. oktober 2008) *Improving transparency and stepping up exchange of information in tax matters* [Internett], Paris, OECD. Tilgjengelig fra: <<http://www.oecd.org/general/improvingtransparencyandsteppingupexchangeofinformationintaxmatters.htm>> [Lest 9. november 2013].

Haglund, E. (11. november 2013) *Frivillig rättelse – Självrettelse – Den bästa tid är nu* [Internett], Göteborg, Haglund & Partners. Tilgjengelig fra: <<http://www.haglundpartners.se/frivilligrattelse>> [Lest 24. november 2013].

Hatlebakk, I. M. & Myking, I. M. (2013) *Skatteamnestiordningen: En empirisk analyse av hvordan medieoppslag påvirker innrapporteringen av skjulte inntekter og forumer til Skatteetaten*. Akademisk avhandling, Norges Handelshøyskole.

Haugan, B. (2013) Blir sporet opp i my database: Nordmenn i skatteparadiser. *E24*, 17. juni 2013 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://e24.no/boers-og-finans/blir-sporet-opp-i-ny-database-nordmenn-i-skatteparadiser/20382912>> [Lest 14. november 2013].

Henry, J. S. (2012) *The Price of Offshore Revisited* [Internett], TJN. Tilgjengelig fra: <[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)> [Lest 12. oktober 2013].

Hines, J. R. (2010) Treasures Islands. *Journal of Economic Perspectives*, 24 (4), s. 103-126.

Hovi, J. (2008) *Spillteori – en innføring*. Oslo, Universitetsforlaget.

Huizinga, H. & Nielsen, S. B. (2003) Withholding Taxes or Information Exchange: The Taxation of International Interest Flows. *Journal of Public Economics*, 87 (1), s. 309-334.

ICIJ (2013) *About the ICIJ* [Internett], ICIJ. Tilgjengelig fra: <<http://www.icij.org/about>> [Lest 14. november 2013].

IMF (2007) *IMF Working Paper - Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition* [Internett], IMF. Tilgjengelig fra:

<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0787.pdf>> [Lest 2. oktober 2013].

IMF (2008) *Offshore Financial Centers - Report on the Assessment Program and Proposal for Integration with the Financial Sector Assessment Program - Supplementary Information* [Internett], IMF. Tilgjengelig fra:

<<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/050808a.pdf>> [Lest 2. oktober 2013].

Johannesen, N. & Zucman, G. (September 2012) *The End of Bank Secrecy? An evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown* [Internett], Paris School of Economics. Tilgjengelig fra:

<<http://www.parisschoolofeconomics.eu/IMG/pdf/note3-gmond-bank-secrecy-pse-sept2012.pdf>> [Lest 25. november 2013].

Keen, M. & Ligthart, J. E. (2006a) Incentives and Information Exchange in International Taxation. *International Tax and Public Finance*, 13 (2), s. 163-180.

Keen, M. & Ligthart, J. E. (2006b) Information Sharing and International Taxation: A Primer. *International Tax and Public Finance*, 13 (1), s. 81-110.

Knudsen, Ø. L. (2012) Slik trikser Apple med skatten. *E24*, 29. april 2012 [Internett].

Tilgjengelig fra: <<http://e24.no/naeringsliv/slik-sparerer-apple-milliarder-av-skatte kroner/20198700>> [Lest 24. november 2013].

KPMG (2013) *FACTA* [Internett], KPMG. Tilgjengelig fra:

<<http://www.kpmg.no/default.aspx?aid=9780767>> [Lest 26. oktober 2013].

Kristensen, S. (2010) 200 mrd. skjult i paradiset. *Dagens Næringsliv*, 20. mai, s. 3, Debatt.

Levin, C. (17. februar 2007) *Levin, Coleman, Obama Introduce Stop Tax Haven Abuse Act* [Internett], Washington D.C. Tilgjengelig fra:

<<http://www.levin.senate.gov/newsroom/press/release/?id=6413b85a-2bb4-41b8-8adc-d7e574f6d84a>> [Lest 12. oktober 2013].

Levin, C. (19. september 2013) *Senators introduce bill to close offshore tax loopholes*

[Internett], Washington D.C. Tilgjengelig fra:

---

<<http://www.levin.senate.gov/newsroom/press/release/senators-introduce-bill-to-close-offshore-tax-loopholes/>> [Lest 12. oktober 2013].

Lorentzen, M. (2012) G20-landene skulle rydde opp – skatteparadisene blomstrer. *E24*, 10. oktober 2012. [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://e24.no/lov-og-rett/g20-landene-skulle-rydde-opp-skatteparadisene-blomstrer/20276563>> [Lest 10. desember 2013].

Lund, K. (2013) Skattejakt i paradiset. *Dagens Næringsliv*, 24.april, s.32, Utenriks.

Matre, H. P. (2013) Fatca på norsk. *Skatterett*, 32 (2), s. 121-123.

McIntyre, M. J. (2009) How to End the Charade of Information Exchange. *Tax Notes International*, 56 (4), s. 255-268.

Neslund, K. (2009) *Why Tax Information Exchange Agreements Are 'Toothless'* [Internett], Tax Insider/American Institute of CPAs. Tilgjengelig fra: <[http://www.cpa2biz.com/Content/media/PRODUCER\\_CONTENT/Newsletters/Articles\\_2009/Tax/Toothless.jsp](http://www.cpa2biz.com/Content/media/PRODUCER_CONTENT/Newsletters/Articles_2009/Tax/Toothless.jsp)> [Lest 1. november 2013].

Nilsen, S. R. (2010) Slik sparer Google milliarder i skatt. *E24*, 10. november 2010 [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://e24.no/digital/slik-sparer-google-milliarder-i-skatt/3898082>> [Lest 24. november 2013].

Nordisk ministerråd (2013a) *Avtal mot skatteflykt* [Internett], Nordisk ministerråd. Tilgjengelig fra: <<http://www.norden.org/no/nordisk-ministerraad/ministerraad/nordisk-ministerraad-for-oekonomi-og-finanspolitikk-mr-finans/avtal-mot-skatteflykt-1>> [Lest 21. november 2013].

Nordisk ministerråd (2013b) *Medlemsland og – områder* [Internett], Nordisk ministerråd. Tilgjengelig fra: <<http://www.norden.org/no/nordisk-ministerraad/om-nordisk-ministerraad/medlemsland-og-omraader>> [Lest 21. november 2013].

Norges Bank (11. november 2013) *Valutakurs for amerikanske dollar (USD)* [Internett], Norges Bank. Tilgjengelig fra: <<http://www.norges-bank.no/no/prisstabilitet/valutakurser/usd/>> [Lest 11. november 2013].

Norges Bank Investment Management (25. oktober 2013) *Markedsverdi* [Internett], Norges Bank Investment Management. Tilgjengelig fra:

<<http://www.nbim.no/no/Investeringer/markedsverdi/>> [Lest 11. november 2013].

NOU 1996:9 *Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting*. Oslo, Statens forvaltningstjeneste. Tilgjengelig fra:

<<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/19961996/009/PDFA/NOU199619960009000DDD.PDFA.pdf>> [Lest 29. september 2013].

NOU 2009:4 *Tiltak mot skatteunndragelse*. Oslo, Departementets servicesenter. Tilgjengelig fra:

<<http://www.regjeringen.no/pages/2156661/PDFS/NOU200920090004000DDDPDFS.pdf>> [Lest 20. september 2013].

NOU 2009:19 *Skatteparadis og utvikling*. Oslo, Departementets servicesenter. Tilgjengelig fra:

<<http://www.regjeringen.no/pages/2222786/PDFS/NOU200920090019000DDDPDFS.pdf>> [Lest 1. september 2013].

OECD (1998) *Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue* [Internett], OECD.

Tilgjengelig fra: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2398041e.pdf?expires=1387397335&id=id&accname=ocid177625&checksum=E5197FE71652EB23ECD35CCE0E329607>> [Lest 1. oktober 2013].

OECD (2000) *Towards Global Tax Co-operation* [Internett], OECD. Tilgjengelig fra:

<<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2301081e.pdf?expires=1387397281&id=id&accname=ocid177625&checksum=D68093F9A8E98A13802B3F2818EBB6DD>> [Lest 1. oktober 2013].

OECD (2001) *The OECD's Project on Harmful Tax Practices - The 2001 Progress Report* [Internett], OECD. Tilgjengelig fra: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2301221e.pdf?expires=1387397372&id=id&accname=ocid177625&checksum=71D0C27AC97EAC639B337070BDB94D35>> [Lest 1. oktober 2013].

OECD (2002) *Agreement on exchange of information on tax matters* [Internett], OECD.

Tilgjengelig fra: <<http://www.oecd.org/ctp/harmful/2082215.pdf>> [Lest 1. oktober 2013].

---

OECD (28. september 2009a) *Countering Offshore Tax Evasion – Some Questions and Answers on the Project*, [Internett], OECD. Tilgjengelig fra:

<<http://www.oecd.org/ctp/harmful/42469606.pdf>> [Lest 8. desember 2013].

OECD (2009b) *Tax Co-operation 2009 – Towards a Level Playing Field*, [Internett], OECD.

Tilgjengelig fra: <[http://www.oecd-](http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2309091e.pdf?expires=1387397446&id=id&accname=ocid177625&checksum=19DC4F886A626E69F0D9A33C1AB27C3B)

[ilibrary.org/docserver/download/2309091e.pdf?expires=1387397446&id=id&accname=ocid177625&checksum=19DC4F886A626E69F0D9A33C1AB27C3B](http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2309091e.pdf?expires=1387397446&id=id&accname=ocid177625&checksum=19DC4F886A626E69F0D9A33C1AB27C3B)> [Lest 1. oktober 2013].

OECD (2010) *Model Tax Convention on Income and Capital* [Internett], OECD.

Tilgjengelig fra: <[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010_9789264175181-en#page1)

[Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010\\_9789264175181-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010_9789264175181-en#page1)> [Lest 2. desember 2013].

OECD (2012) *Automatic Exchange of Information: What it is, how it works, benefits, what remains to be done* [Internett], OECD.

Tilgjengelig fra: <[http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/AEOI\\_FINAL\\_with%20cover\\_WEB.pdf](http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/AEOI_FINAL_with%20cover_WEB.pdf)> [Lest 25. oktober 2013].

OECD (22. november 2013a) *6th Meeting of the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes – Statement of Outcomes* [Internett], OECD.

Tilgjengelig fra:

<<http://www.oecd.org/tax/transparency/ENG%20Jakarta%20Statement%20of%20Outcomes.pdf>> [Lest 26. november 2013].

OECD (2013b) *Automatic Exchange of Information: The Next Step* [Internett], OECD.

Tilgjengelig fra: <[http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-](http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Background_Brief_AEOI_27082013.pdf)

[information/Background\\_Brief\\_AEOI\\_27082013.pdf](http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Background_Brief_AEOI_27082013.pdf)> [Lest 25. oktober 2013].

OECD (2013c) *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters* [Internett],

OECD. Tilgjengelig fra: <[http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-](http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/conventiononmutualadministrativeassistanceintaxmatters.htm)

[information/conventiononmutualadministrativeassistanceintaxmatters.htm](http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/conventiononmutualadministrativeassistanceintaxmatters.htm)> [Lest 26. november 2013].

OECD (2013d) *Exchange of Tax Information Agreements* [Internett], OECD. Tilgjengelig

fra: <<http://www.oecd.org/tax/transparency/exchangeoftaxinformationagreements.htm>>

[Lest 15. oktober 2013].

OECD (2013e) *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* [Internett], OECD. Tilgjengelig fra: <<http://www.oecd.org/tax/transparency/>> [Lest 1. desember 2013].

OECD (2013f) *Progress Report to the G20 Leaders: Global Forum Update on Effectiveness and On-going Monitoring* [Internett], OECD. Tilgjengelig fra: <[http://www.oecd.org/tax/transparency/progress\\_report\\_\\_G20.pdf](http://www.oecd.org/tax/transparency/progress_report__G20.pdf)> [Lest 25. oktober 2013].

Palan. R. (2009) *The history of tax havens* [Internett], History & Policy. Tilgjengelig fra: <<http://www.historyandpolicy.org/papers/policy-paper-92.html>> [Lest 1. oktober 2013].

PWYP (2011a) *Country-by-Country reporting* [Internett], PWYP. Tilgjengelig fra: <<http://www.publishwhatyoupay.org/about/advocacy/country-country-reporting>> [Lest 11. november 2013].

PWYP (2011b) *Objectives* [Internett], PWYP. Tilgjengelig fra: <<http://www.publishwhatyoupay.org/about/objectives>> [Lest 11. november 2013].

PWYP – Norge (2009) *Om Publish What You Pay Norge (PWYP Norge)* [Internett], PWYP - Norge. Tilgjengelig fra: <<http://www.publishwhatyoupay.no/nb/om-publish-what-you-pay-norge-pwyp-norge>> [Lest 11. november 2013].

Revisorforeningen (10. april 2013) *Enighet om nytt regnskapsdirektiv* [Internett], Revisorforeningen. Tilgjengelig fra: <<http://www.revisorforeningen.no/d9620780/enighet-om-nytt-regnskapsdirektiv>> [Lest 24. oktober 2013].

Schindler, D. & Schjelderup, G. (2013a) Taxes and Business Strategy, forelesning 1: *Stylized Facts and Starting Point*. Upublisert manuskript. Institutt for foretaksøkonomi, Norges Handelshøyskole, Bergen.

Schindler, D. & Schjelderup, G. (2013b) Taxes and Business Strategy, forelesning 9: *Tax-efficient Capital Structures in Multinationals*. Upublisert manuskript. Institutt for foretaksøkonomi, Norges Handelshøyskole, Bergen.

Schjelderup, G. (2011) Sekretessejurisdiksjoner, korrupsjon og økonomisk kriminalitet. *Praktisk økonomi & finans*, 27 (4), s. 58-66.

---

Schjelderup, G. (2013a) Personlig økonomi, forelesning 5: *Skattlegging av internasjonal inntekt*. Upublisert manuskript. Institutt for foretaksøkonomi, Norges Handelshøyskole, Bergen.

Schjelderup, G. (2013b) Personlig økonomi, forelesning 6: *Skatteparadiser*. Upublisert manuskript. Institutt for foretaksøkonomi, Norges Handelshøyskole, Bergen.

Shaxson, N. (19. november 2010) *Tax havens' arguments in their defence – and why they are wrong* [Internett], Shaxson. Tilgjengelig fra: <<http://treasureislands.org/the-arguments/>> [Lest 10. november 2013].

Shaxson, N. (2011) *Treasure Islands – Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens*. New York, Palgrave Macmillan.

Skaalmo, G & Sundnes, T. (2010) Slinger i skatteparadis. *Dagens Næringsliv*, 22. mai, s. 38-46, Magasinet.

Skandia International (19. mars 2013) *Tax Information Exchange Agreements and Double Taxation Agreements* [Internett], Skandia International. Tilgjengelig fra: <<http://www.skandiainternationalknowledgedirect.com/Financial-Planning-Solutions/Default/Tax-Information-Exchange-Agreements-and-Double-Tax.html>> [Lest 24. oktober 2013].

Skat (27. juni 2012) *Skjulte midler i udlandet skal frem i lyset – Skatteministeriets pressemeddelelse* [Internett], Skat. Tilgjengelig fra: <<http://www.skat.dk/skat.aspx?oId=2062066&vId=0>> [Lest 24. november 2013].

Skattedirektoratet (20. mai 2011) *Frivillig retting – SKD-melding nr. 6/11* [Internett], Skatteetaten. Tilgjengelig fra: <[http://www.skatteetaten.no/upload/SKD/2011/Melding\\_om\\_frivillig\\_rettning.pdf](http://www.skatteetaten.no/upload/SKD/2011/Melding_om_frivillig_rettning.pdf)> [Lest 24. november 2013].

Skudal, A. Ø. (2007) Due Diligence. *Praktisk økonomi & finans*, 24 (3), s. 27-32.

Slemrod, J. & Wilson, J. D. (2009) Tax Competition with Parasitic Tax Havens. *Journal of Public Economics*, 93 (11), s. 1261-1270.

Spencer, D. (2006) Exchange of Tax Information. *Accountancy business and the Public Interest*, 5 (1), s. 87-94.

St.prp. nr. 53 (1989-1990) *Om samtykke til å sette i kraft en overenskomst mellom de nordiske land om bistand i skattesaker undertegnet i København den 7. desember 1989.*

Oslo, Finans- og tolldepartementet. Tilgjengelig fra:

<[http://www.regjeringen.no/upload/FIN/skatter\\_avgifter/skatteavtaler/Stprp\\_53\\_1989\\_90.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FIN/skatter_avgifter/skatteavtaler/Stprp_53_1989_90.pdf)> [Lest 26. november 2013].

St.meld. nr. 22 (2008-2009) *Svalbard*. Oslo, Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig fra:

<<http://www.regjeringen.no/pages/2175676/PDFS/STM200820090022000DDDPDFS.pdf>>

[Lest 1. november 2013].

St.meld. nr. 25 (2012-2013) *Del for å skape*. Oslo, Utenriksdepartementet. Tilgjengelig fra:

<<http://www.regjeringen.no/pages/38286079/PDFS/STM201220130025000DDDPDFS.pdf>>

> [Lest 25. oktober 2013].

Stop Tax Haven Abuse Act (2007) *A bill to restrict the use of offshore tax havens and abusive tax shelters to inappropriately avoid Federal taxation, and for other purposes*. 110<sup>th</sup>

Congress, 1<sup>st</sup> Session, S.681. Tilgjengelig fra: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-110s681is/pdf/BILLS-110s681is.pdf>> [Lest 4. november 2013].

Svenska Dagbladet (8. mars 2013) *Elitstyrka sätts in mot skattesmitare* [Internett], Svenska Dagbladet. Tilgjengelig fra: <[http://www.svd.se/naringsliv/nyheter/varlden/elitstyrka-satts-in-mot-skattesmitare\\_7970642.svd](http://www.svd.se/naringsliv/nyheter/varlden/elitstyrka-satts-in-mot-skattesmitare_7970642.svd)> [Lest 24. november 2013].

The Economist (26. mars 2009) *The G20 and tax – Haven hypocrisy* [Internett], The Economist. Tilgjengelig fra: <<http://www.economist.com/node/13382279>> [Lest 20. september 2009].

TJN (2005) *About the Tax Justice Network Centres* [Internett], TJN. Tilgjengelig fra: <[http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=78](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=78)> [Lest 27. oktober 2013].

TJN (2007) *Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres* [Internett] TJN.

Tilgjengelig fra:

<[http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying\\_Tax\\_Havens\\_Jul\\_07.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf)> [Lest 6. september 2013].



---

TJN (April 2009a) *Tax Information Exchange Agreements – Draft TJN Briefing Paper*

[Internett] TJN. Tilgjengelig fra:

<[http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN\\_0903\\_Exchange\\_of\\_Info\\_Briefing\\_draft.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_0903_Exchange_of_Info_Briefing_draft.pdf)> [Lest 18. november 2013].

TJN (Mai 2009b) *Tax Justice Briefing - Tax Information Exchange Agreements* [Internett]

TJN. Tilgjengelig fra:

<[http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Tax\\_Information\\_Exchange\\_Arrangements.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Tax_Information_Exchange_Arrangements.pdf)> [Lest 1. november 2013].

TJN (7. november 2013) *The Financial Secrecy Index* [Internett] TJN. Tilgjengelig fra:

<<http://www.financialsecrecyindex.com>> [Lest 7. november 2013].

TJN – Norge (2012a) *Automatisk informasjonsutveksling* [Internett], TJN – Norge.

Tilgjengelig fra:

<[http://www.taxjustice.no/uploads/documents/120131\\_Faktaark\\_Automatisk\\_informasjonsutveksling.pdf](http://www.taxjustice.no/uploads/documents/120131_Faktaark_Automatisk_informasjonsutveksling.pdf)> [Lest 24. oktober 2013].

TJN – Norge (2012b) *Land-for-land-rapportering* [Internett], TJN – Norge. Tilgjengelig fra:

<[http://www.taxjustice.no/uploads/documents/120129\\_Faktaark\\_land-for-land.pdf](http://www.taxjustice.no/uploads/documents/120129_Faktaark_land-for-land.pdf)> [Lest 24. oktober 2013].

TJN – Norge (18. oktober 2012c) *Skattejakt USA style* [Internett], TJN – Norge. Tilgjengelig fra:

<<http://taxjustice.no/ressurser/skattejakt-usa-style>> [Lest 26. oktober 2013].

TJN – Norge (2013) *Ordliste* [Internett] TJN – Norge. Tilgjengelig fra:

<<http://taxjustice.no/ressurser/ordliste>> [Lest 6. november 2013].

TJN - Norge & Changemaker (2012) *Skjult – Et hefte om skatteparadis, kapitalflukt og hemmelighold*. Oslo, TJN - Norge.

U.S. Department of the Treasury (19. august 2013) *Foreign Account Tax Compliance Act (FACTA)* [Internett], U.S. Department of the Treasury. Tilgjengelig fra:

<<http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA.aspx>> [Lest 26. oktober 2013].

## Vedlegg

### Vedlegg 1: Forkortelser og akronymer

Her gis en oversikt over de forkortelser og akronymer som er brukt i utredningen.

<b>EU:</b>	Den europeiske union
<b>FATCA:</b>	The Foreign Account Tax Compliance Act
<b>FSI:</b>	The Financial Secrecy Index
<b>IBC:</b>	International Business Company
<b>ICIJ:</b>	The International Consortium of Investigative Journalists
<b>IMF:</b>	Det internasjonale pengfondet
<b>LFLR:</b>	Land-for-land-rapportering
<b>OECD:</b>	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
<b>OFC:</b>	Offshore Financial Center
<b>PWYP:</b>	Publish What You Pay
<b>TJN:</b>	Tax Justice Network

## Vedlegg 2: Innbyggertall i skatteparadiser

Her vises gjennomsnittlig innbyggertall blant skatteparadisene inkludert på listene til både OECD (2000), IMF (2008), U.S. Senate (2007) og TJN (2007).

<b>Skatteparadiser*</b>	<b>Innbyggertall</b>
Anguilla	14 350
Antigua og Barbuda	90 258
Aruba	103 047
Bahamas	378 990
Barbados	285 064
Belize	334 237
De britiske Jomfruøyene	28 435
Cookøyene	20 622
Dominica	72 093
Gibraltar	29 316
Grenada	106 017
Kanaløyene**	162 256
Liechtenstein	37 005
Man	86 070
Nauru	10 057
Panama	3 882 658
Samoa	190 800
St. Kitts og Nevis	54 371
St. Lucia	182 722
St. Vincent og Grenadinene	109 377
Turks- og Caicosøyene	33 299
Vanuatu	254 415
<b>Sum</b>	<b>6 465 459</b>
<b>Antall</b>	<b>22</b>
<b>Gjennomsnittlig innbyggertall</b>	<b>293 885</b>

\* De nederlandske Antiller ble oppløst i 2010 og er derfor ikke inkludert på listen.

\*\* Guernsey og Jersey.

Kilde: Geohive (17. oktober 2013).

## Vedlegg 3: Innbyggertall i OECDs medlemsland

Her vises gjennomsnittlig innbyggertall blant OECDs 34 medlemsland.

OECDs medlemsland	Innbyggertall
Australia	23 433 171
Belgia	11 118 867
Canada	35 285 491
Chile	17 665 691
Danmark	5 625 663
Estland	1 286 169
Finland	5 431 830
Frankrike	64 395 337
Hellas	11 128 912
Irland	4 642 617
Island	330 649
Israel	7 762 936
Italia	61 027 814
Japan	127 111 976
Korea	49 339 661
Luxembourg	532 494
Mexico	122 770 383
Nederland	16 772 816
New Zealand	4 519 346
Norge	5 057 637
Polen	38 217 992
Portugal	10 609 349
Slovakia	5 451 674
Slovenia	2 073 475
Spania	46 987 503
Storbritannia	63 241 815
Sveits	8 102 117
Sverige	9 589 598
Tsjekkia	10 715 465
Tyrkia	75 204 024
Tyskland	82 699 700
Ungarn	9 948 844
USA	320 815 891
Østerrike	8 504 395
<b>Sum</b>	<b>1 267 401 302</b>
<b>Antall</b>	<b>34</b>
<b>Gjennomsnittlig innbyggertall</b>	<b>37 276 509</b>

Kilde: Geohive (17. oktober 2013).