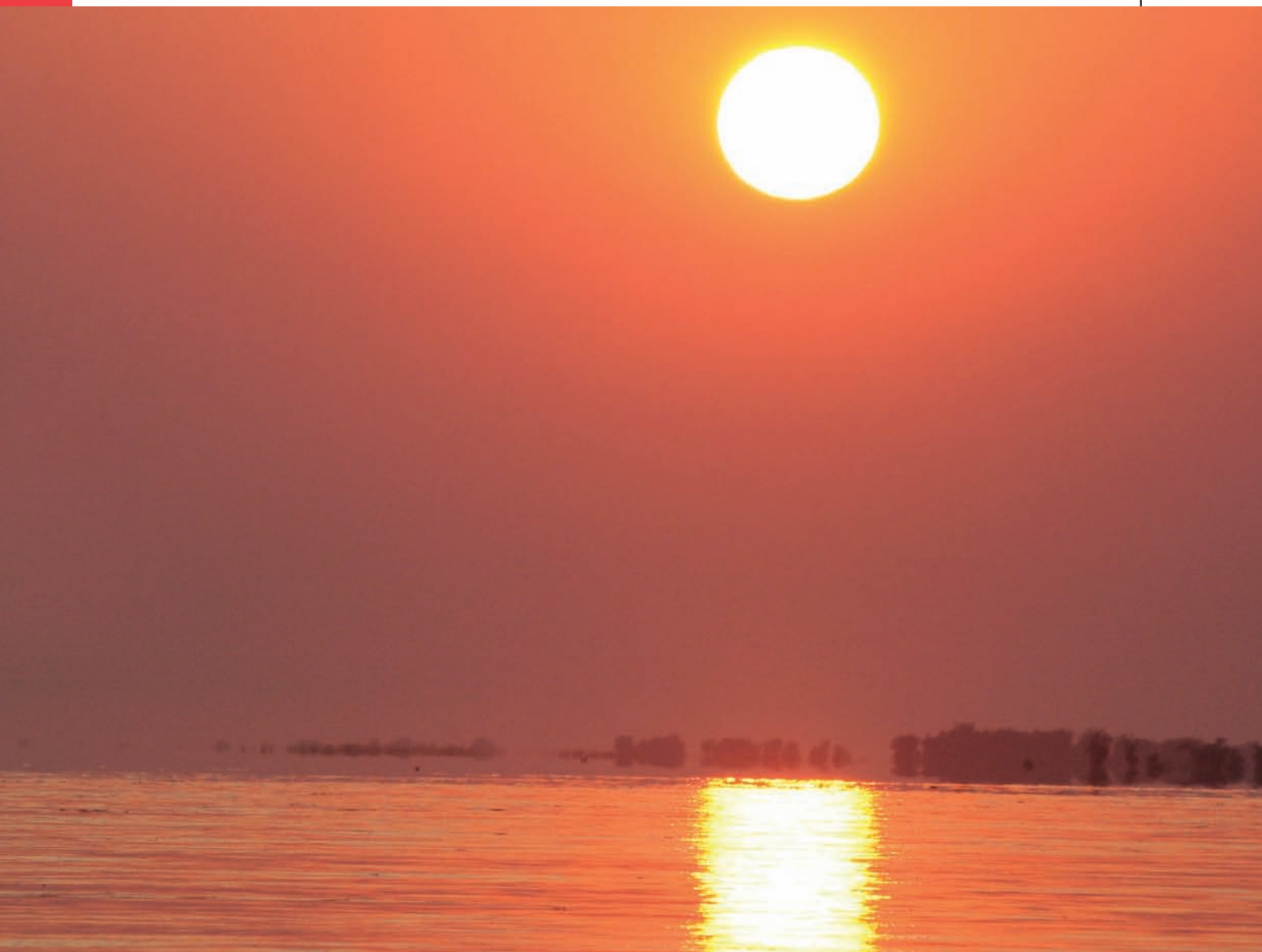


**NOU**

Norges offentlige utredninger **2009: 19**

# Skatteparadis og utvikling

Tilstand, analyser og tiltak



# Norges offentlige utredninger 2009

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Individ og integritet.  
*Fornyings- og administrasjonsdepartementet.*
2. Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.  
*Finansdepartementet.*
3. På sikker veg.  
*Samferdselsdepartementet.*
4. Tiltak mot skatteunndragelser.  
*Finansdepartementet.*
5. Farskap og annen morskap.  
*Barne- og likestillingsdepartementet.*
6. Tilstandsrapport ved salg av bolig.  
*Barne- og likestillingsdepartementet.*
7. Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009.  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet.*
8. Kompetanseutvikling i barnevernet.  
*Barne- og likestillingsdepartementet.*
9. Lov om offentlige undersøkelseskomisjoner.  
*Justis- og politidepartementet.*
10. Fordelingsutvalget.  
*Finansdepartementet.*
11. Kredittavtaler.  
*Justis- og politidepartementet.*
12. Et ansvarlig politi.  
*Justis- og politidepartementet.*
13. Bedre pensjonsordninger.  
*Finansdepartementet.*
14. Et helhetlig diskrimineringsvern.  
*Barne- og likestillingsdepartementet.*
15. Skjult informasjon – åpen kontroll.  
*Justis- og politidepartementet.*
16. Globale miljøutfordringer – norsk politikk.  
*Finansdepartementet.*
17. Sikring mot tap av felleskostnader i borettslag.  
*Kommunal- og regionaldepartementet.*
18. Rett til læring.  
*Kunnskapsdepartementet.*
19. Skatteparadis og utvikling.  
*Utenriksdepartementet.*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2009: 19**

# Skatteparadis og utvikling

Tilstand, analyser og tiltak

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. juni 2008.  
Avgitt til Utenriksdepartementet 18. juni 2009.

Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

Oslo 2009

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1035-5

---

07 Gruppen AS, Oslo

## Til Utenriksdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 27. juni 2008 ble det oppnevnt et ekspertutvalg til å foreta en utredning av de lukkede jurisdiksjoners funksjon i forhold til kapitalflukt fra utviklingsland.

Utvalget legger med dette fram sin utredning.

18. juni 2009

Guttorm Schjelderup  
leder

Alexander Cappelen	Anne Fagertun Stenhammer	Eva Joly
Jon Gunnar Pedersen	Lise Lindbäck	Marte Gerhardsen
Morten Eriksen	Odd-Helge Fjeldstad	Ragnar Torvik



# Innhold

<b>1</b>	<b>Mandat og sammendrag</b> .....	7	3.3.6	Fritak fra plikten til å oppbevare regnskapsdokumentasjon m.v. ....	32
1.1	Utvalgets sammensetning .....	7	3.3.7	Årsoppgave .....	32
1.1.1	Utvalgets arbeid.....	8	3.3.8	Frihet fra plikt til å avholde styremøte lokalt.....	33
1.1.2	Merknader til Utvalgets rapport fra Mauritius .....	8	3.3.9	Adgang til å redomisere selskapet ....	34
1.2	Leserveiledning .....	8	3.3.10	Nærmere om særbehandlingen av selskaper og lignende innretninger i skatteparadisene .....	35
1.3	Sammendrag og Utvalgets tilrådninger..	8	3.3.11	Utvalgets merknader .....	36
1.3.1	Karakteristiske trekk ved selskaper i skatteparadisene.....	8	3.4	Truster – Hva er en trust? .....	38
1.3.2	Skatteparadisenes skadevirkninger .....	9	3.4.1	Rettslige egenskaper ved trusten .....	38
1.3.3	Kapitalstrømmer og skatteparadis .....	11	3.4.2	Bruk og misbruk av truster.....	39
1.3.4	Øvrige forhold .....	11	3.4.3	Trustformen og opplysningsplikter overfor private og offentlige interessenter.....	41
1.4	Utvalgets forslag.....	12	3.4.4	Diskresjonære truster.....	41
<b>2</b>	<b>Skatteparadis: Avgrensninger og definisjoner</b> .....	14	3.4.5	Andre trustformer .....	42
2.1	Hva er et skatteparadis?.....	14	3.4.6	Redomisering av truster .....	43
2.2	Skadelige strukturer i andre stater....	16	3.4.7	Fritaksordninger .....	43
2.3	Ulike institusjoners avgrensning av skatteparadisbegrepet.....	17	3.4.8	Utvalgets merknader .....	43
2.3.1	OECD .....	17	3.5	Samvirke mellom tilslørende strukturer i skatteparadis og andre stater.....	44
2.3.2	IMF .....	17	3.6	Skatteparadisene sekretesse-regler og grunnleggende menneskerettigheter .....	44
2.3.3	Forslag fra U.S. Senate – «Stop Tax Haven Abuse Act» .....	17	3.7	Særlig om skadelige strukturer utenfor skatteparadis .....	45
2.3.4	Tax Justice Network.....	18	<b>4</b>	<b>Effekter av skatteparadis</b> .....	46
2.3.5	Sammenligninger av ulike avgrensninger .....	18	4.1	Negative effekter av skatteparadis .....	46
2.3.6	Drøfting av avgrensninger.....	20	4.1.1	Skadelig skattekonkurransen .....	46
<b>3</b>	<b>Om skatteparadis og strukturene i skatteparadis</b> .....	22	4.1.2	Ineffektiv allokering av investeringer....	47
3.1	Rettskilder og metodespørsmål .....	22	4.1.3	Virkninger av sekretesse .....	47
3.2	Sekretesselovgivningen.....	23	4.1.4	Skatteparadisene og finanskrisen.....	48
3.2.1	Taushet om aktiviteter som foregår i andre stater.....	23	4.1.5	Ulovlig internprising .....	48
3.2.2	Fravær av offentlig tilgjengelig informasjon .....	24	4.1.6	Skjevere fordeling av skatteinntekter.....	50
3.2.3	Innsyn gjennom rettsanmodninger ....	25	4.2	Positive effekter av skatteparadis .....	50
3.2.4	«Kjenn-din-kunde»-kravet.....	25	4.2.1	Gunstig skattekonkurransen.....	50
3.3	Nærmere om særbehandlingen av selskaper og lignende innretninger i skatteparadisene .....	27	4.2.2	Økte investeringer i høyskatteland .....	51
3.3.1	IBC eller «exempted companies» – fritakssystemet.....	27	4.2.3	Økonomisk utvikling i skatteparadisene .....	51
3.3.2	Fritak fra plikten til å betale skatter og avgifter.....	27	4.3	Skatteavtaler og skatteparadis .....	51
3.3.3	Fritak fra plikten til å utarbeide regnskaper .....	28	4.3.1	Bakgrunn .....	51
3.3.4	Fritak fra revisjonsplikt.....	30	4.3.2	Fordeling av skattegrunnlag .....	52
3.3.5	Fritak fra plikt til å registrere og offentliggjøre eierskap (aksjonærregister).....	31	4.4	Samlet effekt .....	53
			<b>5</b>	<b>Skatteparadis og utviklingsland</b> .....	54
			5.1	Reduserte skatteinntekter .....	54

5.2	Skatteavtaler mellom skatteparadis og utviklingsland .....	55	7.5.1	Selskapsformene på Mauritius .....	83
5.3	Effekter av reduserte skatteinntekter....	56	7.5.2	Truster.....	86
5.4	Rikdommens paradoks: naturressurser, rent-seeking, og skatteparadis.....	56	7.5.3	Tiltak mot hvitvasking .....	86
5.5	Skatteparadis og institusjonell kvalitet..	58	7.5.4	Innsyn gjennom rettsanmodning .....	86
			7.5.5	Mauritius – hovedtrekk i kapitalbevegelsene .....	86
<b>6</b>	<b>Omfanget av skatteparadis og ulovlige pengestrømmer fra utviklingsland .....</b>	<b>61</b>	<b>8</b>	<b>Internasjonalt arbeid mot skatteparadis .....</b>	<b>88</b>
6.1	Omfanget av ulovlige pengestrømmer .....	61	8.1	Innledning .....	88
6.1.1	Metoder – hovedpunkter .....	61	8.2	IMF .....	89
6.1.2	Anslag – hovedpunkter .....	62	8.3	Verdensbanken .....	89
6.1.3	Nærmere om ulike metoder for å anslå omfanget av kapitalflukt.....	62	8.4	The Financial Action Task Force (FATF) .....	89
6.1.4	Direkte anslag på inntekter fra kriminalitet og skatteunndragelser ....	62	8.5	The Financial Stability Forum (FSF) .....	90
6.1.5	Bruk av nasjonalregnskapstall .....	63	8.6	OECD .....	90
6.1.6	Metoder for måling av manipulerte internpriser .....	64	8.7	FN .....	93
6.1.7	Anslag på ubeskattede midler skjult i skatteparadis .....	66	8.8	EU .....	95
6.1.8	Statistikk og faktiske beregningsresultater for de ulike metodene.....	67	8.9	G20 .....	95
6.1.9	«Capitalism's Achilles Heel» .....	68	8.10	Andre organisasjoner, samarbeid og initiativer .....	96
6.1.10	Ndikumana & Boyce – Estimat på kapitalflukt fra Afrika .....	68	<b>9</b>	<b>Utvalgets forslag .....</b>	<b>98</b>
6.1.11	Kar & Cartwright-Smith (2008) .....	68	9.1	Nasjonale initiativer .....	98
6.1.12	«The price of offshore» .....	69	9.1.1	Utviklingspolitikken.....	98
6.2	Om skatteparadisenes økonomier.....	69	9.1.2	Nasjonal lovgivning, rådgiverne og tilretteleggerne .....	99
6.2.1	Markedsandelen for bankene i skatteparadis.....	69	9.1.3	Norsk regnskapslovgivning .....	100
6.2.2	Hvor kommer kapitalen i skatteparadisene fra?.....	72	9.1.4	Internprising .....	100
6.2.3	Direkte investeringer til og fra skatteparadis .....	72	9.1.5	Nasjonalt kompetansesenter.....	101
6.2.4	Finansnæringens betydning i skatteparadisene.....	76	9.2	Internasjonale tiltak .....	102
<b>7</b>	<b>Norfunds bruk av skatteparadis ..</b>	<b>78</b>	9.2.1	Tverrdepartemental arbeidsgruppe ....	102
7.1	Norfunds investeringer i fond .....	78	9.2.2	Skatteavtaler .....	102
7.2	Norfunds begrunnelse for bruk av skatteparadis .....	79	9.2.3	Konvensjon for transparens i internasjonal økonomisk aktivitet .....	103
7.3	Norfunds portefølje og skattebetaling .....	79	9.2.4	OECDs «Outreach Program». ....	103
7.4	Vurdering av Norfunds bruk av skatteparadis .....	80	9.3	Retningslinjer for Norfund .....	104
7.5	Eksempel på skatteparadis – Mauritius .....	83	9.3.1	Utvalgets forslag for Norfunds investeringsvirksomhet .....	104
			9.3.2	Konsekvenser .....	105
			<b>Vedlegg</b>		
			1	Hvorfor er skatteparadisene mer skadelige for utviklingsland enn for andre land?.....	110
			2	Skattens betydning for utvikling.....	133
			3	Kunnskapsstatus for hva økonomisk forskning har avdekket om flernasjonale selskapers internprising i Norge .....	140



## Kapittel 1

# Mandat og sammendrag

Ved kongelig resolusjon av 27. juni 2008 fra Utenriksdepartementet ble det nedsatt et offentlig utvalg med følgende mandat:

Utvalget skal utrede de lukkede jurisdiksjoners funksjon i forhold til kapitalflukt fra utviklingsland. Med utgangspunkt i formålet med utviklingspolitikken, skal utvalget også vurdere Norges forhold til plassering av midler via slike lukkede jurisdiksjoner. Utvalget skal bygge på de utviklingspolitiske føringer som er nedfelt i Soria Moria-erklæringen. Utviklingsministerens redegjørelser for Stortinget og statsbudsjettene og Stortingets behandling av disse, og på stortingsmeldingen om utviklingspolitikk når den foreligger.

Utvalget skal legge til grunn OECDs definisjon av begrepet «lukkede jurisdiksjoner» («financial centres/tax havens») og som grunnlag for sine vurderinger og tilrådninger nyttiggjøre seg utredningsarbeid som gjøres i regi av blant annet Verdensbanken om utviklingseffekten av ulovlige kapitalstrømmer og også annet relevant arbeid i regi av internasjonale organisasjoner og prosesser. Utvalget skal videre som grunnlag for sine vurderinger og tilrådninger også gjøre seg kjent med nasjonal lovgivning og praksis i relevante land og jurisdiksjoner.

- Utvalget skal bidra til å øke vår innsikt i og forståelse av omfanget av pengestrømmer med opprinnelse i utviklingsland, herunder beskrive så vel legale som illegale pengestrømmer og konsekvenser av disse.
- Utvalget skal gjøre en grundig gjennomgang og beskrivelse av relevante selskaps- og trustinnretninger som gjør kapitalflukt mulig og av bruken av de lukkede jurisdiksjoner i denne sammenheng.
- Utvalget skal fremme forslag som kan bidra til å begrense illegal kapitalflukt og hvitvasking av penger fra utviklingsland via lukkede jurisdiksjoner.
- Utvalget skal foreslå tiltak som inviterer andre utviklingspartnere til en felles tilnærming til bruken av lukkede jurisdiksjoner i forbindelse med investeringer i utviklingsland.

- Utvalget skal foreslå tiltak som i større grad kan bidra til å synliggjøre kapitalstrømmer til og fra utviklingsland via lukkede jurisdiksjoner.
- Utvalget skal vurdere hvorvidt transparente investeringer via slike jurisdiksjoner bidrar til å opprettholde de konstruksjonene som brukes til å skjule de illegale kapitalstrømmene fra utviklingsland.
- Utvalget skal med utgangspunkt i formålet med utviklingspolitikken vurdere Norges forhold til plassering av midler via lukkede jurisdiksjoner og foreslå utredning av eventuelle tiltak i den forbindelse.
- Utvalget skal komme med tilrådninger som kan inngå som element i de operasjonelle retningslinjer for investeringsvirksomheten til Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND).

Det inngår ikke i utvalgets mandat å komme med vurderinger relatert til forvaltningen av Statens pensjonsfond – utland. Utvalget skal heller ikke vurdere arbeidet i OECDs skattekomité rettet mot skatteunndragelse i lukkede jurisdiksjoner eller i the Financial Action Task Force (FATF) blant annet med å identifisere land og territorier som ikke samarbeider i kampen mot hvitvasking og terrorfinansiering, og Norges oppfølging av dette arbeidet. Utvalget skal imidlertid nyttiggjøre seg det arbeidet som gjøres med disse spørsmålene.

Utvalget skal selv vurdere behovet for å trekke inn ytterligere ekspertise, for eksempel i form av utredninger og seminar. Utvalgets sekretariatsfunksjon legges til Norad, men sekretariatet kan også tilføres ressurspersoner fra fagdepartementene.

### 1.1 Utvalgets sammensetning

professor Guttorm Schjelderup (leder) (Norges Handelshøyskole)  
professor Alexander Cappelen, (Norges Handelshøyskole)

førstestatsadvokat Morten Eriksen, (Økokrim)  
forskningssjef Odd-Helge Fjeldstad, (Chr. Michel-  
sens Institutt)  
generalsekretær Marte Gerhardsen, (CARE Norge)  
spesialrådgiver Eva Joly, (Norad)  
investeringssjef Lise Lindbäck, (Vital)  
direktør Jon Gunnar Pedersen, (Arctic Securities)  
kommunalsjef Anne Fagertun Stenhammer  
professor Ragnar Torvik. (NTNU)

Norad har hatt ansvaret for Utvalgets sekretariat ved leder for Anti-korrupsjonsprosjektet, prosjekt-direktør Fridtjov Thorkildsen. Seniorøkonom Audun Gleinsvik fra Econ Pöyry, har hatt et overordnet ansvar for skrivearbeidet.

For øvrig har sekretariatet bestått av Ritha Unneland, Norad  
Henrik Lunden, Norad  
Hege Gabrielsen, Nærings- og Handelsdepartementet  
Geir Karlsen, Finansdepartementet

### 1.1.1 Utvalgets arbeid

Utvalget har basert sitt arbeid på en rekke ulike skriftlige dokumenter, men også på bidrag fra ulike eksperter og andre aktører som har deltatt på Utvalgets møter. Videre har Utvalget besøkt Tyskland, Liechtenstein, USA og Mauritius. I disse landene har Utvalget blant annet møtt representanter for landenes myndigheter. På Mauritius hadde Utvalget også møter med aktører i privat sektor.

Utvalget har hatt møter og annen kommunikasjon med Norfund. Norfund har fått anledning til å lese beskrivelsen av sin virksomhet i utkast til rapport fra Utvalget samt å uttale seg om Utvalgets anbefalinger knyttet til Norfund.

Finansdepartementet har også presentert sitt arbeid knyttet til skatteavtaler for Utvalget.

Utvalget har avholdt 12 møter, det siste 25. mai 2009.

### 1.1.2 Merknader til Utvalgets rapport fra Mauritius

Utvalget har i sitt mandat å komme med tilrådninger som kan inngå i de operasjonelle retningslinjene for investeringsvirksomheten i Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland. (NORFUND). Siden Norfund foretar mesteparten av sine fondsinvesteringer gjennom Mauritius har det vært viktig for Utvalget for på best mulig måte å kunne gi tilrådninger til driften av NORFUND å undersøke lov- og skattestrukture-

ne på Mauritius. Utvalget har derfor i kapittel 7.5 skrevet spesielt om Mauritius.

Myndighetene på Mauritius har lest den engelske versjon av rapporten, og fremsatt merknader i brev av 26. juni 2009 sendt til Utvalget. Deler av Utvalget har lest merknadene, og vurdert om det er behov for å endre eller korrigere rapporten på enkelte punkter. Konklusjonen har vært at det ikke er behov for endringer i rapporten.

## 1.2 Leserveiledning

---

Utvalget er bedt om å vurdere hvilke skadevirkninger skatteparadisene påfører utviklingsland, samt dokumentere omfanget av pengestrømmer til skatteparadisene. Utvalget er også bedt om å komme med forslag som kan avhjelpe de problemene skatteparadisene skaper for utviklingslandene, samt foreslå retningslinjer for Norfunds virksomhet. Strukturen i Utvalgets rapport er som følger:

- Kapittel 2 og 3 redegjør for typiske trekk ved skatteparadis og hvordan oppbygningen av lovverk og skattelovgivning i disse påvirker andre land.
- Kapitlene 4 og 5 forklarer hvilken skade skatteparadisene påfører, generelt (kapittel 4) og for utviklingslandene spesielt (kapittel 5).
- Kapittel 6 redegjør for størrelsen av kapitalstrømmer gjennom skatteparadisene og for viktige kjennetegn ved skatteparadisenes økonomier.
- Kapittel 7 gir en oversikt over og diskusjon av Norfunds investeringer i skatteparadis.
- Kapittel 8 gir en oversikt over det internasjonale arbeidet mot skatteparadis.
- Kapittel 9 inneholder Utvalgets forslag. Forslagene omfatter både tiltak Norge kan iverksette alene og tiltak Norge bør søke internasjonalt samarbeide om. Utvalget kommer også med tilrådninger som kan inngå som element i de operasjonelle retningslinjene for Norfund.

## 1.3 Sammendrag og Utvalgets tilrådninger

---

### 1.3.1 Karakteristiske trekk ved selskaper i skatteparadisene

*Omfang.* Antall selskaper og truster som etableres i skatteparadisene er – i forhold til befolkningsstørrelsen – langt større enn i de fleste industrielt og finansielt utviklede stater. Dette til tross for at

de fleste skatteparadisene ligger geografisk fjernt så vel fra eierne som fra den virksomheten som drives. Hele 830.000 selskaper er for eksempel registrert på British Virgin Islands som kun har ca 19.000 innbyggere. I tillegg kommer et ukjent antall truste, banker og fond. Omfanget av slike registreringer er godt illustrert ved at det i en mindre kontorbygning i George Town på Caymanøyene er registrert over 18.000 selskaper.<sup>1</sup>

I de fleste selskapene som er registrert i skatteparadisene, foregår det ingen eller svært beskjeden reell forretningsvirksomhet lokalt. Det følger av lovgivningen i skatteparadisene at selskapene (ofte kalt «exempted companies» eller «International Business Companies» (IBC)) forutsetningsvis ikke skal ha lokal drift eller virkninger ut over formalkarakteristikene som følger av registreringen. Vanligvis kan selskapene heller ikke eie eller leie fast eiendom m.v., og eierne kan ikke bosette seg lokalt eller bruke lokal valuta i sin forretningsdrift. Skatteparadisene er gjennomgående karakterisert ved at de har et skatte- og regelsystem som skaper et skille mellom lokale investeringer og investeringer foretatt av utlendinger, hvor regelverket favoriserer utlendingers investeringer langs alle dimensjoner. Et slikt skatte- og regelsystem betegnes ofte som et skjermet eller «ringfenced» regelsystem.

*Fritaksregler.* Selskaper som benytter den skjermede (favoriserte) delen av lovgivningen retter seg mot utlendinger. Selskaper som opererer innenfor dette lovverket kan skjule eller tilsløre hvem som eier eller kontrollerer virksomheten, og de har tilnærmet nullskattevilkår; ingen reell regnskaps- eller revisjonsplikt; ingen oppbevaringsplikt for viktige selskapsdokumenter, samt adgang til å flytte selskapet til en annen jurisdiksjon med minimale formalkrav.

*Skatteparadisenes forretningsmodell.* Jurisdiksjoner som tilbyr slike fritak som beskrevet over får inntektene sine fra registrerings- og forvaltningsgebyrer som selskapene betaler. I sum er disse gebyrene ubetydelige for selskapene, men de er samtidig en viktig inntektskilde for skatteparadisene, som altså ofte er svært små jurisdiksjoner. Derfor er det viktig for skatteparadisene å tiltrekke seg mange utenlandske registreringer. Slike registreringer kan utgjøre 95-98 prosent av det totale antall registrerte selskaper i jurisdiksjonen; de resterende er ordinære selskaper med lokal virksomhet.

*Sekretesse.* Mangelen på innsynsmuligheter og offentlige registre i lukkede jurisdiksjoner skiller seg fra tilsvarende regler i tradisjonelle rettsstater fordi de i realiteten skjuler aktiviteter som foregår i *andre* stater. Lovgivningen i skatteparadisene har i motsetning til i andre land ingen balansert avveining av interessene til eierne (skatteparadisenes klienter) mot hensynet til selskapets kreditorer, ansatte, eller samfunnsmessige hensyn. Slike hensyn berører tredjeland fordi selskapene og eierne til de registrerte selskapene ikke har virksomhet eller bosted i skatteparadisene. Det geografiske skillet mellom selskapenes formelle hjemland og lokaliseringen av selskapenes økonomiske virksomhet medfører at aktører med legitime krav mot selskaper i skatteparadis har svært begrensede eller ingen reelle muligheter til å ivareta sine interesser. Sekretessreglene medfører at de som berøres av selskapenes drift og utvikling, eller har krav mot selskapenes eiere, har svært få muligheter til å vite hva som egentlig foregår i selskapene, eller hvem som driver og eier dem. Hvis eierne selv ønsker å gi omverdenen korrekte opplysninger, kan de gjøre det. Men de kan også skjule identiteten sin, eller fremlegge misvisende eller tilslørende informasjon om eierforhold og selskapenes reelle stilling og drift.

*Skatteavtaler.* En uheldig effekt av skatteavtalene slik de normalt er utformet er at de reduserer skatteinntektene i det landet hvor inntekten er opptjent (kildelandet). Bruken av sekretessregler og fiktive residensposisjoner gjør samtidig innsynsretten etter skatteavtalene illusorisk. Skatteavtalene bidrar paradoksalt nok til at skatteparadisene blir mer gunstige som lokaliseringssted enn hva tilfellet ville vært uten slike avtaler. Skatteavtalene vil heller ikke påvirke de skadelige strukturene i skatteparadisene. Derfor påpeker Utvalget at skatteavtalene kan føre til mer skade enn gagn med mindre de følges opp med tiltak som reduserer de skadelige strukturene som Utvalget har identifisert. I den forbindelse er det viktig å påse at skatteavtalene ikke bremser videre tiltak mot skatteparadisene.

### 1.3.2 Skatteparadisenes skadevirkninger

*Skatteparadisene øker risikopremien i internasjonale finansmarkeder.* Finanskrisen har vist at mange finansinstitusjoner hadde forpliktelser som ikke var bokført i regnskapene, der en del av forpliktelsene var registrert i skatteparadis og dermed skjermet for innsyn. Eksempler på dette er fulltregningsgarantier for såkalte «structured in-

<sup>1</sup> Uglend House i George Town, Caymanøyene. Huset er oppkalt etter en norsk rederfamilie.

vestment vehicles» og «structured investment products» som var registrert i skatteparadis. Skatteparadisene bidrar til økt motpartsrisiko og større informasjonsasymmetri mellom ulike aktører, noe som svekker virkemåten til det internasjonale finansmarkedet og bidrar til høyere lånekostnader og risikopremier for alle land.

*Skatteparadisene svekker skattesystemets virkemåte og offentlige finanser.* Skatteparadisene tilbyr sekretessregler og fiktive residensposisjoner kombinert med «nullskatteregimer» for å tiltrekke seg kapital og inntekter som skulle vært beskattet i andre land. Dette øker konkurransen om mobil kapital, men er ikke skattekonkurranse i vanlig forstand, da skatteparadisene tilbyr skadelige lovstrukturer som medfører dyp inngripen i andre lands selvråderett. Dette har gjort det vanskelig for andre land å opprettholde sin kapitalbeskatning og har dermed bidratt til lavere skatter på kapital. Utviklingslandene har et smalere skattegrunnlag enn rike land, og får i tillegg størsteparten av sitt skatteproveny fra kapital. Lavere skatt på kapital leder derfor enten til fall i skatteinntektene og/eller høyere skatter på et smalere skattegrunnlag. Det er bedre å ha moderate skattesatser på flere og relativt brede skattegrunnlag enn å ha høye skatter på få skattegrunnlag, fordi effektivitetstapet ved beskatning øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen. Skatteparadisene bidrar derfor til at de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til skatting øker, og at vekstevnen svekkes i utviklingslandene.

*Skatteparadisene fører til skjevare fordeling av skatteinntekter.*

Bruk av skatteparadis påvirker hvilket land som har rett til å beskatte kapitalinntekt og kan føre til en skjevare fordeling av skatteinntekter mellom ulike land. Dette problemet er spesielt knyttet til beskatning av kapitalgevinster i selskaper som er registrert i skatteparadisene. I de bilaterale avtalene som regulerer hvilket land som har rett til å beskatte internasjonale inntekter, er det vanlig å bruke bostedsprinsippet. Bostedsprinsippet innebærer at det er det landet hvor eier er bosatt eller registrert, og ikke kildelandet, som primært får retten til å skatlegge. Tradisjonelt har denne måten å fordele beskatningsretten på blitt rettfærdiggjort med henvisning til den sterke koblingen som typisk eksisterer mellom bostedsland og skattebetaler. I tilfeller med juridiske subjekter som bare er registrert i en jurisdiksjon uten at det foregår reell virksomhet der av noe slag, forsvinner begrunnelsen for dette beskatningsprinsippet. Et kjennetegn ved

skatteparadis er nettopp at det er en minimal kobling mellom skattesubjektet og jurisdiksjonen. I slike situasjoner taler rettfærdighetsbetraktninger for at det er kildelandet som bør ha beskatningsretten.

*Skatteparadisene fører til at ressursallokeringen blir mindre effektiv i utviklingsland.* Skatteparadisene gjør det mer lønnsomt å drive med skatteunndragelse og skatteplanlegging gjennom virkemidler som innebærer en inngripen i andre lands selvråderett. Dette er aktiviteter som ikke er produktive for samfunnet som helhet fordi de ikke bidrar til verdiskaping. Skatteparadisene kan også påvirke hvilke investeringer som er mest lønnsomme etter skatt og dermed føre til større avstand mellom privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske investeringskriterier. Det kan føre til en privat omdisponering av ressurser vekk fra de aktivitetene som gir høyest avkastning før skatt og over til de aktivitetene som gir høyest avkastning etter skatt. Slik atferd reduserer den samlede verdiskapingen.

*Skatteparadisene gjør det mer lønnsomt med økonomisk kriminalitet.* Felles for mange utviklingsland er at de ofte mangler ressurser, kompetanse og kapasitet til å bygge opp og videreutvikle et effektivt byråkrati, og at kvaliteten på skatteoppkrevingssystemet er svakere utviklet enn i rike land. Sannsynligheten for at økonomisk kriminalitet oppdages av skattemyndighetene er derfor lavere i utviklingsland. Sekretesselovgivningen i skatteparadisene gjør at aktører som ønsker å skjule utbytte fra økonomisk vinningskriminalitet, har et skjulested. Skatteparadisene senker derfor terskelen for slik kriminalitet.

*Skatteparadis kan føre til rent-seeking og lavere privat inntekt i utviklingsland.* Land som er rike på naturressurser har i gjennomsnitt de siste 40 år hatt lavere vekst enn andre land. Dette fenomenet kalles ofte rikdommens paradoks. Den viktigste lærdommen fra rikdommens paradoks er at inntekter som av naturlige grunner faller i fanget på de politiske og økonomiske aktørene i et land, kan ha ugunstige økonomiske virkninger i land med svake institusjoner (for eksempel svakt offentlig byråkrati og svekkede demokratiske prosesser). Det skyldes at ressurser sløses bort på å omfordele eksisterende inntekt i egen favør snarere enn å skape ny inntekt (såkalt rent-seeking).

Rent-seeking fører til at samfunnets ressurser vris vekk fra produktiv verdiskapende aktivitet. En spesielt viktig vridningseffekt er at skatteparadis påvirker hvordan noen private entreprenører velger å bruke sitt talent. Skatteparadis gjør det

relativt mer lønnsomt å bruke sitt talent på å øke lønnsomheten til egen virksomhet gjennom å unndra seg beskatning, enn på å øke lønnsomheten gjennom effektiv drift. En slik privatøkonomisk vridning av talent har ikke sitt motstykke i en samfunnsøkonomisk lønnsom vridning, fordi den samfunnsøkonomiske kalkylen må ta hensyn til at det som er spart skatt for den private entreprenøren er redusert inntekt for det offentlige. Skatteparadis gjør det dermed mer lønnsomt å være rent-seeker, noe som får flere til å velge rent-seeking og færre til å velge produktiv virksomhet. Dess flere som velger å drive med rent-seeking, dess færre er det som vil delta i produktiv virksomhet. Faktisk kan rent-seeking aktiviteten bli så stor at privat inntekt faller. En slik vridning av talent bort fra verdiskapende virksomhet er et særlig problem i land med lavt kompetanse- og teknologisk utviklingsnivå.

*Skatteparadis skader institusjonell kvalitet og vekst i utviklingsland.* De potensielt mest alvorlige konsekvensene av skatteparadis er at de kan bidra til å svekke kvaliteten på institusjonene og de politiske systemene i utviklingsland. Årsaken er at skatteparadis bidrar til at politikere og byråkrater i disse landene land kan ha egeninteresse av å svekke de eksisterende institusjonene. Fravær av effektive håndhevningsorganer medfører at politikere i større grad kan benytte seg av de mulighetene som skatteparadis gir til å skjule utbyttet fra økonomisk kriminalitet og rent-seeking. Dette utbyttet kan stamme fra korrupsjon og annen illegal virksomhet, eller inntekter som politikerne på uærlig vis har anskaffet seg fra utviklingshjelp, naturressurser og offentlige budsjetter. Ved at de gjør det enklere å skjule utbyttet fra økonomisk kriminalitet, skaper skatteparadis politiske incentiver i retning av å rive ned snarere enn å bygge opp institusjoner, og til å svekke snarere enn å styrke demokratiske styringssystemer.

I det siste tiåret har det blitt klart at institusjonell kvalitet er den kanskje viktigste driveren for økonomisk velstand og vekst. Acemoglu, Johnson og Robinson (2001) er den mest kjente analysen av virkningen av institusjoner på nasjonalinntekt. Analysen viser at hvis land som ligger lavt i institusjonell kvalitet hadde kunnet forbedre institusjonene sine, kunne nasjonalinntekten bli opptil syv-doblet. Få faktorer har derfor så sterk vekstvirkning som bedre institusjoner. Nettopp derfor kan skadevirkningene av skatteparadis være så store for utviklingsland – skatteparadisene bidrar ikke bare til å bevare svake institusjoner, men også til å forverre dem.

### 1.3.3 Kapitalstrømmer og skatteparadis

Omfanget av ulovlige pengestrømmer fra utviklingsland til skatteparadis kan ikke anslås presist, men det er ingen tvil om at omfanget er langt større enn for eksempel bistanden eller de direkte investeringene til disse landene. I 2006 utgjorde samlet registrert netto privat kapitalinngang til utviklingslandene (medregnet bl.a. Kina og India) 206 milliarder USD (IMF World Economic Outlook database). Samlet bistand utgjorde 106 milliarder USD (OECD). Av dette utgjorde gavebistand 70 milliarder USD. Det mest kvalifiserte anslaget (Kar & Cartwright-Smith, 2008) tyder på at ulovlige pengestrømmer fra utviklingslandene utgjorde mellom 641 og 979 milliarder USD i 2006. Ulovlig kapitalutgang tilsvarte rundt regnet ti ganger gavebistanden til utviklingslandene.

Ikke alle ulovlige pengestrømmer går til skatteparadis, men det er godt dokumentert at plasseringene i skatteparadis er meget store, og at en stor andel av kapitalen som plasseres der ikke oppgis til beskatning. Tax Justice Network (2005) anslår at velstående privatpersoners plasseringer i skatteparadis utgjorde 11-12 tusen milliarder USD i 2004. Offisiell statistikk tyder på at omfanget av slike plasseringer økte sterkt i påfølgende år, men finanskrisen har ført til en nedgang det siste året. I USA og Storbritannia har det vært avsløringer som tyder på at bare rundt fem prosent av dem som plasserer midler i skatteparadis oppgir disse til beskatning i hjemlandet (jf. UBS-saken i USA, US Senate (2008) og Sullivan (2007) i Storbritannia).

### 1.3.4 Øvrige forhold

Utvalget har konstatert at problemet knyttet til bruken av skatteparadis primært er kombinasjonen av: (a) Et «ringfenced» skattesystem som tilbys til aktører som ikke driver en reell virksomhet i skatteparadisene, men i andre stater; og (b) Sekretesselovgivningen som skjuler eierens identitet, selskapenes reelle aktivitet, transaksjoner m.v. for landene hvor virksomheten foregår. Dette forsterkes av avtaler mellom land for å unngå dobbeltbeskatning, som ofte gir beskatningsretten til skatteparadisene. Mange land som på en del områder ikke framstår som skatteparadis, har elementer av den typen strukturer som man typisk finner i skatteparadis. Et eksempel på dette er norsk internasjonalt skipsregister. Utvalget mener målet må være å fjerne slike strukturer uansett hvor de er etablert, men skatteparadisene har gått mye

lenger enn andre land i konsistent å utvikle slike skadelige strukturer.

Utvalget har ikke laget en avgrensning av skatteparadis i form av en liste og mener at eksisterende lister over skatteparadis ikke er egnet til å vise hvilke jurisdiksjoner som har skadelige strukturer. En slik liste må baseres på en detaljert vurdering av regelverk og systemer i ulike jurisdiksjoner. Innenfor tidsrammen for Utvalgets arbeid har dette ikke latt seg gjøre.

Utvalget har en rekke forslag som dels retter seg mot å redusere omfanget av den typen skadelige strukturer som er beskrevet over, og dels å redusere skadevirkningene av disse strukturene på utviklingslandene. Det er begrenset hva Norge kan oppnå alene. I hovedsak må problemene knyttet til skatteparadisene bekjempes gjennom internasjonalt samarbeid. Nedenfor redegjøres det i kortform for de viktigste av Utvalgets forslag. Forslagene er nærmere beskrevet og begrunnet i kapittel 9.

## 1.4 Utvalgets forslag

*Utviklingspolitikken.* Utvalget peker på at norske myndigheter bør øke innsatsen for å styrke og forbedre skattesystemene og antikorrupsjonsarbeidet i utviklingsland. Det er også viktig å arbeide for å styrke de demokratiske prosessene i utviklingsland, herunder å gi støtte til organisasjoner og institusjoner som jobber for mer åpenhet, demokratisering og en ansvarlig stat (herunder frihet for presse og det sivile samfunn). Norsk næringspolitikk bør dessuten reflektere sterkere målene for norsk bistand, slik at de to politikkområdene står minst mulig i konflikt med hverandre.

*Rådgiverne og tilretteleggerne.* Utvalget ønsker at de norske aktørene som tilrettelegger for og oppretter aktiviteter i skatteparadis skal registrere sin aktivitet i et eget norsk register, og hvor man ber om at opprettelser helt tilbake til 2004 registreres. Det bør opprettes et eget internrettslig lovutvalg i Norge som skal lovfeste slik registrering og for hvilke jurisdiksjoner den skal omfatte. I tillegg skal utvalget utrede en rekke forhold blant annet knyttet til den skattemessige statusen til selskaper som ikke driver virksomhet lokalt i skatteparadisene.

*Informasjonsplikt og årsregnskap.* Utvalget mener at norske myndigheter bør utrede om norske flernasjonale selskaper i sin årsberetning kan pålegges å oppgi nøkkeltall knyttet til blant annet skattbart resultat og betalt skatt som andel av

skattbart resultat i hvert enkelt av de landene hvor de har virksomhet. Slik informasjon er viktig ikke bare for investorer, men også for samfunnet, fordi de fleste flernasjonale selskaper har uttalte mål om sosial ansvarlighet.

*Internprising.* Utvalget mener at feilprising av konserninterne transaksjoner i den hensikt å flytte overskudd til lavskattelend, er et stort problem både for rike og fattige land. Selv i et land som Norge med relativt god skattekontroll, indikerer en analyse basert på norske foretaksdata at flernasjonale selskaper flytter en betydelig del av overskuddet til lavskattejurisdiksjoner. Det anslås at provenytapet kan være i størrelsesorden 30 prosent av det potensielle skatteprovenyet fra utenlandske flernasjonale foretak. Utvalget ber derfor norske myndigheter utrede et bredere sett av instrumenter som kan benyttes til å fastslå internprising enn de som eksisterer i norsk intern rett i dag, og at Norge også arbeider for dette i internasjonale fora.

*Nasjonalt kompetansesenter.* Utvalget har påpekt at det er underinvestert i kompetanse fra samfunnets side knyttet til internprising og internasjonale skattekonstruksjoner for å unngå å betale skatt. Et generelt problem for alle land, men utviklingslandene spesielt, er at kompetansen knyttet til skatteunndragelsesteknikker og internprising primært finnes i den private sfæren. Offentlig sektor, inkludert universitets- og høyskolemiljøene, har svake incitamentene til å utvikle slik kompetanse, dels fordi de økonomiske incitamentene ikke er tilsvarende sterke, og dels fordi denne typen kompetanse ikke i like stor grad er samlet på samme sted i offentlig sektor. Utvalget foreslår derfor opprettelsen av et kompetansesenter som kan forske på og bistå norske myndigheter i slike spørsmål, og som samtidig skal bidra til å øke kompetansen i slike spørsmål i utviklingsland.

*Tverrdepartemental arbeidsgruppe.* Utvalget foreslår at Utenriksdepartementet nedsetter en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skal utvikle nettverk med andre land som kan tenkes å samarbeide med Norge om å redusere og avvikle de skadelige strukturene i lukkede jurisdiksjoner. Gruppen skal også arbeide for å sette skatteparadisene på dagsordenen i internasjonale finans- og utviklingsinstitusjoner.

*Skatteavtaler.* Skatteavtaler inneholder bestemmelser om fordeling av beskatningsretten mellom to jurisdiksjoner. De hjemler også innsynsrett på begrunnet anmodning. Utvalget mener at bruken av skatteavtaler ikke fjerner de

grunnleggende skadelige virkningene som skatteparadisene forårsaker. Skatteavtalene fører ikke til at skatteparadisene innfører offentlige selskaps- og eierregistre med regnskaps- og oppbevaringsplikt, eller at det innføres reell revisjon. Videre vil heller ikke en skatteavtale føre til at lukkede jurisdiksjoner endrer sin praksis med å «gjerde inn» («ringfence») deler av sitt skattesystem slik at utlendinger oppnår gunstigere skattevilkår enn innlendinger. Praksis viser at forhold knyttet til redomisling av midler (for eksempel å flytte midler fra et skatteparadis til et annet) fortsatt vil bestå. Siden ingen av disse forholdene berøres av skatteavtalene, vil ikke skatteparadisene ha incentiver til å føre kontroll med de omfattende misbruksmulighetene som fritakssystemet inviterer til. Utvalget foreslår derfor at Norge tar både nasjonale og internasjonale initiativer til nye regler for; (i) Når en juridisk enhet skal anses for hjemmehørende i en lukket jurisdiksjon (herunder hvilke krav som skal stilles til realøkonomisk aktivitet i skatteparadisene; (ii) Nye regler for fordeling av beskatningsrett mellom land.

*Konvensjon for transparens i internasjonal økonomisk aktivitet.* Norge bør ta initiativ til å arbeide frem en internasjonal konvensjon som skal forhindre at stater utvikler lukkede strukturer som er egnet til å påføre tap og skader i andre jurisdiksjoner. Initiativet bør tas sammen med andre land med samme holdninger til slike spørsmål. Utvalget vil fremheve at selv om flere land trolig ikke vil undertegne en slik konvensjon, er erfaringene fra andre konvensjoner – som også mange land har avstått fra å signere – gode. Eksempler på dette er minevåpen- og klasevåpenkonvensjonen. Disse konvensjonene har vært normdannende, og selv land som ikke har undertegnet disse, har brukt dem i ulike sammenhenger og på en konstruktiv måte. En konvensjon bør være generell og gjelde for alle land og være rettet mot bestemte skadelige strukturer, og ikke mot bestemte stater eller statssystemer.

*Retningslinjer for Norfund.* Utvalget fremmer en rekke detaljerte forslag om Norfund som gjelder blant annet utarbeidelse av etiske retningslinjer for valg av investeringssted og hvordan Norfund bør rapportere sin virksomhet. Utvalget me-

ner at Norfund gradvis over tre år fra Utvalgets forslag blir vedtatt, skal slutte å gjøre nye fondsinvesteringer gjennom skatteparadis. Utvalget har påpekt at konsekvensene av dette sannsynligvis vil være at Norfund investerer mer direkte i bedrifter i utviklingsland, uten at dette nødvendigvis påvirker lønnsomheten av Norfunds investeringer negativt. For øvrig mener Utvalget at siden Norfund har målsettinger knyttet til å bidra til verdiskaping og skatteinntekter i utviklingsland, bør avkastningen på investeringer før skatt være den viktigste investeringsparameteren. Det å styre etter avkastning etter skatt innebærer at Norfund vil bruke ressurser på å minimere skattebetalingene i utviklingsland, noe som ikke er forenlig med Norfunds målsetting om å bidra til utvikling av fattige land. Utvalget har ikke funnet det formålstjenlig å foreslå at myndighetene ber Norfund selge seg ut av eksisterende fond i skatteparadis.

Utvalget mener at risikokapital er en forutsetning for en bærekraftig utvikling. Norfunds investeringsaktivitet er i så måte et viktig bidrag. I utformingen av overgangsordninger må eier ta hensyn til at nye regler kan påføre Norfund ekstra kostnader og begrense investeringsmulighetene.

På den andre siden må hensyn tas til skadevirkningene ved å opprettholde konstruksjoner som brukes til å skjule illegale kapitalstrømmer fra utviklingslandene. Utvalget har etablert at skatteparadisene er viktige hindre for vekst og utvikling i fattige land, og at de gjør det opportunt for den politiske og økonomiske eliten i utviklingslandene å skade egne lands utviklingsmuligheter. Derfor er det viktig å stoppe de skadelige aktivitetene til skatteparadisene. Utvalget mener at en kort overgangsperiode for Norfund vil sende et viktig signal om betydningen av ikke å benytte skatteparadis. På bakgrunn av pågående prosesser i andre land forventes det at andre aktører vil innføre liknende restriksjoner. Norge har derfor en mulighet til å ta en ledende rolle i dette arbeidet. På sikt vil de nye retningslinjene til Norfund kunne bidra til at det etableres flere lokaliseringssteder for fond også i afrikanske land uten skadelige strukturer.

## Kapittel 2

# Skatteparadis: Avgrensninger og definisjoner

I dette kapitlet drøftes først begrepet skatteparadis og hvordan dette er vurdert av ulike institusjoner. Videre gis det en beskrivelse av skadelige strukturer i stater som ikke omtales eller oppfattes som klassiske skatteparadis. Samspeilet mellom slike strukturer i og utenfor skatteparadis er viktige for å forstå hvordan skadevirkningene oppstår for andre stater.

Utvalget har ikke foreslått noen presis definisjon på skatteparadis, men mener at det er kombinasjonen av sekretesse og tilnærmet nullskattevilkår som karakteriserer et skatteparadis. Med sekretesse menes for eksempel regler og systemer som hindrer innsyn i eierskap og virksomhet i selskaper, trustar, og lignende, samt muligheten for registrering av skattefrie gjennomstrømmingsselskaper som egentlig driver sin virksomhet i andre land.

### 2.1 Hva er et skatteparadis?

«Skatteparadis» er ikke et presist begrep. Det finnes ingen allment aksepterte kriterier for hvilke elementer som skal tillegges vekt ved klassifiseringen. Begrepet brukes derfor normalt ikke i folkeretten eller i nasjonale lovtekster, men det forekommer i enkelte lovforslag der målsettingen er å gi hjemmel for tiltak mot skadelige strukturer og mangel på informasjonsutveksling i skattesaker.

Likevel er «skatteparadis» et velkjent og hyppig forekommende uttrykk i media og i dagligtale; upresist anvendt på stater som kjennetegnes ved at de tilsynelatende har innført usedvanlig lave skatter enten i hele sin økonomi eller for gjennomstrømmingsselskaper med utenlandsk eier.

Som klassifikasjonskriterium er beskatningsgrunnlag og skattenivå komplisert å forholde seg til. Også tradisjonelle høyskatteland har innført gunstige skatteordninger innenfor enkelte områder<sup>1</sup> – permanent eller tidsbestemt for visse skattesubjekter eller skatteobjekter. Slike ordninger er gjerne utløst av sterke pressgrupper, bestemte politiske preferanser eller særlige offentlige be-

hov. Begrunnelsen kan eksempelvis være at ordningene er nødvendige for å tiltrekke seg kapital eller at andre land har liknende ordninger. Skattegrunnlag og skattesatser kan derfor være flyktige størrelser over tid i mange stater.

Ofte brukes «skatteparadis» synonymt med eller alternativt til «Offshore financial centre» (OFC) og «lukkede jurisdiksjoner», noe som forsterker uklarheten. Det er ingen enighet om hvilke funksjoner som må utøves for at en stat kan betegnes som et OFC.

Skatteparadisene selv ønsker å presentere seg som profesjonelle «finanssentra». Betegnelsen «finanssenter» er i seg selv så upresis at en slik kategorisering ikke gir mening. Et «finanssenter» kan for eksempel være et sted hvor selskaper og andre juridiske enheter registreres, men uten at beslutninger om kjøp og salg av finansielle aktiva eller transaksjonene mellom ulike aktører finner sted der. Det er viktig å påpeke at finansnærings verdiskaping i liten grad skjer i de klassiske skatteparadisene, men i overveiende grad i store finanssentra som London, New York eller Frankfurt. De fleste klassiske skatteparadis har på grunn av de krav som stilles i internasjonale finansmarkeder til størrelse, beliggenhet, utdanningsnivå, generell infrastruktur og kompetanse ikke mulighet til å utføre avansert finansiell rådgivning.

Av og til omtales skatteparadisene som «offshore»-stater, og aktivitetene i strukturene som gjør at de betegnes som skatteparadis omtales som «offshore-sektoren». Bruken av «offshore» kan gi et feilaktig inntrykk av at skatteparadisene

<sup>1</sup> Se Zimmer (2009), Internasjonal inntektsskatterett, 3. utg s 48-49. Eksempelvis har Nederland, Danmark, Sverige og Irland innført spesielle ordninger for å tiltrekke seg kapital. Holdingselskaper plassert i disse landene kan oppnå redusert eller ingen skatt på utbytte fra utlandet eller gevinst på utenlandske aksjer. Til gjengjeld oppnår man at internasjonale selskaper etablerer seg i disse landene. Effekten, som består i å undergrave skattegrunnlaget i andre stater, kan bli kortvarig. Dersom alle stater gjør det samme vil konkurransefortrinnet "nulles ut", mens skatteprovenyet reduseres i samtlige stater.



er øystater. Betegnelsen «offshore» henspeiler på at den virksomheten som gjør landet til et skatteparadis, følger egne regler og ikke de som gjelder for resten av den økonomiske virksomheten i landet. Slik sett er lovreglene som styrer denne virksomheten en «øy» i forhold til resten av lovverket.

I Utvalgets mandat benyttes begrepet «lukkede jurisdiksjoner». Begrepet «lukkede jurisdiksjoner» omfatter jurisdiksjoner med strenge sekretessregler. Alle stater har sekretessregler for å beskytte viktige private og offentlige interesser i samfunnet. Skatteparadisene skiller seg ut ved måten reglene er innrettet på, og styrken i beskyttelsen. I mange skatteparadis er det spesielle lovbestemmelser som forsterker taushetsplikten ansatte i banker og andre finansinstitusjoner har om kundeforhold. Sekretessen forsterkes ved at det ofte ikke finnes offentlige registre med vesentlig informasjon om selskaper og andre juridiske enheter som driver økonomisk virksomhet. Registerne er ofte særlig mangelfulle for selskaper som utelukkende skal drive virksomhet i andre stater. I tillegg er det vanskelig å få tilgang til de opplysningene som måtte finnes; selv gjennom retts- og hjelpssamarbeid med andre stater. Se nærmere omtale i kapittel 3 nedenfor.

Uansett hvilken av definisjonene som benyttes er hovedinnvendingene de samme. Regelverket er innrettet slik at det i praksis bidrar til å omgå private og offentlige interesser i andre stater, dvs. de statene hvor eierne av selskapene bor eller har sine forpliktelser. Særlig er det skattegrunnlaget i andre stater som påvirkes, men strukturene i skatteparadisene er utformet slik at de ofte også er egnet til å skjule en rekke kriminalitetsformer.

Avhengig av valg av definisjon, er det i verden i dag anslagsvis mellom 30 og 70 «skatteparadis». Det betyr at mellom 15 og 30 prosent av verdens stater på en eller annen måte klassifiseres som «skatteparadis».

Utvalget har ikke sett det som hensiktsmessig å utarbeide noen liste over «skatteparadis». Det krever relativt klare definisjonskriterier, og omfattende vurderinger av internretten i en rekke stater. Utvalget vil likevel understreke at det neppe er vanskelig å skille klassiske skatteparadis fra stater som på enkelte områder opererer med ordninger som har likhetstrekk med reglene i de klassiske skatteparadisene. Det er særlig sekretessreglene og mangel på transparens som fører til de største forskjellene.

Utvalget har funnet det mer hensiktsmessig å påpeke sentrale ordninger som er innført i klassiske skatteparadis, og som etter Utvalgets oppfat-

ning er særlig skadelige for andre stater. Videre beskrives det hvorfor og hvordan disse er egnet til misbruk og til å påføre offentlige og private interesser i andre stater tap og skader. Hovedformålet er å påvise hvordan ordningene skader utviklingslandene, men ordningene kan være svært skadelige også for utviklede stater.

Utvalgets klassifisering av skatteparadis har mange fellestrekk med kriteriene som er gjengitt i OECDs rapport fra 1998 «Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue». I denne rapporten drøftes hvordan man skal definere et skatteparadis. OECD peker på følgende karakteristika ved skatteparadis:

1. Svært lav eller ingen skatt på kapitalinntekter
2. Særegent skattesystem for gjennomstrømmingsselskap («ringfencing»)
3. Mangel på transparens om eierskap og/eller mangel på effektivt tilsyn
4. Ingen effektiv informasjonsutveksling med andre land og jurisdiksjoner knyttet til skattemessige forhold

Kjennetegn nr. 2 innebærer i realiteten at skatteparadisene gjennom «ringfencing» lager lover og systemer som i hovedsak har virkninger i andre stater. Dette er et grunnleggende problem ved skatteparadisene. Kjennetegn nr. 1 om lav eller ingen skatt på kapitalinntekter er med på å gjøre skatteparadisene attraktive, men det er kombinasjonen av dette og de andre kjennetegnene som gjør at skatteparadisene er så skadelige for andre land. Hvilke beskatningsformer og hvilket skatteinivå som skal gjelde for statens egne borgere og innenfor eget jurisdiksjonsområde, må enhver fri stat selv kunne bestemme. Problemet er at de skadelige ordningene i skatteparadisene i all hovedsak direkte påvirker andre staters beskatningsrett, for eksempel ved at inntekt som skulle vært skattlagt der hvor eieren bor, blir skjult i skatteparadiset. Det tilligger ikke suverenitetsprinsippet å tildele skattefrihet på inntekter som helt eller i det vesentlige er skattepliktige i andre stater, selv om man tilsynelatende bare benytter anerkjente rettslige instrumenter.

Utvalget vil understreke at de skadelige strukturene i skatteparadisene ikke bare påvirker skatteinntektene i andre stater. Strukturene er egnet til å gjennomføre og skjule svært mange former for kriminalitet hvor det er viktig å tilsløre identiteten til hvem som står bak, hvor kriminaliteten foregår og hva den består i. Dette omfatter blant annet ulovlig omsetning av verdifulle varer, kunst, våpen og narkotika, menneskehandel, terrorisme,

korrupsjon, tyveri, bedragerier og annen grov økonomisk kriminalitet. Generelt er strukturene egnet til å hvitvaske utbytte fra straffbare handlinger. I kapittel 5 redegjør for øvrig Utvalget for at kjennetegnene over i sum har store konsekvenser for utviklingslandene, fordi de er egnet til å svekke kvaliteten på institusjoner i andre land som rettsvesen, offentlig byråkrati i vid forstand og demokratiske prosesser.

## 2.2 Skadelige strukturer i andre stater

Utvalget vil peke på at de klassiske skatteparadisene ikke er alene om å tillate ordninger som påfører tap og skader for offentlige og private interesser i andre stater. Mange land har enkelte innslag av skadelige strukturer, men de har ofte ikke alle de skadelige strukturene man finner i de mest rendyrkede skatteparadisene.

Av særlig betydning er ulike gjennomstrømningsløsninger, som virker slik at skattegrunnlaget både i kildestaten og hjemstedsstaten undergraves ved hjelp av et mellomliggende selskap (ofte et holdingselskap), med begrenset eller ingen kommersiell aktivitet i gjennomstrømningsstaten. Et eksempel på dette er Nederland. Data fra den nederlandske sentralbanken viser omfanget av såkalte Special Financial Institutions (SFI). Dette er i all hovedsak gjennomstrømningselskaper som er egnet til å svekke skattegrunnlaget i andre stater. SFI'enes samlede aktiva utgjorde 4.146 milliarder euro ved utgangen av 2008. Direkte investeringer fra Nederland utgjorde vel 2.200 milliarder euro, hvorav SFI'ene sto for vel 1.600 milliarder euro. Nederland var med dette nummer to på listen over land med størst direkte investeringer i OECD, like bak USA. Av den samlede globale beholdningen av direkte investeringer er 13 prosent investert i nederlandske SFI.

Antageligvis er Nederland den største og mest benyttede gjennomstrømningsstaten i verden i dag.<sup>2</sup> Forutsetningen for at gjennomstrømningsmodellen skal virke, er at gjennomstrømningselskapet kan anses som «resident» i skatteavtalenes forstand i Nederland, og at selskapet anses som «beneficial owner», dvs. rettmessig eier av inntektene som strømmer gjennom. Dette er ofte vanskelig å oppdage for statene som påføres skade-

virkingen, uten tilgang til opplysninger fra gjennomstrømningsstaten. Ettersom Nederland ikke tillater samme hemmelighold som skatteparadisene, kombineres den nederlandske holdingselskapsordningen ofte med bruk av selskaper i skatteparadisene. Nederland er derfor et populært registreringssted fordi landet gir legitimitet, samtidig som landet har et omfattende nettverk av skatteavtaler.

Flere andre stater som ikke regnes som skatteparadis tillater også gjennomstrømningsløsninger som kan skade skattegrunnlagene i andre stater ved å legge til rette for kunstige og kommersielt unødvendige selskaper mellom kildestaten og hjemstedsstaten.

Enkelte land har innført regler som medfører at utlendinger som flytter til vedkommende stat, kun betaler skatt av lokalt opptjente inntekter, mens inntekter fra andre kilder anses som skattefrie – i alle fall i en viss periode. En vesentlig forskjell er det likevel. Ordningen gjelder personer som flytter til jurisdiksjonen, mens eierne av de internasjonale selskapene i skatteparadisene ikke er bosatt i andre stater.

Det er også andre eksempler på skadelige strukturer utenfor skatteparadisene. Flere land har innført selskapsformer som er fritatt fra revisjonsplikt, og/eller er ilagt liten eller ingen skatt på bestemte skattegrunnlag.<sup>3</sup> Ofte dreier det seg om selskapsstrukturer som er egnet for å inngå i samspill med skatteparadisbaserte strukturer, og i samspill med stater som har utbygd et stort nettverk av skatteavtaler.

Enkelte stater tillater svært skadelige sekretessregler, selv om de ikke kan regnes som klassiske skatteparadis.<sup>4</sup> Eksempler på dette er Sveits og Luxemburg. Disse landene har nylig sagt seg villige til å inngå skatteavtaler med informasjonsutveksling også ved mistanke om skatteunndragelser, men den tradisjonelle sekretessen vil fortsatt gjelde overfor land de ikke har avtaler med, herunder utviklingslandene.

Samme effekt som inntreder ved bruk av strenge sekretessregler, oppstår om det tillates at advokater (med absolutt taushetsplikt) kan opptre som «nominert eier»<sup>5</sup> i selskaper med begrenset ansvar. Generelt vil bruken av advokater som rådgivere og tilretteleggere av strukturer i skatteparadisene forsterke problemene med å avdekke mis-

<sup>2</sup> Da President Obama 4. mai 2009 la fram forslag til nye skatteregler og tiltak mot skatteparadis, ble det i pressemeldingen pekt på at nær en tredel av alt overskudd opptjent i utlandet av amerikanske selskap kom fra "tre små lavskatteland: Bermuda, Nederland og Irland".

<sup>3</sup> Se eksempelvis omtale av norske NUFer som opererer med morselskap bl.a. i Storbritannia i NOU 2009:4.

<sup>4</sup> Jf OECD (2008).

<sup>5</sup> «Nominee shareholder» på engelsk.

ligheter. Denne formen for advokatvirksomhet ligger utenfor det som begrunner advokaters taushetsplikt, dvs. beskyttelse av kommunikasjonen med klientene i visse situasjoner.

I sum er det et betydelig antall stater som påfører andre stater skadevirkninger ved å tillate ordninger som påvirker eller undergraver rettsforholdene i andre stater. Dette gjelder blant annet Nederland, USA (Delaware), Storbritannia, Belgia, m.fl.<sup>6</sup>

### 2.3 Ulike institusjoners avgrensning av skatteparadisbegrepet

Enkelte organisasjoner har utformet relativt presise kriterier for hva som kjennetegner skatteparadis, oversjøiske finanssentra, lukkede jurisdiksjoner, eller lignende og laget lister med jurisdiksjoner ved å anvende disse kriteriene. I dette avsnittet presenteres enkelte eksempler på slike lister.

#### 2.3.1 OECD

OECD startet for alvor arbeidet med skatteparadis i 1996 som en del av organisasjonens arbeid med skattespørsmål. I 2000 utarbeidet OECD en liste med 40 jurisdiksjoner som ble karakterisert som skatteparadis («tax havens»)<sup>7</sup>. Listen var basert på kriteriene i OECD (1998). I 2001 endret OECD sitt arbeid på dette feltet, og listen fra 2000 er ikke blitt brukt eller oppdatert. Se tabell 2-1. En svakhet ved listen er at OECDs medlemsland er holdt utenfor.

Organisasjonen har de senere årene konsentrert sitt arbeid knyttet til skatteparadis omkring «skadelige skatteordninger» og avtaler om informasjonsutveksling knyttet til skattespørsmål. Etter hvert har de fleste jurisdiksjonene akseptert utvidet utveksling av informasjon. Siden slutten av april 2009 er det ingen land igjen på OECDs liste over «ikke samarbeidsvillige skatteparadis». Landene som var på listen har nå begynt å inngå skatteavtaler etter OECDs modell.

I forbindelse med G 20-møtet i april 2009 utarbeidet OECD en liste hvor land og jurisdiksjoner

var inndelt i fire kategorier basert på erklært vilje til å inngå avtaler om informasjonsutveksling i skattesaker, samt på faktisk inngåelse av slike avtaler. Én av de fire kategoriene på listen inneholder jurisdiksjoner som ble definert som skatteparadis av OECD i 2000, og som ikke har inngått mange skatteavtaler. Jurisdiksjoner som oppfyller mange av kriteriene OECD utformet i 1998, men som har inngått mange skatteavtaler, er gruppert sammen med flertallet av OECD-land (blant annet Norge). Ettersom listen fra 2009 ikke er basert på en vurdering av om jurisdiksjonene er egnet til å skjule formuer og kapitalinntekter eller å hvitvaske penger, kan listen ikke regnes som en avgrensning av skatteparadis.

#### 2.3.2 IMF

Det internasjonale pengefondet (IMF) har hatt en helt annen inngang til de senere års arbeid med lukkede jurisdiksjoner enn OECD, ved at man har hatt et program knyttet til hvitvasking av penger og finanstilsyn i «offshore financial centres» (OFC'er). IMF har i flere sammenhenger omtalt kjennetegn på OFC'er og har dessuten lister over OFC'er som de har invitert til samarbeid. Organisasjonen har likevel ikke en klar definisjon eller en offisiell liste med OFC-jurisdiksjoner. I et arbeidsdokumentet fra IMF (Errico og Musalem (1999)) er det en liste på 69 jurisdiksjoner som omtales som OFC'er. I IMF (2008) er det en liste på 46 jurisdiksjoner som er invitert til samarbeid om tilsyn og hvitvasking og til å rapportere data. Listen fra 2008 inngår i tabell 2.1.

#### 2.3.3 Forslag fra U.S. Senate – «Stop Tax Haven Abuse Act»

I senatet i USA ligger det et lovforslag omtalt som «The Stop Tax Haven Abuse Act». Lovforslaget er tidligere nedstemt, men kan bli fremmet på nytt. Forslaget inneholder blant annet bestemmelser som vil gi skattemyndighetene utvidede fullmakter i behandling av skattespørsmål knyttet til en spesifikk liste med jurisdiksjoner som omtales som «secrecy jurisdictions» (lukkede jurisdiksjoner). Lovforslaget inneholder også definisjoner på lukkede jurisdiksjoner, slik at jurisdiksjoner eventuelt kan fjernes fra listen eller nye kan legges til. Listen med lukkede jurisdiksjoner inkluderer 35 land. Hovedkriteriet for å bli karakterisert som lukket er at

«(jurisdiksjonen) har sekretessebestemmelser eller praksis i sin selskaps-, forretnings-, bank-

<sup>6</sup> Jf. Van Dijk, M et. al. (2006) om Nederland, *The Economist*: (2009) om USA og Storbritannia. Belgias International Coordination Regime skal utvikles neste år etter at EU-kommisjonen fant at reglene brøt med EUs regler om statstøtte. I OECD (2008) refereres det til at banksekretesse er streng i Belgia.

<sup>7</sup> Jf. OECD (2000) «Towards Global Tax Co-operation» Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and recommendations by the Committee on fiscal affairs.

eller skattelovgivning som – etter finansministerens vurdering – medfører urimelige hindringer for at USA skal innhente informasjon for å gjennomføre denne lov.»<sup>8</sup>

Ordlyden «denne lov» i teksten over må forstås som skattlegging knyttet til amerikaneres kapitalinntekter i utlandet.

Lovforslaget inneholder presiseringer av hovedkriteriet, men gir rom for skjønnsutøvelse. Det er imidlertid også enkelte konkrete kriterier for å definere lukkede jurisdiksjoner. Blant annet heter det at «jurisdiksjoner som har regler eller praksis som begrenser adgang til informasjon om faktisk eierskap («beneficial ownership») i forbindelse med skattesaker eller annen etterforskning,»<sup>9</sup> er å betrakte som lukkede. En mulig tolkning av bestemmelsen er at land som etablerer eierskapsformer uten obligatorisk registrering av faktisk eierskap i registre som myndighetene kan få innsyn i ved rettskjennelse, vil regnes som lukkede. Selv om land med slike ordninger inngår en avtale om utveksling av informasjon om skatteopplysninger med USA, vil de fremdeles være å regne som lukkede hvis de ikke etablerer registre over faktisk eierskap.

<sup>8</sup> Utvalgets oversettelse av utdrag fra Tax Haven Abuse Act. Se lovens s. 6, linje 9-14.

<sup>9</sup> Se lovens s. 6 linje 20 – s. 7 linje 2

Lovforslagets liste over lukkede jurisdiksjoner er ikke laget ved direkte anvendelse av kriteriene i lovforslaget. Utvalget av jurisdiksjoner er identisk med jurisdiksjoner som skattemyndighetene i USA (IRS) ba domstolene om å kreve innsyn i når det gjelder amerikaneres bruk av kredittkort. IRS hadde begrunnet mistanke om at amerikanere brukte disse jurisdiksjonene til å unndra skatt. Listen omfatter dermed ikke lukkede jurisdiksjoner som i liten grad blir brukt av amerikanere på denne måten. Trolig ville flere jurisdiksjoner blitt definert som lukkede hvis man hadde brukt lovforslagets definisjon av lukket jurisdiksjon på en systematisk måte. Se tabell 2.1.

### 2.3.4 Tax Justice Network

Tax Justice Network (TJN) er en organisasjon som arbeider for å fremme forståelsen for betydningen av skattlegging og skadevirkningene av skatteunndragelser, skattekonkurrans og skatteparadis.

I Tax Justice Network (2007) «Identifying Tax havens and Offshore Financial Centres» er det en liste som inkluderer alle jurisdiksjoner på OECDs liste over Tax Havens, samt alle som OECD hadde vurdert til å ha et «potentially harmful tax regime». I tillegg inneholder listen land som TJN oppdaget ble anbefalt av nettstedet som markedsfører skatteplanlegging.

### 2.3.5 Sammenligninger av ulike avgrensninger

Tabell 2.1 Skatteparadis og beslektede begreper – ulike institusjoners avgrensninger

	OECD 2000	IMF 2008	US Senate	Tax Justice Network 2007
<i>Karibia og Amerika</i>				
Anguilla	x	x	x	x
Antigua og Barbuda	x	x	x	x
Aruba	x	x	x	x
Bahamas	x	x	x	x
Barbados	x	x	x	x
Belize	x	x	x	x
Bermuda		x	x	x
De britiske Jomfruøyene	x	x	x	x
Caymanøyene	x	x	x	x
Costa Rica		x	x	x
Dominica	x	x	x	x
Grenada	x	x	x	x
Montserrat	x	x		x
De nederlandske Antiller	x	x	x	x

Tabell 2.1 Skatteparadis og beslektede begreper – ulike institusjoners avgrensinger

	OECD 2000	IMF 2008	US Senate	Tax Justice Network 2007
New York				X
Panama	X	X	X	X
St Lucia	X	X	X	X
St Kitts og Nevis	X	X	X	X
St Vincent og Grenadinene	X	X	X	X
Turks- og Caicosøyene	X	X	X	X
Uruguay				X
US Jomfruøyene	X			X
<i>Afrika</i>				
Liberia	X			X
Mauritius	X	X		X
Melilla (Spania)				X
Seychellene	X	X		X
São Tome og Príncipe				X
Somalia				X
Sør-Afrika				X
<i>Midtøsten og Asia</i>				
Bahrain	X	X		X
Dubai				X
Hongkong		X	X	X
Malaysia (Labuan)		X		X
Libanon		X		X
Macao		X		X
Singapore		X	X	X
Tel Aviv				X
Taipei				X
<i>Europa</i>				
Alderney	X		X	X
Andorra	X	X		X
Belgia				X
Campagna Romana				X
London				X
Kypros	X	X	X	X
Frankfurt				X
Gibraltar	X	X	X	X
Guernsey	X	X	X	X
Ungarn				X
Island				X
Irland		X		X
Ingusjetia				X
Man	X	X	X	X
Jersey	X	X	X	X
Latvia			X	
Liechtenstein	X	X	X	X

Tabell 2.1 Skatteparadis og beslektede begreper – ulike institusjoners avgrensinger

	OECD 2000	IMF 2008	US Senate	Tax Justice Network 2007
Luxembourg		x	x	x
Madeira (Portugal)				x
Malta	x	x	x	x
Monaco	x	x		x
Nederland				x
San Marino				
Sark	x		x	x
Sveits		x	x	x
Trieste				x
Turkish Republic of Northern Cyprus				x
<i>India- og Stillehavet</i>				
Cookøyene	x	x		x
Maldivene				x
Marianene				x
Marshalløyene	x	x		x
Nauru	x	x	x	x
Niue	x	x		x
Palau		x		
Samoa	x	x	x	x
Tonga	x			x
Vanuatu	x	x	x	x
Antall	40	46	35	72

De jurisdiksjonene som er inkludert på alle de fire listene, er ganske små land eller delvis autonome områder. Ser man derimot på listen til Tax Justice Network finner man også relativt folkerike land som Sveits, Nederland, Sør-Afrika og Singapore, samt de største finanssentra i verden – New York og London.<sup>10</sup>

### 2.3.6 Drøfting av avgrensninger

Bruken av betegnelsen skatteparadis er som påpekt over ikke et presist eller veldefinert begrep. Videre brukes dette begrepet ofte sammen med «Offshore financial centre» og «lukkede jurisdiksjoner». Mangelen på presisjon i begrepsbruken leder til ulike avgrensninger. I tillegg er de faktiske avgrensningene fra internasjonale organisasjoner preget av at mange stater ønsker å forhindre at de blir betegnet som skatteparadis. Dessuten er avgrensningene fra internasjonale organisasjoner

dels resultat av forhandlingspregede prosesser. Derfor inneholder for eksempel ikke OECDs liste fra 2000 noen av organisasjonens medlemsland.

Utvalgets syn er at enkelte jurisdiksjoner har regelverk og systemer som gir gode muligheter for å unndra skatt i andre land, samt å hvitvaske penger og unndra seg økonomisk ansvar. Det er land og jurisdiksjoner som har slike systemer Utvalget vil karakterisere som skatteparadis. En del land og jurisdiksjoner har regelverk som stemmer med alle de generelle karakteristika for skatteparadis gjengitt foran, men det finnes mange flere som oppfyller ett eller noen få kriterier. Skadevirkninger for andre land kan oppstå selv om bare enkelte av kriteriene er oppfylt. Noen eksempler kan illustrere dette.

– Nederland deltar i informasjonsutveksling både gjennom et omfattende nettverk av skatteavtaler og gjennom EUs sparedirektiv. Nederland har 30 prosent skatt på renteinntekter og 25 prosent utbytte fra selskap hvor skattyteren har høy eierandel. Nederland oppfyller dermed ikke kjennetegnene 1 og 4 i listen over.

<sup>10</sup> Verken London eller New York er jurisdiksjoner med selvråderett i for eksempel valg av skattesatser.

Likevel kan Nederland betraktes som et skatteparadis. Grunnen er at landet har regler som gjør at ved å etablere et gjennomstrømmings-selskap i Nederland, kan selskaper redusere sin skatt i andre land (van Dijk et. al., 2006). Nederland har endret enkelte av sine skatteregler og er i ferd med å fase ut andre, slik at de skadelige virkningene kan bli redusert, men landet må fortsatt regnes som et skatteparadis for multinasjonale konserner.

- For personer og selskaper som ønsker å unndra skatt, hvitvaske penger eller unndra seg økonomisk ansvar, er det attraktivt å kunne etablere selskap under falsk eller skjult identitet. Særlig attraktivt blir selskapet hvis man også kan etablere en tilhørende bankkonto. I en test av hvor enkelt det var å få etablert selskap under falsk navn, fant professor Jason Sharman at det var enklere å etablere slike selskap i land som USA og Storbritannia enn i mange land som vanligvis regnes som skatteparadis.<sup>11</sup> Generelt finnes det i flere land som ikke regnes som skatteparadis regler og praksis som er

godt egnet til å begå ulike typer økonomisk kriminalitet.

- I Gordon (2009) gjennomgås 21 saker som involverer økonomisk kriminalitet begått av «politically exposed persons». I mange av disse sakene inngår etablering av gjennomstrømmingsselskap i opplegget for å skjule forbrytelsene og midlene som er ervervet. I halvparten av disse tilfellene er selskapene etablert i land som Gordon ikke regner som skatteparadis.

Utvalget har ikke hatt anledning til å gå gjennom lovgivningen og praktiseringen av regelverket i samtlige stater hvor disse problemstillingene er aktuelle, blant annet for å kunne presentere alle nyanser. Utvalget vil i stedet i kapittel 3 gi en framstilling av hva Utvalget mener med skadelige strukturer og vise hvordan slike strukturer er konstruert i mange skatteparadis.

---

<sup>11</sup> Undersøkelsen er gjengitt i artikkelen "The G20 and tax - Haven hypocrisy" i The Economist 26. mars 2009 og i Sharman, J. (2009): "Behind the Corporate Veil: A Participant Study of Financial Anonymity and Crime" (upublisert).

## Kapittel 3

# Om skatteparadis og strukturene i skatteparadis

I dette kapitlet beskrives særtrekk ved lovgivningen i skatteparadisene. Formålet er å redegjøre for de elementene som bidrar til at skatteparadisene letter mulighetene for å unndra skatt og å begå lovbrudd i andre stater. Hovedelementene er sekretesse, dvs. sterke restriksjoner på innsyn, tilslørende selskaps- og truststrukturer og manglende offentlige registre. Problemet er at strukturene frister til kriminalitet både i form av skatteunndragelse, hvitvasking av midler og en rekke andre forbrytelser.

Skillet mellom skatteparadis og andre stater og jurisdiksjoner er ikke entydig.<sup>1</sup> I dette kapitlet omtales regler og systemer som muliggjør etablering av skadelige strukturer. En del land som kan betegnes som klassiske skatteparadis, har alle disse skadelige strukturene. Andre jurisdiksjoner har bare innført enkelte av disse reglene og systemene. I dette kapitlet vil skatteparadis omtales som en enhetlig gruppe. Dette er en forenkling i forhold til den heterogeniteten som faktisk finnes blant jurisdiksjoner som har slike skadelige strukturer.

### 3.1 Rettskilder og metodespørsmål

Det formelle grunnlaget for regulering av skatteparadisenes selskaps- og trustvirksomhet<sup>2</sup> fremgår av lovgivningen. Av særlig interesse for Utvalgets formål er sekretesslovgivningen, samt selskaps- og trustlovgivningen, og hvordan disse angir rettigheter og plikter som tilligger rettssubjek-

<sup>1</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 bl.a. Caymanøyene, Jomfruøyene, o.s.v.

<sup>2</sup> Begrepet trust forklares nærmere i avsnitt 3.4. I denne utredningen brukes trust som et samlebegrep om trust, det tyskspråklige «stiftung» og andre juridiske konstruksjoner som innebærer etablering av en selvstendig juridisk person (trusten, stiftelsen, m.v.) for forvaltning av en formue, og hvor den eller de som tilgodeses ved utdeling av midler (benefisiertene) kan være private personer involvert i etableringen og/eller forvaltningen av midlene.

tene etter loven – herunder hvordan interessene mellom berørte aktører balanseres.

I moderne rettsstater vil en rettsdogmatisk tilnæringsmåte som regel gi et godt grunnlag for å beskrive lovgivningens formål, og hvordan berørte interesser vurderes og balanseres. Lovtekst og forarbeider besvarer mange av de tolkningsspørsmålene lovgivningen reiser. I det minste vil det være mulig å klargjøre hva de uløste spørsmålene består i. Gjennom rettspraksis avgjøres tvilstilfeller.

På en rekke avgjørende områder har skatteparadisenes lovgivning karakteristiske trekk som er vesentlig forskjellig fra lovgivningen i moderne rettsstater. I velordnede rettsstater balanserer lovgivningen hensynet til alle som berøres av selskap med begrenset ansvar (eiere, kreditorer, ansatte, offentlige myndigheter osv). Dette står i motsetning til lovgivningen for de spesielle selskaps- og truststrukturene i skatteparadisene. Denne lovgivningen er i det alt vesentlige innrettet for å ivareta *eiernes* interesser og for virksomhet i andre stater. Andre som berøres – i tillegg til eierne – er fratatt nesten enhver innsynsmulighet.

Utvalget har ikke hatt mulighet til å analysere alle sider ved selskapslovgivningen i skatteparadisene, men har valgt å trekke frem særlig viktige sider for dem som påføres skadevirkninger av skatteparadisbaserte virksomheter.

Vanlig rettskildemetode er bare delvis egnet til å forstå hvordan lovgivningen i skatteparadisene virker i praksis. Lovgivningen er ofte voluminøs og uten forklarende forarbeider. Rettspraksis er også ofte fraværende, ettersom eiernes interesser i hovedsak er ivaretatt. Andre parter som berøres har ofte ikke tilgang til nødvendig informasjon til å reise søksmål og prøve sine rettigheter.

En viktig kilde til forståelse av hvordan skatteparadisene virker i praksis, er presentasjoner som gis av tilretteleggere av strukturer i skatteparadisene («offshore promotors», «service providers», advokater, revisorer m.v.). En del av tilretteleggerne er lokalisert i skatteparadisene, men svært mange arbeider fra andre stater og særlig fra de store internasjonale finanssentra i London, New



York, Sveits, etc. De tilbyr tjenester på et tusentalls hjemmesider på internett, hvor det i detalj reklameres for hvilke fordeler det har å registrere seg i skatteparadis. På tross av visse omskrivninger som for eksempel bruk av uttrykket «privacy», framgår det ganske eksplisitt at mange tilretteleggere tilbyr seg å hjelpe selskap og personer med å unndra skatt og økonomisk ansvar. Hjemmesidene kan være unøyaktige og inneholde feil, men de beskriver hvordan tilretteleggerne mener systemet virker i praksis, og hvordan tilretteleggelsen foregår for klientene.

Det fremgår av websidene at de «klassiske» skatteparadisene er temmelig like med hensyn til grunnleggende strukturer. De konkurrerer i samme marked, og konkurranseparametrene er mindre variasjoner i strenge sekretesseregler, og en rekke fritak som bare gjelder for selskap og trusters som skal virke i andre stater.

### 3.2 Sekretesselovgivningen

«Sekretesse» brukes ofte kun om den taushetsplikten som påhviler ansatte i ulike typer virksomhet, herunder bankansatte, ansatte i skatteadministrasjon, m.v. I denne utredningen brukes begrepet sekretesse om det mer omfattende syste-

met skatteparadisene ofte har bygget opp for å hindre innsyn i eierskap og verdier som ligger i selskaps- og truststrukturene, samt i ulike former for formuessplasseringer særlig tilpasset utenlandske eiere.

#### 3.2.1 Taushet om aktiviteter som foregår i andre stater

Sekretesse, konfidensialitet og taushetsplikt er forskjellige ord som i hovedsak har samme meningsinnhold. Det private rom er beskyttet i alle samfunn som kan klassifiseres som rettsstater. Samtidig kan det private rom misbrukes. Ingen har rett til å benytte det private rom til å skjule eller begå overgrep, eller til å påføre andre mennesker eller offentlige interesser tap og skader. Retten til privat frihet må derfor balanseres mot andre individers rett til frihet fra overgrep, tap og skader. Samfunnets fellesinteresser må også veies inn, fordi mange mennesker berøres.

I det ytre fremhever gjerne myndighetene i skatteparadisene at de har som policy å gi særlig beskyttelse til den private sfære, uten å trekke inn hensynet til skader som kan påføres andre. Sekretessereglene har to hovedelementer. Dels finnes det ingen eller svært begrenset offentlig tilgjengelig informasjon om virksomheten som drives og

#### Boks 3.1 Union Bank of Switzerland (UBS) – sekretesse under press

I 2007 vitnet en tidligere ansatt i UBS for en komité i senatet i USA. I vitnemålet kom det fram at UBS i en årrekke med overlegg hadde bidratt til at amerikanske borgere hadde unndratt skatt ved å plassere midler i UBS sin avdeling i Sveits uten å melde fra til amerikanske skattemyndigheter.

USA anklaget ansatte i UBS og krevde å få utlevert navn og kontoopplysninger for amerikanere med konto i banken. Deler av saken er løst ved et forlik i form av at UBS utleverte 300 navn og betalte 780 millioner USD i kompensasjon til amerikanske myndigheter. USA krever imidlertid fortsatt (i mai 2009) å få utlevert navn på 52.000 amerikanske kunder i sveitsiske banker. Det anslås at disse har plassert 14,8 milliarder USD i bankene. Sveitsiske myndigheter har varslet at hvis bankene utleverer navnene, vil dette være brudd på sveitsisk lov, og bankene vil trolig bli straffet.

I denne saken blir legaliteten til banksekretesse i denne typen saker satt på spissen: Slik saken nå står, blir bankene straffet uansett – enten av USA eller av Sveits. I fremtiden vil det likevel være en løsning på denne typen saker: Bankene må sette som vilkår for å inngå kundeforholdet at kunden melder fra til skattemyndighetene. For tidligere inngåtte kundeforhold, hvor melding ikke er sendt (gjelder om lag 95 prosent av sakene), er det uklart hva utfallet blir.

Det er flere saker som viser at de aller fleste innskudd i skatteparadis involverer skatteundragelse. I 2005 fikk myndighetene i Storbritannia tilgang til data om 10.000 konti som briter hadde i skatteparadis. Kun 3,5 prosent av disse konti var oppgitt til skattemyndighetene. I 2008 betalte tyske skattemyndigheter for lister over innskuddskunder i LGT – en bank i Liechtenstein. Felles for disse tre sakene er at de indikerer at bankinnskudd i skatteparadis sjelden oppgis til skattemyndighetene.

hvem som står bak. Dernest er muligheten til å få innsyn i den informasjonen som måtte finnes sterkt begrenset av vilkårene for innsyn, som bare kan skje gjennom rettsanmodning.

Sekretessreglene i lukkede jurisdiksjoner skiller seg fra tilsvarende regler i tradisjonelle rettsstater på to måter. For det første gjelder sekretessen hovedsakelig aktiviteter som foregår i *andre* stater, hvor eierne bor og virksomheten reelt drives. Dette er uvanlig fordi de fleste stater vedtar lovgivning som regulerer virksomhet som foregår innenfor eget jurisdiksjonsområde. For det andre forhindrer sekretessreglene at de normale kravene til kommersiell transparens gjelder i de statene der virksomheten eller operasjonene faktisk foregår.

De som berøres av selskapenes drift og utvikling der virksomheten foregår, har på grunn av sekretessreglene i utgangspunktet svært få muligheter til å vite hva som egentlig foregår i selskapene, eller hvem som driver og eier dem – med mindre eierne selv ønsker å gi omverdenen korrekte opplysninger om dette.

Sekretessreglene innebærer i praksis ikke utøvelse av intern selvråderett, ettersom lokale interesser ikke berøres. Lovgivningen er utformet slik at den griper dypt inn i andre staters selvråderett, fordi sekretessen utelukkende skjuler vesentlig informasjon om hva som foregår i andre stater.

### 3.2.2 Fravær av offentlig tilgjengelig informasjon

For å fatte gode beslutninger må en beslutningstaker ha mest mulig komplett informasjon. Åpenhet og gjennomsiktighet eller transparens i kommersielle virksomheter er viktig for at markedene skal fungere best mulig. I tillegg er transparens avgjørende for at aktører skal kunne stilles til ansvar for sine handlinger og dermed for håndhevelse av en rekke rettsregler.

Det er av stor betydning å vite hvem som eier og driver selskaper og andre økonomiske enheter. For å vite hva som skjer i virksomhetene, er det avgjørende at virksomhetene må levere og helst offentliggjøre regnskaper. Regnskapene bør helst følge et standardisert oppsett slik at det blir enklere å tolke dem, og de bør være relativt detaljerte. Det er en klar fordel hvis regnskapene kontrolleres av en ekstern revisor. Medinvestorer, kreditorer, ansatte, en fri presse m.v. kan derved følge med og analysere selskapenes stilling og drift.

Hensynet til dem som har behov for innsyn, må balanseres mot selskapets og eierne krav på konfidensialitet om sin virksomhet, særlig i form av forretningshemmeligheter, men også om private forhold som andre ikke har legitimt behov for innsyn i. Ulike land har valgt ulik avveining av disse hensynene.

Skatteparadisene har laget regler for selskap som ikke skal drive virksomhet i deres jurisdiksjon, og som ofte ikke er skattepliktig der. Dermed bortfaller for en stor del informasjonsbehovet til lokale myndigheter og andre lokale aktører. De som har behov for informasjon om disse virksomhetene, er myndigheter og aktører i andre land. Skatteparadisene tar ikke hensyn til andres informasjonsbehov og har laget systemer som gjør lagring av informasjon om eierskap og virksomheten til en frivillig sak for dem som forvalter og eier disse virksomhetene.<sup>3</sup> Selv i skatteparadis som for øvrig har en velfungerende offentlig forvaltning mangler det ofte offentlige selskapsregistre som gir opplysning om eierskap eller regnskapsresultater i «exempted companies». For «exempted companies», inneholder selskapsregistrene (Register of companies) som regel bare stiftelsesdato, navn på selskapet, nominelle direktører og eventuelt oversikt over eiere m.v. Dette er opplysninger som skal vise eksistensen av selskapene. Virkelige eieres identitet kan holdes skjult. Det samme gjelder hva selskapene driver med – hvis eierne ønsker det slik.

Truster etableres som regel som øverste eier av en eller flere underliggende selskaper. Trustene registreres ikke i noe offentlig register. Det innebærer at utenforstående i utgangspunktet ikke har tilgang til noen kilder som opplyser hvilke trustere som finnes, hvordan trustavtalen er formulert, eller hvem som er de reelle mottakerne av trustmidlene.

Konsekvensen er at et selskap eller en trust som registrert i et skatteparadis, men som har sine operasjonelle aktiviteter eksemplvis i Norge (hvor også eierne bor eller har sine forpliktelser), kan skjule hvem som står bak og hva de har av aktiviteter, inntekter, formue og gjeld. Nøyaktig samme selskap registrert i Norge ville være underlagt helt andre innsynsmuligheter.<sup>4</sup>

Selv om det i utgangspunktet er streng taushetsplikt om all næringsvirksomhet, kan imidlertid eierne frivillig gi omverdenen alle opplysninger som etterspørres av andre. Slik frivillig infor-

<sup>3</sup> I en rekke skatteparadis er 95-98 prosent av etablerte selskaper designet for aktiviteter som bare foregår i andre stater.

masjon kan være korrekte og fullstendige opplysninger i samsvar med alle lovpålagte plikter i andre stater, der eierne bor eller har sine forpliktelser. Eierne bryter hjemlandets lov først hvis rapporteringspliktene ikke følges, eller eierne fremlegger selektiv informasjon. Men strukturene i skatteparadisene er særlig egnet til tilsløringer for dem som ønsker å holde opplysninger om sine inntekter, gjeld og eiendeler skjult for omgivelsene.

### 3.2.3 Innsyn gjennom rettsanmodninger

Innsyn i skatteparadis kan gis hvis det er inngått folkerettslig bindende avtaler om informasjonsutveksling. Selv om det ikke foreligger bindende forpliktelser, kan innsyn gis etter individuell vurdering. Det forutsetter at det ikke er noe lovbestemt forbud i anmodede stat, og at innsynsanmodningen oppfyller visse vilkår. I begge tilfeller fremsendes en begjæring om innsyn i form av rettsanmodninger, som behandles administrativt eller ved domstolene.

Innsynsanmodning er en omstendelig, kostbar og tidkrevende prosess som har et usikkert utfall fordi innsynsmulighetene ofte er begrenset av en rekke rettslige og praktiske hindringer. Anmodningen må være begrunnet på en måte som rimelig klart tilkjennegir hvilket grunnlag man har for å be om innsyn. I praksis må man i utgangspunktet ha flere viktige opplysninger om de forholdene man etterlyser svar på; som identiteten på personer eller selskaper, kontonummer, bestemt definerede transaksjoner, dokumenter osv., noe som ofte er vanskelig fordi anmodningen nettopp fremmes fordi man mangler nødvendig informasjon i utgangspunktet.

De fleste skatteparadisene har hittil ikke gitt innsyn hvis grunnlaget for anmodningen er vanlig skatteunndragelse; dvs. unndragelser hvor skattyter har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger i selvangivelsen og andre oppgaver. Rettsanmodningene er normalt bare blitt imøtekommet hvis det er benyttet falske dokumenter e.l. De fleste tilfellene av skattesvik falt dermed utenfor saker det er mulig å innhente opplysninger om. Fortsatt er det skatteparadis som kun samarbeider i saker med skattesvik, dvs. falsk dokumentasjon.

<sup>4</sup> Her er Norge benyttet som eksempel. Det samme gjelder for ethvert annet land hvor skatteparadisbaserte virksomheter har sine operasjonelle aktiviteter – enten de er utviklingsland eller industriland. Skadevirkningene for utviklingsland er likevel vesentlig større, ettersom det oftest ikke er personer eller institusjoner som følger selskapene, og de heller ikke har en fri og kritisk presse som kan analysere markedet.

Etter press fra OECD inngås det for tiden informasjonsutvekslingsavtaler mellom skatteparadisene og en rekke stater med ordinære skatteregler. Hvilken nytte disse avtalene vil ha er uklart fordi det beror blant annet på antall rettsanmodninger, hvordan de gjennomføres i praksis, og hvilke ressurser som settes inn for imøtekomme anmodningene.

Selv om det gis innsyn, kan verdien av slikt innsyn være begrenset, dels fordi det som regel ikke foreligger regnskaps- eller oppbevaringsplikt, og dels fordi verdien av innsynsmulighetene reduseres som følge av at eierne kan flytte selskapet og selskapets dokumenter raskt til et annet skatteparadis. I tillegg skaper muligheten til å opptre gjennom stråmenn («nominees»), eller å holde eierposisjoner gjennom ihendehaverpapiere<sup>5</sup> («bearer shares») vansker i innsynssaker.

Nytten av innsyn kan også være begrenset av at anmodede stat mangler personell til å bistå med innsynet, eller av varslingsregler som medfører at den innsynet gjelder får kunnskap om begjæringen før dokumenter og annet bevismateriale er sikret. I tillegg har den innsynet gjelder (eierne) mulighet til å anvende rettsapparatet for å hindre eller trenere rettsanmodningen, noe som medfører bruk av betydelige ressurser og langvarige rettssaker. Er selskapet flyttet (redomisiliert), eller sporene fører videre til andre skatteparadis, forsterkes de negative effektene av tid- og kostnadskrevende prosesser ytterligere (jf Boks 3.2 om Jahre-saken).

### 3.2.4 «Kjenn-din-kunde»-kravet

Vanligvis bruker utlendinger lokale agenter for å etablere selskap, truste, eller lignende i skatteparadis. I mange tilfeller er bruk av agent obligatorisk. I prinsippet skal det finnes viktige selskapsopplysninger hos selskapets agent. Av særlig betydning er informasjon om identiteten til selskapets eiere på ethvert tidspunkt, forutsatt at agenten har etterlevd «kjenn-din-kunde»-kravet<sup>6</sup>. Et

<sup>5</sup> Den som har de fysiske verdipapirene, anses som eier. Skatteparadisene har normalt regler som innebærer at eierskifter ikke registreres og som tillater at papirene kan oppbevares hvor som helst i verden.

<sup>6</sup> Kjenn-din-kunde er et sentralt virkemiddel i kamp mot hvitvasking. Kravet sier at en person eller et selskap som mottar eller formidler betaling er forpliktet til å vurdere om midlene kan stamme fra ulovlig virksomhet. Forpliktelsen påhviler typisk banker og andre finansinstitusjoner, eiendomsmeglere, forvaltere, økonomiske rådgivere og agenter. Hvis det er mistanke om at midlene stammer fra ulovligheter, skal man melde fra til relevante myndigheter.

### Boks 3.2 Jahre-saken

Jahre-saken viser hvordan strukturene i skatteparadisene gjør det svært vanskelig og ressurskrevende å avdekke økonomisk kriminalitet. Saken ble etterforsket kontinuerlig i 35 år og kostet norske myndigheter 500 millioner kroner (ikke inflasjonsjustert).

Anders Jahre var en berømt og vellykket norsk skipsreder (død 1982), som drev omfattende shippingvirksomhet i Norge og i utlandet. Etter krigen oppsto det mistanker om at han fortiet inntekter fra flere skip han eide og opererte i utlandet, kontrollert gjennom uoversiktlige selskaper og truster i skatteparadis, bl.a. ved hjelp av den engelske banken Lazard Brothers Ltd. Undersøkelser av mistankene ble innstilt mot løfte fra Jahre om «hjemkjøp» av skip fra utlandet. Gjennom dette hjemkjøpet fikk Jahre i 1955/56 i realiteten økt sin hemmeligholdte utenlandsformue med om lag 125 millioner kroner.

I 1973 fikk mistanken ny kraft, da Jahre hadde problemer med å forklare sin rolle i selskapet Continental Trust Company (CTC), registrert i Panama. Jahre hadde noen år tidligere på vegne av CTC gitt gavetilsagn på 40 millioner kroner til Sandefjord by om bygging av rådhus. Nye undersøkelser ble iverksatt, og har pågått til i dag. Anders Jahres dødsbo inngikk i 2008 et siste av flere forlik om tilbakeføring av skjulte midler. Boet har brukt 550 millioner kroner i jakten på den skjulte formuen. Motpartene, som har hatt tilgang til gjenværende del av utenlandsformuen, har benyttet denne til å finansiere motstanden mot boets jakt. Boet antar at motpartene har brukt minst et tilsvarende beløp som boet selv. Boet har tilbakeført 950 millioner kroner. Behandlingen er trenert gjennom uthaling og fremtvungne rettsprosesser, noe som har medført at betydelige beløp er tapt siden Jahres død i 1982. Den gang var utenlandsformuen i størrelsesorden 80-90 millioner USD.

Et av hovedspørsmålene i saken var hvem som eide og kontrollerte (ihendehaver)aksjene i Continental Trust Company, og hvem som var suksessorer til midlene fra dette selskapet. Thorleif Monsen var opprinnelig Jahres stråmann, men tok kontroll over midlene ved Jahres død.

Bl.a. på grunn av skatteparadisenes sekretesseregler var det opprinnelig ikke mulig å få tilgang til noen informasjon om selskapenes bankkonti, overføringer mellom selskaper, eller eierposisjoner til selskapene. Viktige opplysninger tilfløt boet i forbindelse med et skilsmisseoppgjør i Monsen-familien. Ytterligere opplysninger ble frembragt gjennom politietterforskning, og ikke minst ved en rekke omfattende rettslige skritt fra boets side i Norge, London og på Caymanøyene – til sammen mer enn 20 rettsvister for forskjellige rettsinstanser. Mange av rettsvistene har resultert i betydelige forlik.

Boets virksomhet ble i perioden 1994-2001 finansiert av Justisdepartementet. Denne finansieringen var avgjørende for at boet kunne fortsette sin jakt. Som følge av statens finansiering drev boets motparter en omfattende prosess overfor Regjering og stortingspolitikere for å få stanset ytterligere finansiering av bevilgninger til boet.

Saken er vellykket for Norge i den forstand at det ble tilbakeført (repatriert) mer enn prosessen kostet. Men utfallet var ikke gitt, og det er alltid politiske kostnader og risiko med å bevilge midler til usikre prosesser som etterforskningsskritt for å innhente informasjon og repatriere midler skjult i skatteparadis.

For utviklingslandene er kostnadene ved å bruke rettsapparatet til å avdekke faktum og repatriere midler vesentlig større enn for rike land. Belastningene er større relativt til kostnadene med nødvendige rettsprosesser, samtidig som de politiske risikoaspektene er større. Dette benyttes av motparten, som ved effektiv bruk av støttespillere og mediarådgivere fokuserer på prosessrisikoen. Jahre-saken illustrerer at tidkrevende og meget kostbare rettsprosesser ofte er helt nødvendige overfor skatteparadis. Slike prosesser vil ofte ha liten sannsynlighet for å lykkes, men slik strukturene i skatteparadisene er, finnes det ikke alternativer hvis man ønsker å repatriere midlene og straffe de skyldige. For de fleste utviklingsland, som ofte har mindre kompetanse og svakere finansieringsevne, ville det vært nærmest utenkelig å starte og gjennomføre en så omfattende prosess som Jahre-saken.

slikt opplysningskrav kan være vanskelig å etterleve for en agent. Er selskapet eid av et annet selskap i et annet skatteparadis, eller hvis eierkjeden går oppover i flere ledd, forutsettes det at agenten har forsikret seg om hvem som er virkelig eier i siste (øverste) ledd – selv om eierne befinner seg i andre lukkede jurisdiksjoner. I praksis er kravet ofte umulig å etterleve, på grunn av sekretessreglene som gjelder i hver enkelt stat. Problemene forsterkes ved hyppige eierskifter i ett eller flere av overstående ledd, hvis ikke agenten har gjennomført nødvendige «kjenn-din-kunde»-undersøkelser.

### 3.3 Nærmere om særbehandlingen av selskaper og lignende innretninger i skatteparadisene

Sekretessreglene utgjør bare det ene elementet som bidrar til at omverdenen har få eller ingen muligheter til å få tilgang til troverdige og nødvendige opplysninger om selskaper registrert i skatteparadisene. Det andre elementet fremgår av selskaps- og truststrukturenes utforming og regulering. Selskapene i skatteparadisene kan deles i to hovedgrupper: 1) lokale selskaper, som skal virke innenfor det jurisdiksjonsområdet der selskapet er registrert, og 2) «internasjonale selskaper», som utelukkende eller i det alt vesentlige skal virke i *andre* stater.

Den første gruppen er av mindre interesse i denne utredningen, ettersom den bare skal ha lokale virkninger. Enhver stat må fritt velge hvordan den vil balansere forholdet mellom egne borgere, eller forholdet mellom stat og borger.

Til den andre gruppen hører selskap som er gitt en rekke fritak eller «friheter». Disse selskapene har som formål bare å virke i andre stater. Derfor har fritakene i praksis bare positive virkninger for eierne (som i tillegg opererer skjult av sekretessreglene), men har utelukkende negative virkninger for offentlige og private interesser i andre stater hvor virksomheten faktisk foregår. (Se nærmere vurdering av effektene av skatteparadis i kapittel 4.) Denne gruppen selskaper har stor frihet til å opptre utad gjennom «nominees» eller stråmenn; i posisjoner som «director» (styremedlemmer) eller som «nominee shareholder» (aksjonærer). I tillegg tillater en rekke skatteparadis at eierskapet kan holdes i form av ihendehaveraksjer («bearer shares»). Det medfører at den som til enhver tid fysisk holder aksjene, er å anse som eier. Eierskifte kan da i prinsippet endres

formløst på sekunder ved at de fysisk flyttes fra én person til en annen.

#### 3.3.1 IBC eller «exempted companies» – fritakssystemet

Skatteparadisene har regler som for særskilte typer av selskap ofte omtales under fellesbetegnelsen «offshore selskap». Offshore sier i denne sammenheng ikke noe om en fysisk plassering, men betegner at dette er selskap som er registrert i vedkommende jurisdiksjon, men som ikke har noen virksomhet der. I lovverket til skatteparadisene har denne typen selskap betegnelser som «International business company», «Exempted company», «Global business company», m.v. Dette er selskaper som etter loven utelukkende eller i det alt vesentlige bare skal virke i andre stater, og som regel heller ikke eier eller leier eienommer lokalt.

Felles for de internasjonale selskapene er at de undergis en rekke friheter eller fritak (exemptions) fra plikter som vanligvis pålegges selskap med begrenset ansvar.

De mest sentrale fritakene eller «frihetene» listes opp og kommenteres i det følgende.

#### 3.3.2 Fritak fra plikten til å betale skatter og avgifter

Enhver selvstendig stat står fritt til å avgjøre hvilke kostnader som skal dekkes av det offentlige, og hvordan statens utgifter skal finansieres – herunder hvor mye som skal dekkes gjennom ilegelse av skatter og avgifter (suverenitetsprinsippet). Skattepolitikken vil også påvirkes av global konkurranse om mobil kapital. I det ytre er skatteparadisenes viktigste konkurranseparameter tilbudet om skattefrihet for selskap og individer. Derav navnet «skatteparadis». Enkelte skatteparadis har ingen eller svært lav selskapsskatt på inntekt, og ingen skatt på formue. Andre har relativt normale skattesatser for egne innbyggere og selskap som har reell produksjon innenfor egen jurisdiksjon. Felles for skatteparadisene er at det er svært lav eller ingen skatt på de internasjonale selskapene og utlendingers finansinntekter.

«Skattefriheten» i skatteparadisene reiser to prinsipielt forskjellige skatterettslige problemstillinger.

Den ene har utspring i sekretessreglene, som gjør det mulig å *skjule identiteten og aktivitetene* til personer som er skattepliktige i staten der de bor eller er hjemmehørende. Informasjonen

som kan skjules gjelder ett eller flere av følgende elementer som har betydning for skatteplikten: identitet, bosted, oppholdssted, statsborgerskap, kilde (stedet for kilden til inntjeningen; arbeidsinntekt, aksjegevinst etc.), lokalisering (fast eiendom mm.), tidspunktet for å oppebære en inntekt eller kostnad (periodiseringen), eller slektsmessig tilknytning (arveavgift).

I utgangspunktet kan man ikke unngå skatteplikt ved å opprette et selskap i utlandet og registrere formue og inntekter der. Etter globalinntektsprinsippet – som gjelder i de fleste stater – må utlandsformue og eventuell avkastning opplyses i selvangivelsen, og beskattes i en eller annen form. Personer som eksempelvis er bosatt i Norge, er følgelig skattepliktige til Norge for inntekter som har kilde i utlandet, med mindre fritak følger av skatteavtale. Registrering av selskaper i skatteparadisene gir ikke grunnlag for skattefritak i eierens hjemland, men manglende transparens i skatteparadis gjør det lettere å unndra skatt ved å etablere selskap der.

Det er i utgangspunktet fullt lovlig for en statsborger å eie selskap basert i et skatteparadis, men det må gis korrekte opplysninger om eiendeler, inntekter og gjeld til myndighetene i landet der eierne er hjemmehørende eller har sine forpliktelser. I skattemessig sammenheng må eierne således opplyse om skatteparadisbaserte eiendeler i selvangivelsen og andre oppgaver.

Den andre skatterettslige problemstillingen gjelder bruk eller misbruk av skatteavtalene. En rekke skatteparadis har skatteavtaler med land som ikke er skatteparadis. Transaksjoner (inntekter) med selskaper registrert i skatteparadisene, som faller inn under skatteavtalene, er i disse tilfellene verken skjult i kildestaten eller bostedsstaten, fordi skatteavtalene hjemler fritak for skatteplikt i en eller begge stater som er part i skatteavtalen. En forutsetning er at det gis korrekte opplysninger om hele transaksjonen.

Et viktig spørsmål er om vilkårene for fritak etter skatteavtalene er oppfylt. Særlige problemer reiser bostedsbegrepet, og eierbegrepet i skatteavtalene, når selskapet er et aktivitetsløst holdingselskap eller gjennomstrømningsselskap plassert mellom kildestaten og eiernes bostedsstat. Forutsetningen for fritak er at selskapet er hjemmehørende i vedkommende skatteparadis i skatteavtalenes forstand, og at selskapet er endelig eier av den aktuelle inntekts-, formues- eller gjeldsposten. Kunstige gjennomstrømningssløsninger tilfredstiller normalt ikke vilkårene for fritak.

Det særegne med «aktivitetene» i selskaper og trusters i skatteparadisene er at det foregår liten eller ingen aktivitet der. Dette følger av forutsetningene for etablering av «exempted companies». «Exempted companies» er fritatt for en rekke forpliktelser under forutsetning av at all aktivitet av betydning foregår i *andre* jurisdiksjoner, hvor eiendelene i praksis befinner seg og eierne er hjemmehørende.<sup>7</sup> Uten tilgang til korrekte opplysninger om underliggende realiteter er det vanskelig å avgjøre hvilke substansverdier selskapene har og, og hva som i virkeligheten foregår av aktiviteter. Denne informasjonstilgangen hindres ofte av sekretessreglene i vid forstand.

### 3.3.3 Fritak fra plikten til å utarbeide regnskaper

Selskap med begrenset ansvar er selvstendige rettssubjekter, som har egne rettigheter og plikter – uavhengig av eiernes. Adgangen til å opprette selskap med begrenset ansvar er ikke uten ulemper, fordi eierne kontrollerer selskapet, samtidig som selskapsformen gir eierne beskyttelse mot selskapets kreditorer. Dette gir betydelige muligheter til misbruk.

For å redusere misbruksfaren har selskaper med begrenset ansvar vanligvis regnskapsplikt. Selskapets regnskaper skal gi en samlet, systematisk og periodisk oversikt over stilling og drift. Av hensyn til tredjemenn som bare har selskapet å forholde seg til, er det viktig å få tilgang til korrekte og troverdige regnskaper i mangel av andre innsynsmuligheter. Dette gjelder kreditorer, aktørene i verdipapirmarkedet, ansatt, skattekreditor m.v.

Regnskapene er også viktige for selskapets ansatte, og mer generelt for samfunnet og det økonomiske liv. Regnskapene er også viktige for eierne fordi de gir en oversikt over selskapets stilling og drift. Særlig gjelder dette minoritetseiere som ikke har innsyn i selskapet på samme måte som majoritetseierne har.

For å redusere faren for manipulering av regnskap er det nyttig med uavhengig bekreftelse av regnskapsinformasjonen gjennom revisjon, samt at man har mulighet for å gå tilbake i tid og kontrollere regnskapsopplysninger. Derfor er det også viktig at regnskapene og materialet regnska-

<sup>7</sup> Aksjebrev og selskapsdokumenter kommer i annen stilling. Det samme gjelder bankinnskudd, men innskuddene vil ofte være tilgjengelig onshore gjennom ulike former for bankkort.

pene bygger på oppbevares på en betryggende måte.

«Internasjonale» selskaper i skatteparadisene har normalt ingen plikt til å utarbeide regnskaper.<sup>8</sup> Følgelig er det heller ingen revisjonsplikt. I den grad det foreligger regnskapsplikt, er pliktene ofte løst utformet. Utdypende regnskapslovgivning slik vi kjenner til fra norsk og de fleste andre velutviklede rettsstaters regnskaps- og bokføringslovgivning, forekommer sjelden i skatteparadisene – i alle fall ikke i tilstrekkelig grad, eller med nødvendig tilsyn og effektiv håndheving.

I utgangspunktet skulle de samme hensynene som begrunner kravet om reviderte regnskaper gjøre seg gjeldende over hele verden. Årsakene til at skatteparadisene fritar selskapene fra regnskapsplikt, synes likevel rimelig åpenbare, jf. diskusjonen ovenfor. Regnskapsplikt medfører ikke ubetydelig arbeid for lovgiver og administrative myndigheter som skal sørge for utarbeidelse av regnskaps- og dokumentasjonsregler, oppfølging, tilsyn og kontroll.

Skatteparadisene tar tilsynelatende ikke hensyn til den virkningen «exempted companies» har på andre land, og siden disse selskapene i hovedsak ikke har noe mellomværende med aktører i skatteparadisene, har ikke disse jurisdiksjonene behov for å pålegge «internasjonale» selskaper regnskapsplikt. Ettersom selskapene betaler lite eller ingen skatt, har lokale myndigheter ikke behov for beregningsgrunnlaget som fremgår av korrekte regnskaper. Det er heller ingen lokale kreditorer, investorer eller andre private eller offentlige interesser som berøres av driften av selskapene.

I skatteparadisenes lovgivning beskrives regnskapsreglene på forskjellige måter. Generelt er de som nevnt gjerne løst utformet. Lovteknisk uttrykkes ofte fritak fra regnskapsføringen som en skjønsmessig adgang for selskapets «directors» til å vurdere behovet for regnskapsavleggelse. (som «Directors think fit to keep», og «...considers necessary in order to reflect the financial position of the company».)<sup>9</sup>

Det er også eksempler på at regnskapsplikt er pålagt for visse typer selskaper, men plikten er da begrenset og det er normalt ingen plikt til offentliggjøring.<sup>10</sup> Noen stater skiller også mellom «pri-

vate» og «public companies», eller kategorier av selskaper med ulike regnskapsmessige plikter.<sup>11</sup> «Public companies» må – der de forekommer – utarbeide og offentliggjøre regnskaper, men det foreligger ofte ingen egen regnskapslovgivning som bestemmer hvordan regnskapene skal utformes. I noen tilfeller vises det til noen få, runde og generelle regnskapsprinsipper, i andre tilfeller til International Accounting Standards (IAS). IAS er svært omfattende, og lite egnet til håndheving uten annen form for konkret, lovteknisk implementering. Straffesanksjon ved brudd på bestemmelsene er enten svært milde eller helt fraværende i skatteparadisene.

Om og eventuelt på hvilken måte regnskapsreglene håndheves er høyst uklart. Dels er regler utformet på den måten beskrevet over vanskelig å håndheve, og dels har lokale myndigheter som regel ingen interesse av å kontrollere og håndheve svært omfattende og kompliserte regler, ettersom lokale interesser ikke berøres. På Caymanøyene heter det eksempelvis at «directors shall cause proper books of accounts». Dette gjelder «all sums of money received and expended by the company, and the matters in respect of which the receipt and expenditure takes place; and ... all sales and purchases of goods by the company and the assets and liabilities of the company.»<sup>12</sup> Krav til verdivurderinger og eksempelvis krav til nedskrivning eller avskrivning nevnes ikke, med mindre dette anses å ligge innenfor uttrykket «proper books».

I Jerseys selskapslovgivning heter det at regnskapet skal gi uttrykk for «true and fair view». Hva det innebærer er uklart; for eksempel om formuleringen sikter til kravene etter U.S GAAP, som også anvender uttrykket. Når det ikke foreligger revisjonsplikt er det tilfeldig om lokale finansmyndigheter fører kontroll med om regnskapene føres i samsvar med visse standarder.

«Articles of Association» (AoA) i et «exempted company», kan eksempelvis beskrive kravene til selskapets regnskapsavleggelsen slik:

«The company shall keep such accounts and records *as the directors consider necessary or desirable* in order to reflect the financial position of the Company.

<sup>8</sup> Slik eksempelvis på British Virgin Islands.

<sup>9</sup> Se for Seyschellene - International Business Companies Act, 1994, section 65 (1)

<sup>10</sup> Slik som f.eks. i Gibraltar. Se også Companies (Jersey) Law 1991, Part 16

<sup>11</sup> I Mauritius skilles det mellom Global Business Company 1 og 2. Den siste gruppen har ingen regnskapsplikt, mens den første har det i en avdempet form. Se nærmere omtale i kapittel 7 nedenfor. Se Companies Act 2003, Subpart C – Financial Statements, Section 210 flg.

<sup>12</sup> Se Cayman Islands Companies Law (2004 Revision) section 59.

The Company shall keep minutes of all meetings of directors, members, committees of directors, committees of officers and committees of members, and copies of all resolutions consented to by directors, members, committees of directors, committees of officers and committees of members.

The books, records and minutes required by (avsnittene over) shall be kept by the Registered Office of the Company or *at such place as the directors may determine, and shall be open to the inspection of the directors at all times.*» (Utvalgets understrekning)

The directors shall from time to time determine whether and to what extent and at what times and places and under what conditions or regulations the books, records and minutes of the Company or any of them shall be open to the inspection of members not being directors, and no member (not being a director) shall have any right of inspecting any book, record, minute or document of the Company except as conferred by Law or authorised by resolution of the directors».

Det er i praksis opp til eierne å bestemme om regnskap skal føres, og eventuelt om og hvor de skal oppbevares. Hensynet til tredjemenn (her: regnskapsbrukerne) er fraværende. At det *kan* utarbeides regnskap hvis ledelsen finner det nødvendig, er strengt tatt unødvendig å regulere. Den motsatte situasjon – forbud mot å utarbeide regnskap – er neppe tenkelig.

Det er også noe uvanlig å innta i artiklene bestemmelse som gir «directors» rett til innsyn i og inspeksjon av bøkene. Teoretisk kan det tenkes seg at selskapets eiere eller «Registered officer» ikke vil gi selskapets ledelse innsyn og inspeksjonsmuligheter. Dette gjelder imidlertid beslutninger ledelsen ikke bare har rett til innsyn i, men også selv har truffet. I kraft av sin stilling vil de sørge for å lage regnskap og møtereferater om hva de har besluttet.

I selskaper hvor «ledelsen» bare er en formalitet kan slike bestemmelser være praktiske, men da for å gi den formelle ledelsen innsyn i hvilke beslutninger som faktisk er truffet.

I norsk rettskultur er det fremmed å la ledelsen i et selskap bestemme om det skal føres regnskap, eller ikke. Regnskapsplikten pålegges av hensyn til regnskapsbrukerne, som i selskap med begrenset ansvar har rimelig krav på å få informasjon om stilling og drift i selskapet de må forholde seg til. Selskapets eiere har mulighet til selv å avgjøre hvordan de vil holde oversikt og kontroll med selskapet. I skatteparadisene har de et annet

syn på hensynet til beskyttelsesbehovet til dem som bare har selskapet å forholde seg til. Både formelt og i praksis er disse fratatt enhver innsynsmulighet.

I de fleste land betaler selskap skatt på sitt overskudd. Selskapets regnskap er grunnlagsdata for beregning av inntekt og formue. I de fleste skatteparadis er «exempted companies» fritatt for å betale skatt og andre avgifter. Gebyrene som pålegges selskapene har et annet beregningsgrunnlag enn overskudd, og det er ikke behov for utarbeidelse av regnskap for å beregne riktig gebyr. Selv om det ikke er regnskapsplikt, er det rimeligvis ikke forbudt å føre regnskap. Selskapet og selskapets ledelse kan ha interesse av å kunne fremlegge regnskap overfor omverdenen og tredjemenn i *andre* jurisdiksjoner.

Fremleggelse av regnskap fra selskap registrert i skatteparadisene gir ingen garanti for at de har rot i virkeligheten. Noen ganger inneholder de fiktive tallkonstruksjoner fremskaffet av selskapets eiere, men likevel undertegnet av selskapets «directors». Unntak gjelder selskap som er registrert i et skatteparadis, men er børsnotert i andre stater. Da føres det regnskap på grunnlag av kravene som stilles på den aktuelle børsen og eventuelt i landet der selskapet er børsnotert.

### 3.3.4 Fritak fra revisjonsplikt

I den grad det ikke er regnskapsplikt er det rimeligvis heller ingen revisjonsplikt, selv om ledelsen bestemmer at det skal utarbeides regnskap.<sup>13</sup>

Likevel er det eksempler på at revisjonen omtales i selskapslovgivningen, men i visse tilfeller uten at dette gir noe klar mening. I Cayman Islands Companies Law (2004 Revision), Section 101, står det:

«The accounts relating to the company's affairs shall be audited in such manner as may be determined from time to time *by the company in general meeting* or, failing any such determination, by the directors». (Utvalgets understrekning)

Reglene er vanskelig å forstå. Det er ingen plikt, men en frihet til å revidere regnskapet, og habilitetsreglene synes å være svært begrenset. Som revisor kan velges en av eierne i selskapet, men ikke noen i selskapets ledelse.

<sup>13</sup> Unntak finnes for bestemte typer selskaper, se Companies (Jersey) Law 1991, section 110



Det er vanskelig å se at bestemmelsen inneholder noen form for fornuftige forpliktelser som omverdenen kan ha tillit til. Eierne eller deres representanter bestemmer om regnskapene skal revideres. Hvem som skal gjøre det og hvordan revisjonen eventuelt skal utføres, sies det ingenting eller lite om. Det er heller ingen sanksjoner ved brudd på reglene, noe som for så vidt er naturlig ettersom de ikke har forpliktende innhold.

I velorganiserte rettsstater pålegges revisjonsplikt for å sikre tredjemenn en uavhengig bekreftelse av fremlagt regnskapsinformasjon. Med den sterke og ukontrollerte innflytelse eierne i et «exempted company» har over beslutningene som treffes, virker bestemmelser som tillater eierstyrt revisjon temmelig meningsløs.

Oppfølgingen av revisjonsreglene fra selskaps side i «Articles of Association» kan eksempelvis lyde slik:

«The directors *may by resolution call for the accounts of the Company to be examined by an auditor or auditors to be appointed by them at such remuneration as may from time to time be agreed.*

*The auditor may be a member of the Company, but no director or officer shall be eligible during his continuance in office».* (Utvalgets understreking).

Vanligvis bruker utlendinger lokale agenter for å etablere selskap, trustar, e.l. i skatteparadis. I mange tilfeller er bruk av agent obligatorisk. I prinsippet skal det finnes viktige selskapsopplysninger hos selskapets agent. Av særlig betydning er informasjon om identiteten til selskapets eiere på ethvert tidspunkt, forutsatt at agenten har etterlevd «kjenn-din-kunde»-kravet<sup>14</sup>. Et slikt opplysningskrav kan være vanskelig å etterleve for en agent. Er selskapet eid av et annet selskap i et annet skatteparadis, eller hvis eierkjeden går oppover i flere ledd, forutsettes det at agenten har forsikret seg om hvem som er virkelig eier i siste (øverste) ledd – selv om eierne befinner seg i andre lukkede jurisdiksjoner. I praksis er kravet ofte umulig å etterleve, på grunn av sekretessreglene som gjelder i hver enkelt stat. Problemene forsterkes ved hyppige eierskifter i ett eller flere av over-

stående ledd, hvis ikke agenten har gjennomført nødvendige «kjenn-din-kunde»-undersøkelser.

### 3.3.5 Fritak fra plikt til å registrere og offentliggjøre eierskap (aksjonærregister)

I mange ulike sammenhenger kan motparter i en avtale eller en transaksjon ha behov for å vite hvem den andre parten egentlig er, og hvilken økonomisk stilling han er i. Videre er lovligheten av en handling ofte avhengig av hvem som står bak transaksjonen. Eksempler på dette er at de som skal inngå avtaler om kjøp eller salg, ofte ønsker å få informasjon om den andre parts økonomiske stilling. Er motparten et selskap, er det nødvendig å vite hvem som leder og eier selskapet. Hvor befinner ledelse og eiere seg? Hvilken jurisdiksjon hører de til i? Videre har innskytere av egenkapital og fremmedkapital behov for å vite hvem som er potensielle medeiere eller skyldnere. I forbindelse med handel med verdipapirer må partene kunne identifiseres for å avgjøre om det skjer innsidehandel. Et aksjonærregister eller register over eiere inneholder derfor særlig viktig informasjon.

I velregulerte stater er det ut fra slike hensyn som beskrevet over plikt til å føre et troverdig ajourført aksjonærregister, som er tilgjengelig for innsyn fra berørte offentlige og private interesser.

De samme hensyn burde gjøre seg gjeldende for selskaper registrert i skatteparadisene, men der er aksjonæropplysninger underlagt streng konfidensialitet, og forpliktelsene til føring av aksjonærregister kan være noe tilfeldig i «internasjonale» selskaper. I skatteparadis er det nesten alltid slik at eierne kan opptre med stråmenn i selskapsregisteret, gitt at det finnes. Hvem som er virkelig eier, er underlagt strenge sekretessregler. Dersom det i tillegg er anledning til å bruke advokater som stråmenn, vil advokaters taushetsplikt ofte påberopes hvis noen ønsker å vite hvem som står bak selskapet, selv om det ligger langt utenfor enhver beskyttelsesverdig begrunnelse bak advokaters taushetsplikt å innta stråmannsposisjoner for å skjule hvem som er reelle eiere.

Et annet moment er at i skatteparadisenes selskapslovgivning kan identitetsplikten være uklar og tilslørt. I British Virgin Islands Business Companies Act 2004, heter det i article 41 (1): «A company shall keep a register of members containing, as appropriate for the company...» I tillegg listes opp en rekke opplysninger registeret kan inneholde; navn på eierne (members), aksjeform, aksje-

<sup>14</sup> Kjenn-din-kunde er et sentralt virkemiddel i kamp mot hvitvasking. Kravet sier at en person eller et selskap som mottar eller formidler betaling er forpliktet til å vurdere om midlene kan stamme fra ulovlig virksomhet. Forpliktelsen påhviler typisk banker og andre finansinstitusjoner, eiendomsmedglere, forvaltere, økonomiske rådgivere og agenter. Hvis det er mistanke om at midlene stammer fra ulovligheter, skal man melde fra til relevante myndigheter.

klasser, identifiseringsmåter, eierskifter osv. Over-  
treddelse av bestemmelsen kan medføre en bot på  
USD 1000.

Hva som er tilstrekkelig («appropriate») infor-  
masjon fra selskapet er uklart. Avgjørelsen treffes  
av ledelsen, som representerer eierne. Det sam-  
me gjelder plikten til å oppbevare aksjonærregis-  
teret, og hvordan løpende eierforhold skal notori-  
seres og oppbevares. Hvis det først skal være en  
(meget begrenset) sanksjon knyttet til overtredel-  
sen, bør registeret rimeligvis være tilgjengelig for  
kontroll i den jurisdiksjonen der boten kan ileg-  
ges. Noen kontroll av betydning er det som regel  
ikke, og med et stort antall selskaper i hver juris-  
diksjon, er dette heller ikke mulig.

Det heter i samme lov på De britiske Jomfru-  
øyene at aksjonærregisteret må være «in such  
form as the directors may approve»<sup>15</sup>. Men det  
gjelder formentlig bare formen. Om registeret  
oppbevares i papirform eller elektronisk er av  
mindre betydning hvis elektronisk oppbevaring  
gir nødvendig notoritet. Benyttes elektronisk opp-  
bevaring må det gjøres på en måte som gir les-  
bare og troverdige bevis.

Selv om det føres aksjonærregister er informa-  
sjonen om eierskapet konfidensiell opplysning,  
som eventuell bare kan gjøres kjent for tredje-  
menn gjennom rettsanmodning. Det forutsetter i  
realiteten at tredjemenn er kjent med eierforhol-  
dene i utgangspunktet, eller sitter med opplysnin-  
ger som klart indikerer hvem de virkelige eierne  
er. I mot satt fall er det ikke grunnlag for å frem-  
me noen rettsanmodning.

«Internasjonale» selskaper i skatteparadis som  
opptrer med skjulte eierskap, er lite attraktive  
som motpart med uavhengige parter. Er eierfor-  
holdet ukjent eller uklart, er transaksjonsrisikoen  
stor. Slike selskaper er derfor mest egnet til å inn-  
gå avtaler med nærstående parter, hvor samme in-  
teresser opptrer som parter i avtalen. Da er det til  
gjengjeld stor risiko for misbruk, og flytting av  
formue og gjeld til skade for tredjemenn. Særlig  
gjelder dette når midler flyttes over landegrenser,  
og mellom selskaper onshore og offshore.

### 3.3.6 Fritak fra plikten til å oppbevare regnskapsdokumentasjon m.v.

Selskapenes regnskapsplikt henger nøye sammen  
med oppbevaringsplikten. Regnskapene må opp-  
bevares og gi opplysninger om hva som foregår i

<sup>15</sup> Se eksempelvis British Virgin Islands Business Companies  
Act 2004, article 41 (2)

selskapet. Hvis en jurisdiksjon ikke har regn-  
skapsplikt, er det lite hensiktsmessig å pålegge  
oppbevaringsplikt.

I skatteparadisene er det vanligvis ingen plikt  
til å *oppbevare* regnskaper eller annen dokumenta-  
sjon (records). Selskapets styremedlemmer kan  
bestemme om og eventuelt i hvilken utstrekning  
oppbevaring skal skje.<sup>16</sup> I den grad det utarbeides  
regnskaper, referater fra styremøter osv. som øns-  
kes oppbevart, kan oppbevaringen skje hvor som  
helst i verden – etter eiernes ønske.

De fleste selskapene har ingen egen lokal le-  
delse, mens andre krever en lokalt bosatt person i  
selskapets ledelse. Som regel benyttes en lokal  
ansatt hos en «service provider», «Company Re-  
gistrar» eller «Registered Agent» til å gjennomfø-  
re det praktiske arbeidet med utfylling av nødven-  
dige formelle selskapsdokumenter som er nød-  
vendig av hensyn til innkreving av gebyrer ved  
stiftelsen og opprettholdelse av årlig registrering.  
Agenten innehar også – hvis klienten ønsker det –  
«nominee»- eller «trustee»-posisjoner i selskapet.

Selv om selskapet ikke har oppbevaringsplikt,  
har «Company Registrar» eller «Registered  
Agent» oppbevaringsplikt for dokumenter han har  
medvirket til utarbeidelse av. Typisk vil dette  
være referater fra styremøter vedkommende har  
deltatt i.

I alle tilfelle vil den lokale representanten av  
egen interesse ønske å kunne dokumentere hvil-  
ke instruksjoner vedkommende har fått fra klienten,  
og hva vedkommende faktisk har medvirket til,  
dersom det skulle oppstå uenighet om forvaltnin-  
gen av selskapets midler. Paradoksalt nok kan  
dette være viktig for lokale representanter, slik at  
de kan vise til at de *ikke* har medvirket til noe som  
helst, eller at de kun har handlet etter instruksjoner  
fra eieren. Dette er viktig ved pågang og eventuel-  
le søksmål fra tredjemenn.

### 3.3.7 Årsoppgave

De fleste skatteparadis krever at et «exempted  
company» hvert år må utarbeide en årsoppgave  
(«Annual return») som sendes til selskapets agent  
eller lokale representant (dvs. ikke til et offentlig  
selskapsregister).<sup>17</sup> I noen tilfeller kreves det  
også at meldingen må sendes *selskapsregisteret*

<sup>16</sup> Bl.a. i Panama, British Virgin Islands, Seychellene, Belize,  
Liberia, Cook Islands, Nevis, Vanuatu, Bermuda, Bahamas,  
Turks & Caicos, Lebuau.

<sup>17</sup> For eksempel på British Virgin Islands, som har over  
830.000 IBC, gjelder ingen slik plikt.

(Companies Registry), uten å inneholde opplysninger av vesentlig betydning om selskapet.

Årsoppgaven er vanligvis en bekreftelse som består av et enkelt skjema med begrensede opplysninger; om selskapets formål, identiteten til styremedlemmer (dette kan være stråmenn), aksjonærene som også kan være stråmenn, eventuelle endringer i stiftelsesdokumentet, en bekreftelse på at virksomheten kun drives utenfor jurisdiksjonsområdet selskapet er registrert i, osv.<sup>18</sup> I noen jurisdiksjoner skal årsoppgaven også inneholde opplysninger om at ihendehaveraksjer er oppbevart hos en «custodian».<sup>19</sup>

### 3.3.8 Frihet fra plikt til å avholde styremøte lokalt

Det er i de fleste tilfeller et rent praktisk spørsmål hvor styret i et selskap avholder styremøte. Valget treffes ut fra hvor styremedlemmene befinner seg og hvor det er tilgang til nødvendige praktiske fasiliteter. For de fleste selskap er det ingen tvil hvor de hører hjemme. For aktivitetsløse selskap kan dette stille seg annerledes. I visse tilfeller kan stedet for styremøtene avholdelse ha betydning for å avgjøre i hvilken jurisdiksjon selskapet i rettslig forstand skal anses å være tilknyttet. Spørsmålet har stor rettslig betydning i de fleste stater. Etter globalinntektsprinsippet vil både selskaper og fysiske personer som har alminnelig skatteplikt (eksempelvis til Norge), som hovedregel være skattepliktig (til Norge) for all sin inntekt, uansett hvor i verden den er opptjent.<sup>20</sup>

Etter skatteloven § 2-2, 1.ledd har blant annet aksjeselskaper plikt til å svare skatt til Norge «såfremt de er hjemmehørende i riket». Det innebærer at stedet for selskapets stiftelse (registrering) ikke nødvendigvis er avgjørende for hvor selskapet anses som «hjemmehørende», men hvor det ledes fra. Et viktig moment i vurderingen er hvor selskapets effektive ledelse på styrenivå utøves.

Også etter skatteavtalene tillegges stedet for avholdelse av styremøter betydning. En forutsetning for at selskaper skal nyte godt av fritakene etter skatteavtalene, er at det anses å være «resident» i skatteavtalens forstand i en av statene som er part i avtalen (jf OECDs modellavtale artikkel 4). Stedet for selskapets effektive ledelse på styre-

nivå tillegges betydning i vurderingen. I den grad selskaper basert i skatteparadis skal anses «resident» må følgelig selskapets effektive ledelse anses å være i vedkommende skatteparadis.

Det er uvanlig å regulere i selskapslovgivningen hvor styremøte skal avholdes. Selskapet må selv kunne avgjøre dette ut fra hva som er praktisk. Men dersom styremøtene *ikke* avholdes lokalt, kan det få konsekvenser for hvor selskapet skal anses som hjemmehørende både i selskapsrettslig og i skatterettslig forstand. Virksomheter som etableres i andre land enn skatteparadis har normalt lokal driftsmessig tilknytning. Man velger stiftelsesland ut fra hvor man ønsker å drive virksomhet.

Skatteparadisenes lovgivning avviker fra andre lands lovgivning i det at den slår fast at det *ikke* er nødvendig å avholde styremøte innenfor jurisdiksjonsområdet.<sup>21</sup> Det betyr at hvor et «internasjonalt» selskap holder styremøter har ingen lokal rettslig betydning for skatteparadisene.

Selv om det ikke er krav om lokale styremøter, kan eierne selvsagt velge å gjøre det, selv om det ofte er svært kostbart og upraktisk. Fritaket for hvor et selskap holder styremøter illustrerer – i kombinasjon med de andre fritakene redegjort for foran – tydelig at etableringer i skatteparadis i hovedsak er en registreringsforretning.<sup>22</sup>

Sekretessereglene er i denne sammenhengen viktig fordi omverdenen blant annet ikke får kunnskap om hvem som eier selskapene, hvor styremøtene avholdes, og hvor selskapene reelt styres fra. Ved promotering av skatteparadisbaserte selskaper overfor omverdenen, er det derfor nyttig å presisere i loven at lokalt avholdte styremøter ikke er nødvendig – også gitt kostnadene det kan føre med seg. Et krav om at styremøter må avholdes lokalt – for eksempel i et fjernliggende skatteparadis – ville i mange tilfeller vært et vesentlig hinder mot selskabetableringer.

Skatteparadisbaserte selskaper bygger på forutsetninger som er vanskelig å forene med skatteavtalenes tilknytningskrav. Mangelen på reell aktivitet og tilknytning gjør det vanskelig å forklare hvorfor skatteparadisregistrerte «exempted companies» skal anses som hjemmehørende i skatteparadis i skatteavtalens forstand, med mindre

<sup>18</sup> Se Cayman Islands Companies Law (2004 Revision), section 187.

<sup>19</sup> Se Cayman Islands Companies Law (2004 Revision), section 187.

<sup>20</sup> Se Zimmer l.c s 23.

<sup>21</sup> Se eksempelvis BVI Business Companies Act 2004, section 126 (1).

<sup>22</sup> Enkelte skatteparadis krever at det må være minst ett lokalt styremedlem. Det genererer lokale inntekter. Samtidig har lokale styremedlemmer posisjoner i flere hundre selskaper, og det er grunn til å reise spørsmål om hvilken realitet styrevet har i slike tilfeller.

man utelukkende legger formaliteter til grunn. Forutsetningsvis skal det ikke foregå lokal virksomhet i slike selskaper dersom selskapene skal oppnå fritakene. Når det heller ikke er nødvendig å avholde styremøter lokalt, eller å ha lokale styrerepresentanter, er den lokale tilknytningen i praksis tilnærmet fraværende. Som regel brukes de kun som skjulested, eller til gjennomstrømming av midler knyttet til virksomheter som foregår i andre jurisdiksjoner, hvor også eierne bor og oppholder seg.

### 3.3.9 Adgang til å redomisilere selskapet

Av forskjellige grunner kan eierne ønske å flytte selskapet og aktivitetene som drives til en annen jurisdiksjon (migrasjon). Som regel er det forretningsmessige grunner bak beslutning om flytting. Manglende lønnsomhet, sviktende marked, høyt kostnadsnivå, behov for omstrukturering av aktivitetene, politisk ustabilitet etc. kan gjøre det påkrevet med tiltak fra ledelsens side – herunder flytting. Slike hensyn gjør seg sjelden gjeldende for «exempted companies», hvor det ikke foregår aktivitet av betydning lokalt.

Dersom et selskap skal avvikles i en jurisdiksjon, tilsier hensynet til selskapets kreditorer og andre tredjemenn at dette foregår på ordnet måte. Blant annet må avviklingen og flyttingen bekjentgjøres offentlig, og de som berøres, oppfordres til

å melde sine krav. Fraflytting og/eller avvikling skal ikke være en enkel måte å kvitte seg med etablerte forpliktelser på.

Skatteparadisenes lovgivning er også på dette området avvikende. Mange skatteparadis tillater at «exempted companies» flyttes til annen jurisdiksjon uten avviklingsprosedyrer av betydning. Dette omtales som redomisilering («redomiciliation» eller «company relocation»). De fleste skatteparadisene gir adgang til meget rask flytting av selskaper og andre innretninger, med få, men effektive prosedyrer som sikrer oppfyllelse av selskapets (aktuelle og latente) etablerte forpliktelser. Selskapet overføres formelt til annen jurisdiksjon og slettes fra selskapsregisteret («Company Register») i den jurisdiksjon som fraflyttes.

Selskapets stiftelsesdato, selskapsavtale, vedtekter etc. endres oftest ikke ved redomisilering. Selskapet som selvstendig rettssubjekt endrer heller ikke identitet, men det blir hjemmehørende i en annen jurisdiksjon og underlegges andre myndigheter og domstoler. Dette er egnet til å være særlig skadelig for tredjemenn som berøres, som allerede i utgangspunktet normalt er utestengt fra innsyn og kunnskap om virksomheten og dens eierforhold.

Ved redomisileringen flyttes selskapets dokumenter – i den grad det finnes noen – til den nye jurisdiksjonen. Flyttingen medfører likevel ikke at all informasjon om selskapet fjernes fra den opp-

#### Boks 3.3 Eksempel på bruk av redomisilering mellom skatteparadis

Systemet er sårbart dersom agenter og banker er villige til å slette sine spor etter anmodning fra klienten. LGT-banken i Liechtenstein var klar over at klienten (Lowy-familien) fryktet et skattekrav fra australske skattemyndigheter. Likevel ble banken – etter klientens anmodning – enig med klienten om å «remove evidence of old LGT accounts and transactions». Se Tax Haven Banks and U.S. Tax Compliance, United States Senate, Permanent subcommittee on investigations; 17 juli 2008, s 51. Om banken slettet alle dokumenter vedrørende den gamle kontoen, eller bare sørget for å slette sporbarheten for andre, fremgår ikke av rapporten. Klienten flyttet midlene til andre Foundations og konti innenfor banken. Det viser samtidig at banken var villig til å delta i en hvitvaskingsoperasjon, for å slette spor som skulle vanskeliggjøre eventuell oppdagelse.

Banken fremmet forslag om hvordan tilsløringsoperasjonen skulle gjennomføres, ved å overføre midlene via en konto eid av et gjennomstrømmingsselskap, Sewell Services Ltd på Jomfruøyene spesielt opprettet for formålet. Midlene fra den gamle kontoen gikk inn på Sewells konto og videre som en intern banktransaksjon til kontoen tilhørende nyopprettede Luperla Foundation, som også var kontrollert av Lowy-familien. Fordi midlene ble kanalisert via en internttransaksjon i banken, ble den offisielle forbindelsen mellom klientens konti slettet. Dette er uhyre vanskelig å oppdage for omverdenen, i alle fall uten innsyn i banken. Midlene ført inn i Luperla Foundation ble beskrevet som «inntekt fra en kompleks verdipapirtransaksjon». (Samme rapport s 52)

rinnelige jurisdiksjonen. Selskapets lokale Registered Agent eller Company Agent vil normalt beholde det han har av dokumentasjon. Av særlig betydning er informasjon om hvem som er selskapets «beneficial owner», hvis «kjenn-din-kunde»-kravet følges.

For å kunne imøtegå mulige erstatningskrav m.v. fra klienten, er det i agentens interesse å vite nøyaktig hvilke tjenester han har utført på klientens vegne. Det samme gjelder for banker hvis klienten flytter konti til annen bank. Omfanget av informasjonen som blir igjen, beror derfor blant annet på om og i hvilken grad agenten er informert om selskapet og dets aktiviteter, samt i hvilken grad han har utført tilleggssytelser for klienten; eksempelvis i form av oppgaver som «nominee» eller «director».

Konsekvensene av adgangen til redomilisering og muligheten til rask flytting av selskapet kan være meget store, og påføre dem som berøres store tap og skader. Det bidrar til å redusere eller å hindre muligheten til innsyn og pågang fra tredjemenn eller myndigheter i andre stater.

Når et selskap flytter må de som ønsker innsyn i selskapet, forholde seg til en ny jurisdiksjon og en ny lovgivning. Ny rettsanmodning må fremmes i den tilflyttede jurisdiksjon, med nye og ofte tidkrevende prosedyrer. Omdannes selskapet i forbindelse med flyttingen og splittes i flere rettssubjekter og forskjellige jurisdiksjoner, svekkes reelle innsynsmuligheter ytterligere. Det samme gjelder hvis flere selskaper i en eierkjede flyttes til forskjellige jurisdiksjoner.

Det tar betydelig mer tid å få innsyn gjennom rettsanmodninger (ofte mange år) enn å flytte selskapet til annen jurisdiksjon, som ofte også tillater flytting. Flytting av selskapet kan derfor være en effektiv måte å hindre pågang fra kreditorer, straffansvar, eller tilbakeføring av ulovlig tilegnede midler.

Adgangen til redomilisering må ses i sammenheng med «exempted»-konseptet. Skatteparadisene fører intet tilsyn med selskapenes stilling og drift. Selskapenes aktiviteter berører ikke lokale interesser, som er begrenset til innkreving av gebyrene, og avledet virksomhet knyttet ulike formalprosedyrer i forbindelse med selskapsvirksomheten. Det er eiernes ønsker og behov som tilgodeses. For lokale myndigheter kan flytting være gunstig. De blir i mange tilfeller kvitt en klient som er ettersøkt eller under rettslig forfølging av private interesser eller myndighetene i andre stater.

Et «exempted company» kan også avvikles eller oppløses på andre måter enn ved flytting, eller i kombinasjon med faktisk (i motsetning til formell) flytting. Selskapet kan etableres med begrenset varighet (Limited Duration Companies), slik at det oppløses ved et forhåndsdefinert tidspunkt som kan være tids- eller hendelsesstyrt. Eksempler på hendelsesstyrt automatisk oppløsning eller flytting kan være kreditorpågang, betalingsvanskeligheter, skilsmisser etc.

Et selskap kan også avvikles eller slettes ved å unnlate betaling av årlige gebyrer eller godtgjørelse til lokale Directors eller Company Registrar/ Company Agent. Gebyrene er skatteparadisenes inntektskilde gjennom registreringen. Avregistrering er en følge av mislighold av plikten til å betale gebyrer. Sett fra klientens side er dette ofte ingen trussel, men en effektiv måte å avvikle selskapet på.

### 3.3.10 Nærmere om særbehandlingen av selskaper og lignende innretninger i skatteparadisene

Selskap i skatteparadis kan i utgangspunktet ha hvilket som helst navn. Noen skatteparadis tillater ikke navn som kan føre til sammenblanding med kongelige, eller bestemte finansaktiviteter mv, eller hvis de anses upassende av andre grunner.<sup>23</sup>

Derimot tillates som regel registrering av selskapsnavn med suffix eller forkortelser på forskjellige språk (AS, Ltd, GmbH, Oy, Società per Azioni, AG, AB e.l.).<sup>24</sup> Samtidig inneholder enkelte lover til dels svært detaljerte regler om hvordan forkortelser skal utformes, eller hvilke forkortelser som skal brukes i visse situasjoner.<sup>25</sup>

Enhver stat har frihet til å bestemme hvilke bokstaver i alfabetet et selskaps suffix kan eller skal inneholde, men alternativene er neppe tilfeldig valgt. De samsvarer med suffixer som benyttes ved selskapsetableringer i andre stater. Det er uklart hvilke legitime grunner som tilsier at man eksempelvis på British Virgin Islands, eller Seychellene kan stifte selskaper med den norske for-

<sup>23</sup> Eksempler på hva som kan være utelukket er navn som inneholder betegnelser som «Chamber of Commerce», «building society», «royal», «imperial», eller «bank», «insurance» mv, hvis dette ikke er forenlig med virksomheten som drives, og slik virksomhet krever samtykke. Se Cayman Islands Companies Law (2004 Revision), section 30

<sup>24</sup> Se for eksempel Seychellene (International Business Companies Act, 1994, section 11 (1), som i tillegg til loven (Part II) lister opp ca 40 selskapsbenevnelser og forkortelser. Se også BVI Business Companies Act 2004, section 17 (1) (d).

<sup>25</sup> Se BVI Business Companies Act 2004, Division 3.

kortelsen for aksjeselskap AS som betegnelse/suffix.

Handelsforbindelser og myndigheter i andre stater er ofte skeptiske til å gjennomføre transaksjoner med selskaper registrert i skatteparadis. Årsaken er blant annet at sekretessreglene og problemene med å få innsyn i hva som foregår i selskapene, og hvem som står bak. Suffix som tilslører hvor selskapet er registrert kan da bidra til at selskapsnavnet, og derved heller ikke selskapet og transaksjoner med selskapet, tiltrekker seg oppmerksomhet.

Konsekvensen er at selskapets navn (logo) ikke forteller hvor det faktisk er registrert. Tvert i mot gis det inntrykk av at selskapet er registrert i et «respektabelt land» med ordinær regulering av selskaper. Dette er egnet til å skape uklarhet – spesielt hvis et norskregistrert og et skatteparadisregistrert selskap eksempelvis har nøyaktig samme navn, noe det finnes eksempler på.

I tillegg til tilslørende navn kan selskapene også operere med «virtuell adresse», som regel i respektable onshore-stater. Da skjuler man effektivt utad hvor selskapet faktisk er registrert. Samtidig kan eierne vise til at de ikke gjør noe ulovlig, fordi dette er tillatt etter lokal lovgivning. Men det bidrar til å forlede både medkontrahtenter og offentlige myndigheter til å tro at selskapet er registrert i en annen jurisdiksjon enn det faktisk er.

### 3.3.11 Utvalgets merknader

Utvalget vil presisere at det er fullt lovlig å etablere virksomheter i skatteparadisene, og at det kan være legitime grunner til å gjøre det. De som stifter et selskap i et skatteparadis, men bor i andre stater, må bare overholde alle lovpålagte eller avtalefestede opplysningsplikter der de bor eller har sine forpliktelser.

Samtidig medfører sekretessreglene – i vid forstand – at bruk av selskaper i skatteparadis gir svært gode muligheter til opptre anonymt og skjule hva selskapene har av inntekter, gjeld og formue. Utvalget kan på en rekke punkter vanskelig forstå hvilke legitime grunner som tilsier at skatteparadisene skal lovfeste fritaksordninger for selskaper som bare skal virke i andre stater, samtidig som selskapene – deres eierforhold og virksomhet – skal undergis streng taushetsplikt. De legitime grunnene til å benytte skatteparadisenes tjenestetilbud krever verken rigorøse sekretessregler eller omfattende fritaksordninger.

Utvalget vil fremheve at manglende transparens er en betydelig usikkerhetsfaktor ved skatte-

paradisenes lovgivning, som påfører offentlige og private interesser i andre stater store skadevirkninger. Erfaringen har vist – blant annet gjennom en rekke straffesaker, offentlige undersøkelser, konkurser m.v. – at strukturene som skatteparadisene tillater har vært instrumentelle ved mange forskjellige grove former for kriminalitet. Dette er særlig uakseptabelt fordi selskapene forutsetningsvis bare skal drive virksomhet i andre stater, hvor eierne bor, virksomheten foregår, og selskapet reelt drives fra.

Selv om eierne på generelt grunnlag kan vise til at dette er lovlige ordninger i den jurisdiksjonen der selskapet er registrert, inntreer skadevirkningen i andre stater hvor virksomheten i realiteten foregår. Særlig sårbare er utviklingslandene, som i liten grad har nødvendige ressurser til å forfølge dem som skjuler midler i skatteparadisene. Det finnes en rekke eksempler på at diktatorer og statsledere i utviklingsland har skjult meget store ulovlig ervervede midler i skatteparadisene.

Utvalget er kjent med at sekretessreglene forsvares med behov for å beskytte bemidlede personer mot utpressing etc. Det er vanskelig å tillegge slike begrunnelser vekt. Rikdom er utpressbar fordi den er synlig, og kan under enhver omstendighet ikke oppveie de mange og store skadevirkningene sekretessreglene fører med seg.

Etter Utvalgets oppfatning er noen fritaksordninger særlig skadelige. Dette gjelder fraværet av informative selskaps- og regnskapsregistre, praktisering av rigorøse sekretessregler, fritak fra regnskaps- og oppbevaringsplikt, samt adgangen til rask redomilisering. Slike regler og ordninger medfører i sum at det er svært vanskelig – ofte umulig – å få tilgang til troverdige opplysninger om hva som foregår i selskapene og hvem som er reelle eiere. Dette gir grunn til å stille spørsmålstegn ved seriositeten og tilliten til store deler av virksomheten som foregår i skatteparadisene. Tilnærmede nullskattevilkår bidrar i kombinasjon med forholdene påpekt over å påføre spesielt utviklingsland stor skade (jf. kapittel 5 og 6).

Utvalget vil videre peke at skattefriheten som skatteparadisene fremhever som legitim konkurranseparameter, i realiteten ofte er skattefrihet for midler som skulle vært beskattet i andre stater. Det bør ikke aksepteres at selskap gis residensstatus i forhold til skattemyndigheter i en jurisdiksjon hvor selskapet ikke har reell virksomhet. Etter Utvalgets syn er dette ikke utøvelse av selvråderett, men uakseptabel inngripen i andre staters selvråderett.

### Boks 3.4 Scandinavian Star og miljøkriminalitet til havs – bruk av lukkede jurisdiksjoner for å unndra seg erstatningsansvar og straff

*Ice Bay:* Den 17. oktober 2005 bordet den norske kystvakten fiskefartøyet Elektron mens den drev ulovlig omlasting av fisk til lasteskipet «Ice Bay». Saken er godt kjent gjennom media fordi Elektron satte kursen mot Murmansk med norske fiskeriinspektører om bord. Kapteinen på Elektron ble senere tiltalt for frihetsberøvelse ved en domstol i Russland, men ble frikjent. Norske myndigheter fant at rederiet som eide Elektron var tomt, dvs. rederiet hadde solgt Elektron og hadde ingen eiendeler. Dermed var det i realiteten ikke mulig å stille noen til ansvar for ulovlig fiske eller for frihetsberøvelsen i norsk rett.

«Ice Bay» unnslopp kystvakten etter at Elektron var blitt bordet 17. oktober. Den 11. oktober 2007 ble det oppdaget at skipet «Ice Bay» befant seg utenfor Senegal – nå under navnet «Cliff», og var på vei mot Guineagulfen. Norske myndigheter varslet ghanesiske myndigheter. Da fartøyet anløp Tema havn i Ghana, tok myndighetene beslag i fartøyet. Ghanesiske media meldte at det var blitt oppdaget alvorlige brudd på landets fiskerilovgivning. Ifølge artiklene hadde skipet bedrevet fiske i ghanesisk jurisdiksjonsområde for så å importere fisken til Ghana for salg på det lokale markedet. For dette lovbruddet var påtalemyndigheten i Ghana i ferd med å utferdige et forelegg på bortimot to millioner USD. Saken fikk en uventet vending da Ghanas Fiskeriminister Gladys Asmah under et besøk i Tema havn oppdaget at havnemyndighetene i landet hadde latt skipet gå uten å ha betalt forelegget. Ghanesiske myndigheter har opplyst at fartøyet på det tidspunktet var registrert i Kambodsja, et land som fører minimal kontroll med skip og eiere som ønsker å registrere skip i landets skipsregister. Eier av fartøyet var Nord Shipping Company Ltd, Belize. Ghanesiske myndigheter har ikke forfulgt saken videre. I dag heter fartøyet Aquamarin, seiler under St. Kitts Nevis og har eierselskap i Ukraina. Fartøyet har en del aktivitet i Mauritania. Hvorvidt eierne er de samme eller om fartøyet reelt sett har blitt solgt til et nytt firma er det vanskelig å vite.

*Flaggskifte:* Den norske kystvakten bordet 29. juni 2006 et fartøy merket med navnet «Joana» og som førte flagget til staten São Tome. Kystvakten var imidlertid kjent med at skipet før innseiling til Aveiro i Portugal, lørdag den 14. januar 2006, skiftet flagg fra staten Togo til staten Guinea. Etter avgang fra Aveiro den 15. mai 2006 skiftet fartøyet tilbake til flagg fra staten Togo. Den 22. mai 2006, i internasjonalt farvann ('Smutthavet'), skiftet fartøyet flagg fra staten Togo til staten São Tome. Ved det sistnevnte skiftet av flagg skiftet fartøyet samtidig navn fra 'Kabou' til 'Joana'.

Et skip kan ikke skifte flagg under fart eller i anløpshavn, unntatt ved reelt eierskifte eller reell registreringsendring. Et skip som bryter med denne bestemmelsen, kan likestilles med skip uten nasjonalitet. Det var manglende nasjonalitet som var grunnlaget for at norske myndigheter kunne tvinge fartøyet til land.

Myndighetene identifiserte en rekke brudd på fiskerilovgivningen, herunder ulovlig maskevidde i trålen og manglende loggføring av fangsten. Rederiet og kapteinen ble ilagt bøter på henholdsvis NOK 300.000 og NOK 50.000. Myndighetene fant aldri ut hvem som eide rederiet. Det er imidlertid mistanke om at skipet reelt sett eies innenfor et konsortium med flere båter som har brutt fiskerilovgivningen. Hvis man hadde kunnet stadfeste et slikt eierskap, kunne man innført sanksjoner mot rederiet og ikke bare den enkelte båt. Norske myndigheter har imidlertid ikke klart å fastslå faktisk eierskap.

*Scandinavian Star:* Natt til 7. april 1990 brøt det ut brann på fergen Scandinavian Star. Skipet var på vei fra Oslo til Fredrikshavn. 158 mennesker døde i brannen, og én person døde to dager senere på grunn av skader påført under brannen. Senere ble det fastslått at skipet hadde mangler og at sikkerhetsbestemmelsene ikke ble fulgt. En dansk statsborger stod fram som reder og eier bak skipet. Endelig eierskap er imidlertid ikke blitt fastslått. Skipet var registrert på Bahamas. Det er begrunnet mistanke om at et amerikansk selskap (SeaEscape Cruises Ltd) var den reelle eieren av Scandinavian Star. Hvis de etterlatte hadde fremmet en erstatningssak mot selskapet i USA, kunne de kanskje ha oppnådd betydelig høyere erstatningssum enn gjennom dansk rett. De fleste pårørende aksepterte imidlertid et forlik om erstatningen, og det kom aldri til noen erstatningssak mot SeaEscape Cruises Ltd.

Disse sakene viser hvordan eiere av rederier bruker lukkede jurisdiksjoner til å sikre seg mot å bli stilt til ansvar for kriminalitet i forbindelse med sjøtransport og fiske. I maritime næringer har man i tillegg et problem med at mange flaggstater (dvs. land der skipet er registrert) i realiteten ikke fører kontroll med at data knyttet til skip i deres skipsregistre er korrekte. Skip kan omregistreres på få timer uten å inspiseres av representanter for flaggstaten. Mange flaggstater, som tilbyr registrering uten kontroll, er ikke lukkede jurisdiksjoner. Til en viss grad er det de samme statene som går igjen både i forbindelse med beskatning, hvitvasking og manglende oppfyllelse av forpliktelsene som flaggstat.

Utvalget er kjent med at enkelte skatteparadis har innført enkelte regler som pålegger regnskapsplikt for enkelte typer selskaper, begrenset skatteplikt, samt implementering av anti-hvitvaskingsregler (blant annet «kjenn-din-kunde»-kravet). De tilfellene Utvalget har sett på, etterlater tvil om en del av skatteparadisene reelt sett implementerer dette regelverket gjennom oppfølging og kontroll med etterlevelsen.

«Internasjonale» selskaper i skatteparadis som ikke har oppbevaringsplikt, eller som kan oppbevare regnskapene hvor som helst i den grad det frivillig føres regnskaper, er etter Utvalgets oppfatning lite egnet som motpart i forretningsforhold, fordi transaksjonsrisikoen er stor.<sup>26</sup> Slike selskaper er derfor mest egnet til å inngå avtaler med nærstående parter som har kontroll med hva som faktisk foregår i selskapet, samt for å holde eiendeler og gjeld som befinner seg i og gjelder rettsforhold i andre stater. I begge tilfellene er det betydelig fare for misbruk.

Utvalget vil peke på at sekretessreglene og selskaps-/truststrukturene, både samlet og hver for seg utgjør svært skadelige elementer i den globale økonomien og for utviklingslandene spesielt. Effektive mottiltak forutsetter at det gjennomføres betydelige endringer både når det gjelder strukturene og sekretessreglene.

Utvalget kan vanskelig se legitime grunner til at noen stat skal kunne etablere denne form for sekretessebelagte fritaksordninger for selskaper som utelukkende, eller i det alt vesentlige, berører andre staters borgere og rettsforholdene i andre stater. Et velfungerende globalt marked er avhengig av mellomstatlig lojalitet. Ingen stat bør etter Utvalgets oppfatning tjene på ordninger som påfører andre stater skadevirkninger og derfor må sikre at aktiviteten skjules for offentlige og private interesser.

### 3.4 Truster – Hva er en trust?

En *trust* er en formuesmasse der den *formelle og legale eier* av midlene («trustees» eller forvalterne), har forpliktet seg til gjennom avtale å råde over formuen til beste for de som etter *stiftelses-*

<sup>26</sup> Dette gjelder i utgangspunktet også for store multinasjonale selskaper, som ofte har mange datterselskaper i en rekke skatteparadis. Slike selskaper er vanligvis børsnoterte, og er underlagt bl.a. børs- og regnskapslovgivningen i den staten morselskapet er registrert. Likevel medfører bruken av datterselskaper i skatteparadisene at det i realiteten er umulig for noen enkeltstat å få full oversikt over virksomheten som foregår i konsernet.

*grunnlaget* (stiftelsesavtalen eller trustavtalen/«trust deed»), er utpekt til å nyte godt av trustens midler («*beneficial owners*» eller *benefisielle/tilgodesette eiere*). Man sier gjerne at forvalterne formelt holder eiendomsretten til formuesmassen under tillit (on trust) og til beste for de tilgodesette.

Et selskap med begrenset ansvar, og en trust, er på vesentlige punkter forskjellige. Eierne av et selskap kontrollerer og råder over selskapet som *benefisielle eiere*. De har full kontroll over selskapet gjennom selskapsorganene – på egne vegne. De kan disponere over selskapet til egen fordel i samsvar med selskapslovgivningens bestemmelser. Blant annet kan de selge eller avvikle selskapet, og ta ut lønn, lån eller utbytte, i den grad selskapets økonomiske situasjon tillater det.

Det særegne ved en trust som rettslig instrument er at den skiller mellom *formelt eierskap* «legal (title) ownership», som holdes av en eller flere forvaltere («trustees»), og de som er *berettiget til å nyte godt av dens midler* («equitable ownership», «beneficial ownership» eller «interests»). Forvalternes eierrådighet utøves derfor ikke på egne vegne, men «on trust» – i samsvar med stiftelsesforutsetningene – på *benefisientenes* vegne. De som har rett til trustens midler, er normalt (men ikke alltid) andre enn dem som har formell rettslig rådighet over midlene.

I tankegangen bak truster er tillit og forpliktelse helt avgjørende elementer. Forholdet mellom forvaltere og *benefisienter* bygger på fire elementer:

1. Det er rederlighet og rettferdighet («equitable»),
2. det gir *benefisientene* rettigheter til formuesmassen,
3. forvalterne («trustees») pålegges forpliktelser,
4. forpliktelsene er etter sin natur et *betroelsesforhold*.

Sammenlignet med norske juridiske innretninger, er truststrukturen uvant og noe vanskelig å forstå. Særlig virker forholdet mellom *legalt* og *benefisielt eierskap* fremmed og lite logisk hvis målsettingen er å skape klare og forutsigbare representasjonslinjer mellom aktørene i trusten, og i forhold til omverdenen.

#### 3.4.1 Rettslige egenskaper ved trusten

*Benefisientene* kan være identiske med stifterne, eller personer stifterne ønsker å tilgodese. Trustmidlene kan være tilført midler av stifterne ved



stiftelsen, eller ved senere overføringer. Men trusten kan også være overdratt og/eller tilført midler fra andre etter stiftelsen.

Hvis stifterne ønsker det, kan det innsettes en «protector» eller «enforcer» som mellomledd mellom forvalterne og benefisientene. Dette er særlig betrodde personer, som skal føre kontroll med forvalterne opptrer i samsvar med trustavtalen til beste for benefisientene.

Selv om forvalterne *formelt* eier trustens midler, inngår midlene ikke i deres egen formuesmasse. De er ikke skattepliktig for midlene, som heller ikke kan angripes av deres personlige, enkeltfølgende kreditorer, eller av boet om forvalterne personlig går konkurs.

Er trusten riktig konstruert, skal trustmidlene ikke inngå i benefisientenes private formuesmasse før de formelt mottar utdelinger, i samsvar med trustavtalen og stiftelsesforutsetningene. De blir skattepliktig for mottatte midler, som også kan angripes av deres kreditorer.

Dette har betydning i flere sammenhenger: Utsikt til fremtidige utdelinger inngår normalt ikke i benefisientenes bo, forutsatt at benefisientene ikke har kontroll over trusten. I perioden fra midlene er gyldig overført til trusten, men før gyldig utdeling til benefisientene er foretatt, lever trustmidlene sitt eget liv med selvstendige rettigheter og plikter. En trust er likevel ikke et eget rettssubjekt, i motsetning til for eksempel en norsk stiftelse, som er selveiende.<sup>27</sup>

Forvalternes formelle eierskap er lik eierens, men begrenset av innholdet i trustavtalen. De skal ved forvaltning av trustens midler «...*have all the same powers as a natural person acting as the beneficial owner of such property*».<sup>28</sup> Forvalterne kan kjøpe og selge trustens eiendeler, pantsette dem eller stille kausjon, ta opp lån på vegne av trusten eller låne ut trustens midler, beslutte utdelinger mv, såfremt dette ligger innenfor myndigheten etter trustavtalen. Trustavtalen kan eksempelvis bestemme at forvalterne må innhente samtykke fra andre (for eksempel en protector eller enforcer), før de utøver sin myndighet på bestemte områder, eller i alminnelighet.<sup>29</sup>

Utad er eierrådigheten over trustmidlene formalisert med forvalternes navn i eiendomsregistrene (fast eiendom), i aksjonærregistrene (aksje-

bevis), i forhold til bankene (bankkonti) etc.<sup>30</sup> Ettersom trusten ikke er selveiende, kan den normalt ikke være part i et søksmål.<sup>31</sup> Forvalterne innehar det legale eierskapet og kan reise sak eller saksøkes på vegne av trusten. Dette er en naturlig følge av at de er tildelt den rettslige eierrådighet over midlene. Etterlever forvalterne ikke trustavtalen, er dette mislighold overfor benefisientene.

Selv om forvalteren opptrer med eierens formelle rådighet over trustmidlene, ivaretar de ikke egne interesser, men opptrer på vegne av og til beste for benefisientene. Forvalteren skal «...*exercise the trustee's powers only in the interests of the beneficiaries and in accordance with the terms of the trust*».<sup>32</sup>

Reiser forvalterne søksmål har benefisientene søksmålsrisikoen; dvs. alle positive og negative konsekvenser av søksmålets utfall. Benefisientene bærer også den kommersielle og markedsmessige risikoen for verdiendringer i formuesmassen, som følge av skiftende konjunkturer eller feilinvesteringer fra forvalternes side. Forvalterne kan ikke beslutte utdelinger til seg selv, med mindre det følger av trustavtalen, eller de selv også er oppført som benefisienter.

Forutsetningen er at de ikke på noen måte direkte eller indirekte har kontroll over utdelingene; dvs. at de verken direkte eller indirekte kan påvirke om, når og hvor mye forvalterne skal dele ut av midler. I misbrukstilfellene vil denne forutsetningen ikke holde. Underliggende realiteter viser ofte at benefisientene har den reelle kontrollen og instruksjonsmyndigheten over trustmidlene, selv om formelle dokumenter som vises omverdenen sier noe annet.

Hvis stifteren eller innskyteren av trustmidlene også er benefisient (eventuelt sammen med familien), må trusten anses som en form for selvpålagt rådighetsbegrensning av egen eller familiens formue (selvbåndleggelse). Da vil trustmidlene normalt anses som benefisientens egne, og inngå i boet hans, selv om forvalterne har vid diskresjonær rådighetsrett.

### 3.4.2 Bruk og misbruk av truster

Trustformen har etter hvert fått betydelig utbredelse også utenfor stater som bygger på anglosak-sisk rett.<sup>33</sup> Truster kan benyttes til mange lovlige

<sup>27</sup> Se bla Hayton, Kortmann and Verhagen s 30, som i kommentaren til Hague Trust Convention slår fast at en trust «has no legal personality», i motsetning til selskaper og foundations.

<sup>28</sup> Se Trusts (Jersey) Law 19884, Section 24 (1).

<sup>29</sup> L.c Section 24 (3).

<sup>30</sup> Se Pearce and Stevens s 137.

<sup>31</sup> Se Luganolovent § , og Luganokonvensjonen art 5 sjette ledd.

<sup>32</sup> Se for eksempel Trusts (Jersey) Law 1984, Section 24 (2)

og nyttige formål. Misbrukstilfellene er sprunget ut av mulighetene som byr seg. Virkningene av det formelle skillet mellom forvalterne og benefisientene forutsetter at benefisientene ikke har kontroll over forvalterne. Kontrollerer benefisientene forvalterne direkte eller indirekte, anses benefisientene som eiere av trustmidlene. Dette beror på faktum i den aktuelle saken.

Sekretessereglene hindrer som regel mulighetene til å avdekke underliggende realiteter. De som har rettslige krav mot benefisientene har som regel ikke kjennskap til trustmidlene eller mulighet til innsyn i de virkelige rådighetsforholdene. Nødvendige innsynmuligheter forhindres av sekretessereglene i skatteparadisene.

Stifterne kan ha gode og legitime grunner for å opprette en trust, dvs. skille ut midler som forvaltes av personer de har tillit til, til beste for de(n) som tilgodeses, uten at stifterne eller de tilgodesette har innflytelse over forvaltningen. Trustformen er blant annet et virkemiddel for å sikre de tilgodesette tilganger til og en rettferdig fordeling av trustmidlene, fordi rådigheten er overlatt til en uavhengig og upartisk forvalter. Det kan forhindre at det mellom benefisientene (for eksempel arvinger) oppstår strid om forvaltning og utdelinger. Dette skaper klarhet og ordnede forhold. Oppfyller man informasjonspliktene som pålegges i hver enkelt stat, er rådighetsutøvelse gjennom truster uproblematisk.

I misbrukstilfellene er det som regel vesentlig å holde trustens *eksistens* hemmelig. Hvis utenforstående likevel skulle få kjennskap til dens eksistens, og ønsker å vite hvem som står bak og kontrollerer trustmidlene, er det også viktig å skjule de *reelle rådighetsforhold*. Utad gis det inntrykk av at benefisientene ikke kontrollerer trusten. Det er viktig for å kunne hevde at trustmidlene ikke eies og kontrolleres av benefisientene, med de konsekvensene det har for opplysningsplikt som gjelder eierskap og rådighetsforhold. Etter de underliggende realiteter har benefisientene likevel full kontroll over trustmidlene. I de tilfellene opptrer forvalteren bare etter instruks fra benefisientene.

Måten benefisientene kontrollerer trusten på, er ofte svært vanskelig å oppdage for omverde-

nen. Særlig gjelder dette hvis de ytre formalitetene som regulerer trusten er andre enn rådighetsforholdene etter de underliggende realiteter. Indikasjonene på avvik er som regel lite synbare.

Det har formodningen mot seg at noen overlater store formuer til en juridisk innretning i et lukket skatteparadis, hvor forvalterne tilsynelatende har ugjenkallelig og full rettslig rådighet, og samtidig kan fraskrive seg ansvar for forvaltningen. Stifterne og/eller benefisientene kan beholde kontrollen på måter som ikke er synlige for omverdenen.

Forvalterne skal etter trustavtalen tilsynelatende være uavsettelige, og gitt ugjenkallelig, diskresjonær myndighet til å råde over trustmidlene. I realiteten kan stifterne og/eller benefisientene likevel beholde full kontroll. Forvalterne kan eksempelvis ved utnevnelsen undertegne et udatert oppsigelsesbrev, som oppbevares av stifterne og/eller benefisientene, og gjøres effektivt (dvs. dateres av benefisientene) hvis og når det blir nødvendig å bli kvitt forvaltere som ikke gjør det de blir bedt om.

Forvaltere som opptrer med slike ordninger, kan etter omstendigheten rammes for brudd på hvitvaskingsbestemmelsen, hvis vilkårene ellers er oppfylt.<sup>34</sup> Indikasjoner på at forvalterne har liten avgjørende innflytelse, til tross for at trustavtalen sier noe annet, kan følge av ansvars plasseringen. Ugjenkallelig og uinnskrenket rådighet tilsier at forvalterne er ansvarlige for at trustavtalen følges til beste for benefisientene. Dersom forvalterne til tross for råderetten har fraskrevet seg ethvert ansvar for disposisjonene de foretar, indikerer det klart at forvalternes rådighetsutøvelse og kontroll ikke er reell.

Enkelte lovverk legger også opp til en slik løsning. Forvalterne kan unnlate («shall not be required») å blande seg inn i («interfer») i forvaltningen av trustmidlene, eller å etterspørre informasjon om underliggende selskaper, eller blande seg opp i hvordan utbytte utdeles. Dette er vanlig i truster som benyttes til misbruksformål.

Selv om forvalternes oppsigelse ikke er formalisert skriftlig, er forvaltere i skatteparadisbaserte truster helt avhengige av tillit. Den får de ikke hvis de ikke imøtekommer klientenes ønsker – selv om de formelt har mulighet til det. Stifterne og benefisientene lager ofte et «ønskebrev» (letter of wishes), som inneholder ønsker til forvalterne – i motsetning til instruks. Ønskebrevene følges i praksis alltid, hvis de ligger innenfor ram-

<sup>33</sup> Går man tre-fire tiår tilbake i tid, var etablering av selskaper og truster i skatteparadis forbeholdt få og velstående personer – gjerne skipsredere som var fortløig med internasjonale handel og juridiske innretninger. I dag benyttes skatteparadisene av langt flere, både av selskaper og personer med store og små formuer. Antallet øker raskt. Årsaken er økt globalisering, hyppigere reisevirksomhet, velutviklet informasjons- og kommunikasjonsteknologi, og ikke minst sterk markedsføring fra tilretteleggere.

<sup>34</sup> Se for norsk rett straffeloven § 317.

men av trustavtalen. Dette skal være en grei rettesnor for forvalternes disposisjoner, men medfører tilsynelatende ingen binding. Det er «suggestions» i motsetning til «instructions».

Formålet kan også være å skape *tilsynelatende* klarhet. Trustens eksistens holdes da ikke skjult, men omverdenen gis *åpent* det feilaktige inntrykk at benefisientene ikke har kontroll over trustmidlene.

### 3.4.3 Trustformen og opplysningsplikter overfor private og offentlige interessenter

De fleste stater har en rekke privat- og offentligrettslige informasjonsplikter for egne borgere. Dette omfatter blant annet plikt til å opplyse om inntekts- og formuesforhold til ligningsmyndighetene, kreditorer, verdipapirmarkedet i bestemte situasjoner osv.

Spørsmålet er hvilket innhold opplysningsplikten har om rollen som benefisient i trust. Dette avhenger av hvordan trusten er utformet.

Uten offentlig registrering av trust og trustenes benefisienter er det normalt vanskelig for skattemyndigheter og andre aktører å oppdage de verdiene som ligger i en trust. I misbrukstilfellene vil en trust i et skatteparadis normalt ikke direkte eie eiendeler eksempelvis i land som ikke er skatteparadis. Trusten vil ofte være øverste ledd i en selskapsstruktur med «exempted companies». Underliggende selskaper i skatteparadisene kan igjen eie selskaper i land som ikke er skatteparadis. Benyttes trust i kombinasjoner med ett eller flere «exempted companies», må man gjennom flere lag med uoversiktlige strukturer for å avdekke underliggende eier- og rådighetsforhold.

I praksis vil eierrådigheten utad ikke fremstå åpent når trusten er opprettet i et skatteparadis. Trusten bygger på en privat avtale som ikke registreres i noen offentlig registre. Unntak er rene veldedige stiftelser. De er uten interesse for denne utredningen. Trusten er så anonym som stifteren ønsker å gjøre den. Er forvalteren i tillegg advokat, blir det gjerne hevdet – ofte uriktig – at trustens forvaltning i tillegg er underlagt advokatens taushetsplikt.

Som regel ønsker også forvalterne anonymitet. Det er flere ulemper med å bli oppført som «eiere» i offentlige registre i stater utenfor skatteparadisene, med de konsekvensene det kan få i forhold til tredjemenn, eller i form av mulig brudd på hvitvaskingsbestemmelsene etc. Ofte har de også lite kunnskap om hva som egentlig foregår

ved forvaltningen av underliggende verdier, og hva de egentlig består av, noe som skaper frykt hos forvalterne for at midlene kan forvaltes på måter som kan skape problemer for de formelle eierne.

### 3.4.4 Diskresjonære trust

Av særlig interesse fra misbrukssynsvinkel er såkalte diskresjonære trust. I diskresjonære trust har forvalterne diskresjonær frihet til – uten instruks fra benefisientene – å avgjøre hvordan trusten skal forvaltes, innenfor rammen av stiftelsesdokumentet (trustavtalen).<sup>35</sup>

Et sentralt spørsmål er hvordan en diskresjonær trust, og skillet mellom forvalternes formelle eierskap og benefisientenes reelle eierskap til trustmidlene, skal vurderes i forhold til eiendomsrettsbegrepet og informasjonspliktbestemmelsene i norsk rett, i den grad norske borgere er benefisienter til en trust i et skatteparadis. Svaret beror blant annet på om *benefisientene* er fratatt rådigheten i slik grad at de ikke kan anses å eie eller kontrollere trusten, og om de faktisk er begunstiget på en måte som gir rimelig sikker forventning om tilgang til trustmidlene. Fortielse av utdelinger eller fordeler som *er* tilgodesett en person hjemmehørende i Norge, vil normalt anses som fullbyrdet overtredelse av flere bestemmelser om opplysningsplikt.

Utdelinger fra diskresjonære trust kan etter trustavtalen med alle tillegg være konstruert på mange forskjellige måter. Selv om forvalterne har diskresjonær frihet ved rådighetsutøvelsen, er friheten (betydelig) begrenset av skrevne og uskrevne avtalereguleringer.

Det ligger i trustkonstruksjonen en grunnleggende føring; forvalterne har i utgangspunktet bare formell eierrådighet over trustmidlene. Rådigheten utøves ikke på egne vegne, men på vegne av benefisientene (on trust) – innenfor rammen av trustavtalen.

Den formelle rådigheten (innenfor rammen av trustavtalen) må være tilnærmet fullstendig, uinnskrenket og ugjenkallelig, dersom benefisientene skal kunne hevde at de ikke har kontroll over trustmidlene. Men fortsatt er det bare benefisientene som har krav på utdelinger fra trusten.

De viktigste skrevne begrensningene i forvalternes rådighet ligger i selve trustavtalen. Normalt er forvalterne selv ikke benefisienter, og kan heller ikke tildele seg selv fordeler fra trustformuen – verken direkte eller indirekte. Utpeker

<sup>35</sup> Se Thomas and Hudson (2004): *The Law of Trusts* s 28

trustavtalen eksempelvis personene A, B og C som benefisienter, er dette avgjørende for *hvem* forvalterne kan utdele midler til. Forvalterne står da ikke fritt på dette vesentlige punkt.

I tillegg til spesifiserte personer eller grupper, vil ofte en allmenntilgjengelig organisasjon være innsatt som benefisiert. I utgangspunktet skulle da forvalterne stå fritt til å velge om utdelingene skal gå til veldedige formål, eller til en eller flere av personene A, B eller C. Slik er det i praksis ikke. Det er vanlig å innsette en veldedig organisasjon som benefisiert. Det gir inntrykk av tilsynelatende gode formål ved opprettelsen. Samtidig er det fortsatt noen tilgodesette til trusten dersom de øvrige benefisiertene skulle falle fra, eksempelvis som følge av ulykker eller uforutsette begivenheter, eller for å gi inntrykk av at formålet med opprettelsen er videre enn bare å tilgodesette en eller flere utvalgte personer.

I praksis utdeles det i slike tilfeller ofte ingen eller helt ubetydelige midler til veldedige formål. Når stifteren (eller senere innskyter av midlene) og hans familie er innsatt som benefisienter, er det de som mottar den alt vesentlige del av utdelingene. Innsetting av en veldedig organisasjon som en av flere benefisienter, medfører ikke at trusten anses som en veldedig trust («charitable trust»). Veldedige trustar opprettes for å dekke genuint veldedige formål, og er underlagt en helt annen form for offentlig kontroll også i skatteparadisene.

Diskresjonære skatteparadisbaserte trustar skaper i sum stor uklarhet: Det er dels på grunn av sekretessreglene som forhindrer tilgang til avgjørende informasjon om trustens eksistens og rådighetsforhold. Dels reiser den rettslige klassifikasjonen av trusten også betydelige problemer når spørsmålet om benefisiertenes rådighet skal avklares faktisk og rettslig der de bor eller er hjemmehørende.

### 3.4.5 Andre trustformer

Det finnes flere typer trustar,<sup>36</sup> navngitt ut fra hvilket formål trusten har, eller hvilke forpliktelser forvalterne er pålagt, eller hvem som er begunstiget osv. Som eksempler kan nevnes: «protective

trusts», «express trusts», «implied trusts», «resulting trusts», «constructive trusts», «private trusts», «public trusts», «purpose trusts», «asset protection trusts», «sham trusts», «illegal trusts» etc.

De ulike betegnelsene kan virke forvirrende, og flere betegnelser er «populærformer» som angir karakteristiske trekk ved enkelte trustar, uten at navnene i seg selv har rettslig betydning for klassifikasjonen. Det synes ikke å være noen generell enighet om hvordan trustene skal klassifiseres.

Enkelte trustar er i likhet med diskresjonære trustar særlig egnet til å misbrukes.

«Cayman Islands Star Trust» (STAR-trust) er en ny og sofistikert trustform, som ble etablert på Caymanøyene i 2001 og er omtalt i «Part VIII» i «the Trusts Law» fra 1997 (2001 Revision).<sup>37</sup> Lovven gir adgang til å stifte både «non-charitable purpose trusts» og «asset protection trusts». Formålene er ikke begrensede, men synes snarere å være utvidende i forhold til alternative trustformer. Alle former for trustar kan etableres som STAR-trust – for å tilgodesette enkeltpersoner, eller ulike formål, eller kombinasjoner av disse.<sup>38</sup>

En STAR-trust omfatter både «trust» til en fullmakt eller bemyndigelse («trust of a power»), og «trust» til en eiendom («trust of a property»)<sup>39</sup> «Trust» til en fullmakt foreligger «... if granted or reserved subject to any duty, expressed or implied, qualified or unqualified, to exercise the power or to consider its exercise».<sup>40</sup> Kontrollen over trustmidlene ligger i fullmakten. Den omfatter også administrasjons- og disposisjonsfullmakter.<sup>41</sup> Karakteristisk for denne trustformen er den spesielle myndigheten som er gitt forvalterne, som kan treffe beslutninger om forvaltning av trustmidlene uavhengig av benefisiertenes ønsker. Det medfører – i alle fall tilsynelatende – at benefisiertene ikke har kontroll over trusten.

«Virgin Islands Special Trust» (VISTA) 2004 er en annen nyutviklet trustform som er egnet til misbruk og tilslørte rådighetsforhold. Ved å plassere en trust som øverste ledd i strukturen har trustforvalterne formelt legal råderett og kontroll over aksjene i underliggende selskaper, herunder beslutninger om drift og utdelinger fra disse. For

<sup>36</sup> Om forskjellige trustformer se bl.a. til Hayton, D. and Marshall, C. (2005): *Commentary and Cases on the Law of Trusts and Equitable Remedies* Hayton s 36 flg, Pearce, r. and Stevens, j. (1996): *The Law of Trusts and Equitable Obligations* s 92-94, 313 flg, 625 flg mm. Se også Harry Veum i *Revisjon & Regnskap* 1997 nr 6 (s 278-282) og nr 7 (s 350-355), som gir en enkel innføring i trustformen.

<sup>37</sup> Special Trusts (Alternative Regime) Law, 1997 (STAR). I referansene (sections) nedenfor benyttes henvisningene til tilleggsloven, og ikke de som benyttes etter inkorporeringen i PART VIII i Trust Law fra 1997.

<sup>38</sup> Se Thomas and Hudson, s 1292.

<sup>39</sup> Se STAR Section 2 (1) og Section 6.

<sup>40</sup> Se STAR Section 2 (2).

<sup>41</sup> Se STAR Section 2 (1).

å skape nødvendig distanse mellom forvalterne og benefisientene benyttes gjerne diskresjonære trustar, som forutsetningsvis skal gi forvalterne betydelig frihet til å råde over trustmidlene uten annen overordnet styring enn den som følger av trustavtalen.

Dette kan være et problem for benefisienter som ønsker å beholde kontrollen over underliggende selskaper og samtidig oppnå fordelene av å ha en diskresjonær trust som øverste ledd i eierkjeden. For å unngå at benefisientene skal anses som eiere av trustmidlene, må skillet mellom legalt og benefisielt eierskap være absolutt. Det betyr at benefisientene ikke kan instruere forvalterne.

Nødvendig distanse anses etablert gjennom det diskresjonære elementet, dvs. den selvstendige rådighetsretten forvalterne har innenfor rammen av trustavtalen. I motsatt fall vil benefisientene anses å kontrollere trustmidlene. Er skillet derimot tilstrekkelig etablert har forvalterne kontroll også over underliggende selskaper.

I 2004 innførte British Virgin Islands ny lovgivning som skulle løse «problemet» med at kontroll over trusten også medførte kontroll over underliggende selskaper.<sup>42</sup> Løsningen – beskrevet som lovens primære formål – besto i å åpne adgang til å opprette trustar, der trustforvalterne fratras myndighet og innflytelse over underliggende selskaper.<sup>43</sup> Unntak skal bare gjelde i spesielle tilfeller. Hvis benefisientene bestemmer noe annet, eller forvalterne må gripe inn av hensyn til benefisientenes interesser. Det betyr at forvalterne (trusten) formelt anses som eiere av trusten, men ikke har rådigheten over underliggende selskaper. En slik ordning gjør det relativt enkelt for de som har rådigheten over underliggende selskaper å opptrre som de ønsker uten å fremstå som eiere utad.

Enkelte trustinnretninger designes på en måte som er vanskelig å forstå. Logiske selskapsrettslige og forretningsmessige hensyn tilsier at krav om klarhet og oversikt bør inngå som vesentlige elementer ved utformingen. Skatteparadisene åpner for trustetableringer som tillater tilslørende strukturer, med beskjedne reguleringer og plikter («exempted trusts» i ulike varianter).<sup>44</sup> I disse tilfellene kan det være vanskelig eller umulig for omverdenen, som ikke har innsyn, å vite hva trustmidlene består i, samt hvem som egentlig

kontrollerer eller mottar midler fra trusten. Det er vanskelig å se legitime grunner til at skatteparadisene skal utvikle slike strukturer, som skal virke utelukkende eller i det vesentlige i andre stater.

### 3.4.6 Redomilisering av trustar

En rekke skatteparadis gir vid adgang til redomilisering eller migrasjon av trusten (for eksempel til et annet skatteparadis) hvis det anses hensiktsmessig. Dette skjer ved å flytte trustee-posisjonen til en annen jurisdiksjon. Trustformuen flyttes ikke. Den befinner seg i underliggende selskaper – som i prinsippet kan være spredt over hele verden. Dette er effektivt i misbrukstilfellene, hvor formålet er å skjule det reelle eierskapet og rådighetsforholdet.

Ettersom trustar ikke registreres offentlig noe sted, kan trustee-posisjonen flyttes uformelt mellom ulike jurisdiksjoner. Men fortsatt vil lokale agenter som har utført trustee-funksjoner, eller andre oppdrag for trusten, som regel beholde dokumentasjon som viser hva de har mottatt av ønskebrev, instruksjer, eller utført av disposisjoner over trustmidlene, eller foretatt av beslutninger.

### 3.4.7 Fritaksordninger

Trustar er normalt fritatt for skatteplikt, regnskapsplikt, oppbevaringsplikt m.m, i likhet med «exempted companies». Fritaket gjelder ikke for genuint veldedige trustar.

### 3.4.8 Utvalgets merknader

Utvalget vil peke på at det er problematisk at trustar ofte ikke registreres i noe sted, samtidig som de gjerne utgjør øverste ledd i en kjede av underliggende selskaper. Mulighetene til å misbruke trustene til å tilsløre eier- og rådighetsforholdene er mange og kompliserte å fange opp. Misbruksmulighetene ligger i selve truststrukturen, som sammen med sekretessreglene gjør det vanskelig å avdekke både underliggende faktum og trustens virkelige rettslige regulering.

Særlig problematisk er truststrukturer som tilslører at benefisientene reelt kontrollerer trusten, mens den formelle reguleringen (uriktig) tilsier at forvalterne har full og uinnskrenket rådighet i samsvar med trustavtalen. Etter Utvalgets syn er trustene minst like egnet for misbruk som selskap med begrenset ansvar, hvis de er tildelt de samme fritakene.

<sup>42</sup> Se Virgin Islands Special Trusts Act, 2004 (VISTA) [Gasetted 6 nov 2003].

<sup>43</sup> VISTA 2004, Section 3.

<sup>44</sup> Se bl.a. Cayman Islands Trusts Law (1998 Revision), Part IV

### 3.5 Samvirke mellom tilslørende strukturer i skatteparadis og andre stater

---

I misbrukstilfellene vil skjulte strukturer i skatteparadisene ofte samvirke med tilslørende mekanismer i andre stater. Formålet er da å operere via skatteparadisbaserte strukturer, uten at det skal fremgå direkte overfor omverdenen.

Selskaper og truster i skatteparadisene har ofte liten tillit i andre stater, som følge av sekretessreglene i vid forstand. Tilknytningen til selskap i skatteparadisene kan tilsløres på flere måter. Det er for eksempel foran vist til at mange skatteparadis tillater bruk av selskapssuffixer hentet fra andre stater.

Det er også vanlig å benytte virtuelle adresser og maildrop-tjenester. Virtuelle adresser medfører at selskapet utad kan opptre med en offisiell adresse i et finanssenter i et land som ikke er skatteparadis. Ofte brukes adressen til en kontorbygning hvor de som er lokalisert i bygningen har spesialisert seg på denne type tjenester. Alle som henvender seg til selskapet, får kontakt med et sentralbord som presenterer seg fra den virtuelle adressen. Selskapets brevark m.m. benytter denne adressen, som også har referanse til e-post, telefonnummer mv. som ikke identifiserer jurisdiksjonen selskapet er registrert i. Post til og fra selskapet ekspederes alltid via den virtuelle adressen, slik at omverdenen ikke får vite hvor selskapet egentlig er registrert. Ved telefonisk henvendelse kommer prefix i det virtuelle selskapets jurisdiksjon opp på displayet, og henvendelser videreformidles derfra til selskapets rette eiere, som ikke er i det skatteparadis selskapet er registrert, men der eierne bor eller permanent oppholder seg. Formålet er å tilsløre både at selskapet er registrert i et skatteparadis, og ofte hvem de reelle eierne er og hvor de bor. Denne formen for tilsløring er skadelig hvis det er viktig at kundene har behov for kjennskap til og kontakt med hvem de reelle eierne er.

Alternativt kan man registrere et nærstående selskap i et «respektabelt» land, som benyttes som gjennomstrømningsselskap for transaksjoner for å skjule bakenforliggende strukturer i skatteparadisene.

Denne formen for tilsløringer er mulig blant annet fordi det virkelige selskapet og deres eierforhold holdes skjult i skatteparadisene.

### 3.6 Skatteparadisene sekretessregler og grunnleggende menneskerettigheter

---

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 4. nov. 1950 (EMK), inneholder en rekke artikler som skal sikre «alle» eller «enhver» mot overgrep, tap og skader. Også materielle verdier er beskyttet, selv om de står i en noe annen stilling enn vern av liv og helse. Se blant annet første tilleggsprotokoll av 20. mars 1952. Ofre for en rekke former for økonomisk kriminalitet er således i prinsippet beskyttet av rettighetskatalogen i konvensjonen.

Skatteparadisenes sekretessregler – i vid forstand – fungerer ofte som rettsfornektelse for dem som påføres tap og skader, uavhengig av om dette er offentlige eller private interesser.<sup>45</sup> De som påføres negative virkninger, får ikke tilgang til nødvendige opplysninger som gjør det mulig å ivareta egne interesser. Konsekvensene er at tapenes eksistens, årsaksforhold eller omfang ikke avdekkes, og at ulovlig fratatte midler ikke kan repatrieres.

Det ligger i Menneskerettighetskonvensjonens system at de som klager statene inn for Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg (EMD), må uttømme nasjonale rettsmidler før klagen tas til behandling, jf EMK artikkel 35 nr 1. Retten utvikles gjennom klager, og konvensjonen er dynamisk og skal tolkes i lys av «present days conditions».

Klageberettigede til EMD er i første rekke private individer, men også foretak er beskyttet etter flere artikler i konvensjonen. Stater er klageberettiget etter EMK artikkel 33.

Utvalget vil peke på at menneskeretten gir muligheter til beskyttelse, slik at de som påføres tap og skader på grunn av tilslørende skatteparadisstrukturer, kan sikre sine rettigheter. Det er gjentatte ganger påvist at statsledere i utviklingsland skjuler meget store formuer i flere jurisdiksjoner blant annet i Europa, hvor EMK har sitt virkeområde. Stater som innklages må ha tiltrådt konvensjonen. Konvensjonen er tiltrådt av Europarådets medlemsstater, mens FN-konvensjonene av 16.

---

<sup>45</sup> Det er en rekke klassiske skatteparadis som omfattes av EMK: Jersey, Guernsey, Isle of Man, Gibraltar, Andorra, Liechtenstein, Monaco. Men også stater som ikke oppfattes om klassiske skatteparadis opererer med sekretessregler som skaper store problemer. Dette gjelder bl.a. Sveits og Luxemburg.

desember 1966 har et langt videre geografisk nedslagsfelt.

Videre er det kjent fra en rekke saker at utviklingslandene har hatt store problemer med å få innsyn i flere stater som har tiltrådt EMK. Følgelig har også utviklingslandene – på grunn av sekretessreglene – ofte ingen realistiske muligheter til å tilbakeføre stjålne midler. Utvalget vil påpeke at beløpene som her skjules er enorme i absolutte tall, og enda større relativt til fattigdommen i de statene midlene er stjålet fra.

I den grad formelle og materielle vilkår tillater det, bør utviklingslandene søke å bringe stater som skjuler illegale kapitalstrømmer og stjålne midler, inn for menneskerettighetsorganene.

Utvalget vil understreke at mange menneskerettslige spørsmål er uprøvd. De som lider retts- tap, hindres innsyn, eller hindres repatriering på grunn av rigorøse sekretessregler, kan bare få endelig svar på hvilke rettigheter de har ved å klage respektive lukkede jurisdiksjoner inn for menneskerettighetsorganene.

Utvalget vil oppfordre utviklingslandene til å undersøke hvilke muligheter menneskeretten gir til å fremtvinge rett til innsyn og repatriering av stjålne midler. Det sivile samfunn oppfordres til å bistå utviklingslandene i dette arbeidet. Arbeidet må også omfatte undersøkelse av klagemulighetene som følger av forskjellige FN-konvensjoner.<sup>46</sup>

### 3.7 Særlig om skadelige strukturer utenfor skatteparadis

Utvalget vil peke på at det finnes en rekke eksempler på at den typen skadelige strukturer som er karakteristiske for de rene skatteparadisene også finnes i land som normalt ikke betegnes som skatteparadis. Dette gjelder særlig selskapsstrukturer som er egnet til å inngå i samspill med skatteparadisbaserte strukturer, og i samspill med stater

som har utbygd stort nettverk av skatteavtaler. Skatteavtalene skal hindre dobbeltbeskatning, men kan også misbrukes til såkalt «treaty shopping» ved opprettelse av nærstående aktivitetsløse selskaper.

Flere industristater har innført selskapsformer som er fritatt fra revisjonsplikt, og/eller er ilagt liten eller ingen skatt på begrensede områder. Det finnes opplegg for gjennomstrømningsløsninger som virker slik at skattefundamentet både i kildestaten og bostedsstaten undergraves ved hjelp av et kunstig mellomliggende selskap i gjennomstrømningsstaten.

Nederland er eksempel på det siste, men også andre jurisdiksjoner har innført mer eller mindre aktivitetsløse strukturer som i all hovedsak bare skader andre stater.

Flere andre stater tillater svært skadelige sekretessregler, selv om de ikke kan regnes som klassiske skatteparadis. Eksempler på dette er Belgia, Sveits og Luxemburg. Selskapsstrukturene i Delaware (USA) har også betydelig innslag av skadelige elementer.

Det er også et viktig poeng at misbrukerne av skatteparadisene nettopp bor i land som ikke er skatteparadis. Tiltak for å bekjempe skadevirkningene av skatteparadisenes lovgivning må derfor også iverksettes i andre stater.

Utvalget vil peke på betydningen av at utviklede rettsstater avviker alle ordninger som er egnet til å være skadelige for andre stater. Skatteparadisene viser ofte til slike ordninger som argument for ikke å gjennomføre nødvendige endringer før andre gjør det samme. Eksempelvis viser skatteparadisene ofte til sekretessreglene i Sveits. Så lenge Sveits ikke endrer sine regler, ser skatteparadisene ingen grunn til å gjøre det heller.

Utvalget vil også peke at drivkraften til utviklingen av skadelige strukturer ofte har utspring i velutviklede finanssentra i de store industrilandene. Rådgivere i disse landene bidrar både med generell veiledning ved regelutvikling, samt ved tilretteleggelse av strukturer som er egnet til misbruk.

<sup>46</sup> Se bl.a. Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16 des 1966, med protokoller.

## Kapittel 4

# Effekter av skatteparadis

I dette kapitlet presenterer og drøfter Utvalget argumenter for og imot den typen strukturer som kjennetegner skatteparadisene. Forhold knyttet til beskatning av internasjonale selskap og kapitalbevegelser står sentralt i drøftingen. I tillegg kommer virkninger via tilgang til informasjon om finansinstitusjoner og finansmarkedene.

### 4.1 Negative effekter av skatteparadis

#### 4.1.1 Skadelig skattekonkurranse

Økonomisk integrasjon har gjort det lettere å unngå beskatning i et land ved å flytte mobile skattegrunnlag til andre land. Spesielt har økt kapitalmobilitet gjort det mulig for land å tiltrekke seg kapital ved å tilby gunstige skattevilkår. En velferdsøkonomisk betraktning tilsier at når land konkurrerer om å tiltrekke seg nasjonale skattegrunnlag, vil skattene bli satt for lavt fordi hvert land ikke vil ta hensyn til at det påfører andre land skade. Skatteparadisene har bidratt til å forsterke skattekonkurransen ved å tilby sekretessregler og fiktive residensposisjoner kombinert med «nullskatteregimer». Dette er ikke skattekonkurranse i vanlig forstand, fordi lave skatter er kombinert med lovstrukturer som medfører dyp inngripen i andre lands selvråderett.

Graden av skadelig skattekonkurranse vil i stor grad avhenge av hvor mobilt skattegrunnlaget er. Det har for eksempel vært vanlig å anta at mennesker er mindre mobile enn kapital, og at skattekonkurranse derfor er et større problem for kapitalbeskatningen. Myndighetene kan i prinsippet redusere problemet med konkurranse i kapitalbeskatningen ved å gi retten til å beskatte kapitalgevinst til det landet hvor de som eier kapitalen er bosatt og ikke til landet hvor kapitalen er investert (kildelandet). Derfor har de fleste OECD-land valgt å benytte bostedsprinsippet i skatleggingen, noe som innebærer at skattyter er skattepliktig i det landet hvor hun er bosatt for all inntekt uansett hvor den er opptjent. Dette prinsippet har imidlertid ofte vist seg vanskelig å håndheve fordi

det krever at bostedslandet får informasjon fra kildelandet. Skatteparadisene øker dette problemet fordi de gjennom sin sekretesselovgivning hindrer innsyn til tredjepart.

Skattekonkurranse fører til at nasjonale skattegrunnlag blir mer skattesensitive. Enkelte har fryktet at skattekonkurransen vil lede til et «race-to-the-bottom», hvor skattesatsene blir så lave at land med en stor offentlig sektor må kutte dramatisk i sitt velferdstilbud. Effekten av skattekonkurranse på det generelle skattenivået har imidlertid vært mer begrenset enn man har fryktet. I hovedsak har skattekonkurransen ført til økt skatt på immobile skattegrunnlag og lavere skatt på mobile. Spesielt har man sett et fall i skattene på kapitalinntekt, et fall som har blitt kompensert ved høyere skatter på andre skattegrunnlag.

Slike vridninger i valg av skattegrunnlag har to effekter. For det første påvirker det hvordan skattebyrden fordeles mellom ulike grupper i samfunnet, for eksempel mellom kapitaleiere og lønnstakere. En reduksjon i kapitalbeskatningen fører isolert sett til at kapitaleiere betaler en relativt sett mindre andel av skattene, og at lønnstakere betaler en relativt større andel.

For det andre vil en vridning i sammensetningen av skattene kunne føre til større effektivitetstap ved beskatning dersom redusert kapitalbeskatning blir kompensert ved høyere skatt på andre skattegrunnlag. I den forbindelse er det viktig å fremheve at en viktig innsikt fra økonomisk forskning er at skatter fører til at tilpasningen både i bedriftene og blant arbeidstakerne vris i forhold til hva som ville gitt den mest effektive utnyttelsen av ressursene fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. En skatt på for eksempel arbeidsinntekt kan medføre at lønnstakerne ønsker å jobbe mindre enn de ville gjort uten slik skatt, noe som innebærer et effektivitetstap i forhold til en situasjon uten skatt på arbeidsinntekt. Virkningen på arbeidstilbudet, og dermed effektivitetstapet ved skatt på arbeidsinntekt, vil normalt være større jo høyere skattesatsen er. Det er også slik at ulike typer skatter har forskjellige virkninger, og dermed



også ulike virkninger på effektiviteten i økonomien. Generelt vil det være slik at effektivitetstapet ved skattefinansiering er mindre desto lavere skattesatsene er og desto bredere skattegrunnlaget er. Skatteparadisene bidrar til økt effektivitetstap ved beskatning ved å redusere skattegrunnlaget og dermed tvinge fram høyere skatter på det gjenværende skattegrunnlaget. Det er også grunn til å fremheve at konkurransen om kapital fra skatteparadisene er ekstra skadelig fordi skatteparadisene benytter sekreterie som griper inn i andre lands muligheter for innsyn, og som derved påfører andre land ekstra stor skade. I den forstand driver derfor ikke skatteparadisene skattekonkurranse; de benytter seg av lovstrukturer som griper inn i andre lands selvråderett for å tiltrekke seg kapital.

Kostnadene ved skattekonkurranse rammer alle land, men er større for utviklingslandene, siden de har størsteparten av sine skatteinntekter fra kapital. Det betyr at de i større grad står i fare for å miste skatteproveny og dermed må redusere for eksempel offentlige investeringer. Siden fattige land har en annen struktur på sine skatteinntekter og har et langt større offentlig investeringsbehov enn rike land, rammes de hardere av skattekonkurranse. Se nærmere omtale i kapittel 5.

Skadevirkningene som skattekonkurranse forårsaker, har ledet til en anbefaling om harmonisering eller koordinering av nasjonale skatter som faller på mobile skattegrunnlag.<sup>1</sup> Dette synet er reflektert blant annet i multilaterale initiativer fra OECD og EU på 90-tallet, hvor hensikten har vært å begrense konkurransen om mobile skattegrunnlag.<sup>2</sup> I disse initiativene ligger det også at skadelige mekanismer som sekretessreglene i skatteparadis bør oppheves.

#### 4.1.2 Ineffektiv allokering av investeringer

For samfunnet er verdiskapingen avhengig av at man investerer der hvor avkastningen før skatt er høyest, dvs. der den samfunnsøkonomiske avkastningen er høyest. Private investorer er imidlertid ikke opptatt av avkastningen før skatt, men av avkastningen etter skatt, fordi det er det investor sit-

ter igjen med. Ideelt sett burde skattesystemet være slik anlagt at det blir sammenfall mellom privat- og samfunnsøkonomiske investeringsbeslutninger. Da vil verdiskapingen bli størst mulig. Som påpekt tidligere, påvirker imidlertid skattene investors atferd, og jo større avstand det er mellom privat- og samfunnsøkonomisk avkastning, desto mer vil skattesystemet påføre økonomien et effektivitetstap.

Skatteparadis kan endre investeratferd og dermed øke avstanden mellom samfunnsøkonomisk og privat lønnsomhet. Det kan skje fordi noen investeringer kan tenkes å bli mer lønnsomme etter skatt fordi de kan gjennomføres via skatteparadis. Eksistensen av skatteparadis og lav/null skatt kan bidra til at investeringer som ikke ville blitt gjennomført om de hadde vært skattlagt etter vanlige regler, blir gjennomført likevel. Dermed svekkes den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av de investeringene som faktisk blir gjennomført, og skatteparadisene har ført til lavere verdiskaping for samfunnet totalt sett.

#### 4.1.3 Virkninger av sekretesse

Sekretessreglene innebærer at skatteparadisene lett kan bli gjennomstrømningssteder hvor investorer oppnår anonymitet overfor skattemyndigheter i eget hjemland og eventuelle kreditorer. Dette er lukrativt for jurisdiksjonen fordi man i bytte for null eller svært lav skatt tjener penger via gebyrer eller ved at utenlandske selskaper må bruke lokal kompetanse som stedfortredere og forvaltere. Effekten av slike regler på andre land er at kostnadene ved å begå økonomisk kriminalitet senkes fordi handlingen og utbyttet kan skjules, samtidig som skattegrunnlaget blir mer skattesensitivt. I sum skaper dette kostnader for tredjeland som er svært skadelige.

Som gjort nærmere rede for i kapittel 3, er skatteparadisenes fremste konkurranseparametre at de tilbyr skattemessig tilhørighet uten at investor eller selskapet trenger å ha reell aktivitet, kombinert med instrumenter som hindrer innsyn, kutter forbindelsen til reelt eierskap og sikrer anonymitet slik at man unngår å betale skatt i eget bostedsland. Dette er ikke skattekonkurranse 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. Inntektene fra disse tjenestene er den reelle inntektskilden til skatteparadisene.

<sup>1</sup> Det ligger også et fordelingspolitisk aspekt knyttet til skattekonkurranse fordi hushold med høye inntekter ofte har en større andel av sin inntekt i form av kapitalinntekt enn lavinntektsgrupper. Skattekonkurranse fører dermed til at lavinntektsgrupper kommer dårligere ut enn høyinntektsgrupper når kapitalanskaffene synker.

<sup>2</sup> European Commission 1997 og OECD 1998 (OECD 1998: Harmful tax competition: An emerging global issue. Paris: OECD).

Jurisdiksjoner hvor det ikke foregår noen reell aktivitet og som tilbyr teknologi som fremmer internprising og skatteunndragelse, tilbyr i realiteten investorer «våpen» for å unngå bostedsbeskatning. Dette er ikke formålstjenlig for verdensøkonomien fordi det ikke har noen annen virkning enn å skade nasjonal og internasjonal velferd samtidig som den krenker nasjonale rettigheter til skattegrunnlag. Det å sette opp et «safe house» for å skjule kriminell aktivitet er ikke en akseptabel konkurranseparameter.

#### 4.1.4 Skatteparadisene og finanskrisen

Utvalget vil videre fremheve at den internasjonale finanskrisen som startet i 2007 har blitt forsterket av skatteparadisenes eksistens fordi skatteparadisene påfører det internasjonale kapitalmarkedet ulike typer kostnader.

Finanskrisen ble blant annet forsterket av nye typer finansielle instrumenter og derivater (som for eksempel konverteringen av boliggjeld til omsettelige finansielle instrumenter) som ble lagt i fond lokalisert i lukkede jurisdiksjoner. Bruken av nye kompliserte finansielle instrumenter gjorde det vanskelig for investorer å forstå hvilken risiko-profil man kjøpte, og mangelen på innsyn i fondene fordi de var registrert i lukkede jurisdiksjoner medførte også usikkerhet fordi tredjeparter ikke fikk innsyn i hvilke reelle forpliktelser en motpart hadde.

Finanskrisen har ført til at banker som var regnet som bunnsolide, som for eksempel Carnegie og Lehman Borthers, har gått overende. Slike konkurser har medført at bankene seg i mellom ikke lenger stoler på hverandres soliditet. Denne usikkerheten og mangelen på tillit forsterkes i de tilfeller hvor motparten opererer i jurisdiksjoner karakterisert ved manglende innsyn og regulering. Fordi man ikke har tillit til reguleringssystemet, eller til lokale myndigheters evne til å kontrollere eller støtte selskap som måtte komme i problemer, vil man i en krise søke å avvikle motpartsrisiko mot selskaper som har mange forretninger mot skatteparadisene. Dette er godt illustrert ved at renten på fireukers amerikanske stats sertifikater i en periode i 2008 var nede i null. Alle etterspurte slike sertifikater fordi man visste hvilken risiko man tok. Når usikkerheten var stor nok, var det bedre å låne pengene bort gratis til den amerikanske staten i fire uker enn til en bank som kunne ha forretninger i land der man ikke visste hva som skjedde, og der innsyn og juridisk prosess var vanskelig, og hvor man ikke stolte på

at myndighetene kunne spille den rollen de skal i et moderne finansvesen. Det betyr at det er en ekstra risiko for det internasjonale finansmarkedet at transaksjoner og selskaper opererer i skatteparadisene. Dette er godt illustrert ved at mange finansinstitusjoner under oppseilingen av finanskrisen hadde forpliktelser i sine regnskaper som ikke var bokført, og hvor forpliktelsene, som for eksempel fulltegningsgarantier for spesielle investeringsinstrumenter (såkalte SPV-er eller SIV-er), var registrert i skatteparadis.

Alt i alt har de ulike forholdene som er beskrevet over medført at skatteparadisene har bidratt til informasjonsasymmetrier mellom ulike aktører i finansmarkedene. Det har økt risikopremien på finansielle transaksjoner i det internasjonale finansmarkedet.<sup>3</sup> Det har også bidratt til større svingninger på børsene ved at aktører forsøkte å eliminere motpartsrisiko.

#### 4.1.5 Ulovlig internprising

Det finnes mange analyser av hvordan flernasjonale selskaper flytter konsernoverskudd til lavskatteland gjennom prisingen av konserninterne transaksjoner (se vedlegg 3 for dokumentasjon). Disse studiene viser at det som driver ulovlig prissetting av bedriftsinterne transaksjoner er nasjonale forskjeller i nominelle bedriftsskattesatser.

Det er i hovedsak to metoder et flernasjonalt selskap kan benytte for å flytte overskudd fra et høyskatteland til et lavskatteland. For det første kan selskapet overprise transaksjoner fra lavskatteland til høyskatteland og underprise transaksjoner til lavskatteland. En slik strategi reduserer skattbart overskudd i høyskattelandet og øker overskuddet i lavskattelandet. Den andre strategien er å strukturere den finansielle balansen til et selskap slik at skatten minimeres. En måte å gjøre dette på er ved å finansiere datterselskaper i høyskatteland med gjeld for på den måten å få store gjeldsfradrag i høyskattelandet, samtidig som datterselskaper i lavskatteland finansieres med egenkapital.<sup>4</sup> Et eksempel på dette er den utstrakte bruken av internbanker i flernasjonale selskaper.

<sup>3</sup> For investorer som har foretatt transaksjoner i lukkede jurisdiksjoner har dette vært sett på som individuelt rasjonelt fordi skattebesparelsen har mer enn oppveid for den økte risikopremien. Etter hvert som finanskrisen utviklet seg og investorer skydde risiko, kan det likevel tenkes at selv på det individuelle planet har risikopremien oppveid eventuelle skattefordeler.

<sup>4</sup> Reglene om tynn kapitalisering i den norske petroleumsbeskatningen ble innført for å unngå slike effekter i et skatteregime med svært høy nominell skattesats.

#### Boks 4.1 «The Banana Trade» – eksempel på internprising

Dette er en sak som ble slått opp i den britiske avisen The Guardian 6. november 2007.

Tre amerikanske selskap - Dole, Chiquita og Fresh Del Monte - dominerer verdenshandelen med bananer. Ifølge The Guardian betaler selskapene minimalt med skatt både i produksjonslandene i Latin-Amerika og i de store forbrukslandene i Nord-Amerika og Europa. Alle selskapene har hovedkvarter i USA. Av et samlet overskudd på 1,4 milliarder USD over en fem års periode, betalte de 0,2 milliarder USD eller 14 prosent i skatt. I USA er det 35 prosent skatt på overskudd. Selskapene har alle en rekke datterselskap i klassiske skatteparadis og kanalisierer deler av overskuddet til disse selskapene. Så lenge inntekten ikke tas inn i USA, kommer den ikke til beskatning.

The Guardian har estimert at av 100 GBP i bananomsetning går 12 GBP til utgifter i produsentlandet, 39 til omsetningsleddet i forbruks-

landet, mens det er overskudd på 1 GBP i både produksjonslandet og forbrukslandet. De øvrige 47 GBP går til dekning av følgende:

8 GBP til finansieringskostnader levert fra Luxembourg

8 GBP til kjøp av innkjøpstjenester fra Caymanøyene

4 GBP til selskap i Irland for bruk av varemerke

4 GBP til et selskap på Isle of Man for forsikring

6 GBP til et selskap på Jersey for ledelsesfunksjoner

17 GBP til et selskap på Bermuda for distribusjonstjenester

Myndighetenes muligheter for å kontrollere at de nevnte tjenestene er «riktig» priset er svært begrenset. Internasjonale selskap har dermed mulighet til å kanalisere inntekter dit de ønsker det, og det lønner seg å flytte overskuddet dit skattene er lavest.

Internbanker finansieres med egenkapital. Denne kapitalen låner internbanken ut til bedrifter i samme konsern lokalisert i høyskatteland. På den måten oppnår selskapet gjeldsfradrag i høyskattelandene samtidig som inntektene i internbanken oftest ikke skattlegges.<sup>5</sup> Det er nettopp fordi skatteparadisene har spesielt gunstige skatteregler på kapital rettet kun mot utlendinger at slik skattearbitrasje blir særlig lønnsom.

Flernasjonale selskaper bruker også datterselskaper i skatteparadis som rene holdingselskaper for å oppnå skattekreditt. Siden kapitalinntekter ofte ikke skattlegges i skatteparadisene unngår man løpende skattlegging av overskudd. Det gjør at det er ekstra attraktivt å bruke selskaper i skatteparadis som holdingselskaper.

En annen strategi er å overføre eiendomsretten til merkevarenavn til datterselskaper i skatte-

paradis. Disse selskapene forlanger så royalties på bruken av merkevarenavnet slik at skattbart overskudd i høyskatteland reduseres. Et flernasjonalt selskap kan ha overført slike merkevarenavn til datter i skatteparadis for en svært lav pris eller gratis. I enkelte lands skattelovgivning kan slik overføring av for eksempel merkevarenavn være lovlig. Effekten av at skatteparadisene har skattesatser kun for utlendinger som i praksis er null eller nær null, gjør slike transaksjoner svært attraktive. Men de innebærer også at høyskatteland fratras et skattegrunnlag som de kunne hatt beskatningsretten til, og hvor tapet av skatteinntekt ikke nødvendigvis hadde oppstått dersom skatteparadisene ikke hadde hatt spesielle regler for utlendinger.

Det finnes foreløpig ikke et godt nok datagrunnlag i utviklingslandene som kan etablere hvor stor andel av selskapers overskudd og dermed skattegrunnlaget i utviklingsland som flyttes ut gjennom transaksjoner mellom selskaper i samme konsern. For å få en pekepinn på omfanget har Utvalget bedt en forskergruppe ved Norges Handelshøyskole/Senter for samfunns- og næringslivsforskning om å skrive en statusrapport på omfanget av internprising i Norge. Siden Norge har svært god skattekontroll relativt til utviklingslandene, er hypotesen at hvis det flyttes over-

<sup>5</sup> Verdien av slike transaksjoner kan vises slik: Anta at et morselskap i et høyskatteland med skattesats  $t$  låner  $K$  enheter kapital til rente  $r$ . Dette lånet koster konsernet etter skatt:  $-(1-t)rK$ . Kapitalen brukes som egenkapital i internbanken i skatteparadis som låner pengene tilbake morselskapet. Kostnaden for morselskapet er:  $-(1-t)rK$ . Morselskapet må betale renter til internbanken som tjener:  $(1-t^*)rK$ , hvor  $t^*$  er skattesatsen i skatteparadis (  $t > t^*$  ). Morselskapet har fått tilført  $K$  enheter kapital som det kan plassere i finansmarkedet. Gevinsten er  $(1-t)rK$ . Ved å trekke sammen kostnader og gevinster fås at verdien på transaksjonen er en ren skattearbitrasje gitt ved  $((t-t^*)rK > 0)$ .

skudd ut av flernasjonale selskaper som er etablert i Norge og omfanget er stort, er problemene trolig betydelig større i utviklingslandene.

Studien er oppsummert i vedlegg 3. Den har benyttet norske foretaksdata og avdekket sammenhenger som er konsistente med overskuddsflytting gjennom manipulering av internpriser. Studien finner at flernasjonale selskaper både flytter overskudd ut av Norge og inn til Norge avhengig av hvilke relative skattesatser de står overfor. Det anslås at nettostrømmen går ut av Norge og at provenytapet kan være i størrelsesorden 30 prosent av det potensielle skatteprovenyet fra utenlandske flernasjonale foretak. Studien finner videre at flernasjonale foretak i Norge har en profittmargin som ligger 1,5 til 4 prosentpoeng under sammenlignbare nasjonale foretak. Forskergruppen som har utført studien på Norge mener det må gjennomføres flere studier for å kvalitetssikre funnene, og at forskning på flernasjonale selskaper og skatt er et forsømt område i Norge. Likevel poengteres det at det er grunnlag for å si at det *potensielt* unndras store summer i skatt gjennom overskuddsflytting ut av flernasjonale selskaper i Norge.

#### 4.1.6 Skjevere fordeling av skatteinntekter

Bruk av skatteparadis påvirker også hvilket land som har rett til å beskatte kapitalinntekt og kan føre til en skjevere fordeling av skatteinntekter. Dette problemet er spesielt knyttet til beskatning av kapitalgevinster i selskaper som er registrert i et skatteparadis.

I henhold til internasjonal skatterett har i utgangspunktet både det landet hvor en eier er bosatt (hvis det er en privatperson) eller registrert (hvis det er et selskap) og det landet hvor bedriftene opererer rett til å beskatte kapitalgevinsten. Et stort nettverk av bilaterale skatteavtaler forsøker å løse det potensielle dobbeltbeskatningsproblemet som oppstår fordi mer enn en jurisdiksjon har rett til å beskatte det samme skattegrunnlaget. I disse avtalene er det vanlig å bruke bostedsprinsippet, dvs. at det er det landet hvor eier er bosatt eller registrert, og ikke kildelandet, det landet der inntekten har oppstått, som får retten til å skattlegge.

Tradisjonelt har denne måten å fordele beskatningsretten på blitt rettferdiggjort under henvisning til den sterke koblingen som typisk eksisterer mellom bostedsland og skattebetaler. Dersom en personlig skattebetaler betaler skatt i landet

hvor han eller hun er bosatt, så vil skattebetaleren også nyte godt av det offentlige tjenestetilbudet som skatten finansierer. I tilfeller med juridiske subjekter, som bare er registrert i en jurisdiksjon, forsvinner begrunnelsen for dette beskatningsprinsippet. Et kjennetegn ved skatteparadis er nettopp at det er en minimal kobling mellom skattesubjektet og jurisdiksjonen. I slike situasjoner taler rettferdighetsbetraktninger for at det er kildelandet som bør ha beskatningsretten.

I mange skatteavtaler mellom OECD-land og utviklingsland har man tatt høyde for skattefordelingseffekten av bostedsprinsippet ved å gi kildelandet rett til å ilegge en «withholding tax<sup>6</sup>» opp til et bestemt nivå. Dette systemet sikrer at kildelandet også får en andel av skatteinntektene. I de skatteavtalene som er etablert mellom skatteparadisene og andre utviklingsland er det typisk ikke noe system for en slik withholding tax.

## 4.2 Positive effekter av skatteparadis

Det er i den økonomiske litteraturen anført en del positive forhold knyttet til skatteparadis. Rent prinsipielt kunne man tenke seg at skatteparadis påvirker velferden positivt i (a) land som ikke er skatteparadis, og (b) land som er skatteparadis. Fra den økonomiske litteraturen er det i hovedsak anført virkninger som kun påvirker velferden til skatteparadisene. Disse er det redegjort for under.

### 4.2.1 Gunstig skattekonkurranse

Enkelte har hevdet at det er en underliggende tendens i et politisk system i retning av at skatteinivået settes for høyt. Dette synet bunner i ideen om at politikerne ikke fullt ut er opptatt av å tjene velgernes ønsker, men har private interesser knyttet til et høyere skatteinivå (se for eksempel Brennan og Buchanan, 1980). Et slikt privat motiv kan være ønsket om makt, noe en stor offentlig sektor kan bidra til. I en slik situasjon kan skatteparadisene med sine lave eller helt fraværende skatter bidra til å holde skattene i andre land nede. Dette skyldes at andre land vil miste en del av sitt skattegrunnlag til skatteparadisene hvis de setter skattene for høyt. Skatteparadisene disiplinerer altså politikerne slik at de ikke øker skattene utover det som er ønskelig fra velgernes side.

<sup>6</sup> Det norske ordet er kildeskatt, men det er lite brukt.

#### 4.2.2 Økte investeringer i høyskatteland

Skatteparadis kan bidra til økt aktivitet i høyskatteland. Det er derfor ikke slik at skatteparadisene fortrenger investeringer i høyskatteland. Dette er argumentet til Desai, Foley og Hines (2006). De viser at skatteparadisene kan bidra positivt til økt investeringsnivå dersom investorer kan flytte skattbart overskudd i et høyskatteland til et skatteparadis. Det vil øke den effektive avkastningen på investeringer i høyskatteland og dermed gjøre dem mer attraktive for videre investeringer. Alternativt kan bruken av skatteparadis gi opphav til skattekreditter som også vil senke den effektive skattesatsen på investeringer i høyskatteland. Dernest kan det tenkes at det foregår økonomisk aktivitet i skatteparadis som medfører salg av lavt prisede varer og tjenester (lavt priset fordi disse ikke er skattlagt) til høyskatteland. Slik aktivitet vil også øke avkastningen på investeringer i høyskatteland.

Analysen til Desai, Foley og Hines (2006) bygger på en premiss om at en investor kan foreta reelle investeringer med reelt aktivitetsnivå i skatteparadis. I realiteten har utlendinger som bruker de prefererte skattereglene ikke lov til å investere lokalt, ha lokalt ansatte, eller bruke landets valuta. Premissen for analysen er derfor etter Utvalgets vurdering basert på manglende kjennskap til investorerregler i skatteparadis.

#### 4.2.3 Økonomisk utvikling i skatteparadisene

Dhammika og Hines (2006) studerer hvilke land som blir skatteparadis. De finner at land med politisk stabilitet, et velfungerende rettsvesen, demokrati, lite korrupsjon og et relativt velkvalifisert byråkrati ofte blir skatteparadis. En årsak kan være at det ikke bare er lav skatt som er en viktig attraksjonsfaktor for mobil kapital, men også institusjonelle forhold som gjør at investeringene er sikre, og at finansielle transaksjoner effektueres. Studien viser at skatteparadis er godt organiserte og at konkurransen om kapital skjerper kravene til institusjonell kvalitet og god politikk. Siden institusjonell kvalitet er en viktig faktor bak økonomisk vekst, er konkurransen mellom skatteparadis om kapital med på å bedre deres vekstmuligheter (se Hines, 2004). Hvorvidt denne veksten kommer på bekostning av andre lands vekst, er et tema som ikke diskuteres i denne litteraturen.

Det forhold at et skatteparadis kan utvikle gode institusjoner og at de må ha slike på plass for

å kunne være attraktive investeringssteder, understøttes av Norfund sin begrunnelse for å investere via skatteparadis. Fondet har i korrespondanse med Utenriksdepartementet anført at Mauritius er attraktivt som lokaliseringssted for investeringsfond fordi landet har en forutsigbar lovgivning og en veldrevet banksektor. I sum sikrer dette en kostnadseffektiv håndtering av transaksjoner og lav risiko for investorene. Se omtalen i kapittel 7 nedenfor.

### 4.3 Skatteavtaler og skatteparadis

Et viktig trekk ved skatteparadisene er deres bruk av skatteavtaler. Et nettverk av bilaterale skatteavtaler mellom skatteparadisene og andre land regulerer hvilket land som skal ha rett til å beskatte ulike skattegrunnlag. Ikke minst regulerer skatteavtalene hvilket land som har rett til å beskatte kapitalinntekt dersom eierne av en virksomhet ikke er hjemmehørende i landet hvor virksomheten finner sted.

#### 4.3.1 Bakgrunn

Et grunnleggende trekk ved en suveren stat er dens evne og rett til å skattlegge.<sup>7</sup> Uten muligheter til å trekke inn økonomiske ressurser ville en stat ikke være i stand til å tilby fellesgoder eller omfordele inntekt mellom sine borgere. Økonomisk integrasjon innebærer at deler av verdiskapingen skjer på tvers av nasjonale grenser og skaper situasjoner hvor mer enn et land har mulighet til å skattlegge samme skattegrunnlag. I slike situasjoner er det nødvendig å avgjøre hvilke land som har rett til å skattlegge. Måten dette gjøres på er regulert av den internasjonale skatteretten. De reglene som er nedfelt der, påvirker både mulighetene for å drive en effektiv nasjonal skatteinnkrevning og fordelingen av skatteinntekter mellom land.

Grunnlaget for internasjonal skatterett er folkerettslige regler som legger begrensninger på staters rett til å skattlegge. Hovedregelen er at det må eksistere en relevant forbindelse mellom et land og et skattegrunnlag dersom landet skal ha en legal rett til å skattlegge en person, en transaksjon eller en eiendom. I henhold til internasjonal skatterett kan de forbindelsene som gir et land rett til å skattlegge et skattesubjekt være både

<sup>7</sup> Analysen i denne seksjonen bygger i stor grad på Cappelen (2001).

personlige og økonomiske. To typer personlige tilknytninger er anerkjent som rettslig grunnlag for beskatningsrett. For det første har et land rett til å skattlegge alle sine statsborgere uansett hvor de bor og hvor deres inntekt er opptjent. For det andre har et land rett til å skattlegge alle personer som bor innenfor dets territorium, selv om de ikke er statsborgere. Internasjonal rett tillater også at land beskatter i fravær av en personlig tilknytning dersom det finnes en økonomisk forbindelse enten gjennom lokalisering av økonomisk aktivitet eller økonomiske verdier. Personlig tilknytning, både statsborgerskap og bosted, gir opphav til alminnelig skatteplikt, mens økonomisk tilknytning gir opphav til begrenset skatteplikt. Et land har med andre ord rett til å skattlegge den «globale» inntekten til alle sine statsborgere og alle som har bosted i landet, men kan bare beskatte inntekt som er opptjent i landet i fraværet av en personlig tilknytning. Det er praksis i de fleste land, inkludert Norge, men med et viktig unntak i USA, å fritta statsborgere fra beskatning dersom de lever i utlandet og opptjener sin inntekt i utlandet.

En rekke trekk ved internasjonal skatterett er verdt å merke seg. For det første utgjør ikke egenskaper ved et land, for eksempel at landet er fattig, eller egenskaper ved skattesubjektet, for eksempel hennes betalingssevne, noe rettslig grunnlag for beskatning. Det er bare eksistensen av bestemte tilknytninger mellom landet og skattesubjektet som gir landet en rett til å skattlegge. For det andre er det bare et begrenset sett av slike tilknytninger som gir opphav til beskatningsrett. Historiske forbindelser, for eksempel at en person tidligere har bodd i, eller har vært statsborger i, et land, gir ikke et land rett til å skattlegge. For det tredje gir ikke alle former for tilknytning opphav til samme skatteplikt. Som nevnt ovenfor gir en rent økonomisk tilknytning bare opphav til begrenset skatteplikt, mens personlig tilknytning gir opphav til allmenn skatteplikt. Et siste viktig trekk er at internasjonal skatterett regulerer fordelingen av beskatningsrett mellom suverene land. Andre grupper eller enheter, for eksempel internasjonale organisasjoner, gis ikke rett til å skattlegge.

Mobilitet av individer, produksjonsfaktorer og varer mellom ulike land gir opphav til situasjoner hvor det samme skattesubjektet eller skatteobjektet har tilknytning til mer enn en jurisdiksjon. Økonomisk integrasjon har derfor medført at det vi kan kalle dobbeltbeskatningssituasjoner har blitt mer vanlig. Slike situasjoner fører typisk til at

internasjonale transaksjoner blir beskattet mer enn en gang. Dobbeltbeskatning har bekymret økonomer og politikere fordi det innebærer at inntekt fra internasjonale transaksjoner blir hardere beskattet enn tilsvarende innenlandske transaksjoner, og dette resulterer i mindre handel og ineffektiv ressursallokering. De viktigste tiltakene for å begrense dobbeltbeskatning er et nettverk av bilaterale skatteavtaler. Disse avtalene bygger vanligvis enten på hjemstats-/bostedsprinsippet eller på kildestatsprinsippet. En skatteavtale bygget på hjemstatsprinsippet tar utgangspunkt i at det er skattesubjektets hjemstat som har beskatningsretten. Kildeprinsippet sier derimot at det er landet hvor inntekten er opptjent som har rett til å skattlegge. Kombinasjoner av disse prinsippene er mulig, spesielt er det vanlig å kombinere hjemstatsprinsippet med å gi kildelandet en begrenset rett til å skattlegge via kildeskatt eller «withholding tax». På denne måten deles skatteinntekten mellom de to landene. Valget av internasjonale skatteprinsipper har ulike effekter på fordelingen av sparing og investering mellom land og på kostnadene ved å innkreve skatt.

### 4.3.2 Fordeling av skattegrunnlag

Et viktig etisk spørsmål er hvorvidt disse skatteavtalene fører til en urettferdig fordeling av beskatningsrett. Den grunnleggende moralske ideen i internasjonal skatterett er at det må være en tilstrekkelig tilknytning mellom et land og et skattegrunnlag for å kunne rettferdiggjøre beskatning. Et kjennetegn ved lukkede jurisdiksjoner er imidlertid at det er en minimal kobling mellom skattesubjektet og jurisdiksjonen. Det er typisk svært lite av den økonomiske aktiviteten som faktisk foregår i skatteparadis. I slike situasjoner taler rettferdighetsbetraktninger for at det er kildelandet som bør ha beskatningsretten.

Måten skatteavtaler fordeler beskatningsretten på har liten effekt på fordelingen av totale skatteinntekter mellom to land dersom skattegrunnlagene i de to landene er ganske like, for eksempel med hensyn til eksport og import og med hensyn til utenlandske direkteinvesteringer. I skatteavtaler som regulerer forholdet mellom rike og fattige land og forholdet mellom skatteparadis og andre land er det imidlertid store forskjeller i sammensetningen av skattegrunnlaget. I slike avtaler vil derfor valget mellom kildeprinsipp og bostedsprinsipp påvirke fordelingen av skatteinntekter mellom landene. En skatteavtale basert på et bostedsprinsipp vil åpenbart gi større inntekter til

land hvor kapitaleiere er bosatt og hvor selskaper er registrert enn til kildelandet.

I mange skatteavtaler mellom OECD-land og utviklingsland har man tatt høyde for skattefordelingseffekten av bostedsprinsippet ved å gi kildelandet rett til å ilegge en «withholding tax» opp til et bestemt nivå. Dette systemet sikrer at kildelandet også får en andel av skatteinntektene.

En uheldig effekt av skatteavtalene slik de normalt er utformet er at de reduserer skatteinntektene i det landet hvor inntekten er opptjent (kildelandet). Bruken av sekretessregler og fiktive residensposisjoner gjør samtidig innsynsretten etter skatteavtalene illusorisk. Skatteavtalene bidrar paradoksalt nok til at skatteparadisene blir mer gunstige som lokaliseringssted enn hva tilfellet ville vært uten slike avtaler. Skatteavtalene vil heller ikke påvirke de skadelige strukturene i skatteparadisene. Derfor påpeker Utvalget at skatteavtalene kan føre til mer skade enn gagn med mindre de følges opp med tiltak som reduserer de skadelige strukturene som Utvalget har identifisert. I den forbindelse er det viktig å påse at skatteavtalene ikke bremser videre tiltak mot skatteparadisene.

#### 4.4 Samlet effekt

---

Utvalget kan ikke se at de positive effektene av skatteparadis som er redegjort for ovenfor på noen måte kan kompensere for de skadevirkningene som er identifisert. Faktisk er det slik at de positive effektene av skatteparadis langt på vei kun gjelder skatteparadisene alene og slik sett

ikke ivaretar et helhetssyn. Det er derfor Utvalgets vurdering at skatteparadis påfører andre land tap fordi de svekker skattesystemets evne til å frembringe skatteinntekter og innbyr til internprising, økonomisk kriminalitet og inntektsoverføringer generelt fra høyskatteland til lavskatteland.

Utvalget er ikke i mot at land skal kunne velge egne skattesatser og er heller ikke i mot lave skatter, men vil fremheve at konkurransen mellom høyskatteland og lavskatteland ikke foregår på like vilkår. De aller fleste skatteparadis har et todelt skattesystem med svært gunstige regler for utlendinger og mer normalt skattetrykk for innlendinger. Denne typen diskriminering foregår ikke i samme utstrekning i andre land. I tillegg kombinerer skatteparadisene lav eller ingen skatt med lovstrukturer som hindrer andre land innsyn, og som kutter forbindelsen til reelt eierskap og sikrer anonymitet slik at man unngår å betale skatt i eget land. Derfor er det ikke likeverdig konkurranse skatteparadisene driver med, men en type konkurranse som er direkte rettet mot å skade andre lands økonomi. Det faktum at det foregår svært begrenset reell økonomisk aktivitet i de selskapene i skatteparadisene som tilbys null eller svært lav skatt, understøtter dette synet ytterligere. Skatteparadisene framstår dermed som gjennomstrømningssteder for kapital snarere enn steder som legger forholdene godt til rette for verdiskaping og hvor man reelt investerer i kapital på stedet.

Utvalget vil nedenfor analysere de særlige skadevirkningene av skatteparadisene for utviklingsland.

## Kapittel 5

# Skatteparadis og utviklingsland

Skatteparadis skader både industrialiserte land og utviklingsland, men konsekvensene av de effektene som er beskrevet i kapittel 4 vil være størst i utviklingsland. Det skyldes dels at disse landene er fattige og derfor har større behov for å beskytte nasjonale skattegrunnlag. Dels fordi utviklingsland gjennomgående har svakere institusjoner og dermed mindre mulighet til å håndheve vedtatte lover og regler. Skatteavtaler mellom skatteparadis og utviklingsland bidrar ofte til vesentlig å redusere skattegrunnlaget til utviklingslandene. I tillegg er det enkelte effekter av skatteparadis som primært gjør seg gjeldende i utviklingsland. Mens eksistensen av skatteparadis kan antas å i liten grad ha påvirket de politiske institusjonene i rike land, er det mye som tyder på at de bidrar til å sementere en ond sirkel i utviklingsland der svak institusjonell kapasitet legger til rette for ulovlig kapitalflukt, og der skatteunndragelse og kapitalflukt i neste omgang begrenser utviklingen av institusjoner. Med institusjoner mener Utvalget alt fra rettsvesen og håndheving av lover, til offentlig byråkrati og demokratisk styresett i vid forstand.

### 5.1 Reduserte skatteinntekter

I kapittel 4 ble det vist hvordan skatteparadis øker mulighetene til å unndra seg beskatning. Skatteunndragelsesstrategier som innbefatter bruk av skatteparadis er vanskelige å oppdage, og det kreves kompetente og velfungerende skattemyndigheter for å hindre at disse mulighetene utnyttes. Felles for mange utviklingsland er at de ofte mangler ressurser, kompetanse og kapasitet til å bygge opp og videreutvikle et effektivt byråkrati, og en finner derfor ofte at kvaliteten på skatteoppkrevingssystemet er svakere i utviklingsland enn i rike land. Utviklingslandene har som en følge av dette ofte også begrensede muligheter til å drive grenseoverskridende etterforskning, som er både er tid- og ressurskrevende. Sannsynligheten for at skatteunndragelse blir oppdaget av skattemyndighetene er derfor lavere i utviklingsland. Videre er

disse landene i større grad kjennetegnet av omfattende korrupsjon som svekker kvaliteten på rettsystemet i alle ledd. Dette gjør at konsekvensene for skattepliktige dersom skatteunndragelsen avdekkes er lavere. Skattepliktiges vilje til å betale skatt kan også være lavere i fattige land enn i de fleste rike land. Dette er dels et resultat av historiske, politiske eller kulturelle forhold (Lieberman 2003), og dels et resultat av manglende tillit til offentlige myndigheter som en følge av disses vedvarende misbruk av offentlige midler (Rothstein 2000).

Mulighetene for å kunne utnytte skatteparadis til økonomisk kriminalitet som for eksempel unndragelse av beskatning, er ikke den samme for alle skattegrunnlag. For eksempel har multinasjonale selskaper større muligheter til å bruke skatteparadis for å unndra seg beskatning enn vanlige lønnsinntakere. Problemet med skatteunndragelse vil dessuten være større desto mer konsentrert inntekten er på få hender. I mange utviklingsland bidrar kun noen hundre eller kanskje noen få tusen skattebetalere med storparten av skatteinntektene. I Bangladesh, for eksempel, er mindre enn 1 prosent av befolkningen registrert som skattebetalere. Kun 4 prosent av disse (dvs. mindre enn 0,04 prosent av befolkningen) betaler 40 prosent av skattene, mens 50 prosent av skattebetalerne (mindre enn 0,5 prosent av befolkningen) betaler mindre enn 1 prosent av skattene (Sarker & Kitamura 2006). I Tanzania, med en befolkning på mer enn 35 millioner mennesker, bidrar 286 bedrifter med om lag 70 prosent av de innenlandske skatteinntektene (Fjeldstad & Moore 2008). Ifølge Baer (2002) står 0,4 prosent av skattebetalerne i Kenya og Colombia for henholdsvis 61 prosent og 57 prosent av den totale innenlandske skatteinntekten. Konsentrasjon av skattegrunnlaget på noen få, men ofte svært ressurssterke, hender gjør land mer sårbare for skatteunndragelse gjennom skatteparadis og bidrar dermed til at utviklingsland kan oppleve en større relativ reduksjon i sine skatteinntekter som et resultat av skatteparadis.



## 5.2 Skatteavtaler mellom skatteparadis og utviklingsland

Et viktig trekk ved skatteparadis er at de har inngått skatteavtaler som gir dem rett til å beskatte kapitalinntekt til landet hvor selskapet er registrert eller personen har bosted, mens kildelandets rett til å ilegge en «withholding tax» er sterkt begrenset eller noen ganger lik null. Siden utviklingslandene er netto mottakere av investeringer fra skatteparadisene, fører disse avtalene til en reduksjon i skattegrunnlaget til utviklingslandene.

Man kan spørre seg hvorfor flere utviklingsland frivillig gir fra seg sin beskatningsrett på denne måten. Svaret er trolig at skatteparadisene er i en meget sterk forhandlingsposisjon i forhold til kildelandene. Sekretesselovgivningen og det lave skattenivået gjør at skatteparadisene tiltrekker seg mobil kapital. En stor andel av utenlandske direkteinvesteringer i utviklingsland er kanalisert gjennom skatteparadis, fordi investorene ønsker å utnytte skattefordelene og sekretessen som lukkede jurisdiksjoner tilbyr. Utviklingsland er avhengig av skatteavtalene for å få tilgang til investeringene fra skatteparadisene, direkte investeringer som er sårt tiltrengt for å skape vekst i landet.

Selv om skatteavtalene mellom skatteparadisene er avtaler som er frivillig inngått av to selvstendige land/jurisdiksjoner, er det viktig å vurdere hvorvidt den skjeve fordelingen av skattegrunnlag som disse avtalene innebærer kan forsvares.

To forhold kunne potensielt legitimere at skatteparadisene gis rett til å beskatte de selskapene som er registrert der. Det ene forholdet ville vært at selskapene effektivt sett ble styrt fra disse landene, og det andre forholdet ville vært at en vesentlig del av verdiskapingen skjedde i disse landene. Ingen av disse forholdene synes imidlertid å være til stede.

Skattesystemet for utlendinger i skatteparadis stiller typisk som krav at utenlandske selskaper ikke kan benytte den lokale valuta, og at man heller ikke kan ha lokalt ansatte annet enn lokale representanter på direktør og styrenivå. Se nærmere omtale i kapittel 3 foran. Fra et bedriftsøkonomisk synspunkt gjør slike regler at det er umulig å drive produksjon eller annen type virksomhet av noen størrelse i et skatteparadis hvis man samtidig ønsker skattefordelene som gis til utlendinger. Det er derfor klart at svært lite av verdiskapingen i selskapene som er registrert i skatteparadisene blir skapt der.

Det er også all grunn til at tro at selskapene i hovedsak ikke styres fra skatteparadisene. Fra et bedriftsøkonomisk ståsted er det velkjent at det er viktig å ha oversikt over driften av et selskap gjennom inngående lokal kjennskap til de markedene bedriften investerer i. Derfor er det slik i rike land at direktøren er samlokalisert med deler av virksomheten til selskapene (enten stabsfunksjonene eller stabs- og driftsfunksjonene). I skatteparadis er det vanlig at et fåtall personer er nominert til direktører for hundrevis av selskaper. De samme personene sitter også i styrene til disse selskapene. Selskapene de administrerer er lokalisert i ulike land med ulike kulturer og har stor spennvidde på den type forretningsaktiviteter de deltar i. Slik sett fordrer selskapene ulike krav til teknisk og økonomisk kompetanse, og slike vidt forskjellige kompetansekrav besitter ikke en enkelt person. En annen indikasjon på at den effektive styringen av selskapene ikke skjer fra skatteparadisene er at det ofte ikke foregår styremøter i full skala slik det gjøres i selskaper og konsern i andre land. Slike strukturer indikerer at de lokale representantene er passive stråmenn. Dette kan illustreres ved å se på direkteinvesteringene fra Mauritius til India. Hele 38 prosent av direkteinvesteringene til India i perioden 2006-2008 kom fra Mauritius. Denne kapitalen kanaliseres i hovedsak gjennom selskap som ifølge lovverket på Mauritius ikke kan ha ansatte der. Dette innebærer at kapitalen i realiteten forvaltes av folk som ikke bor på Mauritius.

Slike forhold som over reiser på prinsipielt grunnlag spørsmål om hva som bør kreves for at et selskap skal betraktes som hjemmehørende i et land. Utvalget kjenner til at det på det juridiske feltet er foretatt en slik grenseoppgang. Denne er imidlertid etter Utvalgets mening med på å skape de skadelige strukturene i skatteparadisene. Utvalget mener at det er de reelle økonomiske forholdene som bør legges til grunn for deling av beskatningsrett.

Hjemstatsprinsippet har tradisjonelt blitt rettferdiggjort ved henvisning til den sterke koblingen som typisk eksisterer mellom bostedsland og en personlig skattebetaler. Dersom en personlig skattebetaler betaler skatt i landet hvor han eller hun er bosatt, vil skattebetaleren også nyte godt av det offentlige tjenestetilbudet som skatten finansierer. I tilfellet med juridiske subjekter som bare er registrert i en jurisdiksjon, forsvinner begrunnelsen for dette beskatningsprinsippet. Et kjennetegn ved lukkede jurisdiksjoner er nettopp at det er en minimal kobling mellom skattesubjek-

tet og jurisdiksjonen. I slike situasjoner taler rettferdighetsbetraktninger for at det er kildelandet som bør ha beskatningsretten. Man kan også anlegge det syn at effektivitetstapet som følge av beskatning blir mindre hvis kildelandet har beskatningsretten.

### 5.3 Effekter av reduserte skatteinntekter<sup>1</sup>

Konsekvensene av et fall i skatteinntektene i utviklingsland er mer alvorlige enn i rike land i den forstand at utviklingslandene allerede i utgangspunktet har gjennomgående lave skatteinntekter. Svake statsfinanser er en hovedutfordring i en rekke utviklingsland. Gjennomsnittlig skatteinntang i lavinntektsland var om lag 13 prosent av BNP i 2000 (Baunsgaard & Keen 2005), dvs. mindre enn halvparten av gjennomsnittet på 36 prosent for OECD-landene (OECD 2007). Beregningsgrunnlaget er dessuten lavere siden per capita BNP er mye lavere enn i OECD-landene. En betydelig andel av driftsbudsjettet blir i mange utviklingsland finansiert av utenlandsk bistand, og i enkelte afrikanske land kan denne andelen komme opp i 40-50 prosent. Disse tallene viser at det er store svakheter ved den fiskale basen i mange utviklingsland. Ifølge IMF er en skatteinntang tilsvarende 15 prosent av BNP et «rimelig» minimumsnivå for lavinntektsland for å sikre finansiering av grunnleggende statlige oppgaver som lov orden, helse og utdanning (IMF 2005). Mange utviklingsland ligger langt under dette nivået. En studie av Fox & Gurley (2005) fant at så mange som 44 av de 168 landene som inngikk i studien, hadde en skatteinntang lavere enn 15 prosent av BNP på 1990-tallet. 18 av disse landene ligger i Afrika sør for Sahara.

Rike land har i stor grad svart på utfordringen skatteparadis utgjør ved å legge om skattesystemet i retning av å beskatte mindre mobile skattegrunnlag hardere og mobile skattegrunnlag mer lempelig. Sammenliknet med mer utviklede land vil imidlertid utviklingsland finne det vanskeligere å inndrive alternative skatter, for eksempel av lønnsinntakere. Lav økonomisk aktivitet medfører også at det er få alternative skattebaser. Mangelfull institusjonell kapasitet og omfattende uformelle sektorer forsterker utfordringene knyttet til en effektiv skatteinnkreving. Det er derfor et be-

grenset potensial for å erstatte tap av skattegrunnlag med nye skattegrunnlag. Inntektsbortfallet som følge av skatteparadis vil derfor i stor grad måtte tas ut i form av redusert offentlig økonomisk aktivitet, en aktivitet som allerede er svært lav.

Man kunne tro at reduserte offentlige inntekter som følge av bruken av skatteparadis ble delvis motsvart av økte private inntekter etter skatt, og at reduksjonen i skattenivået i utviklingsland dermed kunne gi opphav til en positiv utvikling av næringsliv og derigjennom bidra til økt økonomisk vekst. Som diskutert i Vedlegg 1 er det imidlertid grunn til å tro at skatteparadis har en negativ effekt også på private inntekter. Det skyldes at skatteparadisene gjør det mer attraktivt med uproduktiv virksomhet, noe som gjør at mindre ressurser anvendes i produktiv virksomhet. Det trekker isolert sett i retning av lavere inntekt og fører i neste omgang til redusert etterspørsel rettet mot produktive entreprenører. Dette gjør det enda mindre lønnsomt å drive produktiv næringsvirksomhet. I sum er nedgangen i den private økonomiske aktiviteten typisk større enn hva privat sektor sparer i skatt ved at skatteparadis benyttes (I avsnitt 5.4 redegjøres det nærmere for denne multiplikatoreffekten). I utviklingsland medfører altså skatteparadisene ikke bare lavere inntekter til det offentlige – det er grunn til å tro at de medfører et fall også i de private inntektene. Det er her ikke noe motsetningsforhold mellom privat og offentlig sektor – skatteparadisene er en ulempe for begge.

### 5.4 Rikdommens paradoks: naturressurser, rent-seeking, og skatteparadis

Land som er rike på naturressurser har i gjennomsnitt de siste 40 år hatt lavere vekst enn andre land. Dette fenomenet kalles ofte rikdommens paradoks og er grundig beskrevet i Vedlegg 1. Det er to hovedgrunner til at studiet av rikdommens paradoks er viktig for å analysere effekten av skatteparadis. Den første er at virkningen av inntekter av naturressurser kan gi opphav til mange av de samme mekanismene som skatteparadis – i særdeleshet at de gir opphav til økonomiske tilpasninger som har det motiv å omfordele eksisterende inntekt i egen favør snarere enn å skape ny inntekt. Den andre er at skatteparadis gjør det lettere for makteliten å skjule at ressursinntektene ikke brukes på en måte som er i den brede befolkningens

<sup>1</sup> I vedlegg 2 "Skattenes betydning for utvikling" er det en mer omfattende fremstilling av dette temaet.

gens interesser. Skatteparadisene medvirker til at slike ressursinntekter har negative snarere enn positive virkninger for et lands økonomi.

Hvis man for eksempel måler et lands ressursrikdom med hvor stor andel av BNP som utgjøres av eksport av naturressurser, er det en negativ korrelasjon mellom ressursrikdom og økonomisk vekst. Rikdom fra naturens side ser derfor ut til å gå sammen med lav økonomisk vekst – mens fattigdom fra naturens side er korrelert med høy økonomisk vekst. En slik korrelasjon innebærer ikke nødvendigvis at ressursrikdom er den egentlige årsaken til lav økonomisk vekst. Det kan i utgangspunktet tenkes en rekke andre forklaringer på en slik korrelasjon. Ny forskning, hvor man forsøker å ta høyde for andre mulige forklaringer på korrelasjonen, viser imidlertid at ressursrikdom faktisk synes å være en årsak til fattigdom (Mehlum, Moene og Torvik, 2006a). Grunnen til at ressursrikdom paradoksalt nok fører til fattigdom, er at mye av samfunnets ressurser i ressursrike land brukes på aktiviteter som primært er rettet mot å omfordele inntekt i egen favør. Slike aktiviteter kalles ofte for rent-seeking i den økonomiske litteraturen fordi aktørene forsøker å sikre seg grunnrente<sup>2</sup> fra naturressurser.

Ressursrikdom er imidlertid ikke en forbannelse for alle land. For samfunn som har velfungerende politiske institusjoner viser forskningen at det ikke er noen negativ korrelasjon mellom ressursrikdom og fattigdom. I land med lite korrupsjon, velfungerende rettssystem, god beskyttelse av eiendomsrett, og høy sannsynlighet for at det offentlige oppfyller sine kontraktforpliktelser, synes ressursinntekter å ha bidratt positivt til vekst. Et annet interessant funn i nyere forskning er at rikdommens paradoks ikke gjelder for demokratiske land med et parlamentarisk system, mens det for land med presidentstyre er en negativ korrelasjon mellom ressursrikdom og økonomisk vekst. Det er uklart hvorfor presidentstyre synes å virke mindre fordelaktig enn parlamentarisme når et land får ressursinntekter. Enkelte fremhever at i et presidentsystem har presidenten isolert sett stor makt men at dette balanseres ved at beslutningene i de folkevalgte organene skjer ved separasjon av makt. I USA er det for eksempel et sentralt punkt i konstitusjonen at man skal sikre en fordeling av makt – ofte referert til som «checks and balances» – i presidentsystemet.

I den senere tid tyder forskning på at mange andre land med presidentstyre i mindre grad har implementert de nødvendige mekanismene som skal sørge for at makten balanseres (se Vedlegg 1). I mange land med store ressursinntekter, spesielt i Afrika, er presidentstyre en styreform som gir en person eller en liten gruppe av personer stor politisk makt. I slike land kan politisk maktmisbruk lettere forekomme, og ressursinntektene kan bli brukt til det som tjener makteliten snarere enn til det som tjener befolkningen.

Den viktigste lærdommen fra rikdommens paradoks er at inntekter som i stor grad faller i fanget på de politiske og økonomiske aktørene i et land, kan ha ugunstige økonomiske virkninger. Dette skyldes at ressurser sløses bort på å få tak i disse inntektene gjennom rent-seeking. Skatteparadis gir, på samme måte som noen former for naturressurser, aktørene i økonomien inntektsmuligheter uten at de skaper noen tilleggsvirksomhet. Rent-seeking fører til at samfunnets ressurser visvaskes fra produktiv verdiskapende aktivitet. En spesielt viktig vridningseffekt er at skatteparadis påvirker hvordan noen private entreprenører velger å bruke sitt talent. Skatteparadis gjør det relativt mer lønnsomt å bruke sitt talent på å øke lønnsomheten til egen virksomhet gjennom å unndra seg beskatning, enn på å øke lønnsomheten gjennom effektiv drift. En slik privatøkonomisk vridning av talent har ikke sitt motstykke i en samfunnsøkonomisk lønnsom vridning, fordi den samfunnsøkonomiske kalkylen må ta hensyn til at det som er spart skatt for den private entreprenøren er redusert inntekt for det offentlige. Igjen kan skadevirkningen bli sterkere i utviklingsland, fordi makten er mer konsentrert og fordi entreprenører og kompetanse her er en mer knapp ressurs. Derfor vil misbruk av slikt talent ha større konsekvenser i utviklingsland.

Det er særlig når økonomiske og politiske aktører har mulighet til å skjule inntektene fra rent-seeking på naturressurser, at rikdom fra naturressurser har skadelige bivirkninger for et samfunn. Skatteparadis gir en relativt lettvinnet mulighet for økonomiske og politiske aktører til å skjule inntektene fra naturressurser. Skatteparadis gjør det dermed mer lønnsomt å være rent-seeker, noe som får flere til å velge rent-seeking og færre til å velge produktiv virksomhet. Flere rent-seekere og færre produktive entreprenører gjør i neste omgang at inntekten til hver produktive entreprenør går ned. Men lavere inntekt av å drive produktiv virksomhet gjør det relativt sett enda mer attraktivt å drive rent-seeking. Det fører til et ytterli-

<sup>2</sup> Med grunnrente menes den ekstra fortjeneste man oppnår ved å eie grunn eller ha rett til å utnytte en knapp naturressurs for eksempel i form av et oljefelt eller en mineralforekomst.

gere fall i antall produktive entreprenører og dermed et fall i inntekten til de som driver produktiv næringsvirksomhet. Det fører igjen til at færre vil drive produktiv virksomhet og flere ønsker å gå over til rent-seeking aktiviteter og så videre. Skatteparadisenes eksistens bidrar altså til å utløse en multiplikatorprosess med et negativt fortegn. Grunnen til at denne prosessen ikke fortsetter «i det uendelige» er at også inntektene til rent-seekerne faller når det blir flere rent-seekere og færre produktive.

Skatteparadis forsterker med andre ord de mekanismene som ligger til grunn for rikdommens paradoks – de gjør det lettere for korruperte politikere og destruktive entreprenører å berike seg på bekostning av samfunnet. Nyere forskning viser som nevnt at det nettopp er land med svake institusjoner og svake politiske systemer som blir rammet av rikdommens paradoks (se Vedlegg 1). Private entreprenører og politikere i denne typen land står overfor private insentiver som ikke samsvarer med det som er det beste for samfunnet som helhet: Kombinasjonen av svake institusjoner og skatteparadis gir korruperte politikere og destruktive entreprenører gode muligheter til å skjule ressursinntektene de tilraner seg.

## 5.5 Skatteparadis og institusjonell kvalitet

De potensielt mest alvorlige konsekvensene av skatteparadis er at de kan bidra til å svekke kvaliteten på institusjonene og det politiske systemet i utviklingsland. Årsaken til dette er at skatteparadis bidrar til at politikere i disse landene kan ha en egeninteresse av å svekke de eksisterende institusjonene. Fravær av effektive håndhevningsorganer medfører at politikerne i større grad kan benytte seg av de mulighetene som skatteparadis gir til å skjule utbyttet fra økonomisk kriminalitet og rent-seeking.

For politikere i land med sterke institusjoner og velfungerende politiske systemer representerer skatteparadis et problem – de har økonomiske skadevirkninger og begrenser offentlige inntekter. Institusjonelle og politiske endringer kan imidlertid begrense disse skadevirkningene. I velfungerende land vil det derfor være naturlig å respondere på de utfordringene som skatteparadis representerer med konkrete tiltak som reduserer skadevirkningene. I utviklingsland vil det kunne være motsatte responser. For politikere i land

### Boks 5.1 Saken mot Suharto-familien<sup>1</sup>

På Transparency Internationals liste over verdens mest korruperte lederne lå president Suharto på topp (jfr. Transparency International Global Corruption Report 2004). Listen anslår at han og hans familie underslo mellom 15 og 35 milliarder USD. I Time Magazine fra 24. mai 1999 anslås det at Suharto-familien samlet hadde aktiva på over 70 milliarder USD.

Suharto gikk av som president i 1998. I 2000 ble han satt i husarrest mens mistanker om korrupsjon ble etterforsket. Han ble senere tiltalt, men saken kom ikke for retten fordi Suharto skal ha hatt en hjernesykdom. Suharto døde i 2008.

Den rettslige forfølgelsen har i hovedsak dreid seg om Suhartos familie og da særlig sønnen Tommy. Guernsey-avdelingen av banken BNP Paribas sendte i 1998 en melding til tilsynsmyndighetene om at de hadde mistanke om ulovligheter knyttet til et innskudd fra selskapet Garnet Investments Ltd. Selskapet var registrert på Jomfruøyene. Det er senere kommet fram at Tommy Suharto sto bak selskapet. Myndighete-

ne på Guernsey stoppet betalinger fra kontoen i BNP. Indonesiske myndigheter anklaget Suharto for korrupsjon og krevde i den forbindelse å få tilbakebetalt 400 millioner USD. Denne saken tapte myndighetene i februar 2009, og det er mulig at Suharto får tilbake kontrollen over midlene på Guernsey.

Tidligere president Suharto saksøkte Time Magazine for artikkelen om korrupsjon. Suharto krevde 93 millioner USD i oppreisning. Denne saken vant tidsskriftet i april 2009. Dommen begrunnes med at tilsvaretsretten var overholdt.

Alt i alt innebærer dette at Suharto mistenkes for å ha underslått større summer enn noen andre i historien. Ingen er imidlertid dømt for disse forholdene og ingen midler er tilbakeført.

Av de eksemplene på storskalakorrupsjon som er gjengitt i denne rapporten, er Suharto-saken den eneste hvor hvitvaskingsreglene ser ut til å ha spilt en rolle for å starte etterforskning og rettsbehandling.

<sup>1</sup> Framstillingen er i hovedsak basert på et upublisert notat av den britiske advokaten Tim Daniel.

### Boks 5.2 Saken mot Arif Ali Zardari<sup>1</sup>

Zardari er nå president i Pakistan. Han var tidligere gift med Benazir Bhutto som i to perioder var statsminister i Pakistan. Zardari har vært tiltalt og dømt for korrupsjon i Pakistan og vært tiltalt for hvitvasking i Sveits og på Man. Zardari er dømt for korrupsjon i domstoler i både Sveits og på Man, men har appellert, og Pakistan har nå frafalt anklagene mot Zardari.

Anklagene mot Zardari gikk på at han hadde utnyttet sin stilling til å få betaling fra to selskaper mot å gi dem ansvar for inspeksjon av vareimport til Pakistan. Midlene skal ha blitt kanalisert dels via tre selskaper på Jomfruøyene til en konto i Dubai og så videre til Sveits, og dels via en "foundation" (tilsvarende trust) i Liechtenstein som eide en trust på Man. Denne trusten eide tre selskaper på Man som i sin tur eide en større eiendom i Storbritannia.

Pakistanske etterforskere hadde sterke indier på at både bankkontiene i Sveits og eiendommen i Storbritannia faktisk var kontrollert og eid av Zardari. Ifølge advokaten Tim Daniel som representerte Pakistans myndigheter i for-

bindelse med anklagene mot Zardari i Storbritannia, ville det vært nesten umulig å spore eierskapet bakover i kjeden fra eiendommen i Storbritannia uten materialet fra Pakistan. På tross av omfattende dokumentasjon på Zardari's eierskap til kontiene og eiendommen, gjorde anken muligheter at det drøyde med å få en rettskraftig dom. Til slutt kom Bhutto og Zardari igjen i maktposisjon, og Pakistan trakk saken og midlene som var frosset i Europa ble frigitt.

Noen hevder at de ca. 100 millioner USD som de to nevnte sakene omfatter, bare utgjør en mindre del av de midlene som Zardari urettmessig mottok mens hans hustru var statsminister. Anslag på det samlede omfanget varierer sterkt, men 500 millioner USD er blant de laveste (jf. for eksempel Gordon (2009)). Det er mistanke om at midler fra korrupsjon ble betalt til postbokselskaper Zardari hadde etablert i ulike skatteparadis.

<sup>1</sup> Framstillingen er i hovedsak basert på et upublisert notat av den britiske advokaten Tim Daniel.

med svake institusjoner og politiske systemer trenger ikke bare de lukkede jurisdiksjonene å representere et problem – de kan også representere en mulighet. Skatteparadis gir en mulighet til å skjule inntekter fra korrupsjon og illegal virksomhet, eller inntekter som politikerne på uærlig vis har anskaffet seg fra utviklingshjelp, naturressurser og offentlige budsjetter. På denne måten utløser fremveksten av skatteparadis også politiske incentiver i retning av å rive ned snarere enn å bygge opp institusjoner, og til å svekke snarere enn å styrke det politiske system. Det er mange eksempler på at de institusjonene som skal kontrollere at ulovlig pengeflytting ikke finner sted bevisst blir ødelagt av myndighetene<sup>3</sup>, og at personene tilknyttet slike institusjoner blir presset til ikke å utføre sin jobb, eller endog drept.

Et eksempel på hvordan ressursrikdom kan føre til en svekkelse av demokratiske mekanismer er dokumentert av Ross (2001a). Ross viser at i land som Filippinene, Indonesia og Malaysia bidro de rike forekomstene av regnskog til at politikerne bevisst ødela statlige institusjoner. Regn-

skogforekomstene ga mange aktører store muligheter for ulovlig å berike seg – men for å gjøre dette måtte en først underminere de statlige institusjonene som nettopp skulle motvirke misbruk og rovdrift. Snarere enn institusjonsbygging fikk politikerne incentiver til institusjonsriving. Ross (2001b) finner også at land som har store oljeforekomster blir mindre demokratiske. I slike land kan demokrati være en kostnad for politikerne, fordi det hindrer dem fra å bruke de store offentlige inntektene etter eget forgodtbefinnende. Inntektsmuligheten skatteparadis gir for politikere svekker incentivene til å innføre demokratiske reformer, eller til og med styrker incentivene for å redusere den demokratiske kontrollen med makt-haverne.

Collier og Hoeffler (2008) viser hvordan 'checks and balances' (institusjonelle regler som begrenser politisk maktmisbruk og balanserer politisk makt) virker vekstfremmende. De finner imidlertid at nettopp i land hvor slike regler er viktige, for eksempel fordi landet har store offentlige inntekter fra naturressurser, blir reglene ofte underminert av så vel politikere som næringslivsaktører som bestikker de samme politikerne.

<sup>3</sup> Se Ross (2001a).

### Boks 5.3 Oljepenger fra Kongo

Global Witness presenterer i rapporten «Undue Dilligence» historien om hvordan Denis Christel Sassou-Nguesso - sønnen til presidenten i Kongo-Brazzaville – blander sammen statens og egen privatøkonomi. Han kan gjøre dette gjennom sin rolle i statens eksport av olje. Sammenblandingen er tildekket ved hjelp av selskaper registrert i Anguilla og Bank of East Asia i Hongkong.

Global Witness viser at Sassou-Nguesso har brukt statens penger til å dekke private regninger. Det dokumenterte omfanget av ulovlighetene er beskjedent sammenlignet med Abacha-saken (se boks 8.3 nedenfor) og en del andre kjente saker om statsledere i utviklingsland. Saken omkring Sassou-Nguesso er likevel interessant bl.a. fordi den er egnet til å illustrere svakheter i systemene mot hvitvasking av penger. Global Witness dokumenterer at både Bank of East Asia og tilretteleggere av selskapsstrukturene på Anguilla har hatt informasjon som klart indikerte at de aktuelle transaksjonene kunne være ledd i hvitvasking av penger. Det er imidlertid ingen indikasjoner på at noen i disse jurisdiksjonene

har startet noen prosess for å avdekke ulovligheter og eventuelt ta videre rettslige skritt. Mangel på tiltak i form av rapportering av mistenkelige transaksjoner er straffbart. Det er ingen tegn til at de private aktørene som har hatt forpliktelsen til å rapportere om mistenkelige transaksjoner er blitt straffeforfulgt for eventuelle brudd på forpliktelsen til å rapportere.

Saken ble kjent fordi en privat aktør kjøpte opp krav på staten i Kongo-Brazzaville i annenhåndsmarkedet. Aktøren forsøkte deretter å inndrive gjelden gjennom å få rett til deler av landets oljeinntekter. Gjennom den rettsprosessen som fulgte etter den private aktørens søksmål, ble informasjonen om Sassou-Nguessos eierskap i involverte selskaper, samt bruk av disse selskapenes midler til å dekke privat forbruk, kjent. Global Witness stiller i sin rapport spørsmål ved om bankene kan ha fulgt hvitvaskingsreglene i sin håndtering av midlene fra Kongo. Man kan også stille spørsmål ved om myndighetene der bankene er lokalisert burde straffeforfulgt brudd på hvitvaskingsreglene.

Igjen er analogien til skatteparadis åpenbar. Fremveksten av skatteparadis kan gi uærlige politikere incentiver til å bygge ned institusjonelle regler som er vekstfremmende. Det blir i politikernes interesse å investere i en samfunnsmodell hvor hemmelighold og mulighet for personlig maktmisbruk tolereres.

Effekten skatteparadis kan ha på institusjonell kvalitet i fattige land kan medføre store skadevirkninger. I det siste tiåret har det blitt klart at institusjonell kvalitet er den kanskje viktigste driveren for økonomisk velstand og vekst. Acemoglu, John-

son og Robinson (2001) gir den mest kjente analysen av virkningen av institusjoner på nasjonalinntekt. De estimerer at dersom et land som i utgangspunktet ligger på 25 prosent persentilen i institusjonell kvalitet kunne bedret institusjonene sine slik at de isteden kom på 75 prosent persentilen, ville nasjonalinntekten bli syv-doblet. Få faktorer har så sterk vekstvirksomhet som bedre institusjoner. Og nettopp derfor kan skadevirkningene av skatteparadis være så store for utviklingsland – skatteparadisene bidrar ikke bare til å bevare svake institusjoner, men til å forverre dem.

## Kapittel 6

# Omfanget av skatteparadis og ulovlige pengestrømmer fra utviklingsland

Utvalgets mandat omfatter drøfting av både lovlige og ulovlige pengestrømmer fra utviklingsland til skatteparadis. Det finnes en rekke beregninger av slike strømmer. Ettersom de ulovlige strømmene per definisjon omfatter midler som enten er ervervet ved lovbrudd eller i seg selv medfører lovbrudd, vil de for en stor del kanaliseres utenom offisielle systemer eller skjules på andre måter. Statistikk over kriminalitet avdekket gjennom rettsapparatet vil, blant annet på grunn av bevisbyrderegler og begrensede etterforskningsressurser, bare omfatte en liten brøkdel av den kriminaliteten som faktisk begås. Det ligger derfor i sakens natur at det ikke foreligger direkte målinger av slike strømmer.

Skatteparadisene publiserer lite statistikk som kan bidra til å anslå omfanget av ulovlige pengestrømmer og beholdningen av ulike typer aktiva.

I dette kapitlet presenteres ulike data og analyser som kan kaste lys over omfanget av de ulovlige pengestrømmene fra utviklingslandene og over omfanget av og særtrekk ved skatteparadisenes økonomier.

Skatteparadisene kjennetegnes ved at en stor del av virksomheten er ren gjennomstrømningsvirksomhet, dvs. at virksomheten eies og forvaltes i andre land. I tillegg har finansnæringen ofte en uforholdsmessig stor betydning. I dette kapitlet illustreres dette gjennom presentasjon av ulike statistiske indikatorer.

### 6.1 Omfanget av ulovlige pengestrømmer

#### 6.1.1 Metoder – hovedpunkter

Omfanget av ulovlige pengestrømmer kan av naturlige årsaker ikke måles presist, men må anslås gjennom metoder som innebærer betydelig usikkerhet. Enda vanskeligere er det å anslå ulovlige pengestrømmer fra utviklingsland og hvor stor del av disse som går til eller gjennom skatteparadis.

Svakhetene ved de ulike målemetodene gjør at det kan være en fordel å ikke basere seg på bare én metode, men å sammenligne anslag fra ulike metoder slik at man kan trekke konklusjoner på bakgrunn av en rekke ulike indikasjoner.

I hovedsak er det to metoder som er aktuelle:

1. En kombinasjon av anslag på omfanget av ulovlig internprising pluss et anslag på andre strømmer ved hjelp av nasjonalregnskapstall
2. Måling av omfanget av kapital plassert i skatteparadis og en beregnet inntekt på disse beholdningene

Flere av metodene som gjennomgås nedenfor fanger i begrenset grad opp ulike tilpasningsmuligheter i multinasjonale selskaper, avvik mellom netto- og bruttotall i utenrikshandelen i nasjonalregnskapet osv. Dette taler etter Utvalgets vurdering for at metodene ofte vil undervurdere omfanget av kapitalflukt og ulovlige pengestrømmer.

Utvalget vil nedenfor ta utgangspunkt i følgende metoder for anslag på kapitalflukt:

1. Direkte anslag på inntekter fra kriminalitet og skatteunndragelser
2. Bruk av nasjonalregnskapstall for å anslå uregistrert kapitalflukt
3. Metoder for måling av manipulerte internpriser («transfer pricing»)
4. Måling av verdien av aktiva i skatteparadis og bruk av disse for å anslå uregistrert inntekt

Utvalget refererer nedenfor til studier som bruker disse metodene for å anslå enten kapitalflukt fra utviklingsland eller omfanget av finansiell aktivitet i skatteparadis.

En svakhet ved enkelte av disse metodene i forhold til Utvalgets mandat, er at de ikke er egnet til å anslå totale ulovlige pengestrømmer. Direkte anslag (pkt. 1 over) sikter mot å anslå inntekter fra alle typer ulovligheter. Metoden i pkt. 2 kan være egnet til å anslå all annen uregistrert kapitalflukt enn den som skjer gjennom manipulerte in-

ternpriser. Metodene i pkt. 2 suppleres derfor gjerne med egne anslag på transaksjoner skjult gjennom internprising (pkt. 3). Metoden i pkt. 4 har vært brukt til å anslå skjulte inntekter gjennom avkastning på individers formue plassert i skatteparadis. Sistnevnte metode kan fange opp uregistrert inntekt på plasseringer i skatteparadis og kan tolkes som et uttrykk for akkumulerte, ulovlige strømmer over en periode, men ikke som anslag på annen løpende inntekt enn avkastning på beholdningene i skatteparadis eller tilførsel fra annen ulovlig virksomhet.

### 6.1.2 Anslag – hovedpunkter

På tross av usikkerhetene påpekt over, mener Utvalget det er grunn til å konkludere med at omfanget av ulovlige pengestrømmer fra utviklingsland til skatteparadis er svært stort, særlig sett i forhold til størrelsen på utviklingslandenes økonomi og skattegrunnlag. De mest komplette anslagene tyder på ulovlig kapitalflukt fra utviklingsland samlet tilsvarer 6-8,7 prosent av landenes BNP. Til sammenligning kan nevnes at skatteinntektene til de fattigste landene tilsvarer om lag 13 prosent av BNP.

Inntektsoverføring gjennom manipulerede internpriser utgjør trolig størstedelen av ulovlige pengestrømmer fra utviklingsland. Analyser ved hjelp av DOTS-metoden (jf. avsnitt 6.1.6), basert på handelsstatistikk, indikerer at omfanget av manipulerede internpriser i handel til og fra utviklingsland utgjorde om lag 500 milliarder USD i 2006. Dette tilsvarte 6,5 prosent av utviklingslandenes utenrikshandel. Svakheter ved metoden tilsier at den gir en undervurdering av det reelle omfanget.

I 2006 utgjorde samlet registrert netto privat kapitalinngang til utviklingslandene (medregnet bl.a. Kina og India) 206 milliarder USD (IMF World Economic Outlook database). Samlet bistand utgjorde 106 milliarder USD (OECD). Av dette utgjorde gavebistand 70 milliarder USD. Det mest kvalifiserte anslaget (Kar & Cartwright-Smith, 2008) tyder på at ulovlige pengestrømmer fra utviklingslandene utgjorde mellom 641 og 979 milliarder USD i 2006. Ulovlig kapitalutgang tilsvarte rundt regnet ti ganger gavebistanden til utviklingslandene.

Anslagene over gjelder alle ulovlige pengestrømmer fra utviklingsland. Ikke alle ulovlige pengestrømmer går til skatteparadis. Det finnes ikke anslag for hvor stor del av de ulovlige pengestrømmene fra utviklingslandene som går til skatteparadis spesielt.

Det finnes heller ikke anslag for alle ulovlige pengestrømmer til skatteparadis. Det er imidlertid dokumentert at privatpersoners plasseringer i skatteparadis er meget store, og at en stor andel av kapitalen som plasseres der ikke oppgis til beskatning. I TJN (2005) anslås det at velstående privatpersoners plasseringer i skatteparadis utgjorde 11-12 tusen milliarder USD i 2004. Offisiell statistikk tyder på at omfanget av slike plasseringer økte sterkt i påfølgende år, men finanskrisen har trolig ført til en nedgang det siste året. Det finnes lite data som kan brukes til anslå hvor stor andel av disse plasseringene som stammer fra utviklingsland. Cobham (2005) har forutsatt at 20 prosent av plasseringene kommer fra utviklingsland, hvilket i tilfelle kan innebære at 2.200 – 2.400 milliarder USD er plassert fra utviklingsland i skatteparadis. Dette tilsvarer fire års brutto kapitalinngang eller mer enn 30 ganger det utviklingslandene mottar i bistand. Dette anslaget for ulovlige pengestrømmer omfatter imidlertid ikke ulovlige pengestrømmer til skatteparadis gjennom blant annet manipulering av internpriser. Disse strømmene er trolig vesentlig større enn unndragelsene gjennom privatpersoners manglende betaling av inntektsskatt på kapitalplasseringer.

### 6.1.3 Nærmere om ulike metoder for å anslå omfanget av kapitalflukt

Utvalget vil i dette avsnittet drøfte nærmere de fire metodene for å anslå omfanget av ulovlige pengestrømmer mellom skatteparadis og andre land som ble nevnt i innledningen til dette kapitlet. I neste avsnitt oppsummeres ulike forsøk på å tallfeste slike pengestrømmer.

### 6.1.4 Direkte anslag på inntekter fra kriminalitet og skatteunndragelser

Direkte anslag på inntekter fra kriminalitet og skatteunndragelser er en metode som i prinsippet er enkel, men som i praksis innebærer store problemer knyttet til å finne data. Metoden innebærer at man bruker statistikk og erfaringer til å besvare følgende spørsmål:

- Hvor omfattende er ulike typer kriminalitet i økonomien?
- Hvor store inntekter får de kriminelle av virksomheten?
- Hvor stor andel av disse inntektene hvitvaskes?
- Hvordan fordeles hvitvaskingen på ulike land/jurisdiksjoner?



For enkelte typer kriminell virksomhet og i enkelte land, finnes det statistikk for anmeldelser, dommer, m.v. Disse kan brukes for å understøtte anslag. I tillegg vil det finnes betydelig erfaringsmateriale hos politi, samt toll- og skattemyndigheter. Tall fra enkeltland samt forskningsresultater for sammenhengen mellom andre samfunnsforhold og omfanget av kriminalitet, kan brukes til å anslå omfanget av kriminalitet der det eventuelt ikke finnes data eller systematisering av erfaringer hos politiet. Tilsvarende kan utvalgte enkeltstående saker knyttet til hvitvasking av penger brukes til å beregne drivkrefter bak valg av hvitvaskingssteder.

Styrken med denne metoden er:

- Den er intuitiv
- Den kobler kriminalitet i ett land med hvitvasking i et annet

Metoden kan også bidra til at man får en kontroll av konsistens mellom anslag basert på helt separate informasjonsgrunnlag. For eksempel kan omfanget av hvitvasking i en jurisdiksjon både anslås direkte eller beregnes ved hjelp av anslag for inntekter fra kriminalitet og andelen av disse inntektene som hvitvaskes i ulike former og områder. Man kan dermed i visse tilfeller lage flere anslag for samme fenomen. Slik «triangulering» gir grunnlag for å kontrollere konsistensen mellom ulike anslag.

Det store problemet med metoden er at den nærmest forutsetter at hele kunnskapsproblemet er løst før man starter. Metoden består hovedsakelig av en oppsummering av ferdige anslag for ulike komponenter i ulovlige kapitalstrømmer.

For eksempler på bruk av metoden, viser vi til hjemmesiden<sup>1</sup> til den australske professoren John Walker.

### 6.1.5 Bruk av nasjonalregnskapstall

Nasjonalregnskapet bygger på prinsippet om «dobbelt bokholderi», dvs. at den samme størrelsen kan genereres på flere måter. For eksempel kan man beregne «inntekt» fra tilgangssiden (inntektsdannelsen) eller ved å måle «bruk av inntekt». Videre skal man kunne beregne beholdningstall direkte eller ved å beregne opprinnelig beholdning pluss/minus netto tilgang/bruk og eventuelle omvurderinger.

Nasjonalregnskapet inneholder feil og mangler. Hvis man for eksempel prøver å beregne inntekt både fra tilgangssiden (opptjening) og fra an-

vendelsen (bruk av inntekt pluss/minus endring i formue), vil man ikke få helt samme tall. Det oppstår dermed ulike typer «uforklarte avvik». I visse tilfeller kan det være grunn til å tro at uforklarte avvik skyldes systematiske feil, for eksempel ved at visse aktiviteter eller transaksjoner bevisst underrapporteres. I andre tilfeller kan det virke rimelig å anta at uforklarte avvik utelukkende skyldes ulike typer ikke intenderte og mer tilfeldige målefeil.

I prinsippet skal det være slik at et lands inntektsoverskudd overfor utlandet (overskudd på driftsbalansen) skal tilsvare endringer i netto fordringsbalanse (netto fordringer og gjeld samt netto beholdning av direkte investeringer) overfor utlandet. I land med velutviklede systemer for nasjonalregnskap registreres både driftsbalansen overfor utlandet, inn- og utgående investeringer, samt beholdninger og endringer i ulike typer fordringer og gjeldsposter. Endringen i netto formue overfor utlandet vil imidlertid ikke samsvare helt med over- eller underskuddet på driftsbalansen. Det er derfor en post kalt «Ufordelte finanstransaksjoner og statistiske avvik, netto» (på engelsk: «Net errors and omissions») som sikrer at utenriksregnskapet «går opp».

Ser man nasjonalregnskapet i flere land i sammenheng, kan man også finne avvik i form av at størrelser som skulle vært identiske faktisk er ulike (for eksempel skal samhandel mellom to land gjenfinnes i begge landenes handelsstatistikker). I mange år har det vært kjent at verden ifølge nasjonalregnskapsstatistikken har hatt et underskudd på driftsbalansen overfor seg selv. Med dette menes at utgiftene på driftbalansene til alle verdens land er større enn inntektene. I teorien skal inntektene og utgiftene for alle land i sum være identiske. Når det år etter år viser seg å være et uforklart avvik, er det rimelig å anta at dette skyldes enten en grunnleggende feil i metoden eller en form for bevisst feilrapportering fra noen grupper av aktører. En del analytikere forutsetter at deler av de statistiske avvikene i data for betalingsbalansen kan tilskrives kapitalbevegelser som ikke registreres direkte.

Dette er det generelle utgangspunktet for tre ulike metoder som alle baserer seg på bruk av nasjonalregnskapet for å anslå ulovlige pengestrømmer. De tre metodene omtales nærmere nedenfor.

#### 6.1.5.1 «Hot money method»

Metoden har fått sitt navn fordi den fokuserer på kapital man antar er særlig flyktig.

<sup>1</sup> <http://www.johnwalkercrimetrendsanalysis.com.au/>

I hovedsak innebærer metoden at man betrakter restposten «Ufordelte finanstransaksjoner og statistiske avvik, netto» i utenriksregnskapet som et uttrykk for kapitalflukt. Man holder transaksjoner av offentlige myndigheter og banker utenfor, ut fra en forutsetning om at disse institusjonene ikke står for kapitalflukt.

I utenriksregnskapet måles et lands inntektsoverskudd og landets netto formue overfor utlandet. I prinsippet skal endring i netto formue om lag tilsvare inntektsoverskuddet. Hvis inntektsoverskuddet er større enn registrert vekst i netto formue, kan dette forklares med at noen har ført midler ut av landet og investert disse uten at dette er registrert hos myndighetene.

Det er ingen tvil om at det kan oppstå både positive og negative statistiske avvik i utenriksstatistikken uten at ulovlige kapitalbevegelser er involvert. Den viktigste grunnen til at avvik oppstår, er trolig målefeil som oppstår uten at noen bevisst har gitt mangelfull eller feilaktig informasjon. For å redusere faren for at målefeil tolkes som kapitalflukt, er det utviklet varianter av «Hot money method» som innebærer at bare store og stabile avvik tolkes som et utslag av kapitalflukt. Videre finnes det varianter som holder visse typer poster i betalingsbalansen utenfor. Begrunnelsen er en antagelse om at visse typer finansielle transaksjoner ikke brukes til ulovligheter.

#### 6.1.5.2 «Dooley method»

Metoden er oppkalt etter opphavsmannen, Michael P. Dooley.

Metoden bygger på en forutsetning om at man klarer å registrere inntektene på legitime plasseringer i utlandet<sup>2</sup>. I det første året i beregningsperioden beregnes netto gjeld overfor utlandet enten ved å bruke beholdningstallene i nasjonalregnskapet eller ved å anslå gjelden ved å bruke netto finansutgifter overfor utlandet sammen med en forutsetning om avkastningen på ulike posisjoner. Deretter anslås endringer i netto gjeld ved hjelp av driftsbalansen og «Ufordelte finanstransaksjoner og statistiske avvik, netto» hvert år framover. Til slutt trekker man så ut et anslag på lovlige og registrerte posisjoner ved å bruke netto kapitalinntekter og -utgifter og forutsetninger om avkastningen på ulike typer posisjoner. Plasseringer som ikke gir inntekt, regnes som kapitalflukt.

<sup>2</sup> Se Dooley, M. P. & Kletzer, K. M. (1994): Capital Flight, External Debt, and Domestic Policies. Economic Review 1994 number 3, San Fransisco Reserve Bank,

For at metoden skal gi gode anslag, er det avgjørende at man kan lage korrekte anslag på avkastningen på ulike typer internasjonale formuesposisjoner. Det ser ikke ut til at denne metoden er brukt de senere årene.

#### 6.1.5.3 Residualmetoden

Navnet er beskrivende for metoden. Metoden bygger på en forutsetning om at uforklart vekst («residualen») i netto gjeld skyldes kapitalflukt. Det faglige grunnlaget for metoden er i hovedsak det samme som for «Hot money method», men ved bruk av residualmetoden skiller man ikke mellom hvilke sektorer som er involvert i transaksjonene eller hvilke instrumenter som er brukt. I hovedsak regner man derfor alle statistiske avvik mellom driftsbalansen og kapitalbalansen i nasjonalregnskapet som uttrykk for kapitalflukt. Imidlertid er det enkelte studier hvor man forkaster visse observasjoner når man anser at det er stor risiko for at observasjonen skyldes tilfældigheter, målefeil, eller lignende og ikke kapitalflukt. Dette gjør man ved at man forkaster resultater som ikke viser et visst systematisk samsvar med hypotesen om retningen på kapitalflukten.

Betalingsbalansestatistikk kan brukes for å lage anslag etter denne metoden. I enkelte studier brukes likevel andre kilder der disse antas å ha bedre datakvalitet.

### 6.1.6 Metoder for måling av manipulerte internpriser

Begrepet internprising brukes på to måter. Dels brukes begrepet generelt om alle transaksjoner innenfor ett og samme konsern. Andre bruker begrepet om overføring av inntekt mellom ulike konsernene gjennom å prise interne transaksjoner forskjellig fra vanlig markedspris eller fra den pris man ville tatt overfor uavhengige aktører.

Det er helt nødvendig å sette priser på interne transaksjoner mellom ulike enheter innenfor et konsern. Internprising kan bli kritikkverdig og ulovlig hvis prisene settes ut fra et ønske om å overføre inntekt for å redusere konsernets samlede skatt. I de fleste land er det forbudt å skjule inntektsoverføringer mellom ulike deler av et konsern ved å sette kunstig høye eller lave priser på transaksjoner innenfor konsernet. Dette strider mot regnskaps- og/eller skatteregler.

Utvalget har valgt å bruke begrepet *manipulerte internpriser* om ulike former for feilprising i

interne transaksjoner for å flytte inntekt mellom konsernenheter.

Internprising er tema for både teoretiske og empiriske studier knyttet til bedrifters adferd og beskatning. I denne forskningen brukes det metoder som i praksis ikke kan brukes til å anslå det totale omfanget av inntektsoverføring til lavskatte-land gjennom manipulerede internpriser, fordi metodene krever meget detaljerte data med høy kvalitet. Det finnes ikke et slikt datasett som kan brukes til å lage globale anslag.

De tre ulike metodene basert på nasjonalregnskapstall som er omtalt i forrige avsnitt, er ikke egnet til å fange opp ulovlig inntektsoverføring gjennom manipulerede internpriser. For å få med helheten i pengestrømmene må disse metodene suppleres med beregninger knyttet til manipulerede internpriser.

Man kan ha minst tre hovedtyper av «transfer pricing»:

1. Inntektsoverføring ved hjelp av internprising innenfor konsern
2. Inntektsoverføring til tredje selskap ved endring av faktura
3. Inntektsoverføring til tredje selskap ved tilleggsfaktura

Inntektsoverføring nr. 1 innebærer at en transaksjon mellom to enheter innenfor samme konsern gjøres til en kunstig pris slik at overskuddet overføres fra den ene til den andre enheten. For å avsløre en slik overføring, som altså vil kunne være ulovlig i henhold til de fleste lands skatte- eller regnskapsregler, må man gjøre en selvstendig vurdering av om prisen på den underliggende leveransen er rimelig i forhold til markedspris på tilsvarende leveranser eller i forhold til produksjonskostnadene. Alternativt kan en bruke resultatnivåene i de ulike selskapene i konsernet som en indikasjon på prisene på transaksjoner mellom dem er urimelige. Det er ikke uvanlig at multinasjonale konserner har selskaper i skatteparadis som godskrives inntekter fra for eksempel bruk av selskapets navn, patenter, m.v. Problemstillinger knyttet til slik internprising er svært vanlige i alle multinasjonale selskaper som har aktivitet i ulike skatteregimer, også utenom skatteparadis. I Norge, der vi har ulike overskuddsskatteregler og -satser i den vanlige overskuddsbeskatningen og skatleggingen av for eksempel rederier, kraftproduksjon og petroleumsvirksomheten på norsk sokkel, kan en ha internprisingsutfordringer også innad i samme selskap i samme land, så lenge det har aktivitet i ulike typer virksomhet.

Inntektsoverføring nr. 2 foran innebærer at transaksjonen går via et selskap som er del av samme konsern som selger (vanligst) eller kjøper i leveransen. Leveransen selges først til stråsel-skapet (for eksempel lokalisert i et skatteparadis) og selges videre fra dette til en annen (normalt høyere) pris. Dette innebærer en inntektsoverføring til stråsel-skapet fra resten av samme konsern. Denne formen for internprising kan avsløres ved at man sammenligner faktureringspris ved passering ut av eksportlandet med prisen inn i importlandet eller ved at man gjør en vurdering tilsvarende som i pkt. 1 på den første del av transaksjonen.

Inntektsoverføring nr. 3 innebærer at hovedleveransen skjer til en lav pris. I tillegg sendes det en (overpriset) faktura til importøren fra et stråsel-selskap i samme konsern som eksportøren. Også dette vil innebære en inntektsoverføring til stråsel-skapet fra eksportøren. For å avsløre denne typen inntektsoverføring, må man vanligvis bruke samme metoder som i pkt 1, dvs. at man må dokumentere at én leveranse er gjort til en urimelig pris eller at resultatene i virksomhetene er urimelige.

I tillegg er det vanlig å overføre inntekt mellom konsernenheter gjennom å tilpasse finansieringskostnadene for enhetene. Et flernasjonalt selskap kan for eksempel bruke en internbank i et skatteparadis til å få fradrag for gjeldsrenter i datterselskap i høyskattelend, slik at man oppnår en skattearbitrasjegevinst basert på forskjeller i nominelle skattesatser. I noen grad kan selskapene også manipulere renten som benyttes i slike transaksjoner. Selve vurderingen av rentesatsen må i tilfelle også vurderes i forhold til de samme kriteriene for ulovlig internprising som andre priser. Både gjelds- og resultatgrad kan brukes som indikatorer på denne typen internprising. I skatteregimer med høye skattesatser og tilstedeværelsen av filialer og datterselskaper av internasjonale konserner, som for eksempel i den norske oljevirksomheten, har en blant annet forsøkt å motvirke incentivene til slik tilpasning gjennom regler mot tynn kapitalisering.

Det finnes flere metoder for å oppdage og anslå inntektsoverføringer gjennom manipulerede internpriser. Disse metodene har ulike egenskaper når det gjelder hvilke former for manipulasjoner de kan fange opp. De fleste av metodene stiller store krav til datakvalitet. Så vidt Utvalget har brakt på det rene, er det ingen land hvor data fra offentlige registre kan brukes direkte. Man trenger tilleggsdata for å kunne bruke metodene.<sup>3</sup>

Kravene til datakvalitet gjør at metodene som brukes i forskning om manipulerte internpriser ikke kan brukes til å lage globale anslag på slike inntektsoverføringer. I vedlegg 3 er det en omtale av en del av forskningen på dette feltet, inkludert forskning om manipulerte internpriser i utviklingsland.

Globale anslag på inntektsoverføring gjennom manipulering av internpriser lages ved hjelp av internasjonal handelsstatistikk. Metoden omtales av enkelte som DOTS-metoden<sup>4</sup>. Den bygger på sammenligninger av handelsstatistikken hos henholdsvis import- og eksportland. Ofte finner en at data for import til land A fra land B ikke samsvarer med verdien av land Bs eksport til land A. I prinsippet skal de to tallene være identiske (gitt at man har justert fra transport- og, håndteringskostnader, samt toll).

I tilfeller med avvik mellom to lands data, er det vanlig å forutsette at industrilandenes handelsstatistikk er korrekt, mens utviklingslandenes statistikk inneholder feil. Differansen tolkes i tilfelle som kapitalflukt skjult ved hjelp av underrapportering av inntekter i utviklingslandet.

Forutsetningen om at industrilandenes statistikker i hovedsak er riktig, mens utviklingslandenes ofte er feil, understøttes til en viss grad av Almendingen *et al.* (2008). I studien sammenlignes data for samhandelen mellom Norge og henholdsvis Jamaica og Island. Detaljerte handelsdata sammenlignes for å se om det er konsistens mellom det enkelte lands eksportdata og den relevante handelspartnerens importdata. Studien tyder på at det er rimelig godt samsvar mellom henholdsvis norske og islandske data, men svakt samsvar mellom norske og jamaicanske data. Jamaicas eksport viser ofte lavere verdi enn norske data for import fra Jamaica. Hovedtendensen understøtter derfor en forutsetning om at «overføringspriser» på eksportleveranser fra Jamaica til Norge brukes til å skjule inntekter som ville kommet til beskat-

ning på Jamaica, men funnene er ikke statistisk signifikante.

DOTS-metoden vil kun fange opp transaksjoner hvor leveransen får ny pris mellom eksport- og importsted. Det kan også være tilfeller hvor aktøren eller aktørene ikke har behov for å vise ulik pris på de to registreringspunktene. Den oppgitte verdien kan da bli den samme på begge registreringspunktene, men verdien vil avvike fra ordinær markedspris.

### 6.1.7 Anslag på ubeskattede midler skjult i skatteparadis

Ved bruk av denne metoden anslås omfanget av utlendingers plasseringer av formue i skatteparadis og en avkastning på denne formuen. Ett problem med metoden er at skatteparadisene ofte ikke lager statistikk over utlendingers plasseringer hos dem. Tax Justice Network (TJN, 2005) har i hovedsak basert seg på anslag laget av internasjonale konsulent- og revisjonsselskap. Det er ikke offentliggjort hvordan disse selskapene har laget sine anslag, men selskapene kan antas å ha informasjon gjennom sin rolle som rådgivere for finansinstitusjoner og investorer. I tillegg har TJN laget andre anslag fra offisielle data (BIS), supplert med anslag på andre typer plasseringer.

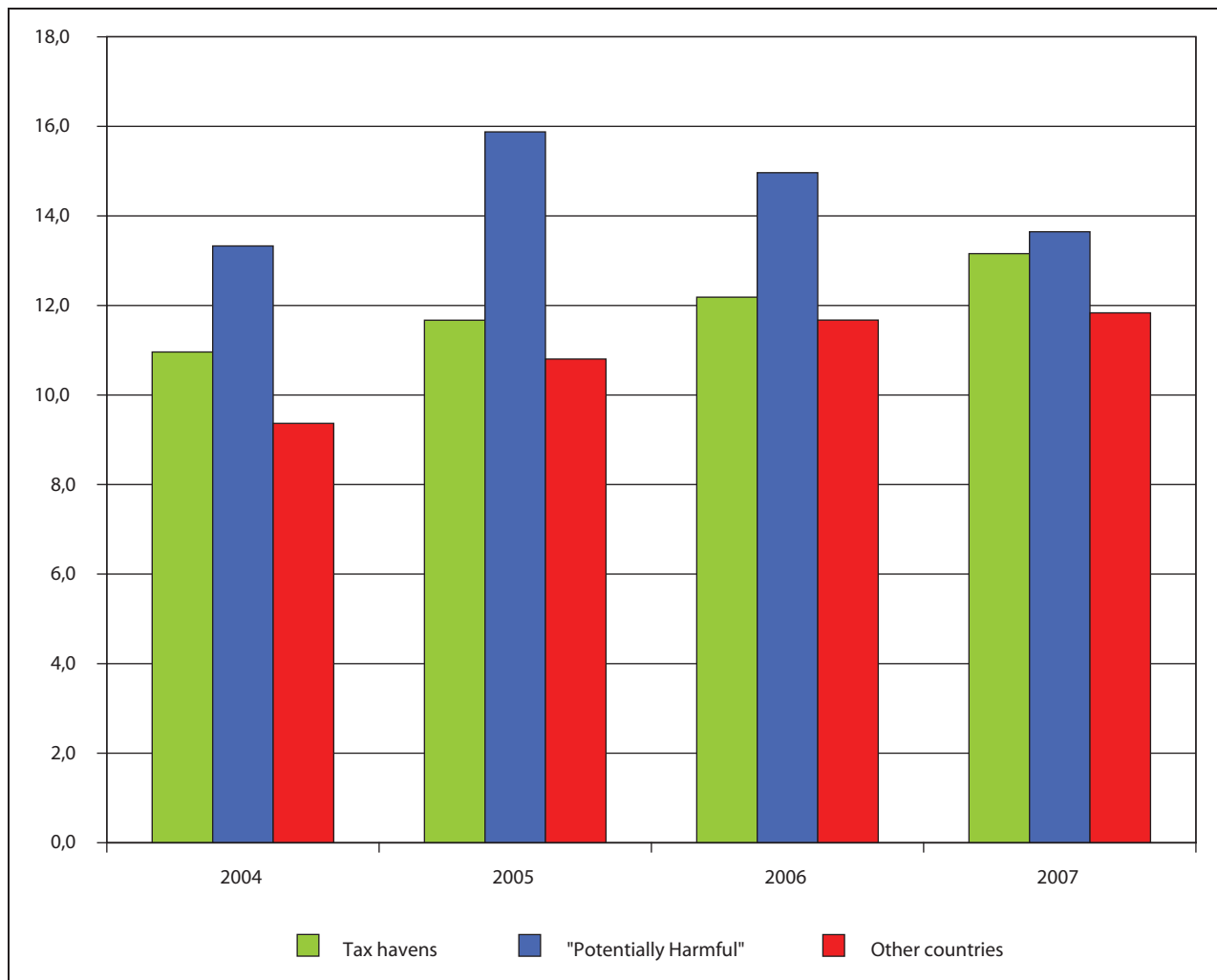
Det er ikke kjent hvilken avkastning investorene oppnår på sine plasseringer i skatteparadis og heller ikke hvor stor andel av inntektene som oppgis til relevante skattemyndigheter. TJN forutsetter at investorene oppnår vanlig markedsmessig avkastning på disse plasseringene og at det meste av inntektene ikke beskattes. Begge disse forutsetningene synes rimelige.

Når det gjelder avkastningen, tyder amerikanske data for direkte investeringer på at avkastningen på investeringer i skatteparadis, er noe høyere enn avkastningen på investeringer i andre land (jf. Figur 6.1). Det er nærliggende å anta den gode avkastningen på investeringer i skatteparadis skyldes manipulering med internpriser slik at skattegrunnlaget blir høyt der skatten er lavest, dvs. i skatteparadisene.

Når det gjelder forutsetningen om at privatpersoners plasseringer i skatteparadis ikke oppgis til beskatning i hjemlandet, understøttes denne av en del ferske saker som har gitt innsikt i hvor stor del av privatpersoners formue i skatteparadis som rapporteres til hjemlandets skattemyndigheter. Rapporten fra granskningen av «UBS-saken» i USA (jf. US Senate, 2008) viser at 95 prosent av UBS' kunder som åpnet konto i skatteparadis unn-

<sup>3</sup> Det finnes også en metode som bruker detaljerte data fra tollmyndighetene og som identifiserer manipulerte internpriser ved store avvik fra gjennomsnittlig enhetspris for den enkelte vare. Metoden er ikke avhengig av innhenting av ytterligere data. Det er usikkert om denne metoden faktisk fanger opp hovedsakelig manipulerte internpriser og ikke prisvariasjoner mellom ulike tidspunkt, samt prisforskjeller som skyldes kvalitetsforskjeller, o.a. Et eksempel på bruk av metoden finnes i Boyrie, M.E., Pak, S, and Zdanowicz, J. S (2005): "Estimating the magnitude of capital flight due to abnormal pricing in international trade: The Russia-USA case," Accounting Forum, 29, 2005, pp 249-270.

<sup>4</sup> DOTS står for Direction of Trade Statistics. Denne statistikken lages av IMF og brukes vanligvis som grunnlag for analyser som bruker den nevnte metoden.



Figur 6.1 Avkastningen<sup>1</sup> på direkte investeringer fra USA i skatteparadis og andre land.

<sup>1</sup> Avkastningen er satt lik inntekt i prosent av beholdningen av direkte investeringer basert på anskaffelseskostnad. Landgrupperingene er hentet fra OECD (2000)

Kilde: Utvalgets beregninger basert på U.S. Direct Investment Abroad: Balance of Payments and Direct Investment Position Data, The Bureau of Economic Analysis (BEA)

lot å oppgi kontoens eksistens til skattemyndighetene. I Storbritannia fikk skattemyndighetene i 2006 tilgang til en liste med innskyttere i en større banks filialer i skatteparadis. Av de nær 10.000 britiske innskytterne, hadde kun 3,5 prosent oppgitt kontoopplysningene til skattemyndighetene (jf. Sullivan, Martin A. (2007): Keeping Score on Offshore: U.K. 60,000, U.S. 1,300, Tax Notes 7. juli 2007).

### 6.1.8 Statistikk og faktiske beregningsresultater for de ulike metodene

Utvalget har ikke kjennskap noen skriftlige publikasjoner av beregninger basert på direkte anslag på inntekter fra kriminalitet (jf. avsnitt 6.1.4) eller

relativt nye anslag basert på Dooley-metoden (avsnitt 6.1.5.2).

De eneste anslagene som er rimelig oppdaterte og som er egnet til å identifisere kapitalflukt fra utviklingsland spesielt, er anslag som kombinerer residualmetoden (jf avsnitt 6.1.5.3) og DOTS-metoden (jf. avsnitt 6.1.6).

I forhold til mandatet for Utvalgets arbeid har disse undersøkelsene den svakheten at de ikke kan identifisere i hvilken utstrekning skatteparadis er brukt for å skjule kapitalflukten. Omfanget av bruken av skatteparadis er til en viss grad kartlagt gjennom data for finansielle balanser i disse jurisdiksjonene. Data er imidlertid langt fra komplette, og for Utvalgets formål er det derfor en svakhet at vi ikke har informasjon om hvor stor andel av midlene som stammer fra utviklingsland.

### 6.1.9 «Capitalism's Achilles Heel»

Overskriften er tittelen på en bok av Raymond Baker fra 2005, som er basert på data fra 2004 og tidligere. I boken gjengis det en rekke anslag på kapitalflukt fra utviklingsland.

Baker har gjennomført en intervjuundersøkelse for å kartlegge skatteunndragelser gjennom internprising i multinasjonale selskaper. Ledelsen i 550 selskaper ble intervjuet om bruk av manipulerede internpriser i handel over landegrensene.<sup>5</sup> Baker konkluderer med at mellom 45 og 60 prosent av alle internasjonale transaksjoner knyttet til omsetning av varer og tjenester skjer til manipulerede priser. Feilprisingen i disse transaksjonene utgjør 10-11 prosent av verdien. Baker konkluderer på denne bakgrunn at manipulasjon av internpriser tilsvarer 5-7 prosent av verdenshandelen.

Baker konkluderer videre med at kapitalflukten fra utviklingsland utgjør mellom 539 og 778 milliarder USD per år, tilsvarende 6-8,7 prosent av BNP i alle utviklingsland i 2004. Bakers anslag er ikke basert på bruk av bare én metode, men på en helhetsvurdering ut fra en rekke ulike undersøkelser og metoder.

### 6.1.10 Ndikumana & Boyce – Estimat på kapitalflukt fra Afrika

Ndikumana & Boyce (N&B, 2008) har anslått kapitalflukt fra Afrika. De understreker at anslagene ikke begrenser seg til kapitalbevegelser som er relatert til lovbrudd, men antar at mesteparten av strømmene er relatert til ulovligheter. Anslagene omfatter uregistrerte kapitalbevegelser og feilfakturerings av handelsstrømmer. N&B bruker det Kar & Cartwright-Smith (2008) omtaler som residualmetoden pluss DOTs-metoden. N&B presenterer anslag for enkeltland for perioden 1970-2004. I tillegg til å anslå kapitalflukten, analyserer de sammenhengen mellom landenes utenlandsgjeld og kapitalflukten, samt sammenhengen mellom strukturelle trekk ved landenes økonomier og økonomiske politikk på den ene siden og omfanget av kapitalflukt på den andre.

Omfanget av kapitalflukt anslås som summen av ikke-forklart økning i netto utenlandsgjeld og anslått feilprising av utenrikshandelen. Anslaget på feilprising bygger på den vanlige forutsetningen om at industrilandenes handelsdata er kor-

rekte. I hovedsak baseres metoden på at differansen mellom industrilandenes import fra Afrika (i henhold til industrilandenes statistikk) og Afrikas eksport til industrilandene (i henhold til de afrikanske landenes statistikk) tolkes som et utslag av kapitalflukt. Helt tilsvarende metode er brukt for Afrikas import fra industrilandene.

Resultatene tyder på at kapitalflukten varierer sterkt fra år til år og mellom land. Akkumulert over perioden 1970-2004 anslås kapitalflukten til 420 milliarder USD (omregnet til 2004-priser). Med beregnet renteakkumulering anslås kapitalflukt til vel 600 milliarder USD over perioden. Dette tilsvarte nesten 3 ganger landenes samlede utenlandsgjeld.

Analysene viser en klar positiv statistisk sammenheng mellom kapitalflukt og gjeld. N&B mener at av den gjelden de afrikanske landene har akkumulert i perioden, har 62 prosent gått rett ut som kapitalflukt. Videre ser det ifølge N&B ut til at kapitalflukt er selvforsterkende: Høy kapitalflukt ett år ser ut til å stimulere kapitalflukten neste år. Høy økonomisk vekst og lav inflasjon ser på sin side ut til å redusere kapitalflukten. Realrenten (relativt til internasjonalt nivå) ser ikke ut til å ha noen virkning. Det har heller ikke utviklingen av landenes finansmarkeder (målt ved finansinstitusjonenes utlån relativt til BNP). Studien finner ingen sammenheng mellom størrelsen på eksport av petroleum og andre ikke fornybare ressurser og omfanget av kapitalflukt – problemet med kapitalflukt er med andre ord ikke begrenset til land som i andre sammenhenger har vært karakterisert som å være preget av «ressursforbannelse».

### 6.1.11 Kar & Cartwright-Smith (2008)

Kar & Cartwright-Smith (2008) drøfter ulike metoder og anslår kapitalflukten fra utviklingsland for årene 2002-06. De benytter også ulike «filtre» for å eliminere tilfeldige utslag. For eksempel eliminerer de beregnet kapitalflukt fra et land hvis ikke beregningen gir et positivt fortegn på kapitalflukten i 3 av 5 år og gjennomsnittlig kapitalflukt utgjør minst 10 prosent av landets eksport.

Forfatterne bruker både «Hot money method» og to varianter av «Residualmetoden». For 2006 gir disse metodene anslag for kapitalflukt fra utviklingslandene på mellom 337 og 939 milliarder USD. «Hot money method» gir betydelig lavere anslag enn residualmetoden. Forfatterne argumenterer for at dataproblemer gjør at «Hot money method» ikke er egnet for å gjøre slike beregninger i mange utviklingsland. De ulike variantene av

<sup>5</sup> Så vidt utvalget har brakt på det rene, har ingen andre gjennomført tilsvarende intervjuundersøkelser. For å verifisere metoden, ville det vært en klar styrke å ha flere uavhengige studier.

residualmetoden gir anslag på 641-939 milliarder USD for 2006.

Studien viser også beregninger for de enkelte år i perioden 2002-06. Konklusjonen er at kapitalflukten økte med om lag 150 prosent fra 2002 til 2006. Beregningene tyder på at veksten var ganske jevn, men ekstra sterk i 2002-03 og 2005-06.

Det gis ikke en komplett landfordeling i rapporten, men det presenteres tall for regioner og for de 10 landene med størst kapitalflukt. Kina og Saudi-Arabia er ikke overraskende, gitt størrelsen på landenes inntekter fra internasjonal handel, de to landene med størst kapitalflukt. Kapitalflukten fra Kina er om lag fire ganger så stor som kapitalflukten fra Saudi-Arabia. Kapitalflukten fra Afrika sør for Sahara utgjorde 3-4 prosent av samlet kapitalflukt. Dette samsvarer godt med beregningene i N&B (jf. forrige avsnitt), noe som følger av at metodene i de to studiene er nær beslektet og at de bruker mange av de samme datakildene.

#### 6.1.12 «The price of offshore»

Overskriften er tittelen på en rapport fra Tax Justice Network fra 2005. Rapporten er basert på flere kilder for plasseringer i skatteparadis, blant annet årlige rapporter om privatformuene til velstående privatpersoner («Global Wealth Report» fra Boston Consulting Group og «World Wealth Report» fra Merrill Lynch /Cap Gemini). I tillegg brukes bankstatistikk fra Bank for International Settlements som støtte for at velstående privatpersoners finansielle krav i OFC'er er på mellom 9.000 og 10.000 milliarder USD. Videre anslås på løst grunnlag at andre krav (herunder eierskap i selskaper i OFC'er) utgjør om lag 2.000 milliarder USD. Videre antas det at avkastningen på disse aktiva er på 7-8 prosent per år. Inntekten på disse kravene blir da på rundt 860 milliarder USD. Med en forutsetning om at det normalt ville påløpt 30 prosent skatt på disse inntektene, anslås det at velstående privatpersoners plasseringer i OFC'er medfører et årlig tap av skatteinntekter på om lag 255 milliarder USD.

A. Cobham (2005) bruker en del av det samme datamaterialet. Han forutsetter at andelen av formuene i skatteparadis som tilhører innbyggere i utviklingsland, er lik utviklingslandenes andel av verdens BNP (20 prosent). Basert på anslagene og forutsetningene i «The Price of Offshore» anslår han dermed at utviklingslandene samlet taper om lag 50 milliarder USD per år på velstående personers bruk av skatteparadis for å unndra skatt.

Metoden brukt i «The Price of Offshore», dvs. å anslå avkastningen på plasseringer i skatteparadis vil kunne brukes som anslag på bare én type ulovlig pengestrøm; manglende skattebetaling på inntekter på aktiva som er overført til et skatteparadis, og som skulle vært beskattet i eierens hjemland. Ut fra resultatene i de andre metodene nevnt ovenfor, framstår inntektsoverføring ved bruk av internprising som den dominerende formen for ulovlig pengestrøm. I metoden brukt i «The Price of Offshore» vil denne overhodet ikke registreres. Metoden fanger nemlig bare opp anslått avkastning på beholdninger og ikke tilførsel til beholdningen gjennom internprising. Dessuten er metoden delvis basert på data som utelukkende omfatter individers og ikke selskapers aktiva. Man kan også godt tenke seg at selskaper har finansinntekter som de ikke oppgir til beskatning. Det er ikke bare vekst i aktiva gjennom internprising som ikke fanges opp. Generelt vil metoden i «The Price of Offshore» ikke være egnet til å fange opp bruttostrømmene til og fra beholdningene i skatteparadis. Man må anta at det ofte trekkes på disse beholdningene i form av forbruk, og ved at eierne går videre ved å fullføre en hvitvaskingsprosess til plasseringer hvor eierskapet ikke lenger skjules gjennom sekretessen i skatteparadis.

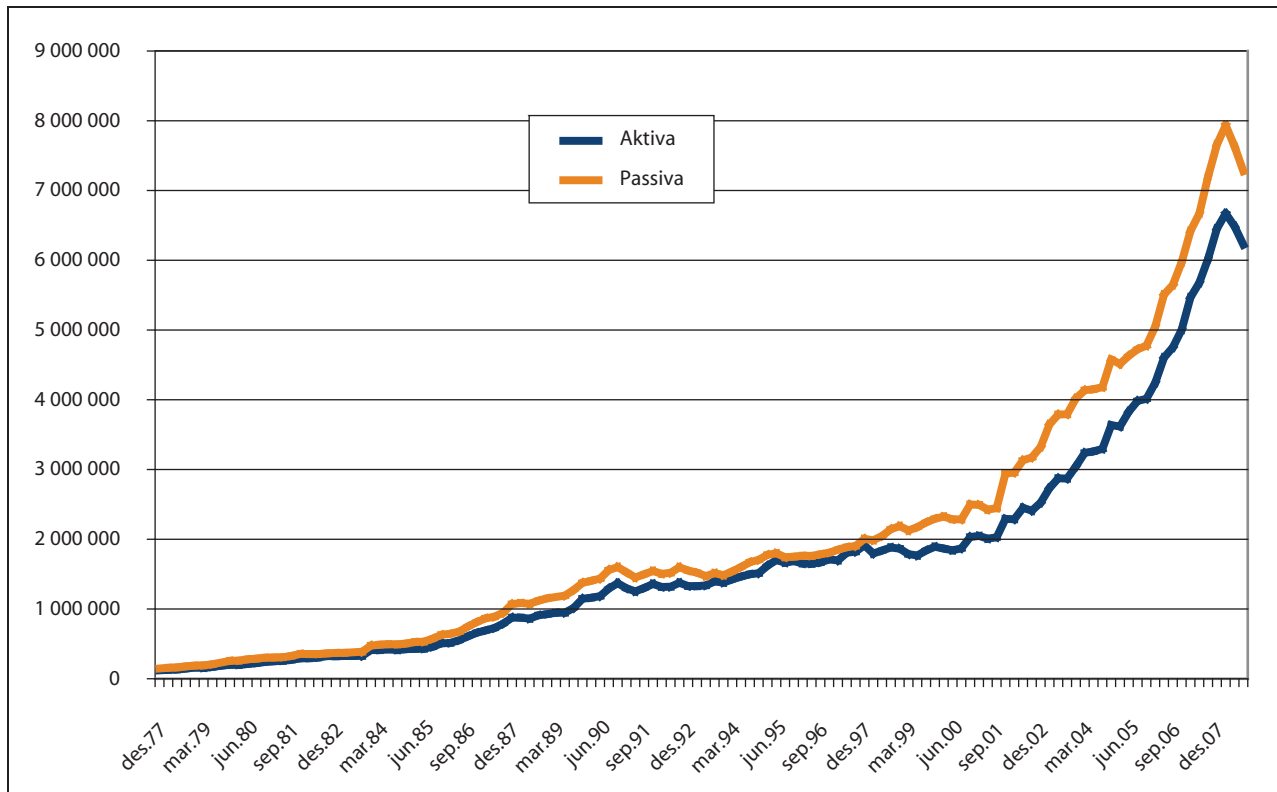
## 6.2 Om skatteparadisenes økonomier

### 6.2.1 Markedsandelen for bankene i skatteparadis

Offisielle data for omfanget av plasseringer i og fra skatteparadis er som nevnt svært begrenset, og slike data er ikke seg selv anslag på ulovligheter, men sier noe om størrelsen på den finansielle aktiviteten i skatteparadisene.

IMF har i en rapport fra 2000 (IMF, 2000) anslått at 50 prosent av internasjonale posisjoner i verdens banker holdes av banker i såkalte «Offshore Financial Centres» (OFC'er), jf. omtalen av ulike definisjoner av skatteparadis i kapittel 2. IMF bruker i rapporten en bred definisjon av OFC'er og regner blant annet London, Dublin, Nederland, Singapore og Sveits som OFC'er.

Data fra Bank for International Settlements (BIS) kan brukes for å se på hvordan skatteparadisenes stilling som finanssentra har endret seg over tid. Denne statistikken er basert på bankenes balanser i land som rapporterer til BIS, men omfatter kun bankenes internasjonale posisjoner. BIS har over tid fått stadig flere land, og særlig skatteparadis, til å rapportere data.



Figur 6.2 BIS-bankenes internasjonale posisjoner vis-a-vis skatteparadis. Snever definisjon.<sup>1</sup> Millioner USD.

<sup>1</sup> Aruba, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belize, Bermuda, British Overseas Territories, Caymanøyene, Kypros, Dominica, Gibraltar, Grenada, Guernsey, Hongkong, Man, Jersey, Libanon, Liechtenstein, Luxembourg, Macao, Malta, Mauritius, Nederlandsk Antiller.

Kilde: Bank for International Settlements

Det er som påpekt tidligere i Utvalgets innstilling ikke entydig hvilke land og jurisdiksjoner som skal regnes som «skatteparadis». For måling av størrelsen på skatteparadisenes internasjonale bankvirksomhet er det særlig avgjørende om man inkluderer de store finansielle sentra som London, Singapore, Luxemburg, Dublin, Hongkong og Nederland. Disse regnes som skatteparadis (eventuelt «lukkede jurisdiksjoner» eller OFC'er) i enkelte oversikter, men ikke i andre. Figurene nedenfor viser data for skatteparadisene med utgangspunkt i både en snever og en bred definisjon av skatteparadis.

Figur 6.2 viser at posisjonene overfor skatteparadis vokste sterkt inntil finanskrisen bidro til et fall i posisjonene i 2008. BIS-bankene har nettogjeld overfor skatteparadisene – passiva er større enn aktiva. Dette kan trolig forklares med at mange av plasseringene i skatteparadisene er i form av etablering av postboksselskaper, trust'er, «foundations», m.v. og at noe av formuen i slike enheter plasseres i banker.

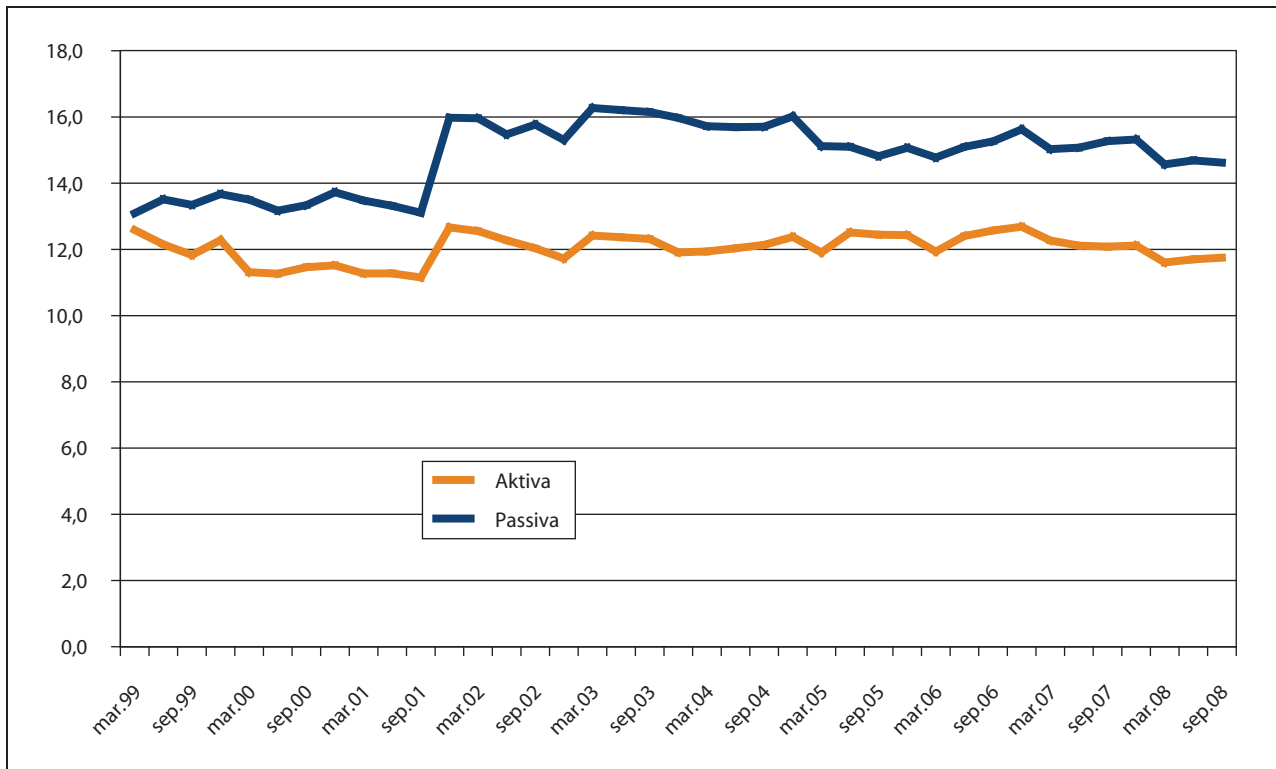
Selv om det har vært sterk vekst i det absolutte nivået på posisjonene mellom skatteparadisene og BIS-bankene, har faktisk ikke skatteparadisenes andel av BIS-bankenes samlede internasjonale posisjoner økt, jf Figur 6.4, som viser andelen for hhv. en snever og en bred definisjon av skatteparadis.

Figur 6.3 viser at andelen av BIS-bankenes aktiva som var plassert i eller lånt ut til skatteparadis i henhold til en snever definisjon, har vært stabil rundt 12 prosent siden slutten av 90-tallet. Andelen av internasjonale innskudd og innlån som er fra de samme skatteparadisene har siden rundt år 2002 ligget mellom 15 og 16.

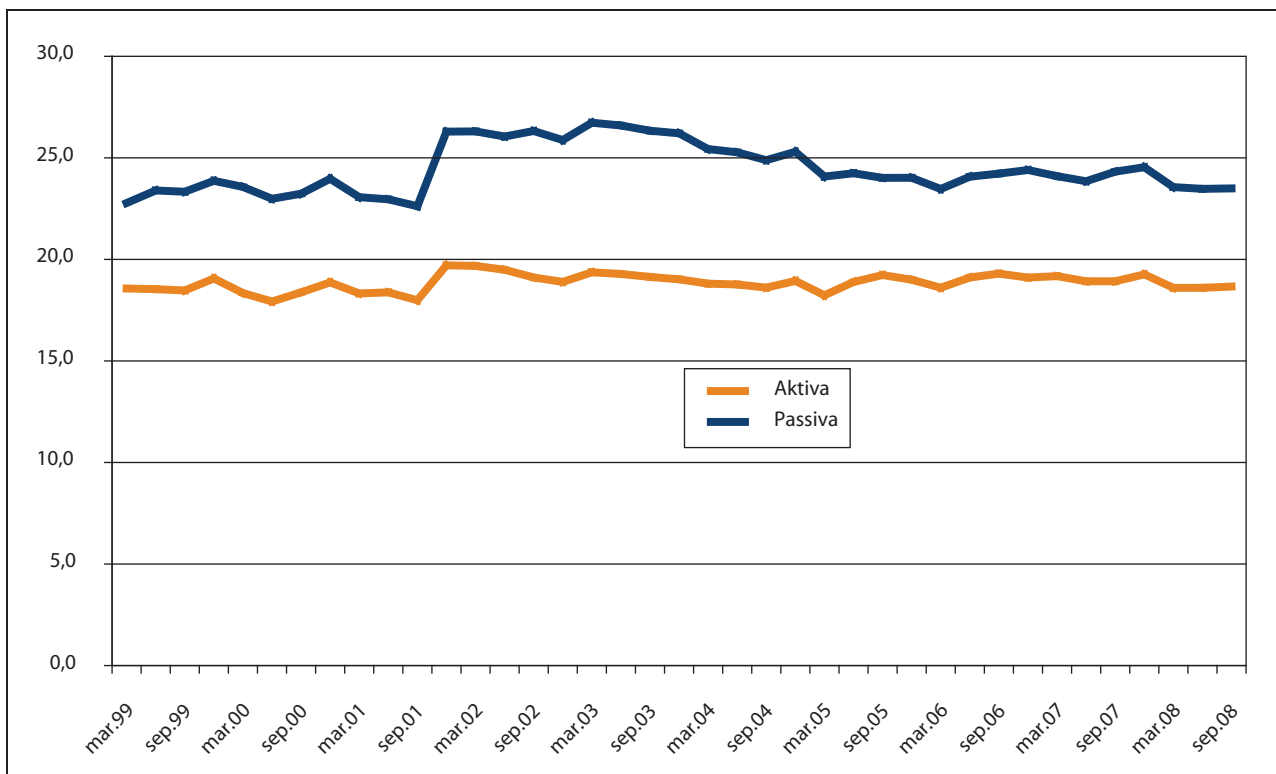
Hvis man også inkluderer Storbritannia, Nederland og Irland i en bredere definisjon av «skatteparadis», får man selvsagt at en høyere andel av posisjonene er overfor skatteparadis, men mønsteret er ellers det samme for perioden etter slutten av 1990-tallet, jf Figur 6.4.

Holder man posisjoner mellom banker utenfor, utgjør plasseringer fra skatteparadis vel 25 prosent av BIS-bankenes passiva (innskudd og



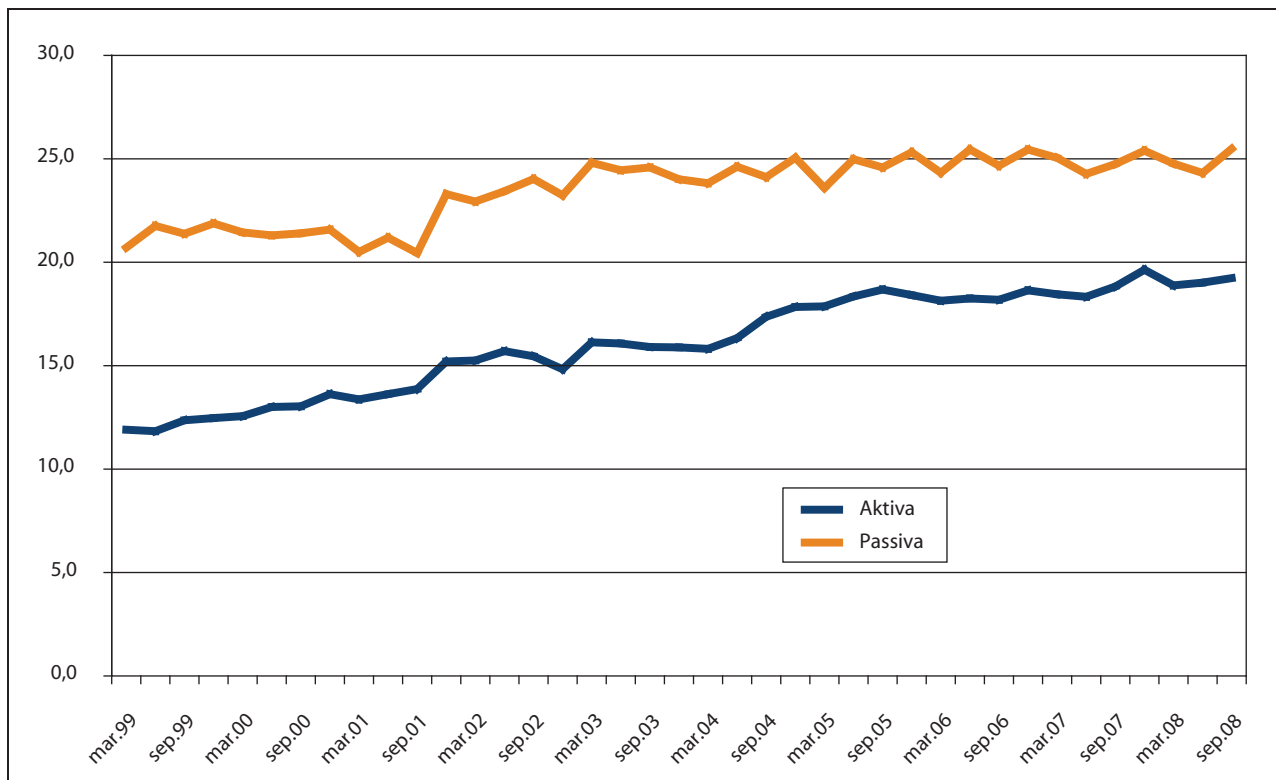


Figur 6.3 Andelen av BIS-bankenes internasjonale posisjoner som er overfor skatteparadis (snever definisjon). Prosent.



Figur 6.4 Andelen av BIS-bankenes internasjonale posisjoner som er overfor skatteparadis (bredere definisjon)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Aruba, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belize, Bermuda, British Overseas Territories, Caymanøyene, Kypros, Dominica, Gibraltar, Grenada, Guernsey, Hongkong, Man, Jersey, Libanon, Liechtenstein, Luxembourg, Macao, Malta, Mauritius, Nederlandske Antiller, Panama, Samoa, Singapore, St. Lucia, St. Vincent, Sveits, Turks- og Caicosøyene, Vanuatu, Vestindia Storbritannia, Nederland og Irland



Figur 6.5 BIS-bankenes posisjoner overfor ikke-bankers. Andel overfor skatteparadis (bredere definisjon). 1999-2008. Prosent

innlån), jf Figur 6.5. Andelen fra skatteparadis viste en stigende tendens til 2003, men har siden den gang vært relativt stabil. Andelen av BIS-bankenes aktiva (utlån, verdipapirer, m.v.) i skatteparadis har vist en stigende tendens over tid, men andelen er aldri kommet over 20 prosent av totale aktiva.

Tallene fra BIS kan kanskje brukes som indikasjon på hvilke skatteparadis som er størst og hvordan omfanget av bruk av skatteparadis har utviklet seg over tid, men disse dataene måler som påpekt foran ikke omfanget av kapitalflukt som er tilknyttet ulovlig virksomhet:

- For det første behøver ikke ulovlige pengestrømmer å nedfelle seg i et lån eller innskudd mellom et skatteparadis og en bank i et annet land. For eksempel kan midlene legges inn i et selskap eller en trust som i sin tur kjøper aksjer eller andre verdipapirer i en åpen jurisdiksjon.
- For det andre er det viktig å påpeke at ikke alle posisjoner overfor skatteparadis er knyttet til ulovligheter. Særlig gjelder dette når man bruker en bred definisjon av skatteparadis. Den brede definisjonen som er benyttet foran omfatter finanssentra som er blant de mest konkurransedyktige også for virksomhet som ikke forutsetter særskilt sekretesse. Også i

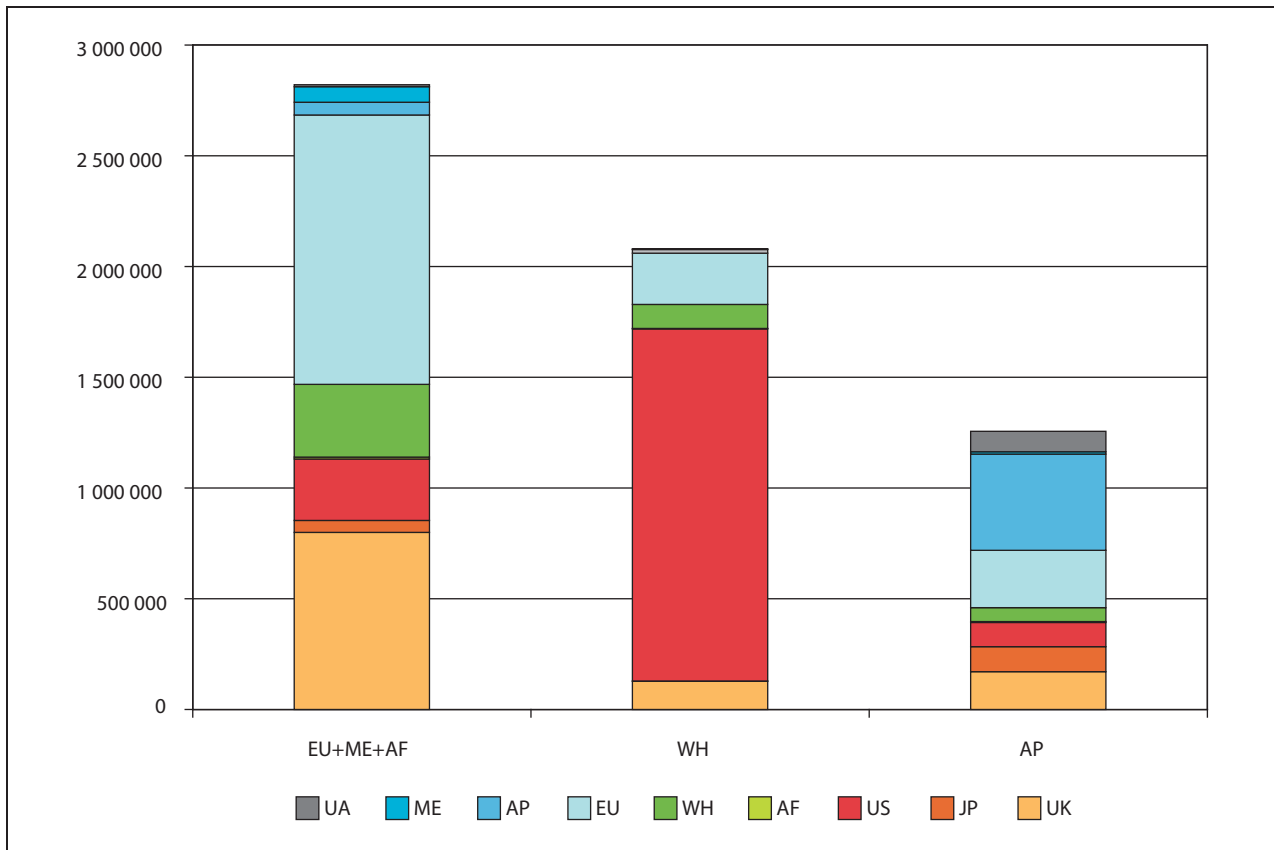
den snevre avgrensningen finnes det sentra som ganske sikkert har betydelig internasjonal virksomhet som ikke tiltrekkes av sekretessen som tilbys.

### 6.2.2 Hvor kommer kapitalen i skatteparadisene fra?

IMF viser i en rapport fra 2008 (IMF, 2008) hvordan internasjonale aktiva og passiva i bankene i grupper av OFC'er fordeler seg på verdensdeler. Tallene er gjengitt i Figur 6.6. Et hovedtrekk er at dette markedet har preg av regionale segmenter: Europeere bruker primært europeiske OFC'er, amerikanere bruker OFC'er i Amerika osv. Denne oversikten fanger heller ikke opp all bruk av skatteparadis til å skjule ulovligheter. For eksempel vil midler som legges inn i trusters og deretter i en bank i samme land, ikke komme med.

### 6.2.3 Direkte investeringer til og fra skatteparadis

Ved plasseringer i eller fra skatteparadis er det en rekke ulike typer juridiske konstruksjoner som kan være aktuelle. I mange tilfeller vil det være hensiktsmessig å etablere et selskap i skattepara-



Figur 6.6 Plasseringer fra ulike land og regioner i ulike grupper av skatteparadis<sup>1</sup>. Millioner USD 2006

<sup>1</sup> Land og grupper som er spesifisert er Storbritannia (UK); Japan (JP); USA (US); Afrika (AF); Amerika utenom USA (WH); Europa (EU); Asia/Oseania (AP); Midt-Østen (ME) og ufordelt (UA). Skatteparadisene er gruppert i (1) Europa, Midt-Østen og Afrika (EU+ME+AF); (2) Amerika (WH) og (3) Asia (utenom Midt-Østen) og Oseania (AP).

Kilde: IMF (2008)

diset. Verdien av dette selskapet vil regnes som en direkte investering uansett om selskapet driver med produksjon eller bare er en gjennomstrømningsenhet.

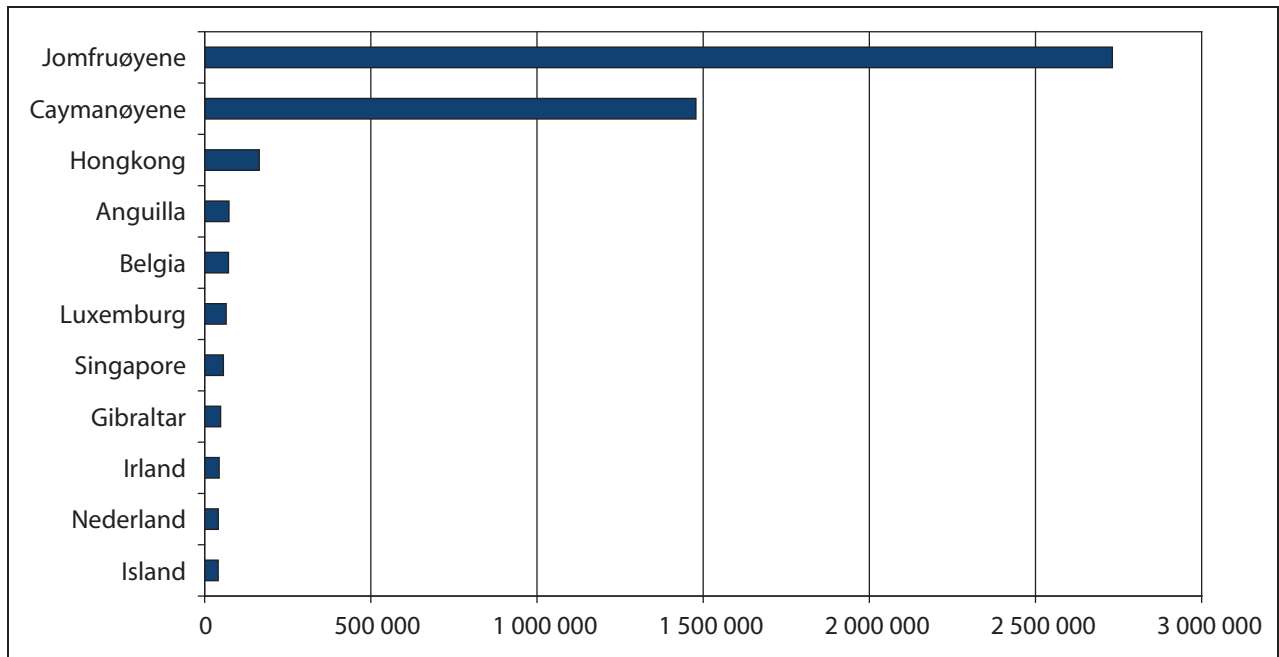
UNCTAD lager statistikk for direkte investeringer over landgrensene. Alle de store skatteparadisene rapporterer data til UNCTAD. Land som Storbritannia, Hongkong, Sveits og Luxemburg kommer høyt på listene for størrelse på både inngående og utgående direkte investeringer. Det er imidlertid først når man ser investeringstallene relativt til størrelsen på de ulike økonomiene at en del av skatteparadisene virkelig skiller seg ut.

Figur 6.7 viser at blant de jurisdiksjonene med størst inngående direkte investeringer per innbygger, er det kun Island som ikke kan anses som et skatteparadis. Alle de andre jurisdiksjonene defineres som skatteparadis.<sup>6</sup> De britiske jomfruøyene har inngående direkte investeringer tilsvarende 2,7 millioner USD (tilsvarende nesten 18 millioner kroner) per innbygger. Også Caymanøyene og

Hongkong skiller seg ut fra alle andre, men ligger likevel langt lavere enn Jomfruøyene.

Sannsynligvis er det betydelig underrapportering av direkte investeringer til og fra «offshore selskap», «exempted companies», trusters osv. Myndighetene i skatteparadisene har vanligvis ikke god informasjon om virksomheten i disse strukturene. Avsnitt 7.5.5. om kapitalgjennomstrømning på Mauritius viser for eksempel at mens beholdningen av utgående direkte investeringer fra Mauritius var 285 mill USD ved utgangen av 2007, viser data fra India at beholdningen av direkte investeringer fra Mauritius til India alene kan anslås til over 38 milliarder USD på samme tidspunkt.

<sup>6</sup> Nederland faller utenfor en del definisjoner av skatteparadis og beslektede begreper. Landet har imidlertid etablert en form for gjennomstrømningsselskap med tilnærmet skattefrihet som har bidratt til at en rekke selskap har registrert sine hovedkontor i landet, men ofte uten å ha ansatte i Nederland.

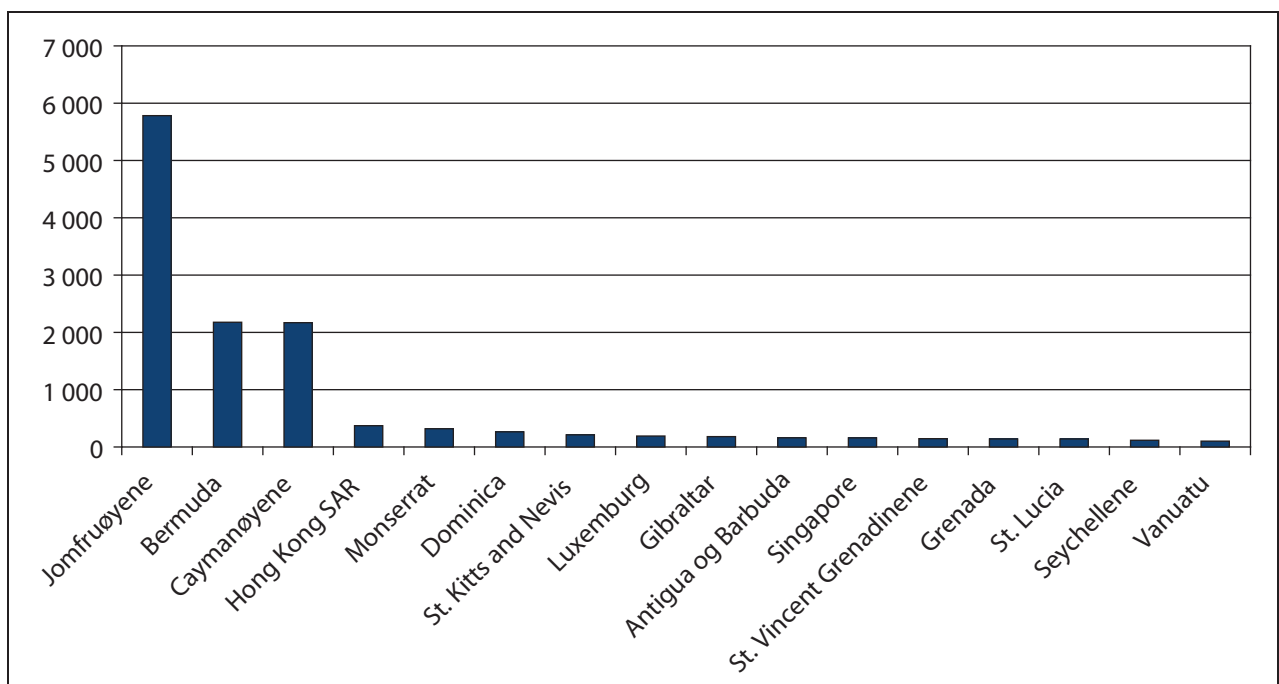


Figur 6.7 Inngående direkte investeringer 2007. Beholdning i 1.000 USD per innbygger. De 11 landene med størst inngående investeringer

Kilde: UNCTAD.

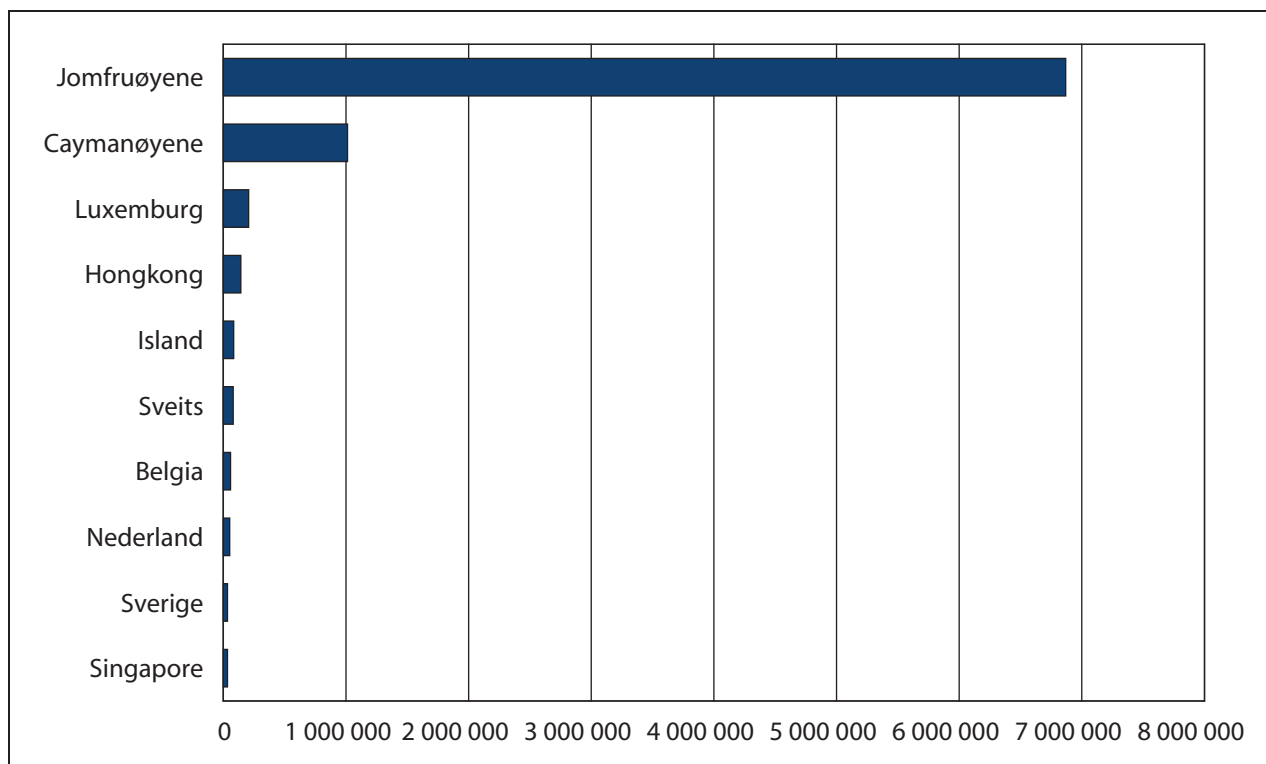
Det omfanget direkte investeringer har på Jomfruøyene og Caymanøyene må i hovedsak reflektere rent finansielle operasjoner og ikke produktionsvirksomhet. Det er ganske utenkelig at kapital per arbeidsplass i en hel økonomi skal ut-

gjøre flere millioner kroner. En annen måte å illustrere omfanget av direkte investeringer på er å se dem relativt til økonomiens størrelse. Dette er fremstilt i Figur 6.8. På Vanuatu tilsvarte inngående investeringer 102 prosent av BNP. Til sammen-



Figur 6.8 Inngående direkte investeringer i prosent av BNP. Beholdningstall. Alle land og jurisdiksjoner hvor inngående investeringer er større enn BNP.

Kilde: UNCTAD



Figur 6.9 Utgående direkte investeringer. Beholdning per innbygger ved utgangen av 2007. 1.000 USD.

Kilde: UNCTAD

ligning kan nevnes at direkte investeringer i Norge tilsvarer om lag 20 prosent av BNP.

De fleste som etablerer selskap i slike jurisdiksjoner, kanaliserer selskapets kapital videre i form av finansielle krav eller direkte investeringer i andre land. Skatteparadis har derfor ikke bare store inngående direkte investeringer, men også utgående.

Figur 6.9 viser at skatteparadisene også dominerer blant land med høyest direkte utgående investeringer per innbygger.

Når det gjelder utgående direkte investeringer, er det Island og Sverige, samt åtte områder som kan defineres som skatteparadis, som har størst beholdning per innbygger. Jomfruøyene skiller seg enda sterkere ut her. Utgående direkte investeringer tilsvarer nesten 7 millioner USD eller 45 millioner kroner per innbygger.

Når man ser inn- og utgående investeringer på Jomfruøyene i sammenheng, ser man at utgående er langt større enn inngående. Det virker utenkelig at innbyggerne på øyene og de selskapene de eier skal kunne ha et eierskap som kan forklare forskjellene mellom inn- og utgående direkte investeringer. Nedenfor vil det dessuten framgå at Jomfruøyene ikke har en spesielt stor banksektor. Utvalget mener en mulig forklaring kan være at

det kommer mye kapital inn til Jomfruøyene i form av trusters eller lignende, og at mye av denne kapitalen strømmer ut igjen i form av direkte investeringer.

Tallet for Nederland omfatter ikke såkalte «Special Financial Institutions» (SFI). Dette er spesielle strukturer egnet for skatteplanlegging. Nederlandske skatteregler og omfattende nettverk av skatteavtaler gjør landet attraktivt for lokalisering av holdingselskap. Flertallet av disse er gjennomstrømmingsselskap, selv om de formelt sett har adresse og ledelse i Nederland. Ledelsen er imidlertid ofte å betrakte som stråmenn. Den reelle ledelsen sitter i andre land. Skattereglene har imidlertid også bidratt til at Nederland også har tiltrukket seg flere reelle hovedkontor, dvs. hovedkontor hvor ledelsen for selskapene sitter. Utenom SFI'er hadde Nederland ved utgangen av 2008 direkte investeringer i utlandet tilsvarende 606 milliarder euro. Tar man med SFI'ene kommer man opp i 2.227 milliarder euro, tilsvarende nær 200.000 USD per innbygger. Medregnet SFI'ene er Nederland like bak USA på toppen av listen av land med størst utgående direkte investeringer.<sup>7</sup>

Tallene for direkte investeringer kan også settes i perspektiv ved å se på antall selskaper som er

registrert i de ulike jurisdiksjonene. Det finnes ikke internasjonale statistikker med standardisert metodologi på dette området, og mange land publiserer ikke tall. Utvalget kjenner imidlertid ikke til nasjonale tall for de tre jurisdiksjonene med størst inngående direkte investeringer relativt til BNP (jf. Figur 6.8). I disse landene var antall selskaper per tusen innbygger:

- Jomfruøyene: 17.917
- Caymanøyene: 1.815
- Bermuda: 213

Til sammenligning var det i Norge 40 foretak (med begrenset ansvar) per tusen innbygger. Med enkeltmannsforetak ville tallet for Norge vært mer enn dobbelt så høyt.

#### 6.2.4 Finansnæringens betydning i skatteparadisene

Kapital strømmer til de lukkede jurisdiksjonene i mange forskjellige former. En del av kapitalen kommer inn som bankinnskudd eller andre krav på banker. Videre vil en del plasseres i selskaper, trust'er, m.v. i disse jurisdiksjonene for så å plasseres i banker eller andre finansielle krav i lukkede jurisdiksjoner før kapitalen kanaliseres til land som har en virksomhet som kan nyttiggjøre seg kapitalen og dermed gi en avkastning på den.

Selv om de direkte investeringene til og fra skatteparadisene er omfattende, er kapital gjennom disse jurisdiksjonenes finansnæringer langt større. Blant de rendyrkede skatteparadisene (små økonomier med store finansielle balanser) hadde Caymanøyene med sine 1.672 milliarder USD høyest internasjonale bankkrav. Til sammenligning var direkte investeringer fra Jomfruøyene på vel 150 milliarder USD. En del skatteparadis (herunder Hongkong, Nederland og Sveits) hadde større direkte investeringer enn Jomfruøyene, men i disse landene er det også betydelig økonomisk virksomhet som ikke er knyttet til spesiell sekreterie, og man kan derfor ikke uten videre anta at disse områdenes direkte investeringer i utlandet er reinvestering av midler som er kommet inn til disse områdene som en følge av områdenes sekreterie og tilrettelegging for gjennomstrømningsvirksomhet.

Tabell 6.1 viser størrelsen på aktiva i bankene i utvalgte skatteparadis. Caymanøyene skiller seg

ut ved å ha en ekstremt stor banksektor: Internasjonale aktiva er mer enn 700 ganger så store som BNP. Til sammenligning kan nevnes at norske bankers aktiva (nasjonale og internasjonale) tilsvarer 1,3 ganger BNP, mens tilsvarende tall for eurosonen er 2,5. Tabellen rangerer landene etter størrelsen på internasjonale bankaktiva relativt til BNP. Sveits, som regnes som et stort finanssenter, ligger på 17. plass. Regnet etter absolutt størrelse på internasjonale bankaktiva ligger Sveits nest høyest av landene i tabellen.

Tabell 6.2 illustrerer finansnæringens betydning for lukkede jurisdiksjoner. Tabellen viser indikatorer for alle land og jurisdiksjoner som rapporterte de relevante indikatorene til IMF (2008). Videre viser tabellen – for sammenligningens skyld – tall for Storbritannia, USA og Norge. USA og Storbritannia inneholder verdens to største finanssentra, og særlig i Storbritannia er finansnæringens betydning langt større enn det som er vanlig.

Tabell 6.1 Internasjonal bankvirksomhet i utvalgte lukkede jurisdiksjoner. 2006

	Internasjonale bankaktiva. Prosent av BNP	Internasjonale bankaktiva. Milliarder USD
Caymanøyene	724,09	1 671 922
Jersey	66,68	444 064
Guernsey	56,54	182 970
Bahamas	52,24	343 250
Man	22,45	77 039
Monaco	22,32	21 780
Gibraltar	15,47	16 486
Bahrain	11,93	159 674
De nederlandske Antiller	7,37	20 647
Andorra	5,89	16 324
Singapore	4,57	603 565
Kypros	3,21	51 307
Irland	3,14	819 137
Hongkong SAR	3,00	621 332
Anguilla	2,91	317
Sveits	2,63	1 122 005
Bermuda	2,29	10 313
Vanuatu	2,16	1 069
Macao	1,59	22 653
Panama	1,31	22 176

Kilde: (1) BIS, International Banking Statistics, IMF WEO database, IMF (2008)

<sup>7</sup> Se Weyzig, F. og Van Dijk, M. (2008): Tax Haven an Development Partner: Incoherence in Dutch Government Policies. SOMO (Centre for Research on Multinational Corporations)

Tabell 6.2 Indikatorer for finansnæringens<sup>1</sup> betydning i utvalgte jurisdiksjoner. Siste tilgjengelige data i perioden 2004-2006.

	Finansnæringens andel av BNP. Prosent	Finansnæringens andel av sysselsettingen. Prosent	«Verdiskaping» per ansatt i finansnæringen. 1.000 USD
Jersey	50,0	22,0	303
Bermuda	32,5	17,9	209
Man	28,6	20,9	109
Guernsey	25,5	22,6	118
Bahrain	18,4	2,4	308
De britiske Jomfruøyene	18,1	6,3	176
Dominica	12,9	2,0	44
Caymanøyene	11,9	17,1	46
Seychellene	10,2	2,9	79
Singapore	9,5	5,0	108
Mauritius	8,0	2,7	69
Panama	7,8	1,2	88
USA	7,8	5,9	139
Bahamas	6,4	2,2	105
Storbritannia		11,8	
Norge	2,4	2,0	164

<sup>1</sup> Det an være nasjonale forskjeller både i avgrensningen av «finansnæringen» og i beregningsmåten for verdiskapingen (BNP) for finansnæringen.

Kilde: IMF (2008), Ecwin (for USA), National Statistics (Storbritannia) og SSB (Norge).

Finansnæringen står for halvparten av BNP på Jersey. I fem av jurisdiksjonene står finansnæringen for over 17 prosent av sysselsettingen. «Verdiskapingen» (dvs. næringens bidrag til BNP) per ansatt ligger meget høyt i en del av landene.

For en stor del drives finansnæringen i skatteparadisene fra utlandet, og da særlig fra store finanssentra som London og New York. En indikasjon på at virksomheten i bankene registrert i lukkede jurisdiksjoner delvis drives fra andre områ-

der kan man få ved å beregne hvor mye bankaktiva utgjør per ansatt i finansnæringen i skatteparadisene. På Caymanøyene er det over 250 millioner USD i bankaktiva per ansatt i finansnæringen. Selv om nesten  $\frac{3}{4}$  av bankenes aktiva er interbankposisjoner, virker det helt urimelig å anta at den enkelte bankansatte faktisk forvalter så store posisjoner. Man må her også ta hensyn til at det er mange andre aktiviteter i finansnæringen enn forvaltning av bankenes aktiva.

## Kapittel 7

# Norfunds bruk av skatteparadis

I dette kapitlet beskrives og drøftes Norfunds investeringer i fond og valg av lokaliseringssted for disse investeringene. Som et supplement til denne drøftingen har Utvalget nedenfor i omtalen av Norfunds bruk av skatteparadis tatt inn en detaljert beskrivelse av regler og praksis på Mauritius, som er et skatteparadis med betydelig aktivitet og ett av de skatteparadisene som Norfund bruker hyppigst til sine investeringsfond. En del av omtalen som gjelder Mauritius omfatter regler og elementer i landets praksis som ikke er relevante for Norfund, men som likevel er nødvendig for å gi det fulle bildet av hvordan skatteparadisene opererer og fremstår som lokaliseringsland.

### 7.1 Norfunds investeringer i fond

Norfund er et statseid fond med følgende mandat

«Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund) har til formål å medvirke med egenkapital og annen risikokapital, samt yte lån og stille garantier til utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland. Hensikten er å etablere levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke vil bli igangsatt som følge av høy risiko.»

Norfund investerer dels direkte i selskaper i utviklingsland og dels via fond. Ved utgangen av 2008 hadde Norfund investert eller forpliktet seg til å investere vel NOK 1,7 milliarder i fondsandeler. Fondsandelene utgjorde nær halvparten av Norfunds samlede investeringer og forpliktelser. I tillegg har Norfund skutt inn egenkapital og gitt lån til både fond og andre finansinstitusjoner. Også de sistnevnte finansieringsformene innebærer bruk av mellomledd. Målgruppen for denne finansieringen er ikke-finansiell virksomhet. Ved utgangen av 2008 utgjorde Norfund samlede investeringer og ikke utbetalte forpliktelser om lag 4,8 milliarder kroner.

Norfund trekker fram en rekke argumenter for å investere via fond fremfor direkte investeringer:

- Fondene forvaltes i geografisk nærhet til selskapene det investeres i. Dette sikrer investorene tilgang til lokalkunnskap ved investeringsbeslutningene.
- Lokal forvaltning styrker eiers oppfølging av de underliggende selskapene i fondet sammenlignet med om Norfund skulle investert direkte fra Norge. Gjennom eiers oppfølging kan man bidra til bedre styring av virksomheten og av andre forhold selskaper i utviklingsland ofte er svake på, herunder HMS, standardisering/sertifisering, m.v.
- Det er faste kostnader knyttet til oppfølging av hvert selskap. Hvis alle investeringer skulle vært styrt direkte fra Norge, måtte Norfund konsentrert seg om større selskaper for å kunne sikre lønnsomhet i sin virksomhet.
- Eksistensen av fond kan senke terskelen for andre investorers investeringer i de aktuelle områdene og dermed øke kapitaltilgangen til områdene.
- Eksistensen av fond bidrar til utvikling av lokale forvaltningsmiljøer og dermed til kompetanseoppbygging der fondene forvaltes.

For å begrense kostnadene knyttet til oppfølging av direkteinvesteringer, har Norfund som strategi at direkte investeringer kun skal gjennomføres i utvalgte land i områder hvor Norfund har et regionkontor. Man kan dermed også se investeringer gjennom fond som et tiltak for å utvide Norfunds geografiske nedslagsfelt. Norfund har i dag tre kontorer utenfor Norge: I Costa Rica, Sør-Afrika og Kenya.

Norfund har investert i 35 ulike fond. I tre av disse eier Norfund 50 prosent av det respektive fondet. I de andre fondene er andelen maksimalt 1/3. Det finnes en lang rekke aktører som er medeiere i de ulike fondene Norfund har eierinteresser i. Nesten alle fondene har minst én annen såkalt Development Finance Institution (DFI<sup>1</sup>) inne på eiersiden. Unntaket er to mikrofinansfond med bare norske eiere. For øvrig deltar kommersielle private aktører i nær halvparten av fondene. Dess-



uten har enkelte av fondene deltagelse fra private aktører med ikke-kommersielle mål (Oxfam, Shell Foundation, «etiske fond», m.v.).

Av de 35 fondene, er 29 er lokalisert i skatteparadis (Delaware USA er her regnet som skateparadis). Mauritius er den klart mest brukte jurisdiksjonen. 15 av fondene er lokalisert der. Tabell 7.2 nedenfor inneholder en liste over 35 av de fondene Norfund deltar i og hvor disse er registrert.

Hvert fond er en selvstendig juridisk enhet. I denne enheten kan det også være bygget inn en forvaltningsorganisasjon, men i mange tilfeller kjøpes forvaltningstjenestene nærmest i sin helhet fra andre. I begge tilfeller kan forvaltningen skje fra et annet sted enn der fondet er registrert. Det mest vanlige er at forvaltningen skjer fra et annet land enn der fondet er registrert. Bildet kompliseres av at arbeidet i forbindelse med forvaltningen kan være spredt på flere kontorer. Typisk vil fondet (hvis det har egen forvaltningskapasitet) eller forvaltningsselskapet ha ansatte i land hvor fondene investerer relativt mye. Både den direkte sysselsettingen og kompetanseoppbyggingen i fondsforvaltningen vil derfor ofte skje i andre land enn der fondene er registrert.

## 7.2 Norfunds begrunnelse for bruk av skatteparadis

Norfund har blant annet i et notat til Utvalget (jf Norfund, 2009) begrunnet hvorfor fondene som Norfund investerer i ofte er lokalisert i skatteparadis. I notatet argumenteres det for at det ikke er sekretessen som gjør skatteparadisene attraktive som lokaliseringssteder for fondene, men fordi disse jurisdiksjonene ofte tilbyr følgende:

- Sikker og kostnadseffektiv håndtering av transaksjoner mellom investorers hjemland og bedriftene som fondet investerer i.
- Et godt og stabilt juridisk rammeverk spesialtilpasset finanssektorens behov
- Ordninger som hindrer unødig beskatning i tredjeland
- Politisk stabilitet

Ifølge Norfund har skatteparadisene hvor fondene er lokalisert ofte godt utviklede systemer for betalinger over landegrensene. Norfund viser for

eksempel til at de fondene de deltar i på Mauritius nyter godt av at bankene de bruker der har kon-  
tornett på det afrikanske fastlandet.

Norfund viser til at skatteparadis ofte har regelverk godt lagt til rette for investeringsfond. Som eksempel har Norfund pekt på at enkelte av de fondene Norfund deltar ikke ville vært tillatt etter norske regler for finansinstitusjoner og fond.

Investorer ønsker ikke å ta risiko hvis de ikke får kompensasjon i form av høyre avkastning. Norfund peker på at skatteparadisene ofte har sterkere rettstradisjoner enn andre land i samme region og at korrupsjonsnivået ofte er lavere. Lokalisering i skatteparadis reduserer dermed politisk risiko og risikoen for overgrep fra myndigheter.

Når det gjelder det tredje punktet i begrunnelsen – beskatning – peker Norfund på at skatteparadis har lav eller ingen beskatning av fondsselskaps overskudd og at de dessuten har et relativt godt utbygd nett av skatteavtaler. Slike avtaler sikrer at man unngår dobbeltbeskatning. Ifølge Norfund vil ikke lokalisering i skatteparadis redusere skatteinngangen i landene hvor fondene investerer. Norfund har dessuten overfor Utvalget erklært at de er sikre på at fondene ikke brukes til hvitvasking av penger.

Norfund framholder at de alene ikke kan bestemme hvor fondene lokaliseres. Det er alltid flere eiere, og Norfund er vanligvis minoritetseier. Norfunds erfaring er at søsterorganisasjonene i andre land og tilsvarende fond knyttet til internasjonale organisasjoner foretrekker skatteparadis. Norfund har også pekt på at mandatet til Den Afrikanske Utviklingsbanken krever at banken ikke kan investere i fond som er lokalisert utenfor Afrika.

## 7.3 Norfunds portefølje og skattebetaling

Norfunds kjernevirksomhet er å finansiere næringsvirksomhet i utviklingsland. Tabell 7.1 gir en oversikt over porteføljen innenfor kjernevirksomheten. Norfund har i tillegg likvider samt en låneportefølje under avvikling som fondet har overtatt fra Norad.

Generelt er det slik at selskaper betaler inntektsskatt når de går med overskudd. På grunn av nasjonale forskjeller i definisjon av skattegrunnlaget, kan selskap ha et skattepliktig overskudd selv om finansregnskapet viser underskudd. For relativt nyetablerte selskap vil ofte overskudd kunne

<sup>1</sup> Dette er institusjoner som har utviklingseffekt og ikke bare kommersiell avkastning som en del av sitt mål. Dessuten er fondene helt eller delvis eiet av stater eller multilaterale utviklingsinstitusjoner (for eksempel IFC som eies av Verdensbanken). Norfund er selv en DFI.

Tabell 7.1 Norfunds plasseringer og ikke utbetalte forpliktelser innenfor kjernevirksomheten ved utgangen av 2008. 1.000 kroner.

Instrument	Plasseringer pluss ikke utbetalte forpliktelser
Egenkapital (direkte investeringer)	2 595
Andeler i fond	1 662
Lån (inkludert hybrider)	541
<b>Totalt</b>	<b>4 798</b>

Kilde: Norfund

avskrives mot framførbare underskudd fra tidligere år, slik at man ikke med en gang kommer i skatteposisjon. Norfund finansierer ofte relativt nyetablerte selskap eller selskap som er i en ekspansjonsfase. Slike selskaper preges ofte av at de ikke har skattepliktig overskudd.

I de data Norfund har levert til Utvalget, er det tall for driftsresultat og betalt skatt for 14 av 19 direkte investeringer og for 33 av totalt 35 av de fondene Norfund deltar i. Det er stort sett bare helt nystartede virksomheter som ikke har levert regnskap.

Blant de 14 selskapene med komplette data, var det 8 som hadde positivt driftsresultat i 2008. Av disse betalte 6 skatt.

Av de 33 fondene med komplette data, hadde 8 positivt driftsresultat i 2008. Av disse betalte 2 skatt, ett fond lokalisert i Luxemburg og ett på Mauritius. Fondet på Mauritius betalte ikke skatt der, men kildeskatt i Kenya. Hvis man summerer opp skatt betalt av selskap Norfund finansierer direkte, fond Norfund deltar i og selskap disse fondene finansierer, og vekter disse skattebetalingene med Norfunds eierandel i selskapene, får man en skattebetaling på NOK 66 millioner. Dette tallet er et anslag laget av Norfund. Norfund har ikke data for skattebetalingene fra alle selskapene, og anslaget ville høyere hvis data hadde vært komplette. I meldingen på Norfunds hjemmeside om årsresultatet for 2008, heter det blant annet: «Sentralt er også skatteinntektene som våre investeringer bringer til nasjonale og lokale myndigheter. Skatteinntekter er et avgjørende bidrag til at landene selv kan styre sin utvikling og bygge ut offentlige tjenester. Hele 3,2 milliarder kroner er innbetalt av virksomheter som Norfund og våre partnere investerer i.»

Av disse 35 fondene er bare 6 lokalisert på steder som Utvalget ikke oppfatter som skattepara-

dis (India, Tanzania og to i Norge og to i Sør-Afrika). Alle de andre lokaliseringsstedene har i det minste visse strukturer eller regler som tilsier at de er å regne som skatteparadis, men de fungerer ikke nødvendigvis som skatteparadis for de fondene Norfund deltar i. Tabellen viser også at det er en del eksempler på fond som er lokalisert i skatteparadis selv om fondene kun har ett land som målsone. For eksempel er fire fond på Caymanøyene rettet mot henholdsvis Kina, Thailand og Vietnam (gjelder to fond), og tre fond på Mauritius rettet mot henholdsvis Madagaskar, Sri Lanka og Costa Rica. I forbindelse med disse lokaliseringvalgene, ser ikke Utvalget relevansen av Norfunds argument om at lokalisering i skatteparadis bidrar til unødig skattebetaling i tredjeland. I de tilfeller fondene skal investere i kun ett land er, det ikke nødvendig å bruke tredjeland. Man kunne ha etablert disse fondene i de respektive landene fondene er rettet mot, og da ville det bare vært to land involvert i virksomheten: Norge og landet hvor fondet var lokalisert. Norfund har i sin argumentasjon for bruk av fond framholdt at fondene ofte lokaliseres nær investeringslandet, noe som gjør at forvalterne har bedre lokalkunnskap enn om Norfund hadde investert direkte. Dette argumentet framstår ikke som gyldig for alle de nevnte fondene rettet mot enkeltland.

#### 7.4 Vurdering av Norfunds bruk av skatteparadis

I kapittel 3 gjennomgås typiske strukturer i skatteparadis. Mange land og skatteparadis har en del, men ikke alle, de særtrekkene som beskrives i kapittel 3.

I korthet oppfylder skatteparadis ofte følgende: De har et todelt skattesystem hvor utlendinger favoriseres gjennom et tilnærmet nullskatteregime kombinert med sekretesse og fravær av offentlig tilgjengelige registre. De utenlandske selskapene som benytter dette skatteregimet kan ikke drive lokal virksomhet eller ha lokalt ansatte utenom lokale representanter på direktør- og styrenivå. Ofte er disse lokale representantene i direktør- og styrefunksjoner så få og fordelt på såpass mange ulike selskaper at selskapene ikke kan drives fra skatteparadisene dersom formålet er å gi best mulig avkastning på kapitalen til eierne.

Utvalget mener derfor at bruken av residensbegrepet, dvs. at selskapet har sitt hovedsete og residerer i skatteparadis, ofte er kunstig. Det er kombinasjonen av at utenlandske selskaper og in-

Tabell 7.2 Fond Norfund deltar i. Lokaliserings-/registreringssted, målsone for investeringene, Norfund's andel av driftsresultatet og betalt skatt i prosent av driftsresultatet.

Navn	Lokaliserings-sted	Målsone	Vektet <sup>1</sup> overskudd (tusen kroner)	Skatt i prosent av overskudd
CASEIF	Bahamas	Mellom-Amerika	-7 825	0
CASEIF II	Bahamas	Nicaragua	-4 641	0
Horizonte BiH Enterprise Fund	Nederland	Bosnia Herzegovina	-2 358	0
CAIF	De britiske Jomfruøyene	Mellom-Amerika		
China Environment Fund 2004	Caymanøyene	Kina		
SEAF Blue Waters Growth Fund	Caymanøyene	Vietnam	-5 146	0
Siam Investment Fund II	Caymanøyene	Thailand	-24 431	0
Vietnam Equity Fund	Caymanøyene	Vietnam	-30 753	0
LOCFUND	Delaware	Latin-Amerika	462	0
SEAF Sichuan Small Investment Fund	Delaware	Kina	1 026	0
SEAF Trans-Balkan Fund	Delaware	Balkan	-1 087	0
APIDC Biotech Fund	India	India	-4 557	0
European Financing Partners SA*	Luxembourg	Afrika	103	25
AfriCap Microfinance I nvestment C (print)	Mauritius	Afrika	-9 556	0
ACAF	Mauritius	Mellom-Amerika	-8 314	0
African Infrastructure Fund	Mauritius	Afrika	-21 515	0
Aureos Africa Fund	Mauritius	Afrika	-28 841	0
Aureos CA Growth Fund (EMERGE)	Mauritius	Mellom-Amerika	-3 449	0
Aureos East Africa Fund	Mauritius	Øst Afrika	16 575	5,2
Aureos South Asia Fund (Holdings)	Mauritius	Sørlig Asia	-6 551	0
Aureos South Asia Fund 1	Mauritius	Sri Lanka	-2 121	0
Aureos South East Asia Fund	Mauritius	Sørlig Asia	-21 179	0
Aureos Southern Africa Fund	Mauritius	Sørlig Afrika	54 229	0
Aureos West Africa Fund	Mauritius	Vest Afrika	190 765	0
Business Partners Madagascar SME Fu	Mauritius	Madagaskar	-175	0
GroFin Africa Fund	Mauritius	Afrika	-27 653	0
I&P Capital II	Mauritius	Madagaskar	-10 150	0
The Currency Exchange (TCX)*	Nederland	Global	-454 217	0
NMI Frontier Fund	Norge	Global		
NMI Global Fund	Norge	Global		
Aureos Latin America Fund (ALAF)	Ontario, Kanada	Latin-Amerika	-4 129	0
Solidus Investment Fund S.A.	Panama	Latin-Amerika	16 139	0
Horizon Equity Partners Fund III	Sør-Afrika	Sør-Afrika	-20 049	0
Horizon TechVentures	Sør-Afrika	Sør-Afrika	3 425	0
FEDHA Fund	Tanzania	Tanzania	-86	0

<sup>1</sup> Vektet med Norfunds eierandel

\* Disse to fondene har en annen type virksomhet enn de andre fondene i tabellen og investerer ikke direkte i u-land

vestorer på den ene siden oppnår tilhørighet i skattemessig forstand, på den andre siden tilnærmet null skatt, og på den tredje siden får glede av skatteavtaler som senker skattebyrden på investeringer i tredjeland, som gjør slike skatteparadis attraktive.

Skatteplanleggingsaspektet som bruken av skatteparadis innebærer, er i strid med Norfunds formål om å betale full skatt på sine investeringer i Afrika. Utvalget mener også at bruken av skatteparadis generelt er i strid med generelle mål for utviklings- og bistandspolitikken i Norge, blant annet målet om å bekjempe korrupsjon og økonomisk kriminalitet samt å bidra til økonomisk utvikling.

Utvalget har identifisert følgende mulige uheldige effekter av Norfunds bruk av skatteparadis

1. Medvirke til at utviklingsland taper skatteinntekter
2. Medvirke til opprettholdelsen av skatteparadis ved å gi disse inntekter og legitimitet, som igjen bidrar til lavere vekst i fattige land
3. Medvirke til hvitvasking og skatteunndragelse

#### *1. Medvirke til at utviklingsland taper skatteinntekter*

En målsetning for Norfund er å bidra til utvikling i de landene hvor Norfund eller de fondene det deltar i, plasserer investeringsmidler. Dette innebærer blant at vertslandet skal sikres skatteinntekter.

Et spørsmål er om Norfund, gitt fondets formål, i større grad skulle fokusere på å investere der avkastningen før skatt i utviklingslandet er høyest og se bort fra mulighetene for gjennom skatteavtaler og skatteparadis å redusere den samlede skatten på disse investeringene, gitt at redusert skatt i slike tilfeller kan innebære en inntektsoverføring fra det aktuelle utviklingslandet til eierne av investeringsfondet, herunder Norfund.

Plasseringer i skatteparadis kan motvirke målsetningen om å bidra til at vertslandet sikres skatteinntekter, ved at skatteavtalene mellom vertslandet og jurisdiksjonen hvor investeringsfondene er registrert, fratrukker vertslandet beskatningsretten eller reduserer denne. Dette kan illustreres med Mauritius som har skatteavtale med flere afrikanske land som reduserer disse landenes såkalte kilde-skatt eller «withholding taxes». Slike avtaler fremforhandles blant annet fordi fattige land mangler kapital og er derfor i en svak forhandlingsssi-

tuasjon i en situasjon der skatteparadisene kan tilby kapital.

Skatteavtalene i slik form som nevnt over er ikke unormale, men Utvalget vil presisere at slike skatteavtaler da er utformet med begrunnelse i residensprinsippet, dvs. at det land som gis beskatningsretten er det landet hvor skattyter har bosted. I tilfeller med juridiske subjekter som bare er registrert i en jurisdiksjon, og ikke kan ha reell aktivitet der (jf. GBC1 og GBC2 på Mauritius, se nedenfor), forsvinner det rettslige, økonomiske og rettferdighetsmessige grunnlaget for slike skatteavtaler. Det kan derfor ikke rettferdiggjøres å gi beskatningsretten for GBC1 til Mauritius slik det delvis gjøres i skatteavtalene.

Norfund har som ett av sine mål at det skal avleires skatteinntekter i de landene hvor det investerer, men bruken av en lukket jurisdiksjon som mellomstasjon medfører at for eksempel noen typer kapitalinntekter ikke skattlegges noe sted. Dette er med på å frarøve kildelandet skatteinntekter, og det er investorene og ikke utviklingslandet som sitter igjen med gevinsten av spart skatt. De landene som på denne måten mister skatteinntekt er de landene som har størst behov for offentlige inntekter.

#### *2. Medvirke til opprettholdelsen av skatteparadis ved å gi disse inntekter og legitimitet*

Norfunds bruk av skatteparadis er med på å finansiere de skadelige strukturene i skatteparadisene gjennom de administrasjons- og registreringsgebyrer som Norfund betaler. Det kan også hevdes at Norfund, som et offentlig norsk fond, bidrar til å legitimere aktiviteten til skatteparadisene dersom fondet benytter seg av skatteparadisenes tjenester. Dermed bidrar Norfund til at skatteparadisenes skadelige påvirkning på utviklingslandenes utvikling får fortsette.

Denne effekten vil være til stede selv om Norfund gjennom sin bruk av skatteparadis ikke direkte medvirker til skatteunndragelse eller hvitvasking. I kapittel 5 samt i vedlegg 1 har Utvalget redegjort for hvordan skatteparadisene representerer et fristed hvor makteliten i utviklingsland kan skjule verdier. Det faktum at slike skjulesteder finnes, gjør det attraktivt for makteliten å bryte ned de institusjonene som skal sikre at fellesskapets verdier ikke plyndres. Ved å legitimere skatteparadisene vil slike mekanismer vedvare og dermed svekke vekstevnen i fattige land.

### 3. Medvirke til hvitvasking og skatteunndragelse

Gitt Norfunds mandat om å fremme vekst og utvikling i de landene hvor det investerer må det betraktes som uakseptabelt at Norfund investerer i fond dersom en slik investering innebærer en vesentlig risiko for at Norfund medvirker til å skjule illegale pengestrømmer eller til skatteunndragelse. Generelt vil investeringer i fond som er registrert i skatteparadis innebære en slik fare, fordi sekretessreglene gjør det umulig for utenforstående å vite hvem som er eiere eller hva som foregår. Imidlertid er de fleste av investorene i de fondene som Norfund er investert i, offentlige eller internasjonale finansinstitusjoner og/eller lokale pensjonsfond som er pålagt å investere i eget land. Faren for at disse investeringsfondene skal brukes til å kanalisere illegale pengestrømmer er derfor begrenset. Likevel finnes det også private investorer som deltar i disse prosjektene, og disse kan ha en annen agenda. Utvalget har merket seg at EDFI, hvor Norfund deltar, har anbefalt sine medlemmer å gjøre en vurdering av private medinvestorer slik at man kan forsikre seg at fondene ikke utnyttes til hvitvasking. Norfund har støttet denne anbefalingen.

De fondene Norfund deltar i vil trolig normalt utgjøre en svært liten del av den finansielle aktiviteten i det aktuelle skatteparadis, og den direkte inntektseffekten for skatteparadis vil også være av mindre betydning. Derimot vil signaleffekten av en eventuell stans i Norfunds bruk av skatteparadis kunne bli betydelig.

## 7.5 Eksempel på skatteparadis – Mauritius

Utvalget har ønsket å vise relativt detaljert hvilken virkning det har at Norfund og andre investorer bruker skatteparadis. Mauritius er det klart mest brukte landet som lokaliseringssted for fond som Norfund deltar i. Derfor valgte Utvalget å se nærmere på strukturer på Mauritius spesielt og virkningene av lokalisering av fond på Mauritius. Utvalget har ikke grunn til å tro at strukturene på Mauritius er mer eller mindre skadelige enn det som er vanlig i skatteparadis. Utvalget har hatt som formål å kartlegge hvordan ordninger på Mauritius fungerer i forhold til beskatning, samt registrering og åpenhet om eierskap og økonomisk verdi av ulike typer aktiva og virksomheter. Vurderingen omfatter kun de strukturene som eigner seg spesielt for gjennomstrømming av kapital.

Det understrekes at en del av de ordningene og strukturene som finnes på Mauritius og omtales i det følgende ikke nødvendigvis er relevante for Norfund slik fondet opererer i dag.

Utvalget gjennomførte under sitt besøk på Mauritius kortere møter med en rekke institusjoner og fikk tilgang til flere årsrapporter utarbeidet av disse, samt relevant lovgivning. Mauritiske myndigheter og institusjoner har vist stor grad av velvilje og åpenhet i forbindelse med Utvalgets arbeid.

### 7.5.1 Selskapsformene på Mauritius

Mauritius har særlige regler for selskaper som bare skal virke i andre stater – såkalte «foreign companies» (ikke-lokale eller «non-resident companies»). Både lokale og «foreign companies» er behandlet i samme lov (The Companies Act 2001-Act No 15 of 2001), men det er på avgjørende punkter ulikheter i reguleringen av de to selskapsformene. Forskjellen består i at «foreign companies» er gitt en rekke fritak for plikter som selskap med begrenset ansvar ellers er underlagt.

Et «Foreign Company» kan enten være registrert som «Global Business Company 1» (GBC1) eller som «Global Business Company 2» (GBC2). GBC'er kan ikke ha ansatte på Mauritius, og virksomheten må drives i utenlandsk valuta. Forskjellen mellom formene består blant annet i at GBC2 er tildelt flere lovbestemte fritak enn GBC1.<sup>2</sup> De fondene Norfund investerer i er av typen GBC1. Begge typer selskaper har en lang rekke unntak som skiller dem fra lokale selskaper. Det vil føre for langt å gi en full liste over ulike unntak som gjelder for disse to kategoriene, men nedenfor gis eksempler på fritak som gjelder begge kategorier:

- Fritak fra å bruke Limited som angivelse for selskap med begrenset ansvar. Det kan benyttes forkortelser som benyttes i andre stater, som f.eks AS, OY, GmbH etc. Se paragraf 32.
- Ingen plikt til å offentliggjøre nedregulering i «stated capital». Paragraf 62 (2)
- Et datterselskap kan eie aksjer i et «holding company» som eier datterselskapet. Paragraf 83.
- Fritak fra begrensninger mht lån og andre ytelser til styret og ledende personell. Paragraf 159
- Fritak fra krav om at det må være en lokal direktør eller styremedlem i selskap som kan

<sup>2</sup> Se Companies Act 2001 Thirteenth Schedule (paragraf 343) Part I og Part II. Part I gjelder unntak for begge kategorier, mens ytterligere fritak kun gjelder GBC2.

opptre som Company secretary. Paragraf 164 (1) a.

- Fritak fra innløsningsplikt, pålegg om skadesløsholdelse m.v. Paragraf 178 og 179.
- Fritak fra plikten til å utarbeide en «annual report». Paragraf 218-222.
- Fritak fra plikt til å utarbeide «annual return». Paragraf 223.
- Fritak fra offentlig inspeksjon av selskapet og selskapsdokumenter. Paragraf 225 og 228

Fritak som bare gjelder GBC2:

- Fritak for (kontant) innbetaling av aksjekapitalen. Paragraf 57
- Fritak fra krav om å benytte lokal Company secretary. Paragraf 163 til 167.
- Fritak fra regnskapsplikt, oppbevaringsplikt og plikt til å benytte revisor. Paragraf 193-195, 210-217. Det innebærer at GBC1 har regnskapsplikt
- Fritak fra en rekke lokale registreringsplikter og oversendelsesplikter; plikt til å benytte lokal agent, plikt til å sende sentrale dokumenter (vedtekter m.v.), navn på «directors», endringer i vedtekter eller tillitsmannsposisjoner, evt frivillig utarbeidede regnskaper m.v. til Registrar. Paragraf 273

Det er vid adgang til å flytte selskap relativt enkelt ut og inn av Mauritius. GBC1 er underlagt en viss regnskapsplikt. Det kreves blant annet at regnskapene skal utarbeides i samsvar med International Accounting Standard (IAS), slik de er definert i paragraf 2. Utvalget har lite kunnskap om hvordan de blir håndhevet i praksis, og hvilke reelle muligheter det er til håndheving. Det er også spørsmål om de direkte er egnet for håndheving uten annen implementering. Regnskapene har heller ingen lokal interesse av betydning, ettersom GBC1 og GBC2 forutsetningsvis ikke kan drive lokal virksomhet (se over) og selskapskatten er ubetydelig. Regnskapsoppstillingene blir bare sendt til Financial Services Commission, og er ikke tilgjengelige for allmennheten (regnskapsbrukerne).

Få bestemmelser i Companies Act er sanksjonert med straff, spesielt når det gjelder GBC1 og GBC2. Maksimalstraffen er lav i de tilfellene det er en straffesanksjon, og straffen består kun av bøter (se paragraf 329, 330) Unntak er tilfeller som faller inn under paragraf 332 (false statements), der strafferammen er fengsel inntil 5 år.

Også ved brudd på regnskapslovgivningen vil sekretessreglene overfor omverdenen etter Ut-

valgets vurdering innebære et betydelig problem. Selskapets medkontrahenter, kreditorer m.v. har i utgangspunktet ingen mulighet til innsyn. De vil derfor heller ikke komme i posisjon til å anmelde et forhold, eller kreve svar på usikre omstendigheter som påvirker regnskapet.

Av særlig betydning er skattereglene. Mauritius har et todelt skattesystem; ett for nasjonale borgere og ett for utlendinger. Skattesystemet for utlendinger er karakterisert ved at det er betydelig gunstigere enn det innenlandske med lavere skattesatser og mindre krav til rapportering. Skattesystemet for utlendinger har ingen skatt på kapitalgevinster, formuesskatt, arveavgift eller royalties. Mauritius ilegger heller ikke kildeskatt («withholding tax») når utlendinger sender inntekt fra Mauritius til sitt bostedsland. Reglene som er beskrevet over innebærer at den typen fond som Norfund investerer i på Mauritius, har et ganske smalt skattegrunnlag på Mauritius.

Selskaper av typen GBC1 har en nominell bedriftsskattesats på 15 prosent, men kan kreditere skatt betalt ut mot den skatt som faller på Mauritius. Selv om man ikke kan fremvise bevis for skatt betalt ute gis man automatisk en skatterabatt for skatt betalt ute tilsvarende 80 prosent av den nominelle skattesatsen. Det betyr at den reelle bedriftsskattesatsen for slike selskaper er 3 prosent. På Internett reklamerer ulike tilretteleggere på Mauritius med at man etter søknad til myndighetene kan få fritak for skatt på Mauritius. Skatteregimet for GBCer på Mauritius syntes derfor å være et tilnærmet nullskatteregime.

GBC1-selskaper kan benytte seg av skatteavtalene Mauritius har med andre land. For eksempel ilegger de fleste afrikanske land som har skatt på kapitalgevinster, en skatt i intervallet 30-35 prosent. I skatteavtalene er imidlertid beskatningsretten til kapitalgevinster gitt til det landet hvor investoren (selskapet) har residens. Det betyr at hvis et selskap av type GBC1 realiserer kapitalgevinster i et afrikansk land (eller India<sup>3</sup>), gis beskatningsretten til residensstaten (Mauritius) og ikke til kildelandet. Skatteavtalene bidrar også til å redusere såkalte kildeskatter («withholding taxes») på utbytte. Nesten alle afrikanske land har slike «withholding» skatter på utbytte og satsene varierer mellom 10-20 prosent. I skatteavtalene er denne type skatt redusert til henholdsvis 0, 5 eller

<sup>3</sup> Mauritius har skatteavtaler med 16 afrikanske land og bl.a. India. Norfund har lokalisert fond på Mauritius rettet mot Sri Lanka og Costa Rica. Mauritius har skatteavtale med Sri Lanka, men ikke Costa Rica.

10 prosent avhengig av i hvilke land skatteavtalen gjelder.

For selskap av type GBC2 er selskapsskatten null og det påløper heller ikke noen andre typer skatter. Slike selskaper kan ikke benytte seg av skatteavtalene til Mauritius. De har ikke regnskapsplikt, og behøver heller ikke innfri krav om lokal representasjon gjennom stråmenn av noen slag. GBC2 selskap kan opprettes i løpet av 48 timer. Summen av alle de liberale bestemmelsene som omgir denne typen selskaper gjør at det er svært vanskelig selv etter anmodning om innsyn å få ut informasjon. Siden investorer i slike selskaper ikke kan benytte seg av skatteavtaler, men er omfattet av sekretesse og et nullskatteregime, er selskaper av typen GCB-2 svært godt egnet som skjulested for penger og andre typer skatteunndragelse.

*Protected Cell Companies (PCC)*. Slike selskaper kan dele sine eiendeler og gjeld inn i ulike celler hvor hver celle har sitt eget navn og utgjør et enkelt aktivum (eller aktivaklasse). Det totale antall celler utgjør dermed hele selskapet. De viktigste grunnene for å tillate slike selskaper er at de gir en svært god beskyttelse mot kreditorer og tredjelands myndigheter. Dessuten får Mauritius inntekter fra registrering av hver celle, og det koster også penger å kreve innsyn i den enkelte celle.

PCC selskaper benyttes ofte av forsikringselskaper og ulike typer fond (for eksempel pensjonsfond og investeringsfond). PCC selskaper har samme skatteregler som GBC-1 selskaper, og kan kreditere skatt betalt ute selv om den er hypotetisk. Et selskap som investerer i et skattefavorisert objekt kan for eksempel kreditere skatt betalt ute som om investeringen var gjort i et ikke-favorisert objekt ved å beregne hva skatten ville vært i et slikt objekt. Slike gunstige ordninger gjør at skattebyrden i praksis trolig er null for PCC-er. PCC selskaper kan benytte skatteavtalene som Mauritius har. Det finnes ikke noe offentlig tilgjengelig register over PCC-er, og de omgis dermed også av sekretesse.

Selskaper som benytter skattereglene for utlendinger kan ikke drive lokalt, kan ikke bruke lokal valuta, og kan heller ikke ha lokalt ansatte i noe omfang annet enn gjennom såkalte «nominees». Disse kan være utpekt som direktører og styremedlemmer for hundrevis av selskaper. Utvalget har i kapittel 3 redegjort for at antallet selskaper hver enkelt «nominee» representerer er så stort at hvis disse ledet de selskaper de var direktører for, eller for den sak skyld deltok i noen aktivi-

tet av substans på bedrifts- eller styrenivå, ville driften ikke vært bedriftsøkonomisk rasjonell.

Mangelen på reell aktivitet i disse selskapene gjør bruken av residensprinsippet som underlag for skatteavtalene svært tvilsom.<sup>4</sup> I realiteten dreier dette seg om selskaper og fond som er tomme, og hvor Mauritius tilbyr lokalisering for en nominell avgift til myndighetene og svært lave skatter beskyttet gjennom skatteavtaler. Dette er et eksempel på en skadelig struktur hvor Mauritius tilbyr investorer å opprette et ekstra residenssted hvor investor kan utnytte et skatteregime som i praksis er et tilnærmet nullskatteregime. I realiteten frarøves kildelandet skatt på kapitalinntekt gjennom denne typen konstruksjon, mens den skattemessige konsekvensen for investorene er svært gunstig.

Forskjellene på GBC1 og GBC2 selskaper er i praksis svært viktige, og retter seg mot ulike målgrupper. GBC1 retter seg mot eiere som ønsker å utnytte skatteavtalene ved transaksjoner inn og ut av Mauritius. Forutsetningen er at selskapet anses som «resident» på Mauritius, og at selskapet kan anses som «beneficial owner» av den aktuelle inntektsstrøm i skatteavtalenes forstand. Hvorvidt disse vilkårene er oppfylt er ofte usikkert. Det beror på faktum i den enkelte sak, noe som på grunn av sekretessreglene er umulig å finne ut av uten innsyn i selskapets regnskaper og annen dokumentasjon.

Dernest er spørsmålet om fritakene som gjelder for GBC1, er av slik karakter at det ikke er naturlig å legge til grunn at selskapet har nødvendig lokal tilknytning; både etter andre staters egne skatteregler og etter skatteavtalene. Spesielt problematisk er konseptet med særordninger og fritak for selskap som bare skal virke i andre stater, og som kun kan eies av utlendinger, og som ikke kan eie fast eiendom lokalt. Det betyr at de som berøres av selskapets virksomhet utelukkende er bosatt i andre jurisdiksjoner, uten rett til innsyn i selskapet, annet enn gjennom rettsanmodninger. Det er også usikkert om det i det hele tatt oppbevares dokumenter av betydning om selskapet lokalt. I sum bidrar dette til å gi «foreign companies» begrenset lokal tilknytning. Utvalget vil påpeke denne problemstillingen, uten å ta nærmere standpunkt til de rettslige og de øvrige spørsmålene dette reiser.

<sup>4</sup> Det kan tenkes at stråmenn har utgifter i forbindelse med forvaltningen av et selskap, men slike utgifter kan ikke regnes som reell aktivitet.

Etter Utvalgets oppfatning er de karakteristiske trekkene ved GBC1 og GBC2 ikke vesentlig forskjellige fra selskapsstrukturene i andre skatteparadis.

### 7.5.2 Truster

Trustene reguleres av the Trust Act 2001 av 22. mai 2001 (Trusts Act 2001). Trustlovgivningen på Mauritius skiller seg i liten grad fra den beskrivelsen som er gitt av trustlovgivning i skatteparadis generelt i kapittel 3. Misbruk av truster hvor det tilsløres at mottakerne (såkalte benefisienter) og ikke forvalterne slik forutsatt, i realiteten kontrollerer trusten, kan være vanskelig å oppdage. Uansett er det ikke mulig å avdekke underliggende realiteter hvis trustens eksistens er ukjent for omverdenen, og sekretessreglene hindrer innsyn for de som har behov for informasjon. Truster betaler ikke noen form for skatt på Mauritius, og det er ikke obligatorisk å registrere trusten i noe offentlig register.

### 7.5.3 Tiltak mot hvitvasking

Registrar of Companies har rapporteringsplikt til Financial Services Commission, hvis det er rimelig grunn til å tro at lovkravene i Companies Act 2001 ikke er fulgt, eller det er grunn til å tro at selskapene benyttes som redskap for ulovlig handel med narkotika, våpen, økonomisk kriminalitet, eller hvitvasking. Rapporteringsplikten gjelder også hvis Registrar oppdager at selskapenes agent ikke utøver sine funksjoner som forvalter for GBC-ene på tilfredsstillende måte. (Jf. Companies Act 2001 paragraf 345 Part I nr 2.)

Ettersom særlig GBC2 ikke har regnskaps- og oppbevaringsplikter m.m, skal det mye til før det avdekkes misligheter, spesielt når både GBC1 og GBC2 også er fritatt fra inspeksjon etter paragraf 225 og 228.

Skatteparadisbaserte selskaper som har GBC2-struktur kan være velegnet for hvitvasking av midler som utelukkende berører andre stater og statsborgere i andre stater. Av årsrapporten til Financial Intelligence Unit (FIU) for 2007 fremgår at det totalt ble innrapportert ca 120 Suspicious Transactions Reports (STR). Av disse kom i underkant av 100 rapporter fra bankene, og noe under 20 rapporter fra Offshore Management Companies. Det store flertall rapporter gjaldt lokale selskaper. Dette er svært lave tall uansett vurderingsmåte. Antall rapporter kan for eksempel ses i forhold til at plasseringer fra Mauritius i andre

land utgjør over 184 milliarder USD. Det aller meste av dette er gjennomstrømming fra andre land. Sett i forhold til denne aktiviteten er antall STR lavt (jf. boks 9 om hvitvasking).

### 7.5.4 Innsyn gjennom rettsanmodning

Rettsanmodninger håndteres av kontoret til Solicitor General. Kontoret synes følge opp rettsanmodninger på en forsvarlig måte. Pr i dag kan saksbehandlingen ta 3 år hvis tilgjengelige rettsmidler mot innsyn blir utnyttet. Målsetningen er oppgitt å være å komme ned i en saksbehandlingstid på ett år.

### 7.5.5 Mauritius – hovedtrekk i kapitalbevegelsene

Ifølge de tallmessige sammenstillingene i avsnitt 6.2.3 har ikke Mauritius spesielt store direkte investeringer eller spesielt stor andel av de sysselsatte i finansnæringen. Riktignok er finansnæringens andel av BNP uvanlig høy, men nasjonalregnskapstall for finansnæringen må alltid tolkes med forsiktighet på grunn av store metodeproblemer.

Statistikk fra Bank of Mauritius for landets utenriksøkonomi viste at ved utgangen av 2007 utgjorde samlede internasjonale aktiva 359 milliarder Rs, mens passiva utgjorde 291 milliarder Rs. Tallene inkluderer direkte investeringer til og fra Mauritius og tilsvarende henholdsvis 164 og 133 prosent av BNP. Aktiva og passiva kan ikke sies å være ekstraordinært store sammenlignet med økonomiens størrelse.

IMF gjennomfører hvert år en undersøkelse (Coordinated Portfolio Investment Survey (CPIS)) av porteføljeinvesteringene i en rekke land fordelt på debitorland. I 2007 deltok Mauritius sammen med 76 andre land og jurisdiksjoner. Viktige land som ikke deltok var Kina og Saudi-Arabia. Alle de andre største økonomiene og internasjonale finanssentra var med, inkludert skatteparadisene. Ifølge denne undersøkelsen utgjorde Mauritius sine porteføljeinvesteringer ved utgangen av 2007 155 milliarder USD. Dette er langt mer enn Bank of Mauritius sine tall som tilsvarte vel 13 milliarder USD etter kursen ved utgangen av 2007. Forskjellen kan trolig forklares med at sentralbankens tall ikke fanger opp alle aktiva i såkalte «offshore-selskap» (Global Business Corporations eller GBC1 og GBC2 omtalt foran).

I forbindelse med plasseringer i utlandet må GBC1 bruke bank på Mauritius som mellomledd,



slik at selskapenes aktiva fanges opp i statistikken for bankenes aktiva. Tilsvarende gjelder ikke for GBC2, og disse selskapenes aktiva er derfor ikke fanget opp av statistikken fra sentralbanken.

I sin årsrapport for regnskapsåret 2006-07 omtaler Bank of Mauritius CPIS for 2005. Banken peker på at i datainnsamlingen har svarprosenten fra ikke-banker og GBC'er økt. Dette kan forklare noe av den sterke veksten i den totale porteføljen samt at andelen av porteføljen som holdes av GBC'er økte fra 98,1 prosent i 2004 til 98,5 prosent i 2005.

CPIS viser for øvrig at Mauritius har en klar overvekt av sin virksomhet rettet mot Asia. Nær 72 prosent av porteføljen er plassert i India. Singapore, Hongkong og Kina og Sør-Afrika kommer på de neste plassene (med hhv 2-6 prosent) i rangeringen av største investeringsland.

IMF viser også anslag på landfordelingen av kapitalinngangen til ulike land og jurisdiksjoner. Denne fordelingen er laget ved registrering i kreditorlandet. Det er slående at for Mauritius er samlede identifiserte krav på bare 6 milliarder USD. Dette er svært lavt sammenlignet med Mauritius portefølje på 155 milliarder USD. Ettersom sentralbanken har opplyst om at over 98 prosent av porteføljen var knyttet til GBC-er, burde eierskapet til denne porteføljen enten kommet til syne i CPIS (gitt at porteføljen var lånefinansiert) eller i beholdningen av inngående direkte investeringer til Mauritius. Slik er det imidlertid ikke. Beholdningen av direkte investeringer til Mauritius var ifølge UNCTAD på om lag 1,3 mdr. USD ved utgangen av 2007. Dermed framstår det som uklart hvordan de omfattende plasseringene fra Mauritius er finansiert.

Ifølge UNCTAD utgjorde Mauritius sine direkte investeringer i utlandet 0,3 milliarder USD ved utgangen av 2007. Indias utenriksregnskap<sup>5</sup> viste imidlertid at strømmen av direkte investeringer fra Mauritius til India utgjorde vel 11 milliarder

USD i løpet av 2007 alene. Indias data viser at i sum for perioden 1991-2007 utgjorde netto direkte investeringer fra Mauritius 29 milliarder USD. Dette kan brukes som et anslag på beholdningen av slike investeringer ved utgangen av 2007. Dette tallet samsvarer dårlig med UNCTAD sine tall for Mauritius sine direkte investeringer. Forklaringen kan være at UNCTAD sine tall ikke inkluderer GBC'enes investeringer og at det aller meste av investeringene fra Mauritius til India er ren gjennomstrømning fra tredjeland til India. Ifølge reguleringer på Mauritius skal det ikke foregå såkalt «roundtripping» overfor India (plasseringer fra India på Mauritius som plasseres tilbake i India).

Metoden for henholdsvis CPIS og direkte investeringer tilsier at det ikke skal være noe overlap mellom de to statistikkene når det gjelder hvilke posisjoner og plasseringer de omfatter. Man bør derfor kunne legge India sine tall for direkte investeringer fra Mauritius til Mauritius sine samlede porteføljeinvesteringer, slik at samlet portefølje blir 184 milliarder USD. I tillegg kommer direkte investeringer i andre land, men disse har vi ikke tall for.

Mauritius sin statistikk gir ikke data for avkastningen på GBC-enes investeringer. Hvis man antar at disse investeringene gir en årlig avkastning på 10 prosent, skulle avkastningen ligge på 18 milliarder USD i 2007/08. BNP på Mauritius i 2007 var i underkant av 7 milliarder USD.

Data som er presentert her viser at Mauritius sin rolle som gjennomstrømningsland for kapital er meget omfattende, særlig sett i forhold til økonomiens størrelse. Skattereglene på Mauritius innebærer at denne gjennomstrømningen genererer lite skatt i landet. Data presentert i avsnitt 6.2.4 indikerer at denne virksomheten bidrar til en relativt omfattende finansnæring, men Mauritius' økonomi er i hovedsak basert på annen virksomhet. Det er slående at mesteparten av finansieringen av gjennomstrømningsvirksomheten på Mauritius ikke ser ut til å fanges opp av andre lands statistikker.

<sup>5</sup> Se hjemmesiden til Department of Industrial Policy & Promotion, Ministry of Commerce and Industry.

## Kapittel 8

# Internasjonalt arbeid mot skatteparadis

### 8.1 Innledning

Det er en rekke internasjonale organisasjoner som arbeider med spørsmål som er relevante for skadevirkningene av skatteparadis og tilsvarende skadelige strukturer i andre land. Ingen av organisasjonene har mandater rettet spesielt mot skatteparadis, og blant annet derfor har de ulike vinklinger på vurderinger av skatteparadis.

Det internasjonale samarbeidet er særlig rettet mot hvitvasking samt om å etablere skatteavtaler som blant annet gir rett til å få informasjon fra andre stater i konkrete skattesaker.

Sett fra utviklingslandenes ståsted, mener Utvalget at det internasjonale arbeidet har fundamentale svakheter:

- Utviklingslandene står utenfor flere av initiativene. Dette gjelder for eksempel arbeidet i OECD og FATF.
- Ingen av initiativene er egnet til å løse hovedproblemet i tilknytning til ulovlige pengestrømmer – mangel på registrering og automatisk utveksling av informasjon om eierskap og mangel på innsikt om internprising i selskaper.
- Full deltakelse i de ulike fora og initiativer krever ofte en kompetanse og kapasitet som mange utviklingsland ikke besitter.

I erklæringen fra G20-møtet i april 2009, heter det at utviklingslandene skal sikres fordelene ved informasjonsutveksling i skattesaker tilsvarende det andre land får gjennom skatteavtalene. Det er i seg selv viktig at man tok hensyn til utviklingslandenes behov på dette området, men det gjen-

#### Boks 8.1 Skatteavtaler og arbeidet mot skatteunndragelse

Norge og mange andre land har de senere årene inngått avtaler om dobbeltbeskatning eller bare om informasjonsutveksling med skatteparadis. Det er omstridt om slike avtaler har vesentlig betydning for kampen mot skatteunndragelse. Det er uansett ikke tvil om at mulighetene for å skjule reelt eierskap av selskaper, trusters osv. fremdeles eksisterer, noe som gjør det vanskelig å avsløre skatteunndragelse. Verdien av informasjonsutvekslingen under skatteavtalene er derfor kontroversiell, og det er en rekke problemer knyttet til å få relevante data gjennom slike avtaler i alle aktuelle saker. Dette er illustrert ved følgende eksempler:

En del jurisdiksjoner gir ikke ut data om saker hvis saken «bare» omfatter skatteunndragelse og ikke svindel (dokumentfalskneri).

I mange jurisdiksjoner gis det adgang kun til meget snevert avgrensede data og bare hvis det er sterkt grunnlag for konkret og veldokumentert mistanke knyttet til de aktuelle data. Til-

strekkelig dokumentasjon av mistanke kan være svært vanskelig å skaffe til veie.

Informasjonen vil være av begrenset verdi dersom eieren av aktiva er et selskap i en annen jurisdiksjon som praktiserer hemmelighold.

Myndigheter vil i mange tilfeller ikke ha tilgang til relevant informasjon fra finansinstitusjoner og betalingsformidlere.

I mange jurisdiksjoner tar det betydelig tid å få innsyn, og eieren av aktiva det ønskes innsyn i, kan i mellomtiden flytte aktiva uten å etterlate arkivmateriale eller historikk som gir grunnlag for rettsfølgelse.

I mange jurisdiksjoner er det ikke obligatorisk å lagre data om reell eier til alle typer aktiva.

Svakheter inneberer at det er store muligheter for å skjule skattbar inntekt for hjemlandets myndigheter ved å bruke ordningene som tilbys i skatteparadis. Dette gjelder også mange jurisdiksjoner som har inngått skatteavtaler eller avtale om informasjonsutveksling i skattesaker.

står å se de praktiske tiltakene som skal sikre at målet om informasjonstilgang nås.

Det internasjonale arbeidet er dessuten preget av at det er basert på frivillighet fra skatteparadisenes side. I hovedsak har det eneste presset fra andre land bestått i å kategorisere og kritisere skatteparadisene. Dette presset har gitt visse resultater, blant annet ved at skatteparadisene i større grad har etablert regler og systemer for tilsyn med finansiell stabilitet, hvitvasking samt etablert avtaler om innsyn i skattesaker. Dessuten har enkelte av jurisdiksjonene valgt å innkreve skatt eller gi andre land informasjon gjennom arbeidet med EUs sparedirektiv.

Likevel rokker ikke dette ved de skadelige grunnstrukturene i skatteparadisene: Mangel på registre hvor myndigheter og andre rettighetshavere kan identifisere eiere av ulike typer aktiva og mangel på regnskapsdata for selskaper med automatisk innsyn for andre lands skattemyndigheter. Det er neppe grunnlag for å hevde at de framskritt som er gjort har medført at det er vesentlig vanskeligere å bruke skatteparadisene til å skjule midler eller til å unndra skatt nå enn det historisk har vært.

## 8.2 IMF

IMF har som mål å fremme monetær og finansiell stabilitet blant annet gjennom internasjonalt samarbeid. Dette har vært organisasjonens inngang til arbeid overfor skatteparadis.

IMF bruker begrepet «Offshore Financial Centres» (OFC'er). Organisasjonens nåværende arbeid overfor OFC'er er hovedsakelig en videreføring av et program som ble startet i 2000. Da bestemte IMF's styre at organisasjonen skulle invitere OFC'er til individuelle vurderinger av jurisdiksjonens regler og systemer for finanstillsyn og finansiell stabilitet, samt rapportering av statistikk. Initiativet fikk navnet «the Offshore Financial Center Assessment Program». Alle de 42 jurisdiksjonene som ble invitert til å delta, takket ja. 17 av jurisdiksjonene var ikke medlemmer av IMF. I et notat fra 2001 til IMF's styre<sup>1</sup> het det at programmet hadde bidratt til at mange av jurisdiksjonene hadde startet omfattende arbeid med oppgradering av regler og systemer etter at de ble invitert inn i programmet. Det var disse reglene og systemene som skulle vurderes senere i programmet. I

<sup>1</sup> Jf. <http://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2001/eng/062901.htm>

2003 ble også tiltak mot hvitvasking tatt inn i vurderingene. Vurderingen av jurisdiksjonenes systemer ble basert på internasjonale standarder utarbeidet av BIS<sup>2</sup> (bankinspeksjon), IOSCO (handel med verdipapirer), IAIS (forsikringstilsyn) og FATF (hvitvasking og finansiering av terrorisme).

I 2008 ble OFC-programmet integrert i «The Financial Sector Assessment Program» (FSAP) som også omfatter alle IMF's medlemsland. I den forstand kan man si at IMF ikke lenger har noe program rettet spesielt mot skatteparadis. Mange OFC'er er imidlertid ikke medlemmer av IMF, og det er ekstraordinært at IMF har satsinger som omfatter ikke-medlemmer. Gjennom FSAP vil man fortsatt gjøre evalueringer av landenes systemer for tilsyn og tiltak mot hvitvasking, m.v.

IMF har nylig opprettet et prosjekt mot hvitvasking og finansiering av terrorisme («the AML/CFT Trust Fund»), der både reformarbeid, opplæring, støtte til implementering og forskning inngår.

## 8.3 Verdensbanken

Verdensbanken har ikke noe spesielt program for bekjempelse av negative virkninger av skatteparadis.

Banken driver imidlertid FSAP sammen med IMF. Dette programmet er rettet mot alle medlemsland pluss OFC'er.

Verdensbanken driver StAR-initiativet<sup>3</sup> sammen med FN (UNODC) (jf. omtale i avsnitt 8.7).

Norge finansierer gjennom Verdensbanken et forskningsprogram som vil produsere 15-20 spesialstudier om ulike sider ved ulovlig kapitalflyt.

## 8.4 The Financial Action Task Force (FATF)

FATF er en internasjonal organisasjon som ble etablert av G7-landene i 1989 for å gi råd om politikk for bekjempelse av hvitvasking. FATF har laget de såkalte 40+9 anbefalinger om tiltak mot hvitvasking av penger. Disse har etablert seg som en internasjonal standard på området. Anbefalingene er revidert over tid. 9 anbefalinger knyttet til

<sup>2</sup> BIS står for Bank for International Settlements, IOSCO for The International Organization of Securities Commissions, IAIS for the International Association of Insurance Supervisors og FATF for The Financial Action Task Force.

<sup>3</sup> StAR står for Stolen Asset Recovery

finansiering av terrorvirksomhet supplerte i 2001 de opprinnelige 40.

32 land og to organisasjoner (EU-kommisjonen og Gulf Co-operation Council) er medlemmer. I tillegg har to land observatørstatus.

Som navnet tilsier, er ikke FATF tenkt å være et permanent organ. Det gjeldende mandatet går ut i 2012.

FATF evaluerer medlemmenes gjennomføring av sine egne anbefalinger. Rapportene fra evalueringene er offentlig tilgjengelige dersom det evaluerte land ikke motsetter seg offentliggjøring. Ingen land lever fullt opp til alle de 40+9 anbefalingene.

I 1998 startet FATF en prosess for å identifisere land som framsto som problemområder i kampen mot hvitvasking av penger. I løpet av 2000 og 2001 ble 23 land og jurisdiksjoner definert som «ikke samarbeidende». Landene ble varslet om at det ville treffes visse tiltak overfor dem som ikke samarbeidet ved å innføre nærmere angitte tiltak mot hvitvasking. Mottiltakene var knyttet til intensivt overvåkning og rapportering av transaksjoner overfor ikke samarbeidende land. Landene som ble kategorisert som ikke samarbeidende har alle styrket sitt arbeid mot hvitvasking, og siden i 2006 ble det siste landet strøket fra listen.

Det er kanskje særlig et problem at FATF – grunnet motstand fra blant annet skatteparadis – ikke anser skatteunndragelse som et lovbrudd som kan danne grunnlag for en hvitvaskingstiltale.

G20 sier i sin erklæring etter London-møtet i april 2009 at FATF bør revidere og styrke sin prosess med evaluering av jurisdiksjoners implementering av anbefalingene og rapportere tilbake til G20 om de enkelte landene aksepterer og gjennomfører anbefalingene.

## 8.5 The Financial Stability Forum (FSF)

FSF ble etablert av G7-landene i 1999 for å styrke finansiell stabilitet gjennom internasjonalt samarbeid om informasjonsutveksling og tilsyn med finansmarkedene. Også Australia, Hongkong, Nederland, Singapore og Sveits er medlemmer. Det er finansdepartementene, sentralbankene og tilsynsmyndighetene i landene som møter i FSF. I tillegg deltar en del internasjonale institusjoner og organisasjoner som arbeider med finansiell stabilitet.

FSF bruker samme begrep som IMF – OFC'er. Organisasjonen har satt søkelys på svak informasjonsutveksling og svake tilsynsfunksjo-

ner i OFC'er. FSF har i denne sammenheng båret seg mye på arbeid i OECD, IMF og IOSCO. På sitt møte i september 2007 gjorde FSF opp status for internasjonalt samarbeid knyttet til OFC'er og finansiell stabilitet. FSF pekte på at det var gjort store framskritt, men at det fremdeles var problemer knyttet til informasjonsutveksling.

I november 2008 holdt FSF et møte om den internasjonale finanskrisen. Erklæringen fra møtet la vekt på manglende transparens i markedene som én årsak til krisen og på økt transparens som ett tiltak. I denne sammenheng inneholdt erklæringen også formuleringer<sup>4</sup> som kan tolkes som et krav om at skatteparadis måtte bli mer åpne.

I erklæringen fra G20-møtet i London i april 2009 heter det at FSF skal avløses av en ny institusjon – FSB (jf omtale i 8.9).

## 8.6 OECD

OECD har siden 1996 arbeidet med å åpne skatteparadis og å hindre «harmful tax practices». I 1998 publiserte OECD rapporten «Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue». Rapporten definerte problemet og hva man regnet som «skadelige skattekonkurranser». Rapporten «Towards Global Tax Co-operation» i 2000 inneholdt en lengre liste over «mulige skadelige skatteregler» i medlemsland, samt en liste på 35 jurisdiksjoner som ble karakterisert som «Tax havens». En del av skattereglene i enkelte OECD-land ble endret etter at rapporten kom ut. Dessuten foretok en del av skatteparadisene endringer som gjorde at de ble strøket fra listen over «tax havens».

I de påfølgende år ble de to listene raskt forkortet. Dette skyldtes imidlertid neppe bare endringer i landenes regelverk, men også at dette arbeidet i OECD fikk redusert støtte etter valget i USA i 2000.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Promoting Integrity in Financial Markets: We commit to protect the integrity of the world's financial markets by bolstering investor and consumer protection, avoiding conflicts of interest, preventing illegal market manipulation, fraudulent activities and abuse, and protecting against illicit finance risks arising from noncooperative jurisdictions. We will also promote information sharing, including with respect to jurisdictions that have yet to commit to international standards with respect to bank secrecy and transparency.

<sup>5</sup> Harman, J. C. (2005): «Havens in a Storm – the Struggle for Global Tax Regulation» inneholder bl.a. en analyse av OECDs arbeid på området. Sharman indikerer at OECDs beslutningsstruktur gjør organisasjonen dårlig egnet som arena for å utøve sterkt press på medlemsland.

### Boks 8.2 Arbeidet mot hvitvasking – skatteparadisenes deltagelse

Det foregår et internasjonalt samarbeid mot hvitvasking av penger i flere ulike organer, herunder FATF, IMF og «The Egmont Group». Flere av skatteparadisene deltar i enkelte av eller alle disse fora. Videre har de i mange tilfeller implementert anbefalinger fra FATF og andre om regelverk og systemer mot hvitvasking. Utvalget mener at skatteparadisene likevel er et hovedproblem i arbeidet mot hvitvasking.

Når en kriminell mottar midler fra en forbrytelse, vil vedkommende etter hvert ønske å bruke disse midlene til forbruk eller investeringer. Det kanskje aller viktigste leddet i kampen mot hvitvasking er de første som mottar slike midler, enten som betaling for en vare, en tjeneste eller et kapitalobjekt eller som et forvaltningsoppdrag på vegne av eieren. Blant de sentrale elementene i kampen mot hvitvasking er en forpliktelse til å rapportere om mistenkelige transaksjoner. Denne forpliktelsen er i de fleste land pålagt bankfolk, ansatte i finansnæringen for øvrig og en del andre bransjer.

I praksis vil rapportering om en transaksjon som viser seg å omfatte hvitvasking innebære at den som rapporterer mister en kunde. Ser man bort fra rapportørens moralske holdninger, vil valget mellom å rapportere eller ikke avhenge av en avveining mellom risikoen for å bli tatt for å unnlate å rapportere samt straffen for dette tapet vedkommende påføres ved den tapte kunden og eventuell tap av andre mulige kunder som hvitvasker penger. Har man systemer som egner seg godt for å skjule penger, vil systemene tiltrekke seg hvitvaskingsvirksomhet. Samtidig vil slike systemer ofte gjøre det vanskelig også for landets egne myndigheter å avsløre hvitvasking og brudd på rapporteringsplikten. De forretningsdrivende som forvalter slike systemer vil derfor ha svake økonomiske incitamenter til å rapportere om mistenkelige transaksjoner.

For en del jurisdiksjoner er det offentliggjort data for antall rapporter som er sendt relevante

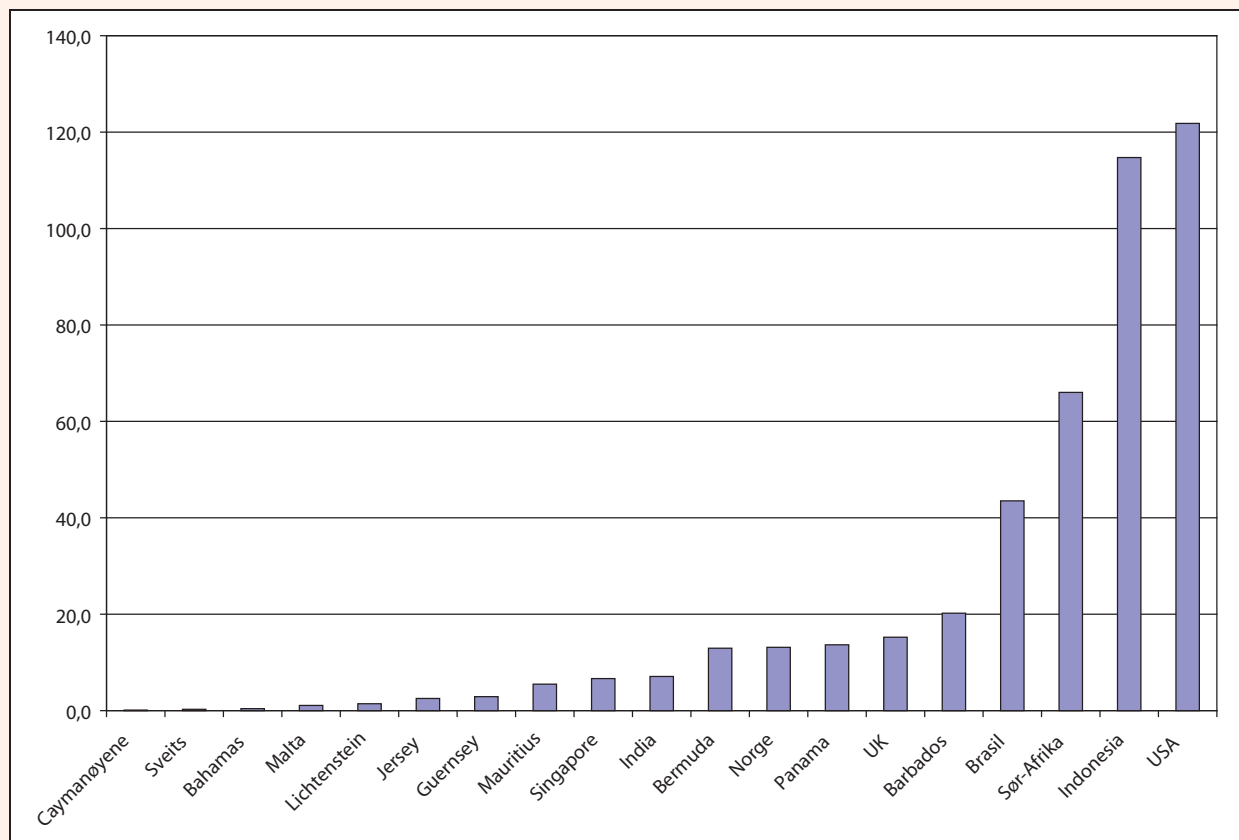
myndigheter om mistenkelige transaksjoner. Antall rapporter samvarierer med antall innbyggere, men bør også avhenge av om landet er et finanssenter som mottar store midler til forvaltning fra utlandet. I tillegg virker det rimelig å anta at generelle holdninger til og kvaliteten på håndhevelse av lover og regler bør ha betydning for antall rapporter.

Figuren nedenfor viser antall rapporter per 1 milliard USD i forvaltningskapital i banksystemet. Forvaltningskapitalen i banksystemet er ment som en indikator for omfanget av finansieringsvirksomheten som er registrert i jurisdiksjonen. Det ville kanskje vært riktigere å sammenligne antall rapporter med antall kunde-forhold og inkludert hele finansnæringen (inkludert truster, og lignende), men slike data er ikke tilgjengelige.

Figuren viser at det er meget store forskjeller mellom rapporteringshyppigheten i ulike jurisdiksjoner. Det er en tendens til at rapporteringshyppigheten er lav i skatteparadisene. Av jurisdiksjonene i figuren, regner Utvalget Caymanøyene, Sveits, Bahamas, Malta, Liechtenstein, Jersey, Guernsey, Mauritius, Bermuda og Panama som lukkede. De åtte første av disse ligger lavest i rapporteringshyppighet. Bermuda og Panama har rapporteringshyppighet på linje med eller høyere enn enkelte av de åpne jurisdiksjonene (India og Norge). En del av skatteparadisene har til dels meget stort omfang på inngående direkte investeringer, internasjonal forsikringsvirksomhet og/eller truster, og lignende (jf. kapittel 6). Hvis man kunne tatt hensyn til størrelsen på hele finansnæringen, ville forskjellene mellom de lukkede og de åpne jurisdiksjonene trolig blitt enda mer slående.

Jurisdiksjonene som er inkludert i figuren er utvalgt blant deltakerne i Egmont Group, dvs. den internasjonale organisasjonen for de nasjonale institusjonene med ansvar for arbeidet mot hvitvasking.

Boks 8.2 (forts)



Figur 8.1 Antall «Suspicious transaction reports» sendt til myndighetene per 1 milliarder USD i bankaktiva i økonomien. Siste tilgjengelige år for utvalgte land og jurisdiksjoner.

Det store flertallet av rapportene om mistenkelige transaksjoner blir lagt til side uten at det åpnes etterforskning. Bare en beskjeden andel leder til tiltale og dom. Mange av skatteparadisene har ekstremt stor internasjonal virksomhet relativt til befolkningens og økonomiens størrelse. Det er i en del tilfeller nærmest utenkelig at jurisdiksjonene kan ha kapasitet til å føre kontroll med hvitvasking og ikke minst føre sakene videre gjennom etterforskning og domstolsbehandling. Det finnes ikke systematiske oversikter som sammenligner antall saker knyttet til hvitvasking som er blitt etterforsket og behandlet i domstoler i ulike land, men der data finnes, tyder de på at skatteparadisene i liten grad fører sakene gjennom etterforskning og domstolsbehandling. I rapporten National Audit Office

(2007) vises det at blant britiske oversjøiske territorier, var det bare to domfellelser for hvitvasking i 2006. Begge sakene var på Caymanøyene. I de andre territoriene (Bermuda, Jomfruøyene, Gibraltar, Turks- og Caicosøyene, Anguilla og Montserrat) var det ingen dommer for hvitvasking i 2006, men det var fire saker som ventet på domstolsbehandling. Til sammen ble det avgitt nær 800 rapporter om mistenkelige transaksjoner. En del av jurisdiksjonene er av IMF og FATF blitt kritisert for svak kapasitet på behandling av økonomisk kriminalitet, men jurisdiksjonene har til sammen 57 ansatte som arbeider på dette feltet. Sett i forhold til denne kapasiteten kan 2 domfellelser virke lavt, men de som arbeider med økonomisk kriminalitet arbeider ikke bare med hvitvasking.

Listen fra 2000 er ikke oppdatert og brukes ikke lenger av OECD. Det fantes en periode en liste over «ikke samarbeidsvillige skatteparadis», men jurisdiksjoner som viste vilje til å inngå avtaler om informasjonsutveksling i skattesaker ble regnet som samarbeidsvillige. Nå er det ingen som lenger regnes som «ikke samarbeidsvillige». I forbindelse med møtet i G20 i april 2009, laget OECD en liste hvor land og jurisdiksjoner var kategorisert ut fra «framgang i implementering av internasjonal standard for skatt». I hovedsak var det avgjørende for kategoriseringen om landene faktisk hadde inngått avtaler om informasjonsutveksling i skattesaker eller erklært vilje til å inngå slike avtaler. Fire av landene (Costa Rica, Malaysia, Filippinene og Uruguay) hadde ikke erklært vilje til å inngå avtaler, men alle endret raskt holdning og i slutten av april erklærte OECD at alle landene nå hadde erklært vilje til å oppfylle standarden.

OECD identifiserte i 1998 en rekke potensielt skadelige skatteordninger i medlemslandene. En del av disse ble etter nærmere undersøkelser erklært ikke å være skadelige. Andre land endret sine ordninger. I 2006 var det kun en ordning knyttet til beskatning av holdingselskaper i Luxembourg som ble karakterisert som skadelig av OECD. EU-kommisjonen hadde også vedtatt at ordningen innebar ulovlig statsstøtte. Luxembourg vedtok i 2007 endringer i ordningen.

OECD står også sentralt i arbeidet med å etablere skatteavtaler (blant annet for å hindre dobbeltbeskatning) og avtaler om utveksling av informasjon relevant for skattemyndigheter. OECDs anbefalinger om utforming av avtaler på dette feltet har ikke vært brukt bare som modell for avtaler mellom OECD-land, men også for avtaler mellom andre land. Videre har OECD samarbeidet med FN, slik at OECDs anbefalinger om avtaler også har hatt betydelig innflytelse på FNs anbefalinger og dermed også for avtaler mellom land som står utenfor OECD. Skatteavtalene skal bidra til riktig beskatning. Dette innebærer at man skal unngå både dobbeltbeskatning og skatteunndragelse. Avtalene inneholder bestemmelser om hvordan skattegrunnlaget skal avgrenses mellom land og om utveksling av informasjon som skal bidra til at land kan få oversikt både over skattbar inntekt og formue som holdes i andre land og over betalt skatt i andre land.

OECD har også utformet standardavtaler som kun omfatter informasjonsutveksling.

OECD har også hatt et omfattende arbeid knyttet til skatteunndragelse ved bruk av manipulerede internpriser. Arbeidet har blant annet ledet til anbefalinger om formulering av forbud mot manipulering av internpriser samt av tiltak mot slike skatteunndragelser.

Det finnes relativt få avtaler om dobbeltbeskatning mellom et skatteparadis og et utviklingsland. Sett i lys av Utvalgets mandat, er det en svakhet ved disse avtalene at de ikke sikrer utviklingslandene tilgang til data.

## 8.7 FN

FN har ikke noe program rettet spesielt mot skatteparadis eller misbruk av disse, men har programmer rettet mot ulike typer økonomisk kriminalitet, samt programmer for styrking av skatteadministrasjon og samarbeid i skattespørsmål.

FN driver et nettverk for samarbeid om hvitvasking av penger (International Money Laundering Information Network – IMOLIN). The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) arbeider i hovedsak mot internasjonal kriminalitet, herunder terrorisme.

I samarbeid med Verdensbanken, driver FN StAR-initiativet, et program for å finne og tilbakeføre midler fra storskala korrupsjon i utviklingsland. Norge støtter StAR finansielt.

FN har utviklet og fremforhandlet en konvensjon mot korrupsjon. Konvensjonen ble vedtatt i 2003 og trådte i kraft 2005.

FN har videre utviklet en modell for skatteavtaler som skal være egnet for utviklingsland. Modellen har mye til felles med og er tilpasset OECDs modell for skatteavtaler. The Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters har som mandat å gi råd om skatteavtaler (jf. punktet over), styrke internasjonalt samarbeid om skatt og gi råd om internasjonalt arbeid for å fremme utviklingslandenes interesser i skatte-spørsmål. Ekspertkomiteen arbeider også med alternative standarder for internprising, uten at en så langt har kommet fram til et bedre system enn dagens «armlengdesprinsipp»<sup>6</sup> som har fått tilstrekkelig oppslutning.

<sup>6</sup> «Arms length principle» – betyr at ethvert selskap skal behandle sine konsern-enheter som om de var eksterne handelspartnere. Det er svært komplisert å kontrollere at dette faktisk skjer, og det er grunn til å tro at internprising brukes i stor utstrekning til å flytte inntekter og profit til skatteparadis og jurisdiksjoner med lav skatt.

### Boks 8.3 Saken mot Abacha-familien<sup>1</sup>

Abacha-saken er eksempel på ekstrem grådighet. Sammenlignet med andre store korrupsjonssaker, må den regnes som en suksess når det gjelder repatriering av penger. Sani Abacha var de facto statsleder i Nigeria i perioden 1993-98. Etter Abachas død i 1998, oppdaget politiet i Nigeria at Abacha hadde underslått minst to milliarder USD fra landets valutareserver. Overføringene til utlandet hadde skjedd i samarbeid med nigerianske og utenlandske selskaper. Politiet identifiserte blant annet overføringer av 80 millioner USD til sveitsiske banker. På vegne av nigerianske myndigheter ble det i 1999 fremmet en anklage og et krav om beslag i Abacha-familiens aktiva i Sveits, samt en anmodning om assistanse fra sveitsiske myndigheter. Både krav og anmodning ble akseptert av Sveits. Etter hvert viste det seg imidlertid at de aktuelle konti i Sveits var blitt lukket og midlene overført til andre jurisdiksjoner, herunder Luxemburg, Liechtenstein, Storbritannia og Jersey.

Advokaten som førte saken for nigerianske myndigheter i Sveits, har framholdt at hvis Nigeria istedenfor å sende en anklage utelukkende hadde bedt om assistanse for etterforskning, ville det tatt flere år før Nigeria hadde vært i posisjon til å kreve beslag i midlene, og det ville ikke vært noen midler igjen i Sveits. Man ville deretter ha måttet følge sporet videre og gått nye runder med anmodninger, flytting av midler, o.s.v.

Takket være metoden som ble valgt og effektiv medvirkning fra sveitsiske myndigheter ble midler tilsvarende 700 millioner USD frosset i sveitsiske banker. Videre fant sveitsiske etterforskere materiale som viste at midler tilsvarende 1,3 milliarder USD var blitt overført til Luxemburg, Liechtenstein, Storbritannia og Jersey.

I Liechtenstein og Jersey ble det raskt satt i gang etterforskning lokalt, og midler utover det som var identifisert av sveitsiske etterforskere og som var dekket av Nigerias anmodning om juridisk assistanse, ble identifisert og frosset. I Luxemburg startet myndighetene ikke etterforskning, og kun midler som var nevnt i anmodning fra Nigeria ble frosset.

Sveits var først tilbakeholdne med å starte rettssak mot Abachas familie. Begrunnelsen var at rettsaken burde gjennomføres i Nigeria. Etter hvert som det drøydte med domstolsbehandling i Nigeria, endret Sveits posisjon og gjennomførte en rettssak som førte til at 500 millioner USD gradvis ble tilbakeført til Nigeria. Som følge av

en rekke appeller fra Abachas familie, har rettsaken i Nigeria fremdeles ikke funnet sted.

En rekke mellommenn ble identifisert i etterforskningen av Abacha-familien. Disse er ikke blitt straffeforfulgt.

I Liechtenstein var det ikke adgang til å føre rettssak uten tiltaltes nærvær. Abachas sønn har unnlatt å møte til rettssaken, noe som har bidratt til legale problemer knyttet til tilbakeføring av midlene. Sannsynligvis vil midlene om relativt kort tid bli tilbakeført.

Det viste seg at det var fra Storbritannia det var vanskeligst å få tilbakeført midler. Etterforskerne der brukte lang tid. Bevismateriale ble overført til Nigeria først etter fire år. I mellomtiden var midler ført ut av landet.

Abachas «høyre hånd» – Abubakaren Bugudu - ble tiltalt av myndighetene på Jersey. Saken endte i et forlik. Bugudu fikk beholde 60 millioner USD mot å tilbakeføre 140 millioner USD.

Abacha-familien hadde overført en del av midlene til andre kjente skatteparadis som Jomfruøyene og Isle of Man, i navnet til ulike stråmenn. Tim Daniel, som var advokat for Nigeria i Storbritannia, har erklært at det ville vært tilnærmet umulig - med utgangspunkt i materialet som ble funnet i Storbritannia - å bevise at disse midlene i realiteten var eiet av Abacha-familien. Imidlertid var materialet som opprinnelig ble identifisert i Sveits tilstrekkelig til at man klarte å få tilbakeført midlene til Nigeria.

Abacha-saken er trolig den mest vellykkede når det gjelder å få tilbakeført midler som tidligere toppolitikere har tilranet seg. Inntil 3 milliarder USD kan komme til å bli tilbakeført. Nøkkelen til suksessen var sveitsiske myndigheters handlekraft og effektivitet, og et innslag av flaks ved at det var nettopp i Sveits det viste seg å være mye avslørende materiale. Uten den opprinnelige raske etterforskningen og generelle båndleggingen av midlene som skjedde i og fra Sveits, ville mye mindre av midlene blitt identifisert og etter hvert tilbakeført. På den andre siden er det oppsiktsvekkende at Storbritannia spilte en så lite konstruktiv rolle i saken. Det samme kan sies om Luxemburg. Det er dessuten oppsiktsvekkende at det tilsynelatende ikke ble sendt en eneste hvitvaskingsmelding fra noen av de involverte aktørene, og at ingen av dem heller er tiltalt for medvirkning til hvitvasking.

<sup>1</sup> Framstillingen er i hovedsak basert på et upublisert notat av den britiske advokaten Tim Daniel.



## 8.8 EU

EU-samarbeidet gir flere innganger til arbeidet med skatteparadis. Blant annet har EU et samarbeid omkring bekjempelse av kriminalitet. Dessuten legger EU stor vekt på å styrke konkurransen gjennom å sikre like rammebetingelser for alle aktører som tilbyr samme vare eller tjeneste.

EU har vedtatt det såkalte sparedirektivet.<sup>7</sup> Direktivet sier at land og andre jurisdiksjoner i EØS-området automatisk skal utveksle data om individers renteinntekter. Målet er primært å redusere skatteunndragelse, men direktivet bidrar også til å redusere ulikheter i konkurransevilkår mellom institusjoner som tilbyr spareprodukter. Det enkelte land skal kun motta data om inntektene til personer som er skattepliktige hos dem. Til forskjell fra det som gjelder i vanlige skatteavtaler, er informasjonsutvekslingen under sparedirektivet automatisk, dvs. uten forutgående individuell anmodning fra landet hvor vedkommende person er skattepliktig.

En del land har reservert seg mot informasjonsplikten i sparedirektivet. I disse jurisdiksjonene stilles de utenlandske mottakerne av renter overfor valget mellom å betale en beskjedent kilde-skatt («withholding tax») eller å la data om vedkommendes renteinntekt sendes til hjemlandets skattemyndigheter. Følgende land har dette unntaket:

- Østerrike
- Belgia
- Luxemburg

Tilsvarende gjelder også for følgende jurisdiksjoner utenfor EU.

- Guernsey
- Jersey
- Man

Inntektene fra kildeskatten deles mellom innkrevingslandet og skatteyderens hjemland.

EU har videre inngått avtaler med en del land og andre jurisdiksjoner om tilsvarende informasjonsutveksling eller opplegg med kildeskatt. Slike avtaler er inngått med blant annet Sveits, Liechtenstein og Andorra, samt flere skatteparadis i Karibien.

Sparedirektivet omfatter innskudd og inntekter renter på rentebærende verdipapirer. Rente-

inntekter til trusters og lignende, samt kapitalinntekter opptjent i investeringsfond er blant de mange unntakene fra hovedregelen om at renteinntekter skal rapporteres.

Sparedirektivet gjelder bare renteinntekter til individer. Andre kapitalinntekter enn renter er holdt utenfor. Det samme er renteinntekter til selskap, trusters og en rekke andre typer juridiske personer. Dette innebærer at en skatteyder som hadde en formue skjult i et land som ble omfattet av den automatiske rapporteringen under sparedirektivet kunne unngå denne rapportering blant annet på følgende måter:

- Ved å flytte rentebærende aktiva til en jurisdiksjon som ikke omfattes av direktivet
- Ved å etablere en juridisk person (selskap, trusters, etc.) som eier av det rentebærende aktiva

EU-kommisjonen har gjennomgått sparedirektivet (jf. European Commission, 2008) og blant annet konkludert med at det ikke kan påvises at direktivet har ført til endringer i sparemønsteret. Det tas imidlertid til orde for endringer i direktivet for å redusere mulighetene for omgåelser.

Ser man på summene som mottas i inntekter fra jurisdiksjoner som har valgt å tilby innskytterne å betale kildeskatt istedenfor å bli rapportert til hjemlandets myndigheter, virker provenyet beskjedent sammenlignet med anslag for innskudd og andre aktiva i disse jurisdiksjonene.<sup>8</sup>

EU-kommisjonen har tatt til orde for at rapportering under sparedirektivet utvides til andre plasseringsformer (trusters og lignende) samt andre finansinntekter enn rene renteinntekter.

EU utformet i 1997 en «code of conduct» for utforming av skatteordninger. Videre undersøkte EU-kommisjonen medlemslandenes skattesystemer og identifiserte brudd på normen. For en stor del var det skatteordninger som i hovedsak virket i andre stater som EU-kommisjonen definerte som brudd på normen. Landene ble gitt overgangsperioder fram til 2006 for å avvikle brudd på normen, men det ble også gitt noen unntak med lengre overgangsperioder.

## 8.9 G20

G20 er et forum for drøfting av problemstillinger i internasjonal økonomisk politikk. Deltakerne er

<sup>7</sup> Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest payments.

<sup>8</sup> Jf artikkel i Financial Times 7. juli 2006 <http://www.ft.com/cms/s/2/ae51ab84-0d9f-11db-a385-0000779e2340.html>.

regjeringene og sentralbankene i de største økonomiene i verden, samt EU, IMF og Verdensbanken. Forumet ble etablert i 1999.

På møtet i G20 i London i april 2009 tok man også opp spørsmål knyttet til skatteparadis og oversjøiske finanssentra. I erklæringen fra møtet pekes det på at slike jurisdiksjoner skaper problemer både for finansiell stabilitet og offentlige finanser.

Det kom lite konkret ut av møtet i G20 når det gjelder bekjempelse av skadevirkningene av skatteparadis. Mye av medieomtalen rettet seg mot en liste som OECD hadde laget over ulike jurisdiksjoner og deres vilje til åpenhet i internasjonale skattesaker. Listen var for en stor del basert på om jurisdiksjonene hadde inngått avtaler om informasjonsutveksling i skattesaker. I erklæringen heter det blant annet at sanksjoner vil kunne bli iverksatt overfor land som ikke overholder internasjonale standarder for åpenhet om skattesaker. Med «internasjonal standard» menes trolig FNs og OECDs anbefalte avtaler om informasjonsutveksling i skatteavtaler. Utvalget har i kapittel 1 og 9 fremhevet at slike innsynsavtaler ikke påvirker de skadelige strukturene i skatteparadisene.

I vedlegget til erklæringen heter det at utviklingslandene også skal få del i fordelene knyttet til økt informasjonstilgang. I løpet av 2009 skal det komme forslag om hvordan dette skal ordnes.

G20 utpekte samtidig the Financial Stability Board (FSB) som et viktig forum for utviklingen av en felles politikk både når det gjelder skattesaker og åpenhet og finansiell stabilitet. FSB vil være en utvidelse av FSF (jf. avsnitt 8.5). Videre legger vedlegget vekt på evalueringer av ulike lands oppfyllelse av internasjonale standarder. Både IMF's og FATF's evalueringer nevnes i denne sammenhengen.

## 8.10 Andre organisasjoner, samarbeid og initiativer

Det finnes en rekke andre internasjonale prosesser, arenaer og organisasjoner som arbeider med temaer som er relevante for både kriminalitetsbekjempelse og beskatning.

Tyskland har tatt initiativet til «The International Tax Compact». Dette er i realiteten et forsøk på å etablere en felles holdning hos «likesinnede» land til internasjonale skattesporsmål med relevans for utviklingsland. Et forsterket arbeid mot skatteparadis er en del av initiativet. Videre omhandler initiativet blant annet styrking av skatte-

administrasjonen i utviklingsland gjennom bistand og deling av erfaringer.

I februar 2009 var det G8-møte i Tyskland. I forbindelse med møtet sendte Forbundskansler Angela Merkel og lederne i OECD, ILO, IMF og Verdensbanken ut en felles pressemelding om at de ville grunnleggende prinsipper for en renere verdensøkonomi.<sup>9</sup> Foreløpig har arbeidet ledet til en katalog over eksisterende internasjonale avtaler på dette området.

Det er etablert et forum kalt International Tax Dialogue. OECD, Verdensbanken, og IMF er blant organisasjonene som deltar i forumet. Målet er å utveksle synspunkter, overføre kunnskap og styrke samarbeidet mellom disse institusjonene seg imellom og mellom stater. Forumet er rent faglig og fatter ikke beslutninger som er bindende for de deltagende institusjonene.

Det har de årene kommet et forsterket søkelys på korrupsjon i forbindelse med utnyttelse av ikke fornybare naturressurser og da kanskje særlig petroleum. Åpenhet om pengestrømmene mellom selskap og myndigheter ble identifisert som ett av problemene. Dette var bakgrunnen for etableringen av The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). EITI omfatter blant annet standarder for åpenhet om pengestrømmer i forbindelse med utnyttelse av naturressurser og prosedyrer for evalueringer av om standardene overholdes i de stater som har erklært at de vil følge denne normen.

Kimberly-prosessen er et forum hvor stater, gruveindustrien og frivillige organisasjoner deltar. Målet er å forhindre at utvinning av diamanter brukes til å finansiere væpnede konflikter. Blant virkemidlene er en form for sertifisering av diamanter etter opphavssted for å forhindre omsetning av diamanter fra områder som kontrolleres av grupper som bruker vold mot legitime regimer.

Det er en rekke frivillige organisasjoner som bidrar med å sette søkelys på forhold knyttet til utviklingsland og ulovlige pengestrømmer. En del av disse organisasjonene har bevisstgjøring omkring slike spørsmål som sin hovedoppgave. Global Witness, Transparency International, Global Financial Integrity og Tax Justice Network kan nevnes som en spesielt sentrale organisasjon på dette området.

<sup>9</sup> G8 er et forum for syv av de største rike landene pluss Russland og EU-kommisjonen. I dette forumet møtes statslederne og finansministrene for å diskutere ulike saker innenfor internasjonal politikk.

I USA er det flere initiativ som kan føre til at amerikanske borgere og selskap vil gjøre mindre bruk av skatteparadis enn tidligere. Blant disse initiativene er et sett av forslag fra president Obama. Forslagene vil begrense muligheten til lovlig bruk av skatteskjerming gjennom skatteparadis for amerikanske selskaper. Disse lovlige mulighetene har vært bredere i det amerikanske skattesystemet enn i for eksempel det norske. Videre inneholder forslaget tiltak for å sikre at en bank som skal kunne drive virksomhet i USA skal rapportere til amerikanske skattemyndigheter om amerikanske statsborgeres konti i banken. I tillegg forelig-

ger flere lovforslag fra representanter i Kongressen. Ett av disse forslagene – Stop Tax Havens Abuse Act – inneholder blant annet bestemmelser om at USA vil kunne vedta sanksjoner mot jurisdiksjoner som har ordninger som gjør det urimelig vanskelig for USA å håndheve sine skatteregler. Tiltakene vil ikke ha direkte virkning for tredjeland, men vil kunne ha betydelig indirekte virkninger både ved at de vil kunne gjøre det mindre attraktivt å ha skadelige strukturer tilsvarende det man finner i skatteparadis, og ved at amerikanske tiltak styrker argumentene for å innføre tilsvarende tiltak i andre land.

## Kapittel 9

# Utvalgets forslag

Skatteparadisene gjør det dyrere for utviklingsland å drive inn skatt, fører til ineffektiv ressursbruk, svekker skattesystemets virkemåte og muliggjør at makteliten beriker seg på fellesskapets bekostning. Den viktigste skadevirkningen er kanskje at skatteparadisene bidrar til at makteliten gis incitament til å svekke offentlige institusjoner, institusjonell kvalitet og styresett i eget land. Økonomisk forskning har vist at institusjonell kvalitet i vid betydning er en meget sentral faktor for økonomisk vekst. Skatteparadisenes negative innvirkning på et lands institusjoner bidrar derfor til at veksten blir betydelig lavere i fattige land enn hva den kunne vært. Sekretessen i skatteparadisene har også skapt informasjonsasymmetri mellom investorer, og derved svekket effektiviteten i internasjonale finansmarkeder. Dette har ført til høyere risikopremier og dermed høyere lånekostnader for både fattige og rike land.

Utvalget er bedt om å foreslå tiltak som i større grad kan bidra til å synliggjøre kapitalstrømmer til og fra utviklingsland via skatteparadis, samt å fremme forslag som kan bidra til å begrense illegal kapitalflukt og hvitvasking av penger fra utviklingsland via skatteparadis. I dette kapitlet redegjør Utvalget for tiltak som kan settes i verk for å begrense slike skadevirkninger. Videre gis det tilrådninger for Norfunds bruk av skatteparadis, jf omtalen i kapittel 7.

### 9.1 Nasjonale initiativer

#### 9.1.1 Utviklingspolitikken

Utvalget foreslår at:

- a) Norske utviklingsmyndigheter bør øke innsatsen for å styrke initiativer som har som formål å forbedre skattesystemene i utviklingsland og offentlige registre. Norge har betydelig kompetanse i slike spørsmål. Innsatsen på dette feltet bør anlegges bredt og berøre forhold knyttet til skatteadministrasjon, utnyttning av ulike skattegrunnlag, samt kontraktsutforming mellom flernasjonale selskaper og utviklingsland i

ressursutvinningsspørsmål. Norge bør bidra til og styrke *African Tax Administrative Forum* (ATAF) som ble etablert i 2009, etter initiativ fra en rekke afrikanske skatteadministratorer i samarbeid med OECD. ATAF har som formål å være en pådriver i arbeidet med å styrke medlemslandenes skattesystemer.

- b) Norske utviklingsmyndigheter bør fortsatt vektlegge arbeidet for å styrke de demokratiske prosessene i utviklingsland. Sterke demokratiske institusjoner er en viktig faktor i kampen for bærekraftig økonomisk utvikling.
- c) Norsk bistand bør videreføre støtte til organisasjoner og institusjoner som jobber for mer åpenhet, demokratisering og en ansvarlig stat. Dette bør skje både gjennom økonomisk støtte og ved at Norge i dialogen med myndighetene krever at sivil samfunn skal ha en plass, og at pressen skal ha frie vilkår for å drive sitt arbeid. Det bør også satses sterkere på tiltak for å bedre kvaliteten på økonomi- og finanspressen i utvalgte samarbeidsland, særlig i Afrika.
- d) Norske utviklingsmyndigheter bør styrke det norskfinansierte Antikorrupsjonsnettverket.
- e) Norske myndigheter må på tvers av departementale strukturer sørge for at næringspolitikken og utøvelsen av norsk statlig eierskap ikke underminerer målene for utviklingspolitikken. Dette er spesielt viktig i de store norske flernasjonale selskapene med stort innslag av statlig eierskap og for et investeringsfond som Norfund, fordi deres atferd kan bidra til at det settes gode standarder i utviklingsland.

Det er flere begrunnelser for disse forslagene. Eksistensen av skatteparadis gjør det enklere for makteliten i utviklingsland å skjule utbytte fra korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet, og svekker skatteinngangen slik at offentlige investeringer og fellesgoder blir skadelidende.<sup>1</sup> Kapittel

<sup>1</sup> Stortingsmelding nr. 13 (2008-2009): Klima, Kapital og Konflikt identifiserer liknende skadevirkninger knyttet til skatteparadis.

4 og 5 har også vist at en av hovedutfordringene i utviklingsland er å styrke skattesystemet.

I land med svake institusjonelle og demokratiske kontrollmekanismer viser både forskning og enkeltsaker at den politiske og økonomiske eliten enkelt kan berike seg på bekostning av folkeflertallet med liten fare for å bli oppdaget og stilt for retten. Disse erfaringene viser at makteliten i land med høy grad av korrupsjon bevisst forsøker å svekke kontrollmekanismer, gjennom bl.a. omgåelse og undergraving av lovverk, nedbygging og underfinansiering av offentlige institusjoner og motarbeiding av korrupsjonsjegere.

Sterke institusjonelle og demokratiske kontrollmekanismer er avgjørende for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Kampen mot bruk av skatteparadiser for å skjule tapping av utviklingslandenes ressurser må også foregå i utviklingslandene selv gjennom målrettet innsats for å styrke og bygge opp institusjoner som skattevesen, rettsvesen, og anti-korrupsjonsenheter. Samtidig er det viktig at utviklede stater bekjemper bestikkelser som foregår i regi av selskaper hjemmehørende i egen jurisdiksjon, men som har operasjoner i utviklingslandene.

Norsk bistand har i mange år bidratt til styrking av institusjonell kapasitet og antikorrupsjonsarbeid i de landene Norge samarbeider med. Resultatene har imidlertid vært blandet. I flere tilfeller har myndighetene i de aktuelle landene ikke vært villige til å iverksette nødvendige tiltak. Dette betyr ikke at Norge skal gi opp; snarere tilsier dette etter Utvalgets mening at man ytterligere må styrke dette arbeidet. Samtidig må det stilles krav til land som mottar stat-til-stat bistand om økt innsats mot økonomisk kriminalitet.

### 9.1.2 Nasjonal lovgivning, rådgiverne og tilretteleggerne

Utvalget foreslår at myndighetene utreder muligheten for at:

- a) Alle norske selskaper og enkeltpersoner som tilrettelegger for eller oppretter selskaper og konti i *skatteparadis*, skal rapportere dette i et eget register, for eksempel knyttet til Brønnøysundregisteret. Utvalget anbefaler at et slikt register er offentlig tilgjengelig. Dette gjelder også for selskaper som formidler slike tjenester på vegne av tilretteleggerselskap utenfor Norge. Utvalget vil presisere at det i forbindelse med dette forslaget må utarbeides en liste over hvilke land som utløser registreringsplikt. I utformingen av regelverk er det viktig å sikre
- at begge parter, dvs. både eier og tilrettelegger, har selvstendig ansvar for at registeret tilføres korrekte opplysninger. Registreringen skal inneholde navn på person eller selskap med organisasjonsnummer/fødselsnummer. Rapporterings- og registreringsplikten bør strekke seg fra 2004 og fremover.
- b) Forslagene under pkt a krever lovendring. Utvalget foreslår derfor at det opprettes et internrettslig lovutvalg som skal utrede detaljene i den foreslåtte registreringen som er gitt i punkt a. Dette utvalget bør også vurdere følgende:
  - Det grunnleggende problemet med selskap registrert i skatteparadis, er misbruksmulighetene lovgivningen åpner for, og skadevirkningene dette påfører andre stater. Som følge av registreringen er selskapene underlagt skatteparadisenes jurisdiksjon på helt avgjørende områder som regnskap, skatt mm., til tross for at det som regel lokalt ikke foregår noen reell kommersiell aktivitet i selskapene. Konsekvensen er at selskapet/eierne unngår lovgivningen i de stater hvor den reelle aktiviteten foregår, og hvor virksomheten drives og eierne bor. Samtidig fratras offentlige og private interesser i disse statene innsyn i den staten selskapet er registrert. Lovutvalget bør vurdere tiltak mot aktivitetsløse selskaper i skatteparadisene for å hindre at eierne gjennom rene registreringsøvelser utmanøvrerer viktige interesser og lovgivningen der tjenestene utføres eller produksjonen foregår.
  - Selskaper som etableres i skatteparadisene er ofte holdingselskaper og subholdingselskaper med begrenset eller ingen lokal aktivitet. Bl.a. viser erfaringen at holdingselskaper ofte misbrukes til å gjennomføre transaksjoner gjennom kjeder av skatteavtaler; både fordi aktivitetskravet er begrenset, og fordi aktivitetene er underlagt streng sekretesse som gjør det umulig å vite hva som egentlig foregår. Lovutvalget bør vurdere om det bør gjelde spesielle rapporteringsplikter for slike holdingselskaper i de stater der tjenestene faktisk utføres og hvor produksjonen foregår.
  - Residens- eller hjemstatsbegrepet er sentrale klassifikasjonskriterier for å avgjøre hvor virksomheter skal komme til beskatning, så vel etter internretten som etter skatteavtalene. Lovutvalget bør utrede

muligheten for å utforme enklere og lettere håndterbare kriterier enn de som gjelder i dag.

- Erfaringsmessig gjennomføres transaksjoner i konsernstrukturer også til misbruksformål (i praksis mellom nærstående selskaper i ulike skatteregimer. De fleste multinasjonale selskaper har etablerte et større antall selskaper i skatteparadisene. Hver enkelt stat som berøres av konsernets virksomhet har i dag i praksis ingen mulighet til å skaffe seg samlet oversikt over interntransaksjonene, bl.a. på grunn av skatteparadisenes sekretesseregler – i vid forstand. Lovutvalget bør utrede hvordan man kan sikre større transparens for å avdekke substansen i gjennomførte transaksjoner.
- Kunstige og realitetsløse omveistransaksjoner og sirkeltransaksjoner brukes ofte for å skjule sammenhengen mellom transaksjoners begynnelse og slutt, og derved utmannøvrere viktige tredjemannsinteresser. Lovutvalget bør utrede opplysningsplikter for å sikre at tredjemenn som berøres får oversikt over hele transaksjonsrekken, for å unngå at legitime offentlige og private interesser tilsidesettes av mangel på innsynsmuligheter.
- Rådgivere er ofte instrumentelle ved tilrettelegging og misbruk av skatteparadis. Lovutvalget bør vurdere om det bør innføres særlige plikter for, eller sanksjoner mot, rådgivere som tilrettelegger skadelige strukturer.
- Det bør vurderes innført særlige erstatningsregler og/eller sanksjonsbestemmelser, herunder bevisbyrderegler rettet mot misbruk av skatteparadis.

Utvalget har foran vist at det er vanskelig å få oversikt over hvor mye kapital som skjules i skatteparadisene og hvilke selskaper som benytter seg av slike juridiske konstruksjoner. Forslagene over vil bidra til å synliggjøre norske selskapers og tilretteleggeres aktiviteter relatert til skatteparadis. Dette kan bidra til at andre land, herunder utviklingslandene, følger Norges eksempel og innfører liknende regelverk.

### 9.1.3 Norsk regnskapslovgivning

I desember 2007 innførte Finansdepartementet nye regler for internprisingsdokumentasjon. Utvalget foreslår som en videreføring av disse regle-

ne at myndighetene utreder om det er mulig å få norske flernasjonale selskaper i sitt årsregnskap til å oppgi:

- I hvilke land de etter loven har eierinteresser i selskaper og andre innretninger
- Hva eierandelen er
- Hvor mange ansatte selskapet har
- Hva brutto inntekt og skattbart overskudd er i hvert selskap i hvert enkelt land
- Hva betalt skatt er i hvert selskap i hvert land i prosent av skattbart overskudd

Utvalget vil fremheve at flernasjonale selskaper ofte tilkjenner i sin rapportering og på sine hjemmesider etiske retningslinjer og et bredt sosialt ansvar. I tråd med slike mål mener Utvalget det er naturlig at flernasjonale selskaper dokumenterer offentlig i større grad enn hva tilfellet er i dag hvor de har sin virksomhet og hva de bidrar med til fellesskapet i form av skatteproveny. Den foreslåtte rapporteringen vil ha en dobbeltfunksjon ved at avvik mellom uttalte mål og realiteter vil føre til negativ oppmerksomhet. Det vil også gjøre feilprising av konserninterne transaksjoner til en mindre lønnsom aktivitet for et selskap. Dermed kan slik rapporteringsstandard påvirke andre land til å innføre liknende rapporteringsrutiner.

### 9.1.4 Internprising

Utvalget har i ulike deler av rapporten, samt i vedlegg 3, synliggjort at feilprising av konserninterne transaksjoner i den hensikt å flytte overskudd til lavskatteland er et stort problem både for rike og fattige land. Utvalget foreslår derfor at:

- a) Regjeringen tar initiativ til og støtter arbeid i Norge for å forbedre reglene i intern norsk rett slik at armlengdestandarden blir supplert med et bredere sett av virkemidler for å fastslå når internpriser manipuleres. Herunder bør man vurdere de amerikanske reglene for å fastslå internprismanipulering.
- b) Regjeringen bør arbeide for at OECD, FN og WTO utreder om det er ønskelig med et bredere sett med indikatorer for å fastslå manipulering av internpriser enn hva tilfellet er i dag.

Utvalget mener internprisingsproblematikken legger føringer på utformingen av bedriftsbeskatningen, leder til omfattende konkurransevridninger mellom nasjonale og flernasjonale selskaper, og kan gi betydelig tap av skatteproveny. For utviklingslandene er alle disse forholdene av stor betydning både for offentlig sektors skatteinngang

og for evnen til å utvikle nasjonal næringsvirksomhet.

For å kunne dokumentere hvor stort problemet med internprising kan være i utviklingslandene har Utvalget bedt en forskergruppe ved Norges Handelshøyskole/Senter for samfunns- og næringslivsforskning studere flernasjonale selskapers atferd i Norge (se vedlegg 3). Hypotesen er at hvis problemet er stort i et land med så god skattekontroll som Norge, er problemene betydelig større i utviklingsland. Forskergruppen sannsynliggjør basert på norske foretaksdata at flernasjonale selskaper flytter overskudd til lavskattejurisdiksjoner. Det anslås at provenytapet kan være i størrelsesorden 30 prosent av det potensielle skatteprovenyet fra utenlandske flernasjonale foretak. Studien finner videre at flernasjonale foretak i Norge har en profittmargin som ligger 1,5 til 4 prosentpoeng under sammenlignbare nasjonale foretak.

I Norge ble det i 2007 som nevnt innført nye dokumentasjonsregler for konserninterne transaksjoner og internprising. Når det gjelder internprising innebærer lovendringen at OECDs retningslinjer for internprising for flernasjonale foretak gis en mer formalisert status som rettskildfaktor i norsk rett. Armlengdeprinsippet er det bærende prinsippet for internprising i OECDs retningslinjer. Etter Utvalgets mening er det nødvendig å utrede mulighetene for å anvende et bredere sett med metoder enn de som er nedfelt i OECDs mønsterskatteavtale og norsk intern rett. Amerikanske skattemyndigheter har etter Utvalgets mening kommet langt i å benytte ulike sett med regler for å fastslå feilprising av transaksjoner. Blant annet har man i USA benyttet regler hvor man sammenlikner overskudd mellom bedrifter i samme næring («Comparable profits method»). Hvis et datterselskap av et flernasjonalt selskap har et overskudd som er signifikant lavere over tid enn gjennomsnittet i bransjen, kan det være bevis for internprising. Selskapet kan da under gitte vilkår bli tilordnet et normaloverskudd. Utvalget mener det kan være nyttig å utrede bruken av denne og andre metoder for å fastslå om konserninterne transaksjoner er feilpriset.

Utvalget mener også at reformbehov knyttet til bakgrunnsretten må vurderes nøye; herunder til selskapsretten, regnskapsretten og lovgivningen knyttet til verdipapirer og sentrale privatrettslige regler. Store norske flernasjonale selskaper, noen av dem med stort innslag av statlig eierskap, har betydelig virksomhet i utviklingsland. Derfor er også norsk lovgivning på dette området viktig for utviklingslandene.

### 9.1.5 Nasjonalt kompetansesenter

Utvalget har funnet at forskning knyttet til internprising og skatteunndragelse er områder hvor kunnskapen er svak i offentlig sektor. Slik kunnskap er også forbundet med en generell innsikt i skattesystemer og har stor samfunnsmessig verdi. Utvalget foreslår derfor at:

- a) Det opprettes et nasjonalt kompetansesenter som trekker på fagdisiplinene økonomi, jus og samfunnsfag. Et slikt senter vil kunne skaffe Norge spisskompetanse innenfor internasjonale skattespørsmål, internprising, skatteparadiser og kapitalflukt og vil kunne bistå Finansdepartementet, Utenriksdepartementet og Norad i slike spørsmål.
- b) Et slikt kompetansemiljø bør få sterke koblinger mot Skatteetaten, Økokrim, Finansdepartementet, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet for å kunne utnytte de erfaringene disse institusjonene har opparbeidet seg i ulike skattespørsmål og for å bidra til gjensidig kompetanseoppbygging gjennom sin nettverksfunksjon.
- c) Senteret bør samarbeide med forskere og forskningsmiljøer i utviklingsland.
- d) Senteret bør ha eller knytte til seg institusjonell kompetanse på utviklingsland, samt ha generell empirisk kompetanse.
- e) Senteret bør kunne bidra til utdanning av personell fra utviklingsland.
- f) For å sikre at eksisterende kompetanse utnyttes i fagmiljøene, samt legge grunnlaget for videre kompetansebygging og innovativ forskning, bør et slikt miljø knyttes nært opp mot, eller være en del av, et produktivt forskningsmiljø.

Et generelt problem for alle land, men særlig for utviklingslandene, er at kompetansen knyttet til skatteunndragelsesteknikker og internprising primært finnes i privat sektor hvor betalingsviljen for slik kunnskap er stor. Offentlig sektor, inkludert universitets- og høyskolemiljøene, har svake incitamenter til å utvikle slik kompetanse, og lønnene i offentlig sektor – spesielt i utviklingslandene – er svært lave. Det bidrar til å trekke fagkompetanse til privat sektor på attraktive områder som skatt og jus. Et norsk kompetansesenter vil kunne avhjelpe dette problemet ved å bidra til utdanning av personell fra utviklingsland innenfor disse områdene. Utvalget understreker at ønsket om og behovet for langsiktighet tilsier at et slikt senter må sikres finansiering gjennom en årlig grunnbe-

vilgning uavhengig av forskningsprogrammene i Forskningsrådet.

## 9.2 Internasjonale tiltak

Utvalget er bedt om å foreslå tiltak som inviterer andre utviklingspartnere til en felles tilnærming til bruken av skatteparadis i forbindelse med investeringer i utviklingsland. Utvalget skal også foreslå tiltak mot skatteparadisene. Nedenfor redegjøres det for ulike forslag.

### 9.2.1 Tverrdepartemental arbeidsgruppe

Utvalget foreslår at:

- a) Utenriksdepartementet oppretter en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skal utvikle nettverk med likesinnede land om å redusere og avvikle de skadelige strukturene i skatteparadis.
- b) Arbeidsgruppen bør ha som mål å påvirke internasjonale utviklings- og finansinstitusjoner som har til formål å hjelpe fattige land. Eksempler på slike er Verdensbank-gruppen (deriblant IFC) og Den afrikanske utviklingsbanken.

Utvalget anser at det er viktig å fremme forståelse blant de landene Norge tradisjonelt har hatt god dialog med i utviklingsspørsmål om hvilken effekt skatteparadisene har på utviklingen i fattige land. Norge er en viktig bidragsyter til en rekke internasjonale utviklings- og finansinstitusjoner som har til formål å hjelpe fattige land, og det er viktig at disse forstår skadevirkningene av skatteparadisene og bidrar med konstruktive tiltak.

### 9.2.2 Skatteavtaler

Utvalget har påpekt at skatteavtaler kan gjøre det mer privatøkonomisk lønnsomt for utenlandske investorer å benytte skatteparadisene samtidig som slike avtaler kan bidra til mindre skatteinntekter til fattige land. Utvalget mener at G20-landenes anbefaling av skatteavtaler kan dekke noen av industrilandenes behov for innsyn i skatteparadisene, men at det sterke fokuset på skatteavtalene er en avsporing fra de økonomiske drivkreftene som gjør skatteparadisene skadelige både for rike og fattige land. Utvalget foreslår derfor at:

- a) Kravene til når en juridisk enhet skal anses for hjemmehørende i et skatteparadis må, i større grad enn hva dagens regler tilsier, reflektere aktivitet av realøkonomisk betydning.

- b) Slike aktivitetskrav, og hvilket omfang disse skal ha, bør nedfelles i internasjonale skattekonvensjoner og skatteavtaler.
- c) Norge bør ta et internasjonalt initiativ til nye regler for fordeling av beskatningsrett.

Skatteavtaler inneholder bestemmelser om fordeling av beskatningsretten mellom to jurisdiksjoner. De hjemler også innsynsrett på begrunnet anmodning. Utvalget mener likevel at bruken av skatteavtaler ikke fjerner de skadelige strukturene i skatteparadis. Det å undertegne en skatteavtale med et skatteparadis fører ikke til at skatteparadiset oppretter offentlige selskaps- og eierregistre med regnskaps- og oppbevaringsplikt, eller til at det innføres reell revisjon. En skatteavtale vil heller ikke føre til at skatteparadisene endrer sin praksis med å «gjerde inn» («ring fence») deler av sitt skattesystem slik at utlendinger oppnår gunstigere skattevilkår enn innlendinger. Redomilisering, dvs. flytting av midler mellom skatteparadiser når innsyn begjæres, vil fortsatt bestå. Det samme vil fritaksordninger for selskaper og trusters, hvor fritakene er gitt fordi disse strukturene bare skal virke i andre stater. Siden ingen av disse forholdene berøres av skatteavtalene, vil ikke skatteparadisene ha incentiver til å føre kontroll med de omfattende misbruksmulighetene som fritakssystemet inviterer til.

Selv om skatteavtalene øker innsynsmulighetene, er de bare effektive hvis anmodende stat har relativt presise kunnskaper om at bestemte personer skjuler bestemte aktiva i et bestemt selskap i et skatteparadis. Slik presis kunnskap er vanskelig å få fordi sekretessreglene ofte forhindrer at tredjepart får tilgang til nødvendige kontrollspor (et eksempel er den sveitsiske banken UBS som tilslørte inntekt og formue til mer enn 50.000 amerikanske skattytere).

Skatteavtaler mellom skatteparadiser og fattige land viser at fattige land er i en svak forhandlingsposisjon når slike avtaler utformes. Fattige land ønsker den kapitalen som skatteparadisene kan tilby, og er som gjenytelse villige til å avstå fra skatteproveny ved å redusere sine skattesatser for mange av de inntektskategoriene som en skatteavtale omhandler. Skatteavtalene bidrar paradoksalt nok til at skatteparadisene blir mer gunstige som lokaliseringssted enn hva tilfellet ville vært uten slike avtaler. Skatteavtalene kan føre til mer skade enn gagn, med mindre de følges opp med tiltak som reduser de skadelige strukturene som Utvalget har identifisert. I den forbindelse er det viktig å påse at skatteavtalene ikke bremser videre tiltak mot skatteparadisene.



Juridiske formallbetraktninger som benyttes i skatteavtalene, medfører at en utenlandsk investor i realiteten kan ha et selskap som blir ansett som hjemmehørende i et skatteparadis, selv om selskapet ikke har reell virksomhet der. Et godt eksempel er lokalt oppnevnte stedfortredere på direktør- og styrenivå i skatteparadisene som skal gi inntrykk av aktivitet. Disse «stråmennene» representerer ofte hundrevis (tusener i noen tilfeller) av selskaper som er engasjert i vidt forskjellige virksomheter og som derfor har svært ulike krav til kompetanse. Slike kompetansekrav kan ikke avdekkes av en enkelt direktør som deler sin tid mellom hundrevis av selskaper. Dette viser at lokalt oppnevnte representanter ikke har en reell funksjon i selskapene de representerer annet enn å gi et skinn av lokal tilhørighet. Dersom de hadde hatt innflytelse, ville det medført lavere overskudd og ineffektiv drift i selskaper lokalisert i skatteparadiser, noe som ville ført til at det ble mindre attraktivt å registrere selskaper i skatteparadis.

Utvalget vil avslutningsvis peke på at skatteavtaler likevel kan være viktig for å hjemle innsynsrett. De er også ofte en nødvendig del av etableringen av fondskonstruksjoner i fondsselskap og investeringselskaper, som samler flere eiere fra andre jurisdiksjoner. Dette fordrer imidlertid at det samtidig er skatteavtaler mellom landet fondet er plassert i, og de landene der investorene befinner seg.

### 9.2.3 Konvensjon for transparens i internasjonal økonomisk aktivitet

Utvalget foreslår at:

- a) Norge sammen med en gruppe likesinnede land tar initiativ til å arbeide frem en internasjonal konvensjon som skal forhindre at stater utvikler lukkede strukturer som er egnet til å påføre tap og skader i andre jurisdiksjoner. En slik konvensjon bør definere hva som er uakseptabel praksis.
- b) Arbeidet med en konvensjon for transparens bør inkorporeres i utenrikspolitikken og koordineres fra Utenriksdepartementet.
- c) Det nedsettes en arbeidsgruppe i regi av Utenriksdepartementet som skal jobbe med å arbeide frem konvensjonen.

Utvalget vil fremheve at selv om flere land trolig ikke vil undertegne en slik konvensjon, er erfaringene fra andre konvensjoner – som også mange land har avstått fra å signere – gode. Eksempler

på dette er mine- og klasevåpenkonvensjonen. Disse konvensjonene har blitt normdannende, og selv land som ikke har undertegnet disse, har brukt dem i ulike sammenhenger og på en konstruktiv måte. Utvalget mener det er viktig å skape og opprettholde den internasjonale oppmerksomheten knyttet til problemene skatteparadisene skaper. En konvensjon vil skape en dynamikk som vil vedvare og forhåpentligvis bidra til at skadelige skattestrukturer elimineres.

En konvensjon bør være generell, gjelde for alle land, og være rettet mot bestemte skadelige strukturer. Konvensjonen bør inneholde minst to hovedkomponenter. For det første må den forplikte stater til ikke å innføre lovgivningsstrukturer som med nærmere bestemte virkemidler er særlig egnet til å undergrave rettsforholdene i andre stater. For det andre må statene som påføres tap og skader ved slike strukturer, ha rett og plikt til å innføre effektive mottiltak som skal forhindre at strukturer i skatteparadisene påfører offentlige og private interesser tap og skader, så vel innenfor som utenfor eget jurisdiksjonsområde.

Utvalget vil understreke at statenes selvråderett må respekteres fullt ut (suverenitetsprinsippet). Hvilke regler en stat innfører av fiskal eller annen art innenfor eget jurisdiksjonsområde for egne borgere og for egne skattekilder, må avgjøres av styrende organer i den jurisdiksjonen som berøres. Innføring av lovgivning som utelukkende eller i det vesentlige skal virke i andre stater, er ikke utøvelse av selvråderett, men dyp inngripen i andres selvråderett.

### 9.2.4 OECDs «Outreach Program».

Utvalget mener at:

- norske myndigheter bør sikre økt finansiell støtte til OECDs 'Taxation Outreach Programme for non-OECD Economies'.

Dette programmet har som formål å fremme internasjonalt samarbeid innen skattepolitikk og administrasjon. Programmet er et viktig element i den globale dialogen om beskatning ved å fungere som et møtested der ulike lands skattemyndigheter kan dele erfaringer og legge grunnlag for ny skattepolitikk. Programmet er også et potensielt viktig forum for å fremme utviklingen av internasjonale standarder for god skattepraksis gjennom multi- og bilateralt samarbeid.

Programmets styrke er dets fokus på praktisk skattepolitikk og aktuelle utfordringer. Relevante temaer som behandles på møter i regi av pro-

grammet inkluderer internprising, revisjon av multinasjonale selskaper, utveksling av informasjon mellom skattemyndigheter, samt forhandling, utforming og fortolkning av skatteavtaler mellom land. På disse møtene deltar eksperter med spesialisert kunnskap innen aktuelle skattpolitiske og administrative områder. Møtene har som formål å bidra til å belyse problemstillinger av særlig relevans for land som ikke er medlemmer av OECD. Utvalget vurderer «Outreach programmet» som et viktig tiltak for profesjonalisering av skatteadministrasjonene i utviklingsland ved at det bidrar til internasjonal skattedialog gjennom deling av informasjon og erfaringer med kolleger fra OECD-land.

### 9.3 Retningslinjer for Norfund

Utvalget er bedt om å komme med tilrådninger som kan inngå som element i de operasjonelle retningslinjene for investeringsvirksomheten til Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund). Utvalget er også bedt om å vurdere hvorvidt transparente investeringer via skatteparadiser bidrar til å opprettholde de konstruksjonene som brukes til å skjule de illegale kapitalstrømmene fra utviklingsland. Nedenfor redegjør Utvalget for sine konklusjoner på disse spørsmålene og gir tilrådninger om de operasjonelle retningslinjene for Norfund.

#### 9.3.1 Utvalgets forslag for Norfunds investeringsvirksomhet

1. Retningslinjer og rapportering
  - a) Norfund bør i dialog med eierne utarbeide og offentliggjøre etiske retningslinjer for valg av investeringssted.
  - b) Norfunds virksomhet kan naturlig deles opp i to komponenter: (i) Fondsinvesteringer hvor Norfund sammen med andre investorer oppretter et fond som kjøper aksjer i bedrifter eller låner penger til bedrifter; og (ii) Direkte investeringer i bedrifter i utviklingsland i form av lån eller aksjekjøp (ofte i kombinasjon, dvs. lån til og aksjekjøp i samme bedrift). Utvalget mener at Norfund bør rapportere følgende:
    - Hvor stor andel av Norfunds kapital som er investert i henholdsvis fond og direkte investeringer, og hva avkastningen er på de to kategoriene og på underkategoriene lån og aksjer før og etter skatt.

- Hvor fondene er registrert.
  - Fordeling på land av investeringer fra de fondene Norfund investerer i (oversikt over hvor mye som går til ulike land og verdensdeler).
  - Hvem som er medeiere i fondene.
  - For begge kategoriene over (fond og direkte investeringer) bør Norfund vise hvordan investeringene fordeler seg forholdsmessig på lån og aksjer.
  - For fondsinvesteringene bør Norfund vise hva Norfunds andel av betalt skatt er i forhold til Norfunds andel av kapitalen i fondet.
- c) Norfund bør arbeide for at fondene man investerer i skal ha offentlig tilgjengelige regnskaper.

Det meste av den typen informasjon Utvalget mener Norfund bør presentere i pkt. b er lett tilgjengelig og er svært nyttig for eiere, investorer og finansmarkedet generelt. Noe av denne informasjonen er også i dag tilgjengelig enten på web-sidene til Norfund eller i Norfunds virksomhetsrapport. Utvalget mener denne typen informasjon bør samles på ett sted og gis en sentral plassering, slik at interessenter lett kan finne hovedtrekkene i Norfunds investeringsstrategi.

Norfund har tidligere rapportert at de i 2008 har bidratt med 3,2 milliarder kroner i skatteproveny i utviklingsland (Norfunds websider, jf. også kapittel 7 foran). Hvis man derimot vekter dette tallet med Norfunds eierandel av risikokapitalen, er skattebetalingen bare 66 millioner kroner i skatt for samme år. Utvalget mener at Norfund i fremtiden bør rapportere vektet bidrag til selskapenes skattebetaling som andel av samlet risikokapital. I tillegg bør Norfund rapportere hva de har betalt i kildeskatt som andel av egne investeringsandeler.

#### 2. Analyse av investeringssteder

The Association of the European Development Finance Institutions (EDFI) vedtok i mai 2009 en anbefaling om retningslinjer for medlemsinstitusjonenes bruk av OFC'er. Norfund og andre stats-eide fond som investerer i utviklingsland, er med i EDFI. I hovedtrekk sier retningslinjene til EDFI at fondene bør unngå å investere i eller via jurisdiksjoner som ikke oppfyller visse minstekrav. Kravene er i hovedsak knyttet til systemer for kamp mot hvitvasking (FATFs anbefalinger) og informasjonsutveksling i skattesaker (OECD-avtaler). Det er også krav knyttet til bl.a. involvering i

kapitalflukt fra utviklingsland, men disse kravene er ikke konkretisert. Derfor foreslår Utvalget at:

- a) Norfund bør gjennomføre landanalyser av de jurisdiksjonene organisasjonen benytter.
- b) En slik analyse bør innbefatte en grundig vurdering av det relevante lovverket, herunder blant annet skattelovgivningen, selskaps- og foretaksregisterlovgivningen, bank- og finanslovgivningen, hvitvaskingsregelverket og korrupsjonslovgivningen.
- c) Norfund skal vurdere hvorvidt det finnes afrikanske land som ikke har de skadelige strukturene som skatteparadisene innehar, og som kan fungere som investeringssteder.

### 3. Valg av forretningsjurisdiksjon

Utvalget gir følgende anbefalinger mht til Norfunds valg av forretningsjurisdiksjon.

- a) Norfund bør ha som målsetning at de investeringsfondene man er partner i skal registreres i det landet eller i et av de landene hvor bedriftene som investeringsfondet skal investere i, befinner seg. Dette vil sikre utviklingslandene et bedre skattegrunnlag, og det vil sende et viktig signal til omverdenen om at man virkelig vil skadevirkningene som skatteparadis skaper til livs, til tross for kostnaden det måtte innebære på kortere sikt. Slike investeringer vil dessuten kunne bidra positivt til å forbedre den aktuelle lovgivningen og til å utvikle bank-/ finanssektoren i investeringslandet.
- b) Utvalget mener at Norfund kan velge å delta i fond i andre land enn der bedriftene man investerer i er lokalisert dersom det er gode grunner for dette. I den forbindelse bør Norfund fremme forslag til investeringsland som eierne vurderer og godkjenner. Det følger av Utvalgets diskusjon i kapitlene 2 og 3 at slike jurisdiksjoner i størst mulig grad bør ha troverdige offentlige selskaps- og eierregistre, fravær av sekretesseregler, samt lovstrukturer som i minst mulig grad er asymmetriske og rettet mot å undergrave rettsforholdene i andre stater. I valg av investeringsjurisdiksjon bør Norfund tilstrebe å finne minst ett afrikansk land. Videre forsettes det at Norfund i dette arbeidet involverer sine søsterorganisasjoner.
- c) Norfund er en av mange investorer i ulike fond, og har ofte en relativt liten eierandel. Utvalget har diskutert hvordan man skal forholde seg til dette, og kommet frem til at det på sikt er ønskelig at Norfund investerer sammen med investorer som ikke ønsker å bruke skatteparadis. Utvalget er videre klar over at det på kort

sikt kan være vanskelig å finne slike samarbeidspartnere. Utvalget foreslår derfor en overgangsordning for Norfund hvor Norfund i løpet av en treårsperiode etter at Utvalgets forslag er blitt virksomme, gradvis reduserer nyinvesteringer gjennom skatteparadis til null. En treårsperiode vil gi Norfund og norske myndigheter tid til å bearbeide de investorene Norfund investerer sammen med, slik at de slutter seg til arbeidet mot skadelige skatteregimer.

- d) Utvalget mener det ikke har noen hensikt å pålegge Norfund å trekke seg ut av *eksisterende* investeringsfond som i dag er registrert i skatteparadiser. Det skyldes dels at Norfund vil tape penger på dette, spesielt i de tilfellene hvor levetiden til fondene er relativt kort, men også fordi slike salg vil redusere tilfanget av norske bistandsmidler.

### 4. Samarbeid med andre av Norfunds søsterorganisasjoner

Utvalget er positiv til at EDFI gjennom sine retningslinjer for bruk av OFC'er viser at organisasjonen mener at medlemmene bør ta hensyn til skatteparadisenes rolle overfor utviklingsland. Utvalget mener imidlertid at retningslinjene ikke er egnet til å ekskludere lokaliseringssteder som har skadelige strukturer, og foreslår derfor at:

- Norfund arbeider for å revidere kriteriene for valg av investeringssteder i samsvar med kriteriene gitt i punktene 1 og 2 over.

#### 9.3.2 Konsekvenser

Utvalget har også vurdert konsekvensene av forslagene slik de er skissert over. Norfunds virksomhet kan som påpekt naturlig deles opp i to komponenter:

- Fondsinvesteringer hvor Norfund sammen med andre investorer oppretter et fond som så foretar kjøp av aksjer i bedrifter eller låner penger direkte ut til bedrifter.
- Direkte investeringer i bedrifter i utviklingsland i form av lån eller aksjekjøp.

Av Norfunds samlede investeringsportefølje på 4,8 milliarder kroner var ca 81 % investert (direkte eller indirekte) gjennom skatteparadis i 2008. Konsekvensene av å redusere Norfunds nyinvesteringer gjennom skatteparadisene i løpet av 3 år vil trolig være at Norfund investerer mer direkte i bedrifter i utviklingsland. Det forutsettes da at Norfunds medinvestorer fortsatt til en viss grad

bruker skatteparadis, slik at det vil være færre aktuelle fond som Norfund kan delta i. En økning i Norfunds direkte investeringer betyr ikke at Norfund nødvendigvis er avskåret fra å investere i de samme bedriftene som fondene Norfund nå er medinvestor i. En mulighet er å benytte seg av de samme rådgiverne som fondene benytter, en annen å foreta parallelle investeringer.

Det er uklart hvordan økte direkteinvesteringer påvirker lønnsomheten til Norfund, fordi det ikke foreligger gode lønnsomhetsberegninger fra Norfunds side for fonds- og direkteinvesteringene. Riksrevisjonen har for øvrig påpekt mangler både ved lønnsomhetsrapporteringen og ved hvordan man rapporterer skatteinntekter til vertsland i sin revisjonsrapport. Utvalget kan ikke se at Norfund i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til disse anmerkningene.<sup>2</sup> Utvalget vil spesielt fremheve at lønnsomhetsrapporteringen til Norfund fordelt på ulike investeringskategorier bør forbedres, og at man må strebe mot å oppnå samme standard her som kommersielle fond viser.

For øvrig mener Utvalget at siden Norfund har målsettinger knyttet til å bidra til verdiskaping og skatteinntekter i utviklingsland, bør avkastningen på investeringer før skatt være den viktigste investeringsparameteren. Det å styre etter avkastning etter skatt innebærer at Norfund vil bruke

ressurser på å minimere skattebetalingene i utviklingsland, noe som ikke er forenlig med Norfunds målsetting om å bidra til utvikling av fattige land.

Utvalget mener at risikokapital er en forutsetning for en bærekraftig utvikling. Norfunds investeringsaktivitet er i så måte et viktig bidrag. I utformingen av overgangsordninger må eier ta hensyn til at nye regler kan påføre Norfunds ekstra kostnader og begrense investeringsmulighetene.

På den andre siden må det tas hensyn til skadevirkningene ved å opprettholde konstruksjoner som brukes til å skjule illegale kapitalstrømmer fra utviklingslandene. Utvalget har etablert at skatteparadisene er viktige hindre for vekst og utvikling i fattige land, og at de gjør det opportunt for den politiske og økonomiske eliten i utviklingslandene å skade egne lands utviklingsmuligheter. Derfor er det viktig å stoppe de skadelige aktivitetene til skatteparadisene. Utvalget mener at en kort overgangsperiode på tre år for Norfund vil sende et viktig signal om betydningen av ikke å benytte skatteparadiser. På bakgrunn av pågående prosesser i andre land forventes det at andre aktører vil innføre liknende restriksjoner. Norge har derfor en mulighet til å ta en ledende rolle i dette arbeidet. På sikt vil de nye retningslinjene til Norfund kunne bidra til at det etableres flere lokaliseringsteder for fond også i afrikanske land uten skadelige strukturer.

---

<sup>2</sup> Riksrevisjonens undersøkelser av Norfunds drift og forvaltning. Dokument nr 3:13 (2006-2007), side 77.

## Referanser

- Acemoglu, D., Johnson, S. og Robinson, J.A. (2001) «The colonial origins of comparative development: An empirical investigation», *American Economic Review* 91, 1369-1401
- Almendingen *et al.* (2008): Measuring illicit money flows. VISTA Analyse AS
- Baer, K. 2002. 'Improving large taxpayer compliance: a review of country experience.' *Occasional Paper* 215. International Monetary Fund.
- Boyrie, M.E., Pak, S, and Zdanowicz, J. S.: Estimating the magnitude of capital flight due to abnormal pricing in international trade: The Russia-USA case, *Accounting Forum*, 29, 2005, pp 249-270. (with de Boyrie, M.E. and Zdanowicz, J. S.)
- Baunsgaard, T. & M. Keen. 2005. 'Tax revenue and (or?) trade liberalization.' *IMF Working Paper* WP/05/112 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05112>
- Bartelsma, J.E og Roel M.W.J Beetsma, (2003). Why pay more? Corporate tax avoidance through transfer pricing in OECD countries.» *Journal of Public Economics* 87, 2225-2252.
- Bernard, A.B, Jensen, J.B, og J. Beetsma (2003). «Transfer pricing by US-based multinational firms.» NBER Working Paper 12493.
- Brennan, G. and J. Buchanan. «*The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*», Cambridge University Press, 1980
- Cappelen, Alexander, 'Hvem skal skattelegge hvem? – en normativ analyse av retten til å skattelegge', *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 02/2001.
- Clausing, K.A., (2003), «Tax motivated transfer pricing and US intrafirm trade prices» *Journal of Public Economics* 87, 2207-2223.
- Cobham, A. (2005): *Tax evasion, tax avoidance and development finance*. University of Oxford, QEH Working Paper Series129
- Collier, P. og Hoeffler, A. (2009) «Testing the neocon agenda: Democracy in resource-rich societies», kommer i *European Economic Review*
- Collins, J.H., D., Kemsley, and M. Lang. (1998). «Cross- jurisdictional income shifting and earnings valuation.» *Journal of Accounting Research* 36, 209-229.
- Dharmapala, D og J. Hines (2006) «Which countries become tax havens?» NBER Working Paper 12802
- Desai, M.A og J. Hines, (2004). «Old rules and new realities: «Corporate tax policy in a global setting.» *National Tax Journal* 57, 937-960
- Desai, M.A, Foley, C. F. og J. Hines, (2005): «The demand for tax haven operations» *Journal of Public Economics* 90 (2006) 513-531
- Dooley, P. & Kletzer, K. M. (1994): Capital Flight, External Debt and Domestic Policies. *Economic Review*, Federal Reserve Bank of San Francisco, 1994 number 3.
- The Economist: (2009) «Haven hypocrisy». March 26th 2009
- Errico, Luca and Alberto Musalem, *Offshore Banking: An Analysis of Macro-and Micro Prudential Issues*, IMF Working Paper (WP/99/5), January 1999.
- European Commission (2008): «*Commission Staff Working Document Accompanying the Proposal for a Council Directive amending Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments – Impact Assessment* SEC(2008) 2767 of 13.11.2008
- FIAS (2009): «*Taxation as State-Building. A Practitioner's Guide*» Publiserings av World Bank er planlagt.
- Financial Times 7. juli 2006: «Offshore investors beat EU directive to avoid tax»
- Fjeldstad, O. H. og M. Moore (2008): «Revenue authorities and public authority in sub-Saharan Africa». *Journal of Modern African Studies*, 47
- Fox, W. & T. Gurley. 2005. 'An exploration of tax patterns around the world.' *Tax Notes International*, February 28
- Gordon, Richard K. (2009): «*Laundering the Proceeds of Public Sector Corruption*» Case Research Paper Series in Legal Studies, Working Paper 09-10, Case Western Reserve University
- Grubert, H., and J. Mutti, (1991). «Taxes, tariffs and transfer pricing in multinational corporate decision making.» *Review of Economics and Statistics* 73, 285-293.

- Gresik, T. (2001): «The taxing task of taxing transnationals». *Journal of Economic Literature* Vol. 39, No. 3 (Sep., 2001), 800-838.
- Grubert, H. (2003): «Intangible income, intercompany transactions, income shifting, and the choice of location». *National Tax Journal* Vol LVI, No. 1, 221- 242.
- Hayton, Kortmann and Verhagen (1999): *Principles Of European Trust Law*
- Hayton, D. and Marshall, C. (2005): *Commentary and Cases on the Law of Trusts and Equitable Remedies*. Oxford
- Harris, D., R. Morck, J. Slemrod, and B. Yeung, (1993). «Income shifting in U.S. multinational corporations», in: A. Giovannini, R.G. Hubbard, and J. Slemrod (eds.), *Studies in international taxation*, University of Chicago Press, 277- 302.
- Hines, J.R. and E.M. Rice, 1994. Fiscal paradise: Foreign tax havens and American business, *Quarterly Journal of Economics* 109, 149-182.
- Hines, J. (1999): «Lessons from behavioral responses in international taxation». *National Tax Journal* vol 52 (2), 305-322.
- House of Commons, Treasury Committee (2008): «*Offshore Financial Centres – Written Evidence*»
- IMF (2000): *Offshore Financial Centres – IMF Background Paper*
- IMF 2005. Monetary and fiscal policy design issues in low-income countries. Washington DC: IMF
- IMF (2008): *Offshore Financial Centers. Report on the Assessment Program and Proposal for Integration with the Financial Sector Assessment Program. Supplementary Information*
- James, Vaughn E. (2002): «*Twenty-First Century Pirates of the Caribbean: How the Organization for Economic Cooperation and Development Robbed Fourteen CARICOM Countries of Their Tax and Economic Policy Sovereignty.*» University of Miami Inter-American Law Review, Vol. 34, No. 1
- Jensen, S. and G. Schjelderup (2008): Multinationals and profit shifting: Estimating a Direct Channel for Income Shifting. Memo NHH.
- Kar, D. og Cartwright-Smith, R. (2008): «*Recent Capital Flight from Developing Countries 2002-2006*». *Global Financial Integrity*
- Langli, J.C. and S.M. Saudagaran (2004): «Taxable income differences between foreign and domestic controlled corporations in Norway». *European Accounting Review* 13 (4), pp. 713-741.
- Lieberman, Evan S. 2003. *Race and regionalism in the politics of taxation in Brazil and South Africa*. Cambridge University Press.
- Mehlum, H., Moene, K. og Torvik, R. (2006a) «Institutions and the resource curse», *Economic Journal* 116, 1-20.
- Mintz, J., 2004. Conduit Entities: Implications of Indirect Tax-Efficient Financing Structures for Real Investment. *International Tax and Public Finance* 11, 419–434.
- National Audit Office, Foreign and Commonwealth Office (2007): «*Managing risk in the Overseas Territories*»,
- National Audit Office, Foreign and Commonwealth Office (2007): «*Managing risk in the Overseas Territories*»,
- Ndikumana, L & Boyce, J. K. (2008): *New Estimates of Capital Flight from Sub-Saharan African Countries: Linkages with External Borrowing and Policy Options*. Department of Economics and Political Economy Research Institute University of Massachusetts, Amherst. Working Paper Series Number 166
- Norfund (2009): «*Norfunnds fondsvirksomhet og bruk av oversjøiske finanssentra*». Notat av 29. januar 2009 til Kapitalfluktutvalget
- NOU 2009: 4 Tiltak mot skatteunndragelser
- OECD (2000): «*Towards Global Tax Co-operation.*» Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and recommendations by the Committee on Fiscal Affairs»
- OECD. 2007. *Revenue statistics 1965-2006*. 2007 edition. Tabell A, s. 19. OECD, Paris
- OECD (1998): «*Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue*»
- Overesch, M, (200&). «Transfer pricing of sales as a profit shifting channel – evidence from German firm data.» ZEW Discussion paper No. 06-084.
- Pearce R. & Stevens, J. (2002) *The Law of Trusts and Equitable Obligations*. London
- Ross, M.L. (2001a) ««Timber booms and institutional breakdown in Southeast Asia», Cambridge University Press, New York.
- Ross, M.L. (2001b) «Does oil hinder democracy?», *World Politics* 53, 325-361.
- Rothstein, B. 2000. 'Trust, social dilemmas and collective memories', *Journal of Theoretical Politics* 12, 4: 477-501.
- Sarker, T. & Kitamura, Y. 2006. *Technical assistance in fiscal policy and tax administration in developing countries: the state of nature in Bangladesh*. Keio University, Tokyo.

- Schjelderup, G og D. Schindler (2008). «Multinationals, Minority Ownership and Tax-Efficient Financing Structures.» Working paper 2008/15, Department of Finance and management Science.
- St.m.nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital
- Sullivan, Martin A. (2007): «*Keeping Score on Offshore: U.K. 60,000, U.S. 1,300*» Taxanalyst
- Swenson, D.L. (2001). «Tax reforms and evidence of transfer pricing.» *National Tax Journal* 54, 7-25.
- Tax Justice Network (2005): «The Price of Offshore»
- Tax Justice Network (2007) «Identifying Tax havens and Offshore Financial Centres»
- Thomas and Hudson (2004): *The Law of Trusts*. Oxford
- Torvik, R. (2007) «Rikdommens paradoks – relevant for Norge?», notat, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.
- Torvik, R. (2009) «Why do some resource abundant countries succeed while others do not?», kommer i *Oxford Review of Economic Policy*.
- US Senate – Permanent Subcommittee on Investigations (2006): «Tax Haven Abuses: The Enablers, the Tools and Secrecy»
- US Senate – Permanent Subcommittee on Investigations (2008): «Tax Haven Banks and U. S. Tax Compliance»
- Van Dijk, M., Weyzig, F. og Murphy, R. (2006): «*The Netherlands: A Tax Haven?*» Somo, Amsterdam,
- Weichenrieder, A., (1996). «Fighting international tax avoidance: The case of Germany», *Fiscal Studies* 17, 37-58.
- World Bank: World Development Report 2007
- Zimmer, F. (2009), *Internasjonal inntektsskatterett*, 3. utg. Oslo
-

## Vedlegg 1

# Hvorfor er skatteparadisene mer skadelige for utviklingsland enn for andre land?<sup>1</sup>

Notat skrevet på oppdrag av Kapitalfluktutvalget

Dato: 26. mai 2009 av Ragnar Torvik, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU, ragnar.torvik@svt.ntnu.no

## Sammendrag

I dette notatet gis en oversikt og en diskusjon av hvorfor skatteparadisene er mer skadelige for utviklingsland enn for industrialiserte land. Mange av virkningene av skatteparadis er felles for begge grupper av land. Det diskuteres hvorfor de negative konsekvensene likevel er større for utviklingsland. Lavere offentlige inntekter har størst samfunnsøkonomisk kostnad i land hvor behovet for offentlige utgifter i utgangspunktet er størst. Det argumenteres likevel for at de skadevirkningene som kommer i tillegg til de mekanismene som gjør seg gjeldene i industrialiserte land er mer dramatiske. Det vises hvorfor og hvordan de private inntektsmulighetene skatteparadisene representerer i realiteten bidrar til lavere og ikke høyere privat inntekt i utviklingsland. Det er ikke noe motsetningsforhold mellom offentlig og privat sektor – skatteparadisene er skadelige for begge. Det diskuteres hvorfor og hvordan institusjoner er avgjørende for vekst og utvikling. Skadevirkningene av skatteparadis er spesielt store i land med svake offentlige institusjoner, i land med presidentstyre, og i land med ustabil demokrati. Samtidig kan ikke institusjonene betraktes som noe naturgitt. Skatteparadisene gir aktørene i økonomien insentiver til å endre institusjonene – i retning av det verre snarere enn det bedre. Det blir mer attraktivt for politiske aktører å svekke de offentlige institusjonene, å innføre presidentstyre, samt å underminere demokratiet. For utviklingsland er vekstvirkningene av å sette en stopper for bruk av skatteparadis store.

## 1 Innledning – Virkning av skatteparadis

Skatteparadisene gir en økonomisk mulighet til å berike seg selv på bekostning av fellesskapet. Når denne muligheten benyttes så gir det lavere inntekter til det offentlige i de landene hvor skattbar inntekt eller formue unndras. I jurisdiksjonene som selv er skatteparadis vil imidlertid virkningen kunne være motsatt – her vil skatteinngangen kunne gå opp siden noen av inntektene eller formuene vil bli beskattet her. Det er imidlertid åpenbart at nettovirkningen av skatteparadis er at det betales mindre skatt totalt – i motsatt fall ville ikke skattytere ha insentiv til å skjule inntekter eller formuer i skatteparadis.

Dette vedlegget studerer virkningen av at det finnes skatteparadis på land som selv ikke er skatteparadis. Et annet spørsmål, som ikke studeres her, er hvordan virkningen av å være skatteparadis er. Det er grunn til å anta at denne er positiv – Caymanøyene har selv en interesse av å være skatteparadis. Men det er relativt uinteressant for problemstillingen som studeres i dette vedlegget – en analogi klargjør at politikkonklusjonen ikke er å stimulere skatteparadis: Dersom en tyv blir rikere av å stjele er ikke dette et argument for å tillate tyveri. Vi må skille mellom inntekt som skapes og inntekt en får ved å ta fra andre.

For land som selv ikke er skatteparadis er virkningen at skatteinntektene blir lavere enn de ellers ville vært. Fortegnet er derfor klart. Omfanget er et empirisk spørsmål. Som diskutert i Utvalgets Kapittel 6 synes de summene som unndras beskatning å være omfattende. For industrialiserte land er det grunn til å tro at det i hovedsak er private inntekter som unndras beskatning. I utviklingsland er det mange eksempler på at også offentlige midler i stor grad blir skjult i skatteparadis, i den hensikt å berike korrupte byråkrater og

<sup>1</sup> Jeg er takknemlig for kommentarer fra Poul Engberg-Pedersen, Stein Ove Erikstad, Helge Mjølnerød og medlemmene i kapitalfluktutvalget. Synspunktene som presenteres i dette vedlegget står for forfatterens egen regning.



politikere. DRC (Democratic Republic of Congo, Zaire) hvor Mobutu Sese Seko hadde makten fra 1965 til 1997 er et velkjent eksempel. Skatteparadisene hjalp Mobutu å skjule de store rikdommer han tilranet seg ved hjelp av sin politiske posisjon. Acemoglu, Robinson og Verdier (2006, side 169) fastslår at «There is no doubt that the aim of Mobutu was to use the state as enrichment for himself and his family. He was a true kleptocrat.» Forfatterne viser at konsekvensene var katastrofale. Landets naturressurser og økonomi ble plyndret av den politiske eliten. Inntekten per innbygger i 1992 var halvparten av hva den var ved uavhengigheten i 1960.

Eksemplet Mobutu klargjør at skatteparadisene gir den politiske eliten i utviklingsland et instrument til å skjule formuer de tilraner seg. Eksemplet viser også den nøkkelrolle et lands ressursformue spiller. For korruperte politikere er naturressursene en mulighet til personlig berikelse, og skatteparadisene representerer middelet for å oppnå målet. Samtidig viser eksemplet at det ikke trenger å være samsvar mellom de typer institusjoner som tjener politikerne, og de som tjener innbyggerne. Svake offentlige institusjoner, korrumpert byråkrati, og lite demokrati var en betingelse for å kunne skjule så store summer i skatteparadis. Mobutu var tjent med institusjoner med andre egenskaper enn det innbyggerne var – og han endret institusjonene og underminerte demokratiet ut fra hva som var i hans snevre egeninteresse. Halveringen av nasjonalinntekten per innbygger kan ikke alene forklares ved den direkte effekten av at Mobutus plyndring: «In the 1970s, 15-20 percent of the operating budget of the state went directly to Mobutu.» (Acemoglu, Robinson og Verdier 2006, side 169). For å forklare hvorfor inntekten per innbygger ble halvert må vi ta hensyn til de indirekte skadevirkningene regimet hadde på økonomien. Disse overstiger etter alt å dømme de summene som gikk til personlig berikelse av regimet og dets støttespillere. For å forstå virkningen av skatteparadis på utviklingsland bør vi ikke begrense oss til en tradisjonell analyse hvor skadevirkningen kun anslås ved det som unndras eller går tapt i offentlige skatteinntekter.

I det følgende vil vi bruke minst plass på de tradisjonelle effektene av skatteparadis og mest plass på virkninger som er særegne for utviklingsland, og som i mindre grad har vært analysert tidligere. Bak dette ligger ikke en formening om at de tradisjonelle analysene er mindre viktige. Bakgrunnen for prioriteringen er snarere at de virkningene som er felles for industrialiserte land og

utviklingsland er såpass godt dokumentert i forskningslitteraturen fra før av at vi her står på trygge grunn. Det er da mindre behov for å gå i detalj. Virkningene som er spesielle for utviklingsland er mindre analysert. Her vil vi derfor gå mer i detalj, samt bidra med noe ny og forhåpentligvis original analyse. Samtidig betyr dette at kapittel 3 i dette vedlegget vil kunne virke mer spekulativt enn hva formidling av veletablert kunnskap gjør.

I 1.1 og 1.2 omtaler vi kort virkninger av skatteparadis på offentlige og private inntekter. I kapittel 2 diskuterer vi først teori for virkningen av skatteparadis på utviklingsland. Vi viser hvorfor og hvordan de økte private inntektsmulighetene skatteparadisene representerer i realiteten kan gjøre at private inntekter blir redusert. En utfordring er at det er vanskelig å finne data for empirisk å undersøke om skatteparadisene bidrar til at private inntekter går ned. Skatteparadis og hemmelighold går hånd i hånd. Som et alternativ studeres virkningen av andre inntekter som kan gi opphav til liknende mekanismer som det skatteparadisene gjør. Sentralt her er studiet av rikdommens paradoks – at land rike på naturressurser i de siste 40 år synes å ha lavere vekst enn andre land. Rikdommens paradoks er relevant for studiet av skatteparadis ved at virkningen av ressursinntekter kan gi opphav til mange av de samme mekanismene som skatteparadis – i særdeleshet at de gir opphav til økonomiske tilpasninger som har det motiv å omfordele eksisterende inntekt i egen favør snarere enn å skape ny inntekt. Det er imidlertid grunn til å tro at de inntektsmuligheter naturressurser gir virker mer gunstig enn hva skatteparadisene gjør – utvinning av naturressurser bidrar også med verdiskaping. Skatteparadisene gir opphav til tilpasninger som øker personlig inntekt ikke ved å øke den totale verdiskapingen, men ved å endre ressursbruken i den hensikt å betale mindre skatt. Å trekke konklusjoner om hvordan skatteparadis virker basert på hvordan ressursinntekter virker vil være forbundet med skjevhet – virkningene av skatteparadis vil etter alt å dømme være mindre gunstige.

Rikdommens paradoks er sentralt i studiet av skatteparadis også av en annen grunn: Skatteparadis hjelper korruperte politikere og destruktive entreprenører til å plyndre et land. Nyere forskning viser at det nettopp er land med svake institusjoner og politisk system som blir rammet av rikdommens paradoks. Private entreprenører og politikere i slike land står overfor private insentiver som ikke samsvarer med det som er det beste for samfunnet som helhet: Summen av svake institu-

sjoner og skatteparadis gir korruperte politikere og destruktive entreprenører gode muligheter til å skjule ressursinntektene de tilraner seg.

I kapittel 3 behandles den virkningen skatteparadis har på institusjoner og demokrati. Mens befolkningen kan ha en interesse av stabilt demokrati og gode offentlige institusjoner, vil skatteparadisene bidra til at politikerne kan ha en interesse i det motsatte. Det er mange eksempler på at de institusjonene som skal kontrollere at ulovlig pengeflytting ikke finner sted bevisst blir ødelagt av myndighetene, at personene tilknyttet slike institusjoner blir presset til ikke å utføre sin jobb, eller endog drept.

Insentivene til å endre institusjoner slik at de bedre samsvarer med personlige motiver kan også kaste lys over viktige endringer i det politiske systemet i mange utviklingsland. En slik endring er den økte utbredelsen av presidentstyre i mange utviklingsland, spesielt i Afrika. De fleste afrikanske land startet med et parlamentarisk system når de ble uavhengige. I dag har nesten alle landene endret konstitusjonen slik at de har presidentstyre. Denne massive omleggingen kan synes kontrainuitiv all den tid forskning tyder på at presidentstyre i Afrika gir en politikk som i mindre grad tjener befolkningens interesser enn hva et parlamentarisk system gjør. Hvorfor har det vært så fristende for den politiske eliten i Afrika å innføre presidentstyre? En mulig hypotese er at i enkelte av landene innføres presidentstyre ikke fordi det tjener befolkningen som sådan, men fordi det konsentrerer makt hos en økonomisk og politisk elite.

Det diskuteres videre i kapittel 3 hvordan skatteparadisene kan tenkes å påvirke graden av demokrati. I den senere tid tyder mye forskning på at det kan være viktige økonomiske motiver bak konflikt – det kan være i opportunistiske aktørers snevre økonomiske egeninteresse å svekke demokratiet. Igjen spiller skatteparadisene en hovedrolle – de gir en mulighet for å skjule de inntektene en tilraner seg gjennom å underminere demokratiet, og gjør en slik strategi mer fristende.

Dersom skatteparadisene bidrar til å forverre et lands institusjoner og svekke stabiliteten til demokratiet vil virkningene for befolkningen kunne være katastrofale. Ikke bare bidrar skatteparadisene til lavere inntekter – de bidrar også til å underminere det som skaper fremtidig vekst og velferd.

Mens innholdet i kapittel 2 i hovedsak bygger på allerede publisert forskning, bygger deler av

det som presenteres i kapittel 3 på forskning som ennå ikke har funnet veien til fagtidsskrifter, og som derfor bare eksisterer som upubliserte notater. Det betyr at det som presenteres her i mindre grad er etablert kunnskap, og i større grad må betraktes som spekulasjoner. Men at forskningsfeltet er nytt er ikke noe argument for å utelate det. Leseren bør like fullt ha i mente at mye av det som presenteres i kapittel 3 foreløpig er upublisert og derfor mangler den kvalitetssikring som ligger til grunn for publisert forskning.

### 1.1 Skatteparadis – Reduserte Offentlige Inntekter

Når private aktører benytter seg av skatteparadis vil skatteinngangen gå ned. Lavere inntekter til det offentlige vil i neste omgang måtte medføre en kombinasjon av redusert offentlig aktivitet og høyere skatter på annen virksomhet. Sammenliknet med mer utviklede land vil imidlertid utviklingsland finne det vanskeligere å inndrive alternative skatter. Lav økonomisk aktivitet gjør at det er få alternative skattebaser. Mangelfull institusjonell kapasitet og store uformelle sektorer gjør skatteinnkreving vanskelig. Det er derfor et begrenset potensial til alternativ skatteinngang. Inntektsbortfallet som følge av skatteparadis må i hovedsak tas ut i form av redusert offentlig økonomisk aktivitet.

Samtidig er behovet for offentlige tjenester og investeringer høyt i utviklingsland. Fattigdom, sykdom og begrenset utdanningsnivå gir sterkt press og stort behov for offentlig tjenestetilbud. Svak infrastruktur gjør nødvendigheten av offentlige investeringer høy. Skatteparadisene bidrar derfor til at offentlig virksomhet rammes hardest i de land hvor den trengs mest. Skatteparadis reduserer offentlige inntekter både i industrialiserte land og i utviklingsland – men de negative konsekvensene av lavere offentlige inntekter er større for utviklingslandene.

Skatteparadis gjør det relativt mer lønnsomt å bruke sitt talent på å øke lønnsomheten til egen virksomhet gjennom å unndra seg beskatning, enn på å øke lønnsomheten gjennom effektiv drift. En slik privatøkonomisk vridning av talent har ikke sitt motstykke i en samfunnsøkonomisk lønnsom vridning, fordi den samfunnsøkonomiske kalkylen må ta hensyn til at det som er spart skatt for den private entreprenøren er redusert inntekt for det offentlige. Igjen kan skadevirkningen bli sterkere i utviklingsland, fordi entreprenører her er en mer knapp ressurs enn i industriali-

serte land, og misbruk av slikt talent har derfor større konsekvenser.

I mange utviklingsland er kvaliteten på retts-systemet svakere, korrupsjonen høyere, og det offentlige byråkratiet mindre kompetent. Det gjør sannsynligheten for å komme unna med skatteunndragelse høy samtidig som kostnaden ved å ikke komme unna er lav. Siden bruken av skatteparadis representerer en større fristelse og en mindre kostnad i utviklingsland, vil også dette gjøre at de negative konsekvensene vil være større enn i land med bedre rettssystem, mindre korrupsjon og mer kompetent offentlig byråkrati.

## 1.2 Skatteparadis – Økte Private Inntektsmuligheter

Et potensielt argument mot at det er kostnader forbundet med skatteparadis er at når det blir mer lønnsomt å drive med næringsvirksomhet så vil den økonomiske aktiviteten bli større. En positiv bieffekt av skatteparadis er dermed at det kan gi opphav til utvikling av næringsliv og derigjennom bidra til økt økonomisk vekst. Merk imidlertid at dette resonnementet ikke holder vann. Dersom skatteparadis gjør at en bruker ressursene i økonomien på en annen måte enn en ellers ville gjort, så må grunnen til det være at en sparer skatt. Hvis ikke ville en flyttet ressursene over i denne alternative virksomheten også om en ikke sparte skatt. Skattemotivert flytting av ressurser vil derfor typisk medføre at økningen i private inntekter er mindre enn det en sparer i skatt. Følgelig vil flytting av ressurser over i annen næringsvirksomhet som følge av skatteparadis redusere den totale verdiskapningen, og ikke øke den: Den totale verdiskapningen er summen av offentlig og private inntekter – og denne har gått ned.

## 2 Skatteparadis og utviklingsland

Vi har så langt sett at skatteparadis påvirker utviklingsland og velutviklede land gjennom de samme mekanismer, men at styrken i de negative konsekvensene er større for utviklingsland. Imidlertid vil det i utviklingsland også gjøre seg gjeldende andre mekanismer enn de som er relevante for mer utviklede land. Disse mekanismene bunner i og forsterkes av dårlig kvalitet på offentlige institusjoner og av svake politiske systemer. I neste omgang vil skatteparadis gjøre institusjonene og de politiske systemene enda svakere. På denne måten er institusjonene og de politiske systemene

både en årsak til at skatteparadis har sterke negative virkninger i utviklingsland, samtidig som at skatteparadisene er en årsak til forverrede institusjoner og politiske systemer. En slik negativ spiral har fatale konsekvenser for økonomisk og politisk utvikling.

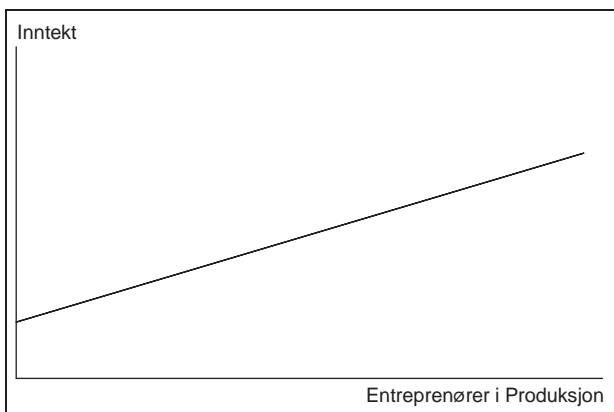
### 2.1 Økonomiske muligheter og økonomiske utfall

Selv om argumentet om økte inntektsmuligheter ved skatteparadis har feil fortegn, så kan det likevel være slik at de økte inntektsmulighetene skatteparadis gir demper den negative virkningen. Dersom de økte private inntektsmulighetene skatteparadis representerer gir økt privat inntekt, vil virkningen være mindre dramatisk enn det en kan få inntrykk av ved å måle hvor mye skatteinntekter som går tapt. Det samfunnsøkonomisk relevante måler er tapet av skatteinntekter fratrukket de økte private inntektene. Dersom skatteparadisene gir økte private inntekter representerer skatteparadisene derfor en kostnad, men denne kostnaden er mindre enn hva en først kunne tro.

### 2.2 Teori: Skatteparadis i utviklingsland

La oss ta utgangspunkt i et land med mye kriminalitet, mye korrupsjon, dårlig kvalitet på det offentlige byråkratiet og et svakt politisk system. I et slikt samfunn vil det være relativt attraktivt for personer å drive destruktiv bandittvirksomhet, korrupsjon, rent-seeking, skatteunndragelse etc. snarere enn å etablere og drive produktive bedrifter. Det avgjørende i en slik økonomi er hvordan skatteparadisene påvirker insentivene til talentfulle entreprenører, og hvilken totalvirkning dette får på økonomien. Teorien som presenteres i det følgende er basert på Torvik (2002).

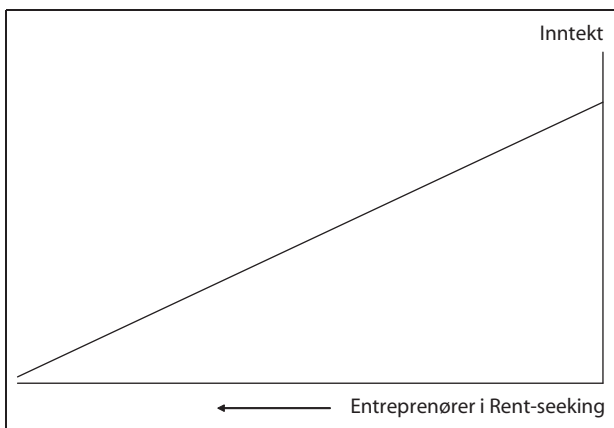
Det er klart at jo flere av entreprenørene som velger å drive produktiv næringsvirksomhet, jo høyere inntekter vil hver entreprenør kunne oppnå. Det er mange grunner til dette. Flere entreprenører i produktiv næringsvirksomhet betyr færre i destruktiv virksomhet, og derigjennom mindre kriminalitet og korrupsjon. Mindre kriminalitet og korrupsjon gjør det i neste omgang mer lønnsomt å drive ærlig næringsvirksomhet. Flere entreprenører i produktiv næringsvirksomhet gir høyere produksjon, inntekt og derigjennom høyere etterspørsel. Høyere etterspørsel gir i neste omgang større salg og lønnsomhet. Flere entreprenører i produktiv næringsvirksomhet gir høyere skatteinntekter, større offentlige inntekter, og derigjennom



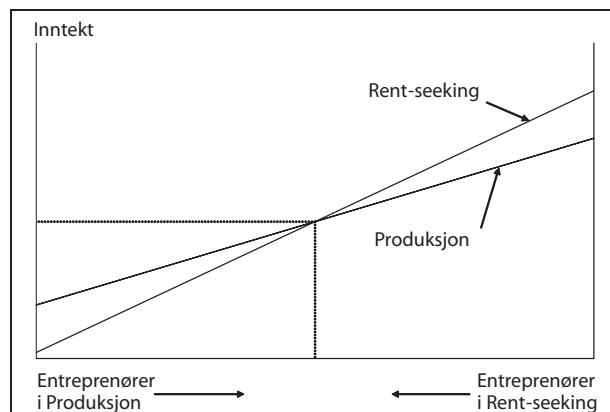
Figur 1.1 Inntekt og produksjon

bedre offentlig tjenestetilbud og infrastruktur. Godt offentlig tjenestetilbud og infrastruktur øker i neste omgang lønnsomheten i privat næringsvirksomhet. Figur 1 viser denne sammenhengen. Vi måler antallet entreprenører i produktiv næringsvirksomhet langs den vannrette akse og inntektene til hver entreprenør langs den loddrette akse. Den stigende kurven viser at inntekten til hver entreprenør øker jo flere andre entreprenører som driver produktiv næringsvirksomhet.

Figur 1.2 viser hvordan antallet entreprenører som velger å drive uproduktiv eller destruktiv virksomhet påvirker inntekten til hver og en av dem. Vi måler antallet entreprenører i slik virksomhet fra venstre mot høyre, og inntekten til hver av dem på den loddrette akse. Flere entreprenører i uproduktiv virksomhet, altså en bevegelse fra høyre mot venstre i figuren, impliserer lavere inntekt til hver og en av de uproduktive entreprenørene. Det er flere grunner til at det er slik. Mange kriminelle konkurrenter gjør at inntekten til hver enkelt kriminell går ned. Mange entreprenører i destruktiv virksomhet gjør at det



Figur 1.2 Inntekt og rent-seeking

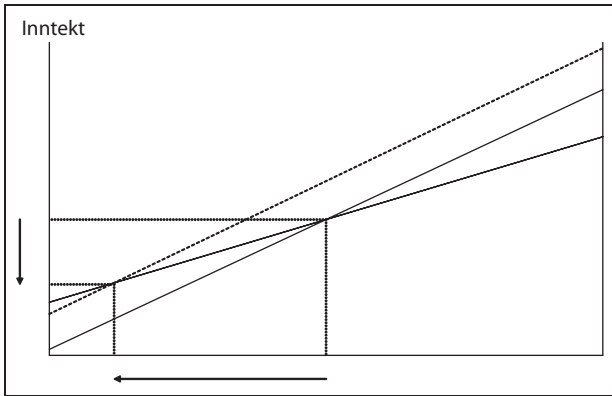


Figur 1.3 Likevekt

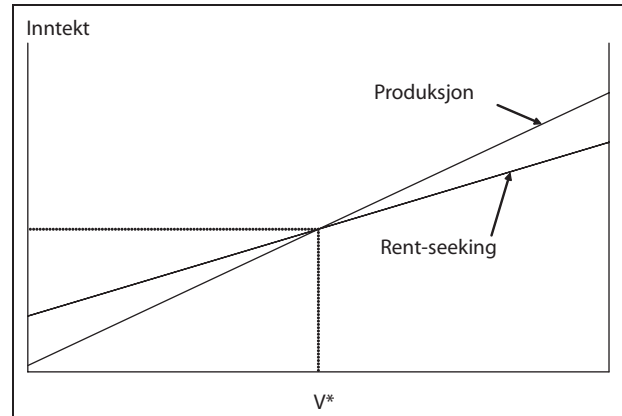
er færre entreprenører i produktiv virksomhet. Da blir det mindre produksjon, mindre å stjele og lavere inntekt til hver kriminell.

Figur 1.3 viser hvordan landets entreprenører fordeler seg mellom produktiv og uproduktiv virksomhet. Der hvor kurvene krysser er inntekten til entreprenører i produktiv og uproduktiv virksomhet den samme, og ingen entreprenører har insentiv til å flytte fra produktiv til uproduktiv virksomhet eller motsatt. Dersom fordelingen av entreprenører ikke er i krysningspunktet i figuren, men til venstre for dette, så vil inntekten i produktiv virksomhet være høyere enn inntekten i uproduktiv virksomhet. Da vil entreprenører ha insentiv til å skifte over fra uproduktiv til produktiv virksomhet. Antallet entreprenører i produktiv virksomhet går da opp, og antallet i uproduktiv virksomhet ned, helt til vi er tilbake i krysningspunktet. Dersom vi er i en situasjon til høyre for krysningspunktet vil vi få en motsatt bevegelse. Her er inntekten til de uproduktive høyere enn inntekten til de produktive, og entreprenører vil flytte fra produktiv til uproduktiv virksomhet helt til vi er tilbake i krysningspunktet, hvor inntekten til en entreprenør er den samme i uproduktiv og produktiv virksomhet. Krysningspunktet, og den fordeling av entreprenører mellom produktiv og uproduktiv det impliserer, representerer derfor en stabil likevektssituasjon.

Spørsmålet er nå hvordan skatteparadis påvirker likevekten i økonomien. Det er vist i Figur 1.4. Skatteparadisene representerer en bedret inntektsmuligheter for de som driver destruktiv bandittvirksomhet, korrupsjon, rent-seeking, skatteunndragelse etc. Ved at mulighetene for å unndra skatt bedres blir det relativt mer attraktivt å være rent-seeker. Kurven som representerer inntektsmulighetene i rent-seeking skifter derfor oppover



Figur 1.4 Virkning av skatteparadis



Figur 1.5 To stabile likevekter

i figuren, representert ved den stiplede kurven i Figur 1.5. Konklusjonen er overraskende: Bedre inntektsmuligheter for hver entreprenør gjør at inntekten til hver entreprenør går ned!

Intuisjonen bak dette resultatet er som følger: Skatteparadisene gjør det mer lønnsomt å være rent-seeker, noe som får flere til å velge rent-seeking og færre til å velge produktiv virksomhet. Flere rent-seekere og færre produktive entreprenører gjør i neste omgang at inntekten til hver produktive entreprenør går ned. Men lavere inntekt av å drive produktiv virksomhet gjør det relativt sett enda mer attraktivt å drive rent-seeking. Det fører til et ytterligere fall i antall produktive entreprenører, ytterligere fall i inntekten til de som driver produktiv næringsvirksomhet, enda færre produktive og flere rent-seekere, og så videre. Skatteparadisene utløser altså en multiplikatorprosess – men multiplikatoren har et negativt fortegn. Grunnen til at denne prosessen ikke fortsetter i det uendelige er at også inntektene til rent-seekerne faller når det blir flere rent-seekere og færre produktive.

I den nye økonomiske likevekten må det være slik at det som i første omgang synes som en bedret inntektsmulighet for private entreprenører er en ulempe for hver og en av dem: Skatteparadisene gjør at inntekten til hver entreprenør går ned – og ikke opp – slik en ved første øyekast kunne tro.

I utviklingsland medfører altså skatteparadisene ikke bare lavere inntekter til det offentlige – det er også grunn til å tro at de medfører et fall i de private inntektene. Det er ikke noe motsetningsforhold mellom privat og offentlig sektor – skatteparadisene er en ulempe for begge.

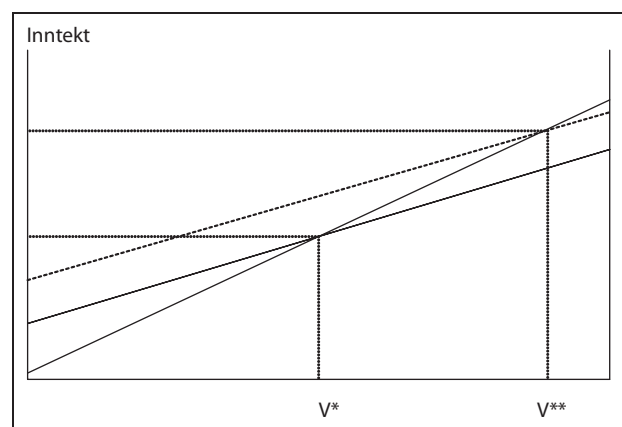
### 2.3 Teori: Skatteparadis og fattigdomsfeller

I figurene studert over var inntektskurven i rent-seeking brattere enn inntektskurven for produk-

sjon. Anta nå at det motsatte er tilfellet, som vist i Figur 1.5. Her er fordelene for andre entreprenører ved at det er mange produktive entreprenører relativt store, samtidig som ulempene for rent-seekere av mange andre rent-seekere er relativt små.

Ved første øyekast kunne en tro at denne figuren ga motsatt konklusjon av Figur 1.4: Dersom en nå gjør rent-seeking mer fordelaktig og flytter kurven opp, viser Figur 1.6 at krysningepunktet mellom de to kurvene nå inntreffer for et høyere inntektsnivå. Skatteparadisene synes derfor å gi høyere privat inntekt.

Dette er imidlertid en logisk feilslutning. For å se dette betrakt igjen Figur 1.5. Dersom vi i denne figuren har flere entreprenører og færre rent-seekere enn i krysningepunktet – vi ligger altså til høyre for  $V^*$  – så er inntekten til entreprenørene i produksjon høyere enn inntekten til de som er rent-seekere. Det fører til vi får en overflytning fra rent-seekere til produktive entreprenører. Dersom vi starter ut til høyre for  $V^*$  beveger vi oss altså over tid ytterligere til høyre i figuren – helt til vi



Figur 1.6 Virkning av skatteparadis

er i en situasjon hvor alle entreprenørene i økonomien driver produktiv virksomhet. Dersom vi starter ut til venstre for  $V^*$  er inntekten til produktive entreprenører lavere enn inntekten til rent-seekerne. Siden det er mer lønnsomt å være rent-seeker enn å være produktiv, vil dermed antallet entreprenører gå ned og antallet rent-seekere gå opp. Dersom vi starter til venstre for  $V^*$  i figuren beveger vi oss derfor ytterligere til venstre over tid, helt til ingen entreprenører finner det lønnsomt å drive produktiv næringsvirksomhet:

$V^*$  er ikke et stabilt likevektspunkt – men et vippepunkt. Det er to stabile likevektspunkter i figuren – enten er alle rent-seekere eller så er alle produktive entreprenører. Likevekten hvor alle er rent-seekere er en fattigdomsfelle. Nettopp fordi alle er rent-seekere og ingen er produktive entreprenører, så vil det lønne seg for hver enkelt å være rent-seeker fremfor å være produktiv entreprenør. Situasjonen er derfor stabil – men ikke uunngåelig. Dersom alle valgte å være produktive entreprenører, så ville det for den enkelte være bedre å være entreprenør enn rent-seeker. I denne likevekten ville inntekten til alle vært høyere.

Det er derfor klart at det Figur 1.6 i realiteten viser er at den kritiske massen entreprenører for at vi skal ende opp i den gode likevekten øker fra  $V^*$  til  $V^{**}$ . Skatteparadisene gjør det mer krevende å komme i den gode likevekten, og gjør det lettere å havne i fattigdomsfellen. Dersom skatteparadis bidrar til at en økonomi som ellers ville havnet i en god likevekt havner i en fattigdomsfelle er vekstvirkningene av skatteparadis verre – og ikke bedre – enn indikert i analysen over hvor vi hadde en unik likevekt.

## 2.4 Empiri: Gir økte inntektsmuligheter reduserte inntekter?

Vi har sett at i utviklingsland tilsier økonomisk teori at de økte inntektsmulighetene skatteparadis representerer gjør at inntektene går ned og ikke opp. Dette kan virke kontraintuitivt – det kan virke rimeligere at når aktørene i et samfunn står overfor lønnsomme økonomiske muligheter så vil dette materialisere seg i gode økonomiske utfall. Men de «inntektsmulighetene» skatteparadis representerer er i realiteten inntekt som tilfaller aktørene uten at de skaper noe. Det er grunn til å tro at effekten av slike inntektsmuligheter i utviklingsland er negativ og ikke positiv. Men empirisk å undersøke effekten av skatteparadis er verre – hemmelighold ligger i skatteparadisenes natur. Av denne grunn er det vanskelig å finne ut om

det er slik at land hvor innbyggerne i større grad benytter seg av skatteparadis får lavere inntekter enn i andre land. Men selv om det er vanskelig å undersøke om inntektsvirkningen av skatteparadis er negativ, kan en indirekte kaste lys over problemstillingen på en annen måte: En kan finne andre inntektsmuligheter som representerer inntekter som tilfaller aktørene i økonomien uten at det skapes noe av verdi – og så undersøke om disse gir redusert eller økt inntekt.

En slik inntektsmulighet er naturressurser som for eksempel olje og diamanter. Slike inntekter fremkommer i stor grad av at landene tilfeldigvis har naturgitte forekomster – og i mindre grad fordi aktørene i landene er spesielt flinke til å drive næringsvirksomhet. Det betyr ikke at det ikke er en fordel å ha entreprenører som er dyktige til å omsette slike inntektsmuligheter til faktiske inntekter. Tvert om – slike land kan dra større nytte av naturgitte inntektsmuligheter enn andre land.

Inntekter fra naturressurser representerer en større samfunnsmessig verdi enn de «inntektene» som skatteparadis gir opphav til – de siste inntektene kommer i sin helhet fra reduserte offentlige inntekter. Følgelig er det grunn til å tro at inntektsmuligheter fra naturressurser vil virke mer fordelaktig enn inntekter fra skatteparadis. Bruker vi inntekter fra naturressurser for å undersøke inntektsvirkningen av bedrede inntektsmuligheter vil vi derfor underdrive en eventuell negativ effekt av skatteparadis.

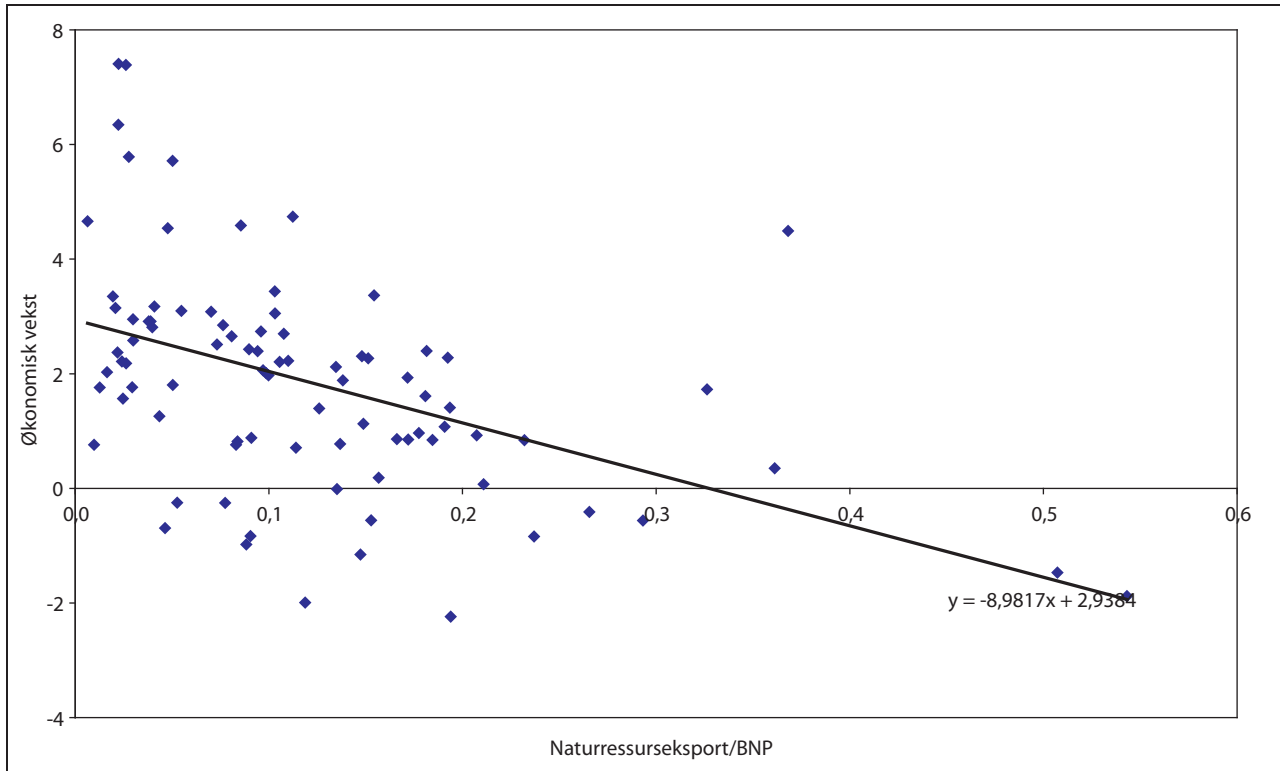
Det er også en annen grunn til at vi i det følgende vil gå forholdsvis detaljert inn på hvordan ressursinntekter påvirker en økonomi: Skatteparadisene er en del av forklaringen på at inntekter fra naturressurser kan være skadelige for et land.

## 2.5 Rikdommens paradoks

I det siste tiåret har det vokst frem en omfattende internasjonal forskningslitteratur som argumenterer for at land som har mye inntekter fra naturressurser ender opp med et lavere inntektsnivå. Dette fenomenet omtales ofte som «The resource curse» eller «The paradox of plenty» – altså i norsk oversettelse «Ressursforbannelsen» eller «Rikdommens paradoks».<sup>2</sup>

Det er viktig å merke seg at denne litteraturen har relevans for virkningen av skatteparadis på to måter. For det første vil denne litteraturen, som argumentert over, representere en indirekte test

<sup>2</sup> Den følgende omtalen av rikdommens paradoks bygger på Torvik (2007) og Torvik (2009).



Figur 1.7 Naturressursrikdom og økonomisk vekst

Kilde: Mehlum, Moene og Torvik (2006a).

av hvordan inntektsmuligheter som kan gi opphav til rent-seeking påvirker en økonomi. For det andre, og kanskje vel så viktig: Skatteparadisene er en naturlig del av Rikdommens paradoks. Som vi vil se er det nettopp når økonomiske og politiske aktører har mulighet til å skjule inntektene fra naturressurser at naturressursene er skadelige. I motsatt fall er det ikke skadelig for en økonomi å få inntekter fra naturressurser.

I Figur 1.7 er Rikdommens Paradoks illustrert. Hvert inntegnet punkt i figuren representerer et land – til sammen er 87 land representert og det er alle land vi har de nødvendige data for. Alle data som brukes i denne empiriske analysen er hentet fra Mehlum, Moene og Torvik (2006a), og dataene for alle landene er reproduisert i Appendikset på slutten av vedlegget.

Den vannrette akse i Figur 1.7 viser andelen naturressurseksport av total produksjon (BNP) et land har i 1970. Land som ligger langt til høyre i figuren er altså i stor grad spesialisert i eksport av naturressurser, mens land som ligger langt til venstre i figuren har lite eksport av naturressurser.

Den loddrette akse viser gjennomsnittlig årlig økonomisk vekst etter 1965. Land som ligger

høyt i figuren har derfor høy vekst mens land som ligger lavt har lav vekst.

Den heltrukne linjen i figuren er en regresjonslinje som viser den sammenhengen som best representerer forholdet mellom naturressurseksport og vekst – land med mye naturressurseksport har lavere vekst enn land med lite naturressurseksport. Rikdom fra naturens side går sammen med svak økonomisk vekst – og fattigdom fra naturens side sammen med god økonomisk vekst.

### 2.5.1 Korrelasjon og kausalitet

Korrelasjonen som er vist i Figur 1.7 har vist seg å være temmelig robust – kan en da si at naturressurseksport medfører lavere vekst? Nei, og det er som vi skal se flere grunner til det. Figuren representerer like fullt et nyttig utgangspunkt. Men for å avdekke den mulige virkningen av naturressurseksport må vi grave dypere. Vi må sjekke om sammenhengen holder vann når vi tar hensyn til at det kan være andre faktorer som påvirker både naturressurseksport og vekst.

Anta at land med mye naturressurser skjærmer sine markeder fra utenlandsk konkurranse for å

kunne bygge opp sin egen industri. Anta også at slik skjerming i realiteten ikke bidrar til vekst, men til ineffektivitet. Da kan vi ikke på bakgrunn av Figur 1.7 påstå at naturressurseksport medfører lavere vekst. Det er ikke naturressursene per se som er vekstproblemet – men at land med mye naturressurser fører en politikk som gir ineffektivitet og lav vekst. Hadde ikke denne politikken vært ført så hadde kanskje veksten vært like høy som i landene med lite naturressurser. Vi legger altså ansvaret for lav vekst på naturressursrikdommen, mens det burde vært lagt på politikken.

Et annet eksempel: Noen land er fattige og andre er rike – i fattige land er produksjonen lav og i rike land er produksjonen høy. Dersom rike og fattige land har like mye naturressurser vil disse utgjøre en stor andel av produksjonen i fattige land og en liten andel av produksjonen i rike land. Når vi måler naturressursrikdom som andel av produksjonen vil derfor fattige land alt annet likt fremstå som rike på naturressurser – og rike land som fattige på naturressurser. Dersom fattige land vokser saktere enn rike land viser da Figur 1.7 bare at fattigdom avler fattigdom – mens rikdom avler rikdom. Eksport av naturressurser kan være fullstendig irrelevant for å forklare forskjeller i økonomisk vekst. Figur 1.7 blander sammen virkningen av naturressurser og virkningen av lav inntekt.

Et tredje eksempel: I fattige land vil det ofte være lite lønnsomt å etablere næringsvirksomhet – det eneste som gir økonomisk avkastning er å kutte ned skogen, grave opp diamantene, eller pumpe opp oljen. Da viser ikke Figur 1.7 at naturressurseksport gir fattigdom – men at fattigdom gir spesialisering i naturressurseksport.

Eksempelene illustrerer et generelt poeng – det er forskjell på korrelasjon og kausalitet. På bakgrunn av Figur 1.7 vet vi ikke om det er lav vekst som fører til høy naturressurseksport, om det er høy naturressurseksport som fører til lav vekst, eller om det er en tredje faktor (for eksempel politikk) som samvarierer med både naturressurseksport og vekst. For å undersøke virkningen av naturressurser på økonomisk vekst holder det ikke å se på disse to variablene isolert – vi må også inkludere andre faktorer.

Tabell 1.1 søker å ta hensyn til dette ved å inkludere flere variable. Tabellen viser ulike variable som påvirker økonomisk vekst i de 87 land med tilgjengelige data for variablene vi bruker. Når en variabel i tabellen har positivt fortegn betyr det at en høyere verdi på variabelen øker veksten i landene, mens en negativ verdi betyr at variabelen reduserer veksten. Når en variabel er mer-

ket med \*, betyr dette at det er rimelig sannsynlig at variabelens samvariasjon med veksten ikke skyldes en ren tilfeldighet (i den forstand at estimatet er signifikant på 5 prosent nivå). Justert R<sup>2</sup> viser hvor stor del av variasjonen i landenes vekstrater som blir forklart av variablene i analysen.

Dersom analysen i Figur 1.7 blander sammen virkningen av det å være fattig med det å ha høy eksport av naturressurser, kan vi kontrollere for dette ved å inkludere inntektsnivået i analysen. I Regresjon 1 i Tabell 1.1 er dette gjort ved at vi har inkludert et mål for inntektsnivået i de ulike landene på starten av den perioden vi undersøker. Vi ser at denne variabelen har et negativt fortegn – landene som hadde høy inntekt i 1965 har i gjennomsnitt vokst saktere fra 1965 og fremover enn landene som hadde lav inntekt. Det synes altså ikke å være slik at rike land i gjennomsnitt vokser raskere enn fattige land – snarere er det motsatt – fattige land vokser raskere enn rike land.

På bakgrunn av diskusjonen over må vi også kontrollere for om landene har ført en økonomisk politikk som i stor grad har skjermet dem fra utenlandsk konkurranse. I Regresjon 1 i Tabell 1.1 er dette gjort ved at vi har inkludert en variabel for hvor fri handel landene hadde i perioden. Vi ser at denne variabelen har positivt fortegn – landene som i stor grad har ført en frihandelspolitikk har i gjennomsnitt vokst raskere enn landene som i større grad har skjermet seg fra utenlandsk konkurranse. Åpenhet har bidratt til raskere vekst. Land som har lukket seg mot omverdenen har hatt lavere vekst.

Det mest interessante med Regresjon 1 i Tabell 1.1 er imidlertid at egenskapen fra Figur 1.7 fortsatt er til stede – land med høy eksport av naturressurser har vokst saktere enn land med lav eksport av naturressurser. Dersom et land øker sin naturressurseksport som andel av BNP med 10 prosentpoeng, indikerer estimatet at den årlige veksten vil gå ned med 0,62 prosentpoeng. Dette er en sterk effekt – forskjellen på en og to prosents økonomisk vekst er ikke en prosent, men hundre prosent. Dersom effekten er relevant for Norge indikerer den for eksempel at olje- og gass-eksporten på 26 prosent av BNP i 2008 reduserte veksten med 1,6 prosentpoeng. Det utgjør over halvparten av en 'normal' norsk vekstrate<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Merk for ordens skyld at dette tallet kun er ment som en illustrasjon av styrken i den estimerte effekten og ikke som en prediksjon av oljeeksportens virkning på norsk økonomisk vekst. Torvik (2007) diskuterer naturressurseksportens virkning på norsk økonomi, og argumenterer for at den er positiv og ikke negativ.



Tabell 1.1 Økonomisk vekst og ressursrikdom Avhengig variabel: Gjennomsnittlig BNP-vekst

	Regresjon 1	Regresjon 2	Regresjon 3
Initialt inntektsnivå	-0,79*	-1,02*	-1,28*
Åpenhet i handel	3,06*	2,49*	1,45*
Ressursrikdom	-6,16*	-5,74*	-6,69*
Institusjonell kvalitet		2,20*	0,60
Investeringer			0,15*
Antall observasjoner	87	87	87
Justert R2	0,50	0,52	0,69

Kilde: Mehlum, Moene og Torvik (2006a)

Selv om vi har kontrollert for initial inntekt og handelspolitikk kan det fortsatt være slik at estimatet ikke reflekterer virkningen av naturressurs-eksport på vekst. Det er rimelig å tenke seg at mange land som eksporterer naturressurser har svak beskyttelse av privat eiendomsrett, mye korrupsjon, og dårlig kvalitet på det offentlige byråkratiet. Dersom vi ikke kontrollerer for dette vil den svake økonomiske utviklingen da kunne tilskrives naturressurseksporten, mens det i realiteten er svake offentlige institusjoner som er problemet. I Regresjon 2 i Tabell 1.1 vises effekten av å kontrollere for kvaliteten på institusjonene. Som vi ser virker bedret institusjonell kvalitet positivt inn på den økonomiske utviklingen. For eksempel predikerer analysen at et land som Mexico – som har middels institusjonell kvalitet med en score på 0,54 av det høyest oppnåelige 1, ville hatt en økonomisk vekst som var 0,9 prosent høyere per år om de hadde like gode institusjoner som Norge, med en score på 0,96 av 1. Det tilsvarer hele vekstforskjellen det har vært mellom Mexico (2,2 prosent per år) og Norge (3,1 prosent per år) i tiårene etter 1965.

Men igjen – virkningen av naturressursrikdom er til stede også om vi kontrollerer for institusjonell kvalitet – av Regresjon 2 i Tabell 1.1 ser vi at den er signifikant og om lag like sterk som i Regresjon 1. Selv når vi tar hensyn til muligheten for at land som er rike på naturressurser kan ha svakere institusjoner er veksten lavere i disse landene.

En annen mulighet er at naturressursrike land har et svakere investeringsklima enn andre land – naturressursrikdommen kan for eksempel ha gitt en følelse av at det ikke er så viktig å stimulere investeringer fordi «vi har nok å leve av likevel». Dersom vi ikke kontrollerer for investeringsklima vil da svak vekst kunne tilskrives naturressursene – mens det er investeringsklimaet som er det reel-

le problemet. I Regresjon 3 i Tabell 1.1 vises effekten av å kontrollere for investeringsandelen i BNP. Som ventet er det en nær sammenheng mellom investeringer og vekst – høyere investeringer gir høyere vekst. Hadde for eksempel Tyrkia som har hatt investeringer tilsvarende 22,5 prosent av sitt BNP i perioden investert en like stor andel av inntekten som Norge, som har investert 32,5 prosent av BNP, indikerer analysen at veksten i Tyrkia ville økt fra 2,9 prosent per år til 4,4 prosent per år.

Vi ser imidlertid i Regresjon 3 i Tabell 1.1 at den negative veksteffekten av naturressurseksport fortsatt er til stede – signifikant og noe sterkere enn i de to foregående regresjonene. Selv om vi kontrollerer for mulige forskjeller i investeringsklima vokser land med mye naturressurser saktere enn land med lite naturressurser.

Det kan også tenkes andre variable som er assosiert med naturressursrikdom og som påvirker vekst – og som det derfor bør kontrolleres for. For leseren som vil gå mer i dybden på disse henvises til Sachs og Warner (1995,1997) og Mehlum, Moene og Torvik (2006a,b). Disse analysene studerer effekten av å kontrollere for variable som for eksempel utdanningsnivå, inntektsulikhet, etnisk fraksjonalisering, ustabilitet i bytteforholdet overfor utlandet og størrelsen på jordbrukssektoren. Konklusjonen fra disse studiene er at den negative effekten av naturressurser på vekst er robust også når en kontrollerer for disse faktorene.<sup>4</sup>

Vi ser altså at i gjennomsnitt så bidrar naturressursrikdom til at land får lavere økonomisk vekst. Inntekter som i stor grad tilfaller aktørene i

<sup>4</sup> Merk likevel at slik forskningen står i dag er det fortsatt er viktige uavklarte spørsmål i studiene av hvordan ressursrikdom påvirker vekst. Vi kan ikke vite med sikkerhet at alle andre variable som påvirker både (målet for) ressursrikdom og vekst er kontrollert for. Videre kan det være slik at et lands grenser, og derfor hva vi definerer som enheter i den empiriske analysen, selv er avhengig av ressursrikdom fordi denne påvirker antallet stater og hvor grensene trekkes.

økonomien selv om de ikke skaper mye av verdi kan ha ugunstige økonomiske virkninger. Nasjonalinntekten kan bli lavere og ikke høyere. Skatteparadisene gir også aktørene i økonomien inntektsmuligheter uten at de skaper noe. Isolert sett er det da grunn til å tro at nettovirkningen av skatteparadisene er negativ, spesielt tatt i betraktning at den inntektsmulighet skatteparadisene representerer etter alt å dømme virker mindre gunstig enn hva ressursinntekter gjør.

Likevel gjenstår det spørsmålet som kanskje er viktigst: Finnes det systematiske forskjeller mellom de land hvor uproduktive inntektsmuligheter er spesielt skadelige og de land hvor de er mindre skadelige? Den empiriske litteraturen om rikdommens paradoks har inntil nylig fokusert på hva som er den gjennomsnittlige effekten av ressursinntekter på vekst. Dette er interessant nok i seg selv. Men for hvert Nigeria eller Venezuela finnes et Botswana eller Norge – det mest interessante er ikke at naturressurser i gjennomsnitt kan gi lavere vekst – men at det er så stor forskjell på ulike naturressursrike land. For å forstå problemet med skatteparadisene og designe politikk må vi snarere enn gjennomsnittseffekten studere variansen. Når gir uproduktive inntektsmuligheter økonomisk fiasko og når gir de det ikke?

### 2.5.2 Institusjonell kvalitet

Mehlum, Moene og Torvik (2006a) argumenterer for at naturressurser vil gi ulike insentiver i land med god og dårlig kvalitet på offentlige institusjoner. I land hvor det offentlige er effektive i å støtte oppunder eiendomsretten og hvor det er lite korrupsjon i det offentlige byråkratiet vil naturressurser bidra positivt til vekst. Naturressurser i slike land vil gi private aktører insentiver til investeringer for å utnytte rikdommen – mer naturressurser stimulerer derfor verdiskapning og vekst. I land med svak beskyttelse av eiendomsretten og mye korrupsjon vil derimot mer naturressurser gjøre det mer fristende for entreprenører å snuske til seg ressursinntekt enn å bygge opp bedrifter. Her vil derfor naturressursrikdom underminere investering, verdiskapning og vekst.

Hvordan kan en så undersøke om naturressurser påvirker vekst med motsatt fortegn i land med gode og svake offentlige institusjoner? I regresjonene i Tabell 1.1 er kun gjennomsnittseffekten av ressurser estimert – for å finne om ressursene virker forskjellig i land med gode og svake institusjoner må en inkludere et interaksjonsledd, det vil si

et ledd der ressursrikdom er multiplisert med institusjonell kvalitet:

(Ressursrikdom • Institusjonell Kvalitet)

I Regresjon 4 i Tabell 1.2 er regresjonen fra Tabell 1.1 utvidet med et slikt kryssledd. Effekten av en økning i ressursrikdommen er nå fra Tabell 1.2 gitt ved:

$-14,34 + 15,40 \cdot (\text{Institusjonell Kvalitet})$

Dette resultatet er en sterk støtte til at effekten av ressursrikdom er motsatt i land med gode og svake institusjoner. I land med verst tenkelige institusjoner har indeksen for institusjonell kvalitet verdi null – da faller kryssleddet bort og effekten av naturressurser på vekst er gitt ved  $-14,34$ . I slike land er altså uproduktive inntektsmuligheter svært skadelig for vekst. I land med de best tenkelige institusjoner har indeksen for institusjonell kvalitet verdi lik 1 – her er altså effekten av mer naturressurser på vekst gitt ved  $-14,34 + 15,40 = 1,06$ . I slike land har altså naturressurser en positiv innvirkning på vekst. Vekstvirkingen av naturressurser har altså motsatt fortegn i land med gode og svake institusjoner. I land med gode institusjoner eksisterer ikke rikdommens paradoks – her er ressursrikdom snarere en fordel for økonomisk vekst.

Fra Tabell 1.2 kan vi også finne hvor gode institusjonene må være for at rikdommens paradoks ikke lenger har relevans. De positive og negative effektene av naturressurser på vekst opphever hverandre når:

$-14,34 + 15,40 \cdot (\text{Institusjonell Kvalitet}) = 0$

Det vil si at i land med en større institusjonell kvalitet enn  $14,34/15,40 = 0,93$  så bidrar ikke naturressurser negativt til vekst. Av de 87 landene som inngår i analysen har 15 en verdi på indeksen for institusjonell kvalitet som er høyere enn 0,93. For den femtedelen av landene med best institusjonell kvalitet – deriblant Norge – gir ikke ressursrikdom lavere vekst.

Et potensielt problem med regresjonsanalyse som omfatter mange land er at det er andre forskjeller på Norge og Sierra Leone enn det som har med institusjonell kvalitet å gjøre. Mer generelt kan det hevdes at rikdommens paradoks kanskje er relevant for Afrika som det minst utviklede kontinentet, men ikke for resten av verden. I Regresjon 5 i Tabell 1.2 er derfor Afrika ekskludert fra analysen. Vi ser imidlertid at hovedresultatene går gjennom også om vi kun studerer land utenfor Afrika – rikdommens paradoks er ikke et særafrikansk fenomen.

Siden et av de mest markante kjennetegn ved utviklingsland er lav institusjonell kvalitet, er det

Tabell 1.2 Økonomisk vekst og ressursrikdom Avhengig variabel: Gjennomsnittlig BNP-vekst

	Regresjon 4	Regresjon 5	Regresjon 6
Initialt inntektsnivå	-1,26*	-1,88*	-1,33*
Åpenhet i handel	1,66*	1,34*	1,87*
Ressursrikdom	-14,34*	-10,92*	
Institusjonell kvalitet	-1,30	1,83	-0,20
Investeringer	0,16*	0,11*	0,15*
(ressursrikdom • Institusjonell kvalitet)	15,40*	11,01	29,43*
Olje- og mineralrikdom			-17,71*
Afrika ekskludert	Nei	Ja	Nei
Antall observasjoner	87	59	87
Justert R2	0,71	0,79	0,63

Kilde: Mehlum, Moene og Torvik (2006a)

nettopp i slike land de inntektsmulighetene skatteparadisene representerer gjør størst økonomisk skade. Analysen over gir derfor støtte til synspunktet om at skatteparadisene har langt større skadevirkninger for utviklingsland enn for industrialiserte land.

Som diskutert over kan en likevel reise spørsmålet om naturressurser underdriver problemet med skatteparadis. Mange naturressurser har mer positive virkninger på økonomien enn hva det er grunn til å tro at skatteparadis har. Det kan vanskelig argumenteres for at jordbruksproduksjon representerer den samme form for uproduktive inntektsmuligheter som det skatteparadis gjør. Inntektene skatteparadis gir har i så måte mer til felles med diamanter og olje enn med korn og grønnsaker. Men i dataene for ressursrikdom som brukes i analysene slås alle naturressurser sammen til et felles mål for ressursrikdom. Det bør derfor undersøkes om dette har betydning for resultatene – og viktigere – er det de naturressursene som i størst grad kan assosieres med uproduktive inntektsmuligheter som gir de verste virkningene på økonomisk vekst og utvikling i utviklingsland?

I Regresjon 6 i Tabell 1.2 er et alternativt mål på ressursrikdom – som bare inkluderer mineraler og olje som andel av BNP – brukt. Det er to interessante resultater å legge merke til. For det første er leddet som viser den negative virkningen av naturressurser når den institusjonelle kvaliteten er lav sterkere enn før (-17,71 i kolonne 3 mot -14,34 i kolonne 1). For det andre er det positive interaksjonsleddet mellom naturressurser og institusjonell kvalitet også sterkere enn før (29,43 i kolonne 3 mot 15,40 i kolonne 1). Disse resultatene

impliserer at i forhold til naturressurser generelt har mineraler/olje sterkere negativ vekstvirkning i land med svake institusjoner og sterkere positiv vekstvirkning i land med gode institusjoner. I olje-økonomier er forskjellen mellom fiasko og suksess større enn i land som baserer seg på andre naturressurser.

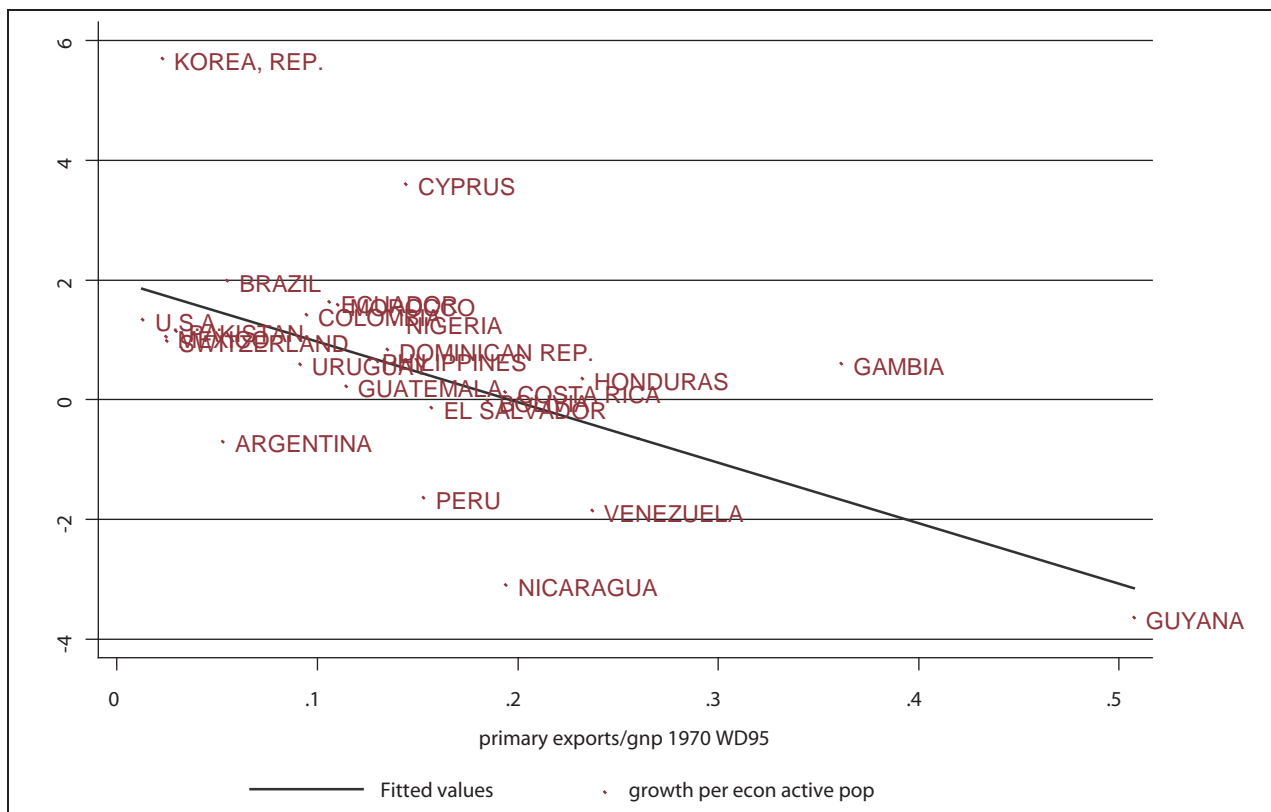
Boschini et al. (2007) er til dags dato den grundigste empiriske analysen av hvordan ulike typer naturressurser påvirker vekst – og hvordan dette avhenger av institusjonell kvalitet. De bruker fire ulike ressursmål og viser at det avgjørende for vekstvirkningen er kombinasjonen av institusjonell kvalitet og hvor lett ulike naturressurser er å tilrane seg. Den verst tenkelige effekten av naturressurser får vi ved diamanter i land med svake institusjoner.

Det er på denne bakgrunn rimelig å anta at vekstvirkningen av skatteparadis i land med svake institusjoner er adskilling verre enn hva en kunne tro ved å sammenlikne med hvordan uproduktive inntektsmuligheter generelt virker. Den typen incentiver skatteparadis gir opphav til er spesielt skadelig for vekst nettopp i de landene som trenger veksten mest.

### 2.5.3 Presidentstyre versus parlamentarisme

I et nytt og svært interessant bidrag viser Andersen og Aslaksen (2008) følgende: Rikdommens paradoks er relevant for demokratier med presidentstyre – men ikke med parlamentarisme. En enkel måte å vise resultatet på er Figur 1.8 og 1.9 som er hentet fra Andersen og Aslaksen (2008).

Figur 1.8 viser sammenhengen mellom ressursrikdom og økonomisk vekst for land som er



Figur 1.8 Demokratiske land med presidentregime

Kilde: Andersen og Aslaksen (2008)

klassifisert som demokratier og som har presidentregime. Vi ser her at det er en klar sammenheng lik den i Figur 1.7 – land som har høy naturressurseksport har lav vekst. Rikdommens paradoks er relevant for landene med presidentstyre.

Figur 1.9 viser sammenhengen mellom naturressurseksport og vekst for demokratiske land med et parlamentarisk system. Vi ser at blant disse landene er det ingen sammenheng mellom ressurseksport og vekst. Rikdommens paradoks gjelder ikke for demokratiske land med et parlamentarisk system.

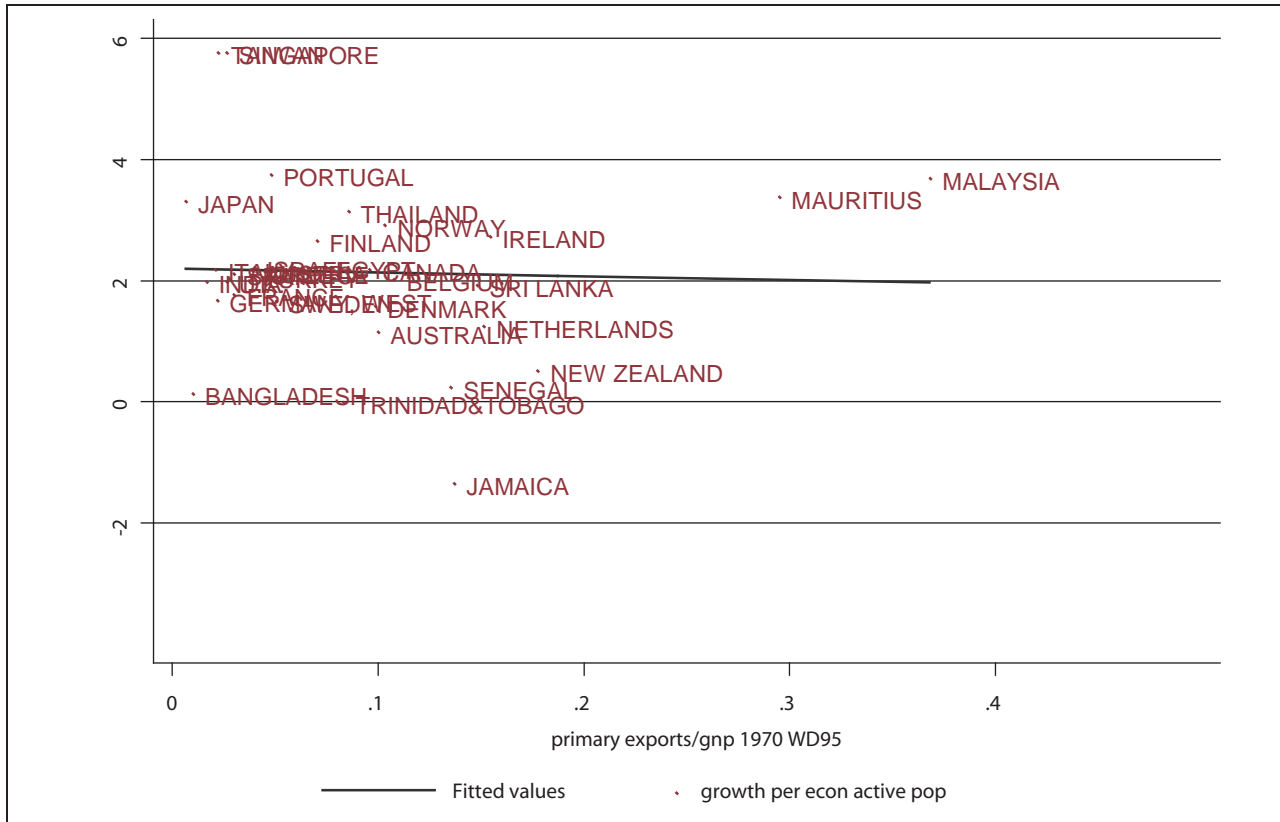
Dette indikerer nok en gang at det er nær sammenheng mellom politikk og rikdommens paradoks. Men hvorfor ressursrikdom er mer skadelig med presidentstyre enn med parlamentarisme har vi ennå kun begrenset kunnskap om. En hypotese er at under parlamentarisme vil regjeringen i større grad enn under presidentstyre gjenspeile de brede interesser i folket. Ved parlamentarisme er regjeringen avhengig av støtte i parlamentet. En slik kontinuerlig støtte krever i sin tur en politikk som tilgodeser brede lag av folket og ikke kun en begrenset maktelite eller en smal del av befolkningen. Presidentstyre, særlig av den type

en har i mange utviklingsland, bærer mer preg av at presidenten personlig har sterk makt. Politikerne blir avhengige av presidenten snarere enn at presidenten er avhengig av kontinuerlig støtte av et bredt lag av politikerne. I et slikt system har presidenten stor mulighet for å tilpasse politikken ut fra hva som er maktelitens private interesser snarere enn hva som best tjener befolkningen.

## 2.6 Skatteparadis og private inntekter – konklusjon

I land med svake institusjoner og med presidentstyre er det altså tendenser til at det en i første omgang skulle tro økte inntekten snarere reduserer den. Inntektsmuligheter som oppstår ved at en ikke skaper noe, men heller tilpasser seg for å omfordele inntekt i egen favør, har skadevirkninger som er tilstrekkelig sterke til at total verdiskaping og inntekt går ned.

Den 'inntektsmulighet' skatteparadisene representerer vil for de fleste utviklingsland bidra til at nasjonalinntekten blir lavere og ikke høyere. Land med svake institusjoner vil ikke være i stand til å utnytte slike inntektsmuligheter produktivt –



Figur 1.9 Demokratiske land med parlamentarisk regime.

Kilde: Andersen og Aslaksen (2008)

snarere vil de gi opphav til uproduktiv eller endog destruktiv virksomhet.

I tillegg kommer at de aller fleste utviklingsland – praktisk talt hele Latin-Amerika og Afrika – har en form for presidentstyre hvor svært mye makt er samlet på presidentens hender. Slike politiske systemer synes i stor grad å være sårbare overfor skadevirkninger ved den type inntektsmuligheter som skatteparadis representerer.

Totalt sett synes derfor argumentet om at skatteparadis også representerer inntektsmuligheter ikke å være valid for utviklingsland. De 'inntektsmulighetene' skatteparadis representerer bidrar til å forsterke snarere enn å dempe problemene.

### 3 Skatteparadis og endringer i institusjoner og politisk system

I de fleste land vil de negative virkningene av skatteparadis utløse institusjonelle og politiske endringer tilpasset for å begrense problemene. I velfungerende land vil dette være en naturlig respons

som gjør at skadevirkningene av skatteparadis blir redusert. Men igjen vil det i utviklingsland kunne være motsatte responser – responser som bidrar til å forverre skadevirkningene av skatteparadisene.

For politikere i land med sterke institusjoner og politiske systemer representerer skatteparadisene et problem – de har økonomiske skadevirkninger og begrenser offentlige inntekter. Institusjonelle og politiske endringer kan imidlertid begrense disse skadevirkningene. For politikere i land med svake institusjoner og politiske systemer trenger ikke bare skatteparadis å representere et problem – de kan også representere en løsning. Skatteparadis gir en mulighet til å skjule inntekter fra korrupsjon, fra illegal virksomhet, eller inntekter som politikerne på uærlig vis har anskaffet seg fra u-hjelp, naturressurser og offentlige budsjetter. Kort sagt bedrer skatteparadisene mulighetene for å betrakte landets økonomi som sin egen personlige lommebok. På denne måten utløser fremveksten av skatteparadis også politiske insentiver i retning av å rive ned snarere enn å bygge opp institusjoner, og til å svekke snarere

enn å styrke det politiske system. Det er mange eksempler på at institusjoner som skal jobbe mot korrupsjon og skatteunndragelse bevisst blir svekket. Det er nærliggende å tro at grunnen til dette er at enkelte aktører ser det i sin egeninteresse å gjøre slike institusjoner svake.

Ross (2001a) viser at i land som Filippinene, Indonesia og Malaysia bidro de rike forekomstene av regnskog til at politikerne bevisst ødela statlige institusjoner. Regnskogforekomstene ga grunnlag for muligheten til å putte store penger i egne lommer ved rovdrift på regnskogen – men for å gjøre dette måtte en først underminere de statlige institusjonene som nettopp skulle motvirke misbruk og rovdrift. Snarere enn institusjonsbygging fikk politikerne insentiver til institusjonsrivning – og grunnen var de rike forekomstene av naturressurser.

Ross (2001b) finner at de land som har store oljeforekomster blir mindre demokratiske. I slike land kan demokrati være en kostnad for politikerne fordi det hinder dem fra å bruke de store offentlige inntektene etter eget forgodtbefinnende. Store ressursinntekter kan derfor gi politiske incentiver i retning av å svekke demokratiet. På samme måte kan inntektsmuligheten skatteparadis gir for politikere svekke insentivene til å innføre demokratiske reformer, eller endog styrke insentivene for å redusere den demokratiske kontrollen med makthaverne.

Collier og Hoefler (2009) viser hvordan 'checks and balances' – institusjonelle regler som begrenser politisk maktmisbruk og balanserer politisk makt – virker vekstfremmende. De finner imidlertid at nettopp i land hvor slike regler er viktige – for eksempel fordi landet har stor offentlige inntekter fra naturressurser – blir reglene underminert av politikerne. Igjen er analogien til skatteparadis åpenbar. Det blir i politikernes interesse å investere i en samfunnsmodell hvor hemmelighold og mulighet for personlig maktmisbruk tolereres.

### 3.1 Presidentstyre versus parlamentarisme

Vi har sett at i land med presidentstyre så er det en tendens til at det politiske system i mindre grad er i stand til å utnytte bedre økonomiske muligheter til å få et bedre politisk resultat. Det er grunn til å tro at skatteparadisene har større skadevirkninger i slike land. Dette reiser spørsmålet om hvorfor noen land har presidentstyre mens andre land har parlamentarisme. Inntil nylig har det vanlige synet vært at dette i stor grad er noe som

er historisk bestemt og stabilt over tid. Latin-amerikanske land har presidentstyre. Den mest utbredte forståelsen er at dette var politiske valg som ble tatt ved uavhengigheten i disse landene for rundt 200 år siden, og at de politiske systemene siden har vedvart. På samme måte kan det at den overveiende del av europeiske land er parlamentariske forklares ved at dette er historiske valg som siden har vedvart. Selv om denne forståelsen nok har mye for seg, reiser den også noen spørsmål. For eksempel – gitt at visse former for presidentstyre har svakere økonomiske og politiske egenskaper – hvorfor går ikke landene med en slik styreform over til en annen styreform? En hypotese kan være at i noen av de landene en har presidentstyre så tjener dette den politiske og økonomiske eliten, og at disse derfor ikke ser det i sin egeninteresse å gå over til en annen styreform selv om dette ville vært en fordel for landet totalt sett.

Forklaringen om at det politiske system er formet av historiske valg og derfor er stabilt over tid er mangelfullt. Det ser en lett om en konsentrerer seg om afrikanske land. Her finner en et bemerkelsesverdig mønster. Da de afrikanske land ble uavhengige hadde de fleste av disse parlamentariske konstitusjoner. Ser vi på de afrikanske land som ligger sør for Sahara ser vi fra Tabell 1.3 at ved uavhengigheten så var landene med en parlamentarisk konstitusjon fire ganger flere enn de som hadde presidentstyre. Men i land etter land ble konstitusjonene endret – og i dag er det bare 3 av de 21 landene som startet ut med parlamentarisme som fortsatt har det. Ingen av landene som startet med presidentstyre har gått over til et parlamentarisk system. Det er også bemerkelsesverdig at to av de tre landene som fortsatt har parlamentarisme – Botswana og Mauritius – er de av landene som har gjort det best etter at de ble uavhengige.

Hvorfor har landene valgt et styresett som synes å gi svakere økonomiske resultater? Hvorfor ville Mobutu endre sin rolle fra statsminister til president i Zaire i 1967? Det samme spørsmål kan stilles om Mugabe i Zimbabwe i 1987, Stevens i Sierra Leone i 1978, Banda i Malawi i 1966 og Nkrumah i Ghana i 1960. Det er liten tvil om at overgangen til presidentstyre i Afrika representerer en overgang til et mindre demokratisk system, og til et system hvor presidenten personlig har fått stor politisk makt på bekostning av både parlamentet og den brede befolkning. Kort sagt er overgangen i Afrika en overgang som gir en mer snever maktelite større politisk makt – en makt

Tabell 1.3 Endring i konstitusjon

Land	Uavhengighet	Konstitusjon	Konstitusjon i dag
Botswana	1966	Parlamentarisk	Parlamentarisk
Burkina Faso	1960	<i>Presidentstyre</i>	<i>Presidentstyre</i>
Burundi	1962	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Cameroon	1960	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Central African Republic	1960	<i>Presidentstyre</i>	<i>Presidentstyre</i>
Chad	1960	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Cote d'Ivoire	1960	<i>Presidentstyre</i>	<i>Presidentstyre</i>
Gabon	1960	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Gambia	1965	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Ghana	1957	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Guinea	1958	<i>Presidentstyre</i>	<i>Presidentstyre</i>
Guinea-Bissau	1973	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Kenya	1963	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Malawi	1964	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Mali	1960	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Mauritius	1968	Parlamentarisk	Parlamentarisk
Niger	1960	<i>Presidentstyre</i>	<i>Presidentstyre</i>
Nigeria	1960	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Rwanda	1962	<i>Presidentstyre</i>	<i>Presidentstyre</i>
Senegal	1960	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Sierra Leone	1961	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
South Africa	1910	Parlamentarisk	Parlamentarisk
Sudan	1956	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Tanzania	1964	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Zaire	1960	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Zambia	1964	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>
Zimbabwe	1980	Parlamentarisk	<i>Presidentstyre</i>

Kilde: Robinson and Torvik (2009)

som i stor grad kan misbrukes til egen personlig vinning. For opportunistiske politikere er det derfor ikke vanskelig å forstå at en slik overgang kan være i deres personlige interesse – selv om det ikke er i landets interesse. Avviket mellom det som tjener den enkelte politiker og det som tjener samfunnet bestemmes av i hvor stor grad politikerne kan føre en politikk som ikke kan etterprøves av befolkningen. For opportunistiske politikere representerer skatteparadis et nyttig verktøy – de gjør at det blir lettere å tilpasse politikken til personlig vinning. Gevinsten med en overgang til et system hvor en reduserer makten til befolkningen og øker makten til den politiske eliten er derfor større for politikerne jo bedre tilgangen til skatteparadis er. Presidentstyre med konsentrasjon av makt og skatteparadis går hand i hånd.

Landenes politiske system blir ikke bestemt ut fra hva som er best for landet – men ut i fra hva som er best for den politiske makteliten.

Ved fremveksten av skatteparadis blir muligheten for personlig berikelse av en politisk karriere større, samtidig som endringer i institusjoner og politisk system blir mer fristende for opportunistiske politikere. Dette kan i neste omgang påvirke hvilken type personer som engasjerer seg i det politiske system. Ikke bare gjør skatteparadis at det er lettere og mer fristende for korruperte og uærlige politikere å fremme sine egne interesser på bekostning av det som er fellesskapets interesser – skatteparadisene kan også ha den bieffekt at innslaget av korruperte og uærlige politikere blir større enn det ellers ville vært.

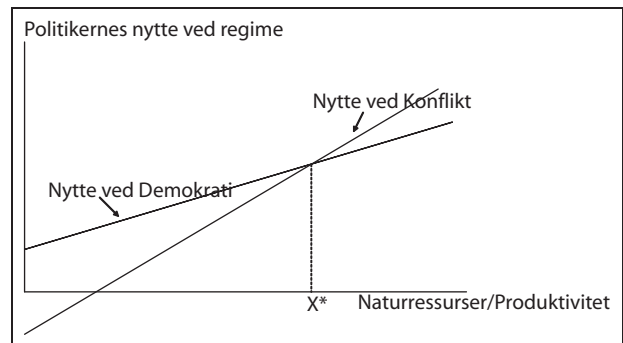
### 3.2 Skatteparadis, naturressurser og konflikt

I de siste årene har det blitt klart at mange borgerkriger i stor grad kan forklares ut fra økonomiske motiver. Collier og Hoeffler (2004) finner at høyere inntekter i form av mer naturressurser øker faren for at det oppstår borgerkrig, mens høyere inntekter i form av høyere produktivitet minsker faren for konflikt. En svakhet med de første empiriske studiene av konflikt er likevel at kausaliteten er uklar: Er det mer naturressurser som fører til mer konflikt – eller er det i land med mer konflikt en typisk kun kan drive næringsvirksomhet som utvinner naturressurser, mens annen næringsvirksomhet ikke vokser frem? Er det fattigdom som gir konflikt – eller er det konflikt som gir fattigdom?

Den nyere empiriske litteraturen søker å klargjøre disse kausale sammenhengene. Det mest banebrytende bidraget er Miguel, Satyanath og Sergenti (2004). Hvordan kan en vite om det er fattigdom som gir konflikt eller konflikt som gir fattigdom? Dersom en kan finne en variasjon i inntekt som helt sikkert ikke skyldes konflikt så kan en i neste omgang finne den kausale sammenhengen fra fattigdom til konflikt. Miguel, Satyanath og Sergenti (2004) bruker meteorologiske data til dette. I Afrika er det klart at hvor mye regn en får har sterk virkning på inntekten fra år til år – samtidig er det klart at det ikke kan være slik at borgerkrig påvirker hvor mye det regner! Den inntektssvaksjonen som skyldes endringer i regn kan derfor brukes til å finne ut hvordan endret inntekt påvirker konflikt. Resultatet er entydig: Fattigdom avler konflikt.

Besley og Persson (2009) studerer kausaliteten fra naturressursinntekter til konflikt ved å utnytte at hvert land er for lite til å påvirke prisene på verdensmarkedet. Endringer i disse kan derfor ikke skyldes endringer i konflikt innad i de enkelte land. Samtidig utnytter Besley og Persson (2009) data over tid som gjør at de kan kontrollere for eventuelle uobserverte karakteristika for hvert land. Igjen er resultatet entydig: Naturressursrikdom avler konflikt.

Men hvorfor gir inntekt i form av naturressurser mer konflikt – mens inntekter som skyldes høyere produktivitet gir mindre konflikt? Skatteparadisene er medvirkende i å forklare denne sammenhengen. Aslaksen og Torvik (2006) utvikler teori for dette. Naturressurser er fordelaktig for politikere enten man har demokrati eller ikke. I et demokrati vil naturressursinntekter til det offentlige helt eller delvis bli overført til be-



Figur 1.10 Demokrati og konflikt

folkningen i form av inntektsoverføringer eller høyere offentlig tjenestetilbud. Siden politikere er ansvarlige overfor velgerne vil de ha en forholdsvis liten mulighet for å bruke mye av ressursinntektene til personlig berikelse, eller til prosjekter som politikere, men ikke velgerne, foretrekker. Det er likevel rimelig at politikere betrakter ressursinntektene som fordelaktige – enten fordi de bryr seg om hva som er bra for befolkningen eller fordi de også under et demokrati i noen grad vil ha frihet til å bruke noe av ressursinntektene etter eget for godtbeholdende. I Figur 1.10 er denne sammenhengen vist. Jo større ressursinntekter, jo større er politikernes nytte under demokrati.

Et alternativ til demokrati er at kampen om den politiske makten avgjøres av væpnet konflikt. Væpnet konflikt er kostbar – en må etablere en hær, anskaffe materiell, betale soldater, samtidig som en konflikt vil skade produksjonsutstyr og infrastruktur. Kostnaden ved en konflikt er høyere jo høyere produktiviteten i et land er – en høy produktivitet gir et høyt kostnadsnivå – og et høyt kostnadsnivå gjør etableringen av en hær dyrt. Høy produktivitet gjør at ødeleggelser er mer kostbare – det er mer som kan ødelegges. På den annen side – dersom produktiviteten er lav er lønningene lave og det er billig å etablere en hær. Samtidig er det ikke mye å ødelegge – så ødeleggelser representerer en mindre kostnad enn om produktiviteten er høy.

Men for den type politikere som er mer opptatt av sitt eget beste enn av befolkningens beste, kan det også innebære fordeler å vinne makten med konflikt fremfor i demokratiske valg. Mens en i et demokrati er ansvarlig overfor velgerne og dette begrenser den politiske handlefriheten, vil en om en ikke har demokrati i større grad kunne bestemme over nasjonens ressurser etter eget for godtbeholdende. Av denne grunn er slike politike-

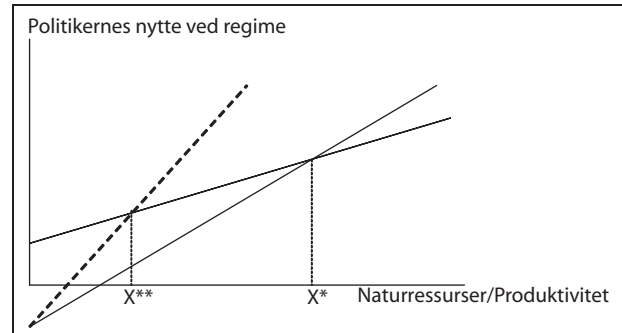


res nytte ved konflikt høyere jo større ressursinntektene i forhold til produktiviteten er. Og siden politikerne har mindre beskrankninger på hvordan de bruker statlige midler enn i et demokrati, vokser nytten til politikerne raskere med ressursinntektene under et ikke-demokratisk regime. Kurven for nytten til politikerne i Figur 1.10 har derfor to egenskaper. For det første vil forventet nytte ved konflikt dersom en ikke har noe å vinne være negativ – konfliktkurven i Figur 1.10 starter derfor ut under kurven for politikernes nytte ved demokrati. For det andre vil stigningstallet til kurven for politikernes nytte under konflikt være høyere enn stigningstallet for kurven i et demokrati – i Figur 1.10 er konfliktkurven brattere.

Figur 1.10 klargjør nå at for den type politikere som primært har personlige økonomiske motiver vil valget mellom demokrati og konflikt ikke bestemmes av hvordan naturressurser påvirker lønnsomheten ved konflikt slik mange synes å argumentere for. Det sentrale spørsmålet er hvordan lønnsomheten til konflikt utvikler seg relativt til lønnsomheten med demokrati. Figur 1.10 viser når politikerne ser seg best tjent med demokratiske institusjoner – og når de ikke ser seg tjent med det og heller tyr til væpnet konflikt. Dersom naturressursene i forhold til produktiviteten er lavere enn  $X^*$  så er det i politikernes egeninteresse å støtte opp om demokratiske institusjoner. Det vil derfor være en tendens til mer stabile demokratier i land med lite ressursinntekter og høy produktivitet. Dersom naturressursene i forhold til produktiviteten er høyere enn  $X^*$  vil det være i politikernes egeninteresse å underminere de demokratiske institusjoner og å gå til væpnet konflikt. I slike tilfeller kan begge parter i en konflikt ha interesse av at konflikten vedvarer!

En sentral faktor i økonomisk motivert konflikt er at det politikerne stjeler på en trygg måte kan kanaliseres ut av landet, slik at midlene ikke går tapt dersom en mister den politiske makten. En lettere tilgang til skatteparadis vil derfor skifte kurven for nytte ved konflikt opp, slik det er inntegnet med den stiplede kurven i Figur 1.11.

Vi ser fra Figur 1.11 at skatteparadis gjør det relativt mer attraktivt å underminere demokratiet og heller velge konflikt – det kritiske nivået på ressurser i forhold til produktivitet for at vi skal ha et stabilt demokrati reduseres fra  $X^*$  til  $X^{**}$ . Skatteparadisene bidrar til at demokratier blir mindre stabile fordi den type politiske aktører som ikke tenker på befolkningens beste finner det relativt mer lønnsomt å gå til konflikt.

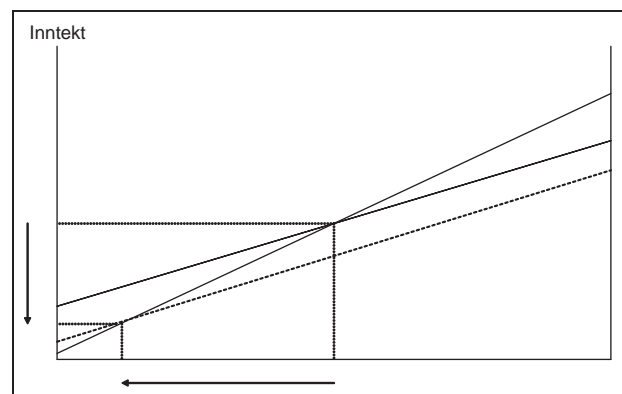


Figur 1.11 Skatteparadis, demokrati og konflikt

### 3.3 Teori: Skatteparadis, endring i institusjoner og inntekt

Skatteparadisene underminerer kvaliteten i lands institusjoner og politiske system. I neste omgang gir dette en negativ inntektsvirkning som kommer i tillegg til de negative inntektsvirkningene av skatteparadis studert over. Dette er vist i Figur 1.12. For de entreprenørene som driver produktiv næringsvirksomhet representerer svakere institusjoner og politisk system en kostnad. Mer korrupsjon, svakere rettssystem, kontrakter gitt på bakgrunn av politisk bekjentskap snarere enn lønnsomhet, svakere offentlig byråkrati, og så videre, gjør at lønnsomheten ved næringsvirksomhet blir lavere enn den ellers ville vært. Kurven som angir inntekten til entreprenører i produktiv virksomhet i Figur 1.12 skifter derfor ned til den stiplede kurven.

Ikke overraskende gjør de forverrede mulighetene for produktive entreprenører at inntekten til alle entreprenører går ned. Mer overraskende er det at inntektene går ned med mer enn den initiale forverringen i inntektsmuligheter skulle tilsi: Inntektsfallet er større en det vertikale skiftet i



Figur 1.12 Inntektsvirkning av institusjonell endring

kurven for inntekten til entreprenører i produktiv virksomhet.

Intuisjonen er at svakere institusjoner og politisk system setter i gang en multiplikatorprosess som forsterker de initiale problemene. Når lønnsomheten ved næringsvirksomhet svekkes av forverrede institusjoner gjør dette at færre entreprenører driver produktiv virksomhet, mens flere driver uproduktiv virksomhet. I neste omgang gjør dette at lønnsomheten ved produktiv virksomhet går ytterligere ned, fallet i produktiv virksomhet blir større, inntekten faller enda mer, og så videre. Inntekten faller derfor ikke bare som et direkte resultat av institusjonell endring – men også som et indirekte resultat av de negative multiplikatorprosesser institusjonelle endringer utløser. Inntektsvirkningen av svakere institusjoner og svake politisk system er derfor større en det en vil anslå ved å basere seg på hvor mye svekkede institusjoner alene reduserer lønnsomheten i næringslivet.

### 3.4 Empiri: Skatteparadis, endring i institusjoner og inntekt

Virkningene på den økonomiske veksten av å hindre en slik prosess er etter alt å dømme store. I det siste tiåret har det blitt klart at institusjonell kvalitet er den kanskje viktigste driveren for økonomisk velstand og vekst. Acemoglu, Johnson og Robinson (2001) er den mest kjente studien som studerer virkningen av institusjoner på nasjonalinntekt. De estimerer at dersom et land som i utgangspunktet ligger på 25 prosent persentilen i institusjonell kvalitet kunne bedret institusjonene slik at de isteden kom på 75 prosent persentilen, så ville nasjonalinntekten bli 7-doblet. Få faktorer har så sterk vekstvirkning som bedre institusjoner. Og nettopp derfor er skadevirkningene av

skatteparadis så katastrofale for utviklingsland – skatteparadisene bidrar ikke bare til å bevare svake institusjoner – men til å forverre dem.

Dersom skatteparadisene ikke bare påvirker kvaliteten på institusjonene, men også har påvirkning på politiske aktørers valg mellom konflikt og demokrati, blir vekstvirkningene enda mer dramatiske. Ingenting er så skadelig for utvikling og vekst som krig.

## 4 Konklusjon

---

De negative effektene av skatteparadis er større for utviklingsland enn for andre land. Det er mange grunner til dette. Reduserte offentlige inntekter vil ha en større samfunnsmessig kostnad for utviklingsland enn for industrialiserte land. I tillegg kommer andre mekanismer som gjør seg gjeldende i land med svake institusjoner og politiske systemer. «Inntektsmulighetene» skatteparadis representerer for privat sektor bidrar i slike land i realiteten til at private inntekter går ned. Skatteparadisene er sentrale i å forklare rikdommens paradoks – og gjør at ressurser som normalt bidrar til økonomisk vekst og utvikling får motsatt virkning. Skadevirkningene er spesielt store i land med svake offentlige institusjoner, i land med presidentstyre, og i land med ustabil demokrati. Samtidig kan ikke institusjonene betraktes som noe naturgitt. Skatteparadisene gir aktørene i økonomien insentiver til å endre institusjonene – i retning av det verre snarere enn det bedre. Politiske aktører får insentiver til å svekke de offentlige institusjonene, å innføre en type presidentstyre hvor mye makt er samlet på presidentens hender, samt å underminere demokratiet. For utviklingsland er vekstvirkningene av å sette en stopper for bruk av skatteparadis store.

Tabell 1.4 Appendiks: Data brukt i analysene

Land	iq	sxp	vekst	bnp65	open	inv	snr	afr	pres	parl
Zambia	0,414	0,5431	-1,88	7,66	0,00	15,98	0,38	1	0	0
Guyana	0,284	0,5072	-1,47	8,06	0,12	20,23	0,19	0	1	0
Malaysia	0,690	0,3681	4,49	8,10	1,00	26,16	0,09	0	0	1
Gambia	0,563	0,3612	0,35	7,17	0,19	6,05	0,00	1	1	0
Gabon	0,538	0,3263	1,73	8,35	0,00	28,18	0,55	1	0	0
Ivory Coast	0,670	0,2932	-0,56	7,89	0,00	10,06	0,02	1	0	0
Uganda	0,297	0,2655	-0,41	7,10	0,12	2,52	0,01	1	0	0
Venezuela	0,556	0,2370	-0,84	9,60	0,08	22,16	0,35	0	1	0
Honduras	0,339	0,2320	0,84	7,71	0,00	13,40	0,02	0	1	0
Ghana	0,370	0,2109	0,07	7,45	0,23	5,05	0,12	1	0	0
Malawi	0,447	0,2073	0,92	6,68	0,00	11,29	0,00	1	0	0
Nicaragua	0,300	0,1939	-2,24	8,45	0,00	12,19	0,01	0	1	0
Costa Rica	0,547	0,1935	1,41	8,52	0,15	17,26	0,00	0	1	0
Algeria	0,436	0,1924	2,28	8,05	0,00	27,14	0,22	1	0	0
Togo	0,435	0,1907	1,07	6,82	0,00	18,35	0,21	1	0	0
Bolivia	0,227	0,1845	0,85	7,82	0,77	15,34	0,17	0	1	0
Cameroon	0,566	0,1815	2,40	7,10	0,00	10,59	0,00	1	0	0
Kenya	0,556	0,1808	1,61	7,14	0,12	14,52	0,00	1	0	0
New Zealand	0,965	0,1775	0,97	9,63	0,19	23,79	0,01	0	0	1
South Africa	0,692	0,1720	0,85	8,48	0,00	18,53	0,19	1	0	0
Tanzania	0,464	0,1716	1,93	6,58	0,00	11,60	0,06	1	0	0
Zimbabwe	0,444	0,1661	0,86	7,58	0,00	14,87	0,05	1	0	0
El Salvador	0,258	0,1567	0,19	8,15	0,04	8,19	0,00	0	1	0
Ireland	0,832	0,1543	3,37	8,84	0,96	25,94	0,01	0	0	1
Peru	0,323	0,1528	-0,56	8,48	0,12	17,49	0,07	0	1	0
Netherlands	0,981	0,1513	2,27	9,38	1,00	23,32	0,01	0	0	1
Chile	0,633	0,1488	1,13	8,69	0,58	18,18	0,10	0	0	0
Sri Lanka	0,433	0,1480	2,30	7,67	0,23	10,93	0,00	0	0	1
Zaire	0,298	0,1473	-1,15	6,93	0,00	5,20	0,32	1	0	0
Nigeria	0,308	0,1382	1,89	7,09	0,00	15,06	0,13	1	1	0
Jamaica	0,470	0,1368	0,78	8,32	0,38	18,85	0,11	0	0	1
Senegal	0,475	0,1352	-0,01	7,69	0,00	5,11	0,06	0	0	1
Dominican Rep.	0,452	0,1346	2,12	7,85	0,00	17,75	0,01	0	1	0
Philippines	0,297	0,1260	1,39	7,78	0,12	16,50	0,03	0	1	0
Madagascar	0,467	0,1187	-1,99	7,63	0,00	1,39	0,00	1	0	0
Guatemala	0,284	0,1140	0,71	8,16	0,12	9,19	0,00	0	1	0
Indonesia	0,367	0,1124	4,74	6,99	0,81	21,57	0,12	0	0	0
Morocco	0,430	0,1100	2,22	7,80	0,23	11,22	0,10	1	1	0
Belgium	0,971	0,1077	2,70	9,27	1,00	22,26	0,01	0	0	1
Ecuador	0,542	0,1056	2,21	8,05	0,69	22,91	0,00	0	1	0
Norway	0,960	0,1032	3,05	9,30	1,00	32,50	0,01	0	0	1
Tunisia	0,459	0,1030	3,44	7,81	0,08	14,54	0,14	1	0	0
Australia	0,943	0,0998	1,97	9,57	1,00	27,44	0,07	0	0	1
Denmark	0,968	0,0986	2,01	9,47	1,00	24,42	0,00	0	0	1
Paraguay	0,440	0,0971	2,06	7,88	0,08	15,53	0,00	0	0	0

Tabell 1.4 Appendiks: Data brukt i analysene

Land	iq	sxp	vekst	bnp65	open	inv	snr	afr	pres	parl
Canada	0,967	0,0959	2,74	9,60	1,00	24,26	0,06	0	0	1
Colombia	0,530	0,0942	2,39	8,19	0,19	15,66	0,04	0	1	0
Uruguay	0,512	0,0910	0,88	8,67	0,04	14,34	0,00	0	1	0
Sierra Leone	0,542	0,0906	-0,83	7,60	0,00	1,37	0,51	1	0	0
Jordan	0,408	0,0898	2,43	8,04	1,00	16,80	0,01	0	0	0
Somalia	0,373	0,0884	-0,98	7,51	0,00	9,85	0,00	1	0	0
Thailand	0,626	0,0856	4,59	7,71	1,00	17,56	0,01	0	0	1
Mali	0,300	0,0838	0,82	6,71	0,12	5,89	0,00	1	0	0
Trinidad&tobago	0,609	0,0831	0,76	9,39	0,00	13,10	0,21	0	0	1
Syria	0,308	0,0808	2,65	8,37	0,04	15,31	0,05	1	0	0
Haiti	0,258	0,0774	-0,25	7,40	0,00	6,64	0,03	0	0	0
Congo	0,369	0,0763	2,85	7,60	0,00	9,24	0,08	1	0	0
Egypt	0,435	0,0732	2,51	7,58	0,00	5,13	0,05	1	0	1
Finland	0,968	0,0702	3,08	9,21	1,00	33,81	0,01	0	0	1
Brazil	0,636	0,0549	3,10	8,16	0,00	19,72	0,02	0	1	0
Argentina	0,428	0,0526	-0,25	8,97	0,00	16,87	0,02	0	1	0
Sweden	0,965	0,0504	1,80	9,56	1,00	22,38	0,01	0	0	1
Botswana	0,700	0,0503	5,71	7,10	0,42	24,61	0,05	1	0	1
Portugal	0,774	0,0478	4,54	8,25	1,00	22,99	0,00	0	0	1
Niger	0,583	0,0464	-0,69	7,12	0,00	9,37	0,01	1	0	0
Burkina Faso	0,475	0,0435	1,26	6,52	0,00	9,49	0,00	1	0	0
Greece	0,550	0,0409	3,17	8,45	1,00	24,57	0,01	0	0	1
Israel	0,609	0,0399	2,81	8,95	0,23	24,50	0,03	0	0	1
Austria	0,945	0,0389	2,91	9,18	1,00	25,89	0,01	0	0	1
Turkey	0,526	0,0380	2,92	8,12	0,08	22,52	0,02	0	0	1
France	0,926	0,0300	2,58	9,37	1,00	26,72	0,01	0	0	1
Spain	0,764	0,0299	2,95	8,87	1,00	25,05	0,01	0	0	1
Pakistan	0,411	0,0294	1,76	7,49	0,00	9,57	0,01	0	1	0
Hong Kong	0,802	0,0277	5,78	8,73	1,00	20,79	0,00	0	0	0
U.k.	0,934	0,0263	2,18	9,38	1,00	18,12	0,02	0	0	1
Singapore	0,856	0,0262	7,39	8,15	1,00	36,01	0,00	0	0	1
Switzerland	0,998	0,0247	1,57	9,74	1,00	28,88	0,00	0	1	0
Mexico	0,541	0,0241	2,22	8,82	0,19	17,09	0,02	0	1	0
Korea, Rep.	0,636	0,0224	7,41	7,58	0,88	26,97	0,02	0	1	0
Taiwan	0,824	0,0223	6,35	8,05	1,00	24,44	0,01	0	0	0
Germany, West	0,959	0,0218	2,37	9,41	1,00	25,71	0,02	0	0	1
Italy	0,820	0,0208	3,15	9,07	1,00	25,90	0,00	0	0	1
China	0,569	0,0195	3,35	6,94	0,00	20,48	0,04	0	0	0
India	0,576	0,0165	2,03	7,21	0,00	14,19	0,03	0	0	1
U.s.a.	0,980	0,0126	1,76	9,87	1,00	22,83	0,03	0	1	0
Bangladesh	0,274	0,0098	0,76	7,68	0,00	3,13	0,00	0	0	1
Japan	0,937	0,0064	4,66	8,79	1,00	34,36	0,00	0	0	1

*Forklaring av variable:*

*IQ – Institusjonell kvalitet.* Dette er en indeks basert på data fra Political Risk Services. Indeksen består av et uvektet gjennomsnitt av fem delindekser; (i) i hvilken grad innbyggerne i et land aksepterer institusjonene som er satt til å håndheve lover, (ii) byråkratisk kvalitet, (iii) korrupsjon i det offentlige, (iv) risiko for å bli ekspropriert og (v) sansynlighet for at det offentlige oppfyller kontraktsforpliktelser. Indeksen går fra null til en, med null som den dårligste institusjonelle kvalitet og en som den beste.

*SXP – Ressursrikdom:* Andelen av primærekseport i nasjonalinntekten i 1970.

*VEKST:* Et lands gjennomsnittlige årlige vekstrate i BNP per capita i perioden 1965 – 1990.

*BNP65 – Initialt inntektsnivå:* Logaritmen til BNP per capita i 1965.

*OPEN – Åpenhet i handel:* En indeks som måler andelen av år i perioden hvor et land er karakterisert ved åpenhet i internasjonal handel.

*INV – Investeringer:* Gjennomsnittlig prosentandel av realinvesteringer i BNP.

*AFR – Afrika:* Kodet som 1 dersom et land ligger i Afrika og null ellers.

*PRES – Demokratisk land med presidentregime:* Kodet som 1 dersom landet er klassifisert som et demokrati i perioden og dersom det har presidentregime som politisk system, 0 ellers.

*PARL – Demokratisk land med parlamentarisk regime:* Kodet som 1 dersom landet er klassifisert som et demokrati i perioden og dersom det har parlamentarisk regime som politisk system, 0 ellers.

*Kilder for data:* Sachs og Warner (1995, 1997), Mehlum, Moene og Torvik (2006a), Andersen og Aslaksen (2008). For enkelte av landene er det ikke data for alle landene i disse arbeidene. I slike tilfeller er de samme datakilder som oppgitt i disse arbeidene brukt for å komplettere data. For Hongkong finnes ikke data for politiske variable. Vi har derfor klassifisert Hongkong som å verken være demokratisk presidentregime eller demokratisk parlamentarisk regime.

**Referanser**

Acemoglu, D., Johnson, S. og Robinson, J.A. (2001) "The colonial origins of comparative development: An empirical investigation", *American Economic Review* 91, 1369-1401.  
Acemoglu, D., Robinson, J.A. og Verdier, T. (2004) "Kleptocracy and divide-and-rule: a theory of

personal rule», *Journal of the European Economic Association* 2, 162-192.  
Aslaksen, S. og Torvik, R. (2006) «A theory of conflict and democracy in rentier states», *Scandinavian Journal of Economics*, 571-585.  
Andersen, J.J. og Aslaksen, S. (2008) «Constitutions and the resource curse», *Journal of Development Economics* 87, 227-246.  
Besley, T. og Persson, T. (2009) «The incidence of civil war: Theory and evidence», notat, London School of Economics.  
Boschini, A.D., Pettersson, J. og Roine, J. (2007) "Resource curse or not: A question of appropriability», *Scandinavian Journal of Economics* 109, 593-617.  
Collier, P. og Hoeffler, A. (2004) «Grievance and grievance in civil wars», *Oxford Economic Papers* 56, 663-695.  
Collier, P. og Hoeffler, A. (2009) «Testing the neocon agenda: Democracy in resource-rich societies», kommer i *European Economic Review*.  
Miguel, E., S. Satyanath, S. og Sergenti, E. (2004) «Economic shocks and civil conflict: An instrumental variables approach», *Journal of Political Economy* 725-753.  
Mehlum, H., Moene, K. og Torvik, R. (2006a) «Institutions and the resource curse», *Economic Journal* 116, 1-20.  
Mehlum, H., Moene, K. og Torvik, R. (2006b) «Cursed by resources or institutions?», *World Economy*, 1117-1131.  
Robinson J.A og Torvik, R. (2009) «Endogenous presidentialism», notat, Harvard University.  
Ross, M.L. (2001a) "Timber booms and institutional breakdown in Southeast Asia», Cambridge University Press, New York.  
Ross, M.L. (2001b) "Does oil hinder democracy?», *World Politics* 53, 325-361.  
Sachs, J.D., Warner, A.M. (1995) "Natural resource abundance and economic growth», NBER Working Paper No. 5398.  
Sachs, J.D., Warner, A.M. (1995) "Natural resource abundance and economic growth», NBER Working Paper No. 5398.  
Sachs, J.D., Warner, A.M. (1997) "Sources of slow growth in African economies», *Journal of African Economies* 6, 335-376.  
Torvik, R. (2002) "Natural resources, rent seeking and welfare», *Journal of Development Economics* 67, 455-470.  
Torvik, R. (2007) "Rikdommens paradoks – relevant for Norge?», notat, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.

Torvik, R. (2009) "Why do some resource abundant countries succeed while others do not?», kommer i Oxford Review of Economic Policy.

---

## Vedlegg 2

# Skattenes betydning for utvikling

av Odd-Helge Fjeldstad, Chr. Michelsens Institutt, Juni 2009

## Sammendrag:

Forbedring av skattesystemet er en av hovedutfordringene i mange utviklingsland. Dette vedlegget fokuserer på tre temaer som henger sammen: (1) svake statsfinanser og lav skatteinngang; (2) kjennetegn ved skattebasen i fattige land; og (3) sammenhengen mellom skatt og godt styresett. En rekke faktorer bidrar til å forklare den lave skattebasen i fattige land, blant annet en stor uformell sektor, omfattende korrupsjon og skatteunndragelse. Kapitalflukt svekker også skattebasen, og dermed de innenlandske ressurser som er disponible til å finansiere offentlig institusjonsbygging, sosiale tjenester og investeringer i infrastruktur. Det framgår av vedlegget at den politiske betydningen av skattlegging går langt utover det å skaffe inntekter til å finansiere offentlig sektor, investeringer og grunnleggende behov for borgerne. Vanstyre er ofte korrelert med at staten ikke avhenger av inntekter fra skattlegging av borgere og næringsliv. Erfaringer viser at skattlegging har bidratt til mer representative og ansvarlige myndigheter ved å fremme dialog mellom stat og samfunn om beskatning. Oppbyggingen av en effektiv skatteadministrasjon har stimulert til institusjonsbygging i andre deler av offentlig sektor. Systemer for rekruttering, kompetansebygging og ledelse av skatteadministrasjonen har vært modeller for utvikling av andre deler av offentlig forvaltning. I dette perspektivet er utfordringene for fattige land ikke nødvendigvis å skatte mer, men å beskatte en større del av befolkningen og næringslivet. Inntekter fra bistand og naturressurser kan være substitutter for fraværende skatteinntekter, og sikre at viktige utviklingsmål nås. Finansiering av statlige utgifter gjennom slike finansieringskilder, bidrar imidlertid lite til å utvikle statens institusjonelle kapasitet.

## 1 Svake statsfinanser

Gjennomsnittlig skatteinngang i lavinntektsland var om lag 13 prosent av BNP i 2000 (Baunsgaard & Keen 2005), dvs. mindre enn halvparten av gjennomsnittet på 36 prosent for OECD-landene (OECD 2007). De senere årene har samlede statlige inntekter fra innenlandske kilder i Afrika sør for Sahara økt fra et gjennomsnitt under 15 prosent i 1980 til vel 18 prosent i 2005 (Gupta & Tareq 2008). Størparten av denne økningen kommer fra økte inntekter fra naturressurser, og ikke gjennom skattesystemet. Innenlandske inntekter fra ikke-naturressursrelaterte kilder har økt med mindre enn 1 prosent av BNP i løpet av de siste 25 årene. Også i ressursrike utviklingsland har statens inntekter fra andre kilder enn naturressurser vært tilnærmet uendret (Keen & Mansour 2008).

I mange lavinntektsland som er netto oljeimportører, har innenlandsk inntektsgenerering ikke holdt følge med økende offentlige utgifter. Som en følge av dette, blir en økende andel av driftsbudsjettet finansiert av utenlandsk bistand. I Ghana, for eksempel, økte andelen av driftsbudsjettet (inkludert gjeldslette) som ble finansiert av bistand, fra 16 prosent av BNP i perioden 1997-1999 til 36 prosent i 2004-2006 (Gupta & Tareq 2008). De tilsvarende tallene for Tanzania er en økning fra 22 prosent til 40 prosent, og i Uganda fra 60 prosent til 70 prosent. Beregninger fra OECD viser at bistandsavhengigheten sannsynligvis vil øke framover, særlig i Afrika og i noen land i Asia.<sup>1</sup>

Disse tallene viser at det er betydelige svakheter ved den fiskale basen i mange lavinntektsland. Ifølge Det Internasjonale Pengefondet er en skatteinngang tilsvarende 15 prosent av BNP et «rime-

<sup>1</sup> I 2004 utgjorde offisiell utenlandsk bistand om lag 55 prosent av BNI i Burundi og 88 prosent av samlede statlige utgifter. De tilsvarende tallene for Kambodsja er 11 prosent og 67 prosent; for Etiopia henholdsvis 23 prosent og 79 prosent; Mozambique 24 prosent og 88 prosent; og for Sierra Leone 34 prosent og 128 prosent (OECD-DAC 2006).

lig» minimumsnivå for lavinntektsland for å sikre finansiering av grunnleggende statlige oppgaver som lov og orden, helse og utdanning (IMF 2005). Mange land når ikke dette nivået. En studie av Fox & Gurley (2005) fant at så mange som 44 av de 168 landene som inngikk i studien, hadde en skatteinngang lavere enn 15 prosent av BNP på 1990-tallet. 18 av disse landene ligger i Afrika sør for Sahara. Inntekter fra naturressurser og bistand kan være substitutter for fraværende skatteinntekter, og sikre at viktige utviklingsmål nås. Men finansiering av statlige utgifter gjennom slike finansieringskilder, bidrar lite til å utvikle statens institusjonelle kapasitet (Moore 2004; Ross 2001). Inntekter fra bistand og naturressurser er også generelt mer uforutsigbare enn skatteinntekter (Bulír & Hamann 2007).

## 2 Hvordan forklare den lave skattebasen i fattige land

En rekke faktorer bidrar til å forklare den lave skattebasen i utviklingsland.

1. Korrupsjon og skatteunndragelse er omfattende. Studier fra ulike utviklingsland viser at det ikke er uvanlig at halvparten eller mer av skattene som skulle vært samlet inn, aldri når statskassen på grunn av korrupsjon og skatteunndragelse (Christian Aid 2008; Fjeldstad & Tungodden 2003; Mookherjee 1997). Multinasjonale selskaper spiller en sentral rolle gjennom blant annet manipulerte internpriser for å unngå beskatning (se kapittel 3 i denne rapporten). Unndragelse i regi av innenlandske skattebetalere er også omfattende i fattige land (Chand & Moene 1999; Fjeldstad 2006). Skattebetalernes vilje til å betale skatt kan være lav ut fra historiske, politiske eller kulturelle årsaker (Lieberman 2003), men kan også skyldes manglende tillit til myndigheter som konsistent misbruker offentlige midler (Rothstein 2000).
2. Den politiske og økonomiske eliten i mange utviklingsland inngår ofte ikke i skattebasen, på grunn av skattefritak og/eller unndragelse (Stotsky & WoldeMariam 1997). Skattebasen inkluderer ofte heller ikke folk i «frie» yrker som jurister, leger og private konsulenter (Bird & Wallace 2004).
3. Problemene med innenlandsk ressursmobilisering er forsterket av at liberaliseringen av utenrikshandelen de siste 20 årene har ført til fall i utviklingslandenes inntekter fra toll. Dette har medført særlige problemer for lavinntektsland. IMF forskning viser at mens rike land har klart å kompensere fallet i tollinntekter med andre inntektskilder, hovedsakelig moms, har de fattigste landene kun klart å erstatte om lag 30 prosent av de tapte tollinntektene gjennom andre skattebaser (Baunsgaard & Keen 2005).
4. Det er vanskelig å samle inn skatter i fattige landbruksbaserte økonomier. Skattebasene er ofte små og oppkrevingskostnadene høye; folks inntekter er sesongbaserte og ustabile (Fjeldstad & Semboja 2001; Bernstein & Lü 2008). Mens personlig inntektsskatter genererer rundt 7 prosent av BNP i utviklede land – og blir betalt av omlag 45 prosent av befolkningen, er det tilsvarende tallet for utviklingsland kun 2 prosent av BNP – betalt av mindre enn 5 prosent av befolkningen (Bird & Zolt 2005).
5. Uformell sektor, eller den uregistrerte delen av økonomien, er stor, særlig i byene, noe som vanskeliggjør skatteoppkrevingen (se tabell 2.1)
6. Fattige land mangler ofte ressurser og kapasitet til å bygge effektive skatteoppkrevingssystemer. Gitt knappe administrative ressurser, er det rasjonelt for skatteoppkreverne å konsentrere sin innsats om et relativt lite antall tilgjengelige skattebetalere som har betalingssevne,

Tabell 2.1 Uformell sektor (uregistrert) som prosentandel av BNP (2000)

Region	Verdiskaping i % av offisielt BNP
Afrika	41
Sentral og Sør-Amerika	41
Asia	29
Post-kommunistiske overgangsøkonomier	35
Europeiske OECD-land	18
Nord-Amerika og OECD-land som grenser til Stillehavet	13.5

Kilde: FIAS (2009) basert på Verdensbanken (2007)



Tabell 2.2 Konsentrasjon av skatteoppkreving i utvalgte land (2000)

	Antall store skattebetalere	% av totalt antall skattebetalere	% av skatteinntektene
Argentina	3 665	0,1	49,1
Benin	812	1,0	90,0
Bulgaria	842	0,1	51,4
Ungarn	369	0,1	42,1
Kenya	600	0,4	61,0
Peru	2 430	0,9	64,9
Filippinene	833	0,2	36,0

Kilde: Bodin (2003), referert til i FIAS (2009)

men ikke politiske kontakter som kan «beskytte» dem mot beskatning (Dasgupta & Mookherjee 1998; Svensson 2003).

7. I mange utviklingsland bidrar kun noen hundre eller kanskje noen få tusen skattebetalere med storparten av skatteinntektene (se tabell 2.2). I Bangladesh, for eksempel, er mindre enn 1 prosent av befolkningen registrert som skattebetalere, og 4 prosent av disse (dvs. mindre enn 0.4 prosent av befolkningen) betaler 40 prosent av skattene, mens 50 prosent av skattebetalerne (mindre enn 0.5 prosent av befolkningen) betaler mindre enn 1 prosent av skattene (Sarker & Kitamura 2006). I Tanzania, med en befolkning på over 40 millioner mennesker, bidrar 286 bedrifter med om lag 70 prosent av de innenlandske skatteinntektene (Fjeldstad & Moore 2008). Ifølge Baer (2002) står 0.4 prosent av skattebetalerne i Kenya og Colombia for henholdsvis 61 prosent og 57 prosent av den totale innenlandske skatteinntekten.
8. De senere årene har mange utviklingsland i større grad en tidligere kunnet finansiere sine utgifter fra andre kilder enn beskatning, blant annet gjennom kommersielle lån, inntekter fra olje- og mineral ressurser og utenlandsk bistand. En rekke studier viser at omfattende bistand kan ha negative effekt på mottakerlandenes insentiver til å generere inntekter gjennom egne ressurser (Bräutigam & Knack 2004; Remmer 2004). Forskning i regi av Verdensbanken finner at bistand til afrikanske land reduserer skatteinntektene med gjennomsnittlig 10 prosent (Devarajan, Rajcoomer & Swaroop 1999).<sup>2</sup>
9. Kapitalflukt og skatteparadis bidrar til å sementere eksisterende skattestrukturer i utviklingsland. I mange land, særlig i Afrika sør for Sahara og Latin Amerika, er kapitalflukt fulgt

av økt opplåning utenlands. Opplåningen blir altså ikke brukt til å finansiere investeringer eller konsum, men til å finansiere selve kapitalflukten (Rodríguez 1987; Boyce & Ndikumana 2005). Den påfølgende gjeldsbyrden vil sannsynligvis skade de fattige mest da offentlige utgifter til sosiale sektorer og investeringer i infrastruktur må kuttes for å betjene gjelden. Det går også ut over institusjonsbygging i offentlig sektor gjennom fallende reallønnsnivå og økende korrupsjon.

10. Kapitalflukt er et globalt fenomen, men det er store regionale forskjeller mellom utviklingsland (se tabell 2.3).
11. Collier et al (2004) estimerer at kapitalflukt som andel av privat formue, var omlag to ganger større i Latin-Amerika sammenlignet med Øst-Asia på 1980- og 1990-tallet. For Afrika sør for Sahara, dvs. i den regionen der kapital er knappst, var kapitalflukten som andel av privat formue gjennomsnittlig seks ganger høyere enn i Øst-Asia på 1980-tallet og over ti ganger høyere på 1990-tallet.<sup>3</sup> Det er sannsynlig at kapitalflukt både har forårsaket og er forårsaket av lavere økonomisk vekst, makroøkonomisk ustabilitet, og politisk ustabilitet i Latin-Amerika og Afrika sør for Sahara. Men uansett hvilke mekanismer som har virket, har kapitalflukt fra disse regionene trolig bidratt sterkt til å svekke skattebasen, og dermed de innen-

<sup>2</sup> Disse studiene vektlegger to aspekter ved bistandsavhengighet: (1) bistand fører til at myndighetene får mer finansiell autonomi fra borgerne siden langvarig avhengighet av eksterne ressurser ikke krever dialog eller "forhandlinger" med skattebetalerne, eller oppbygging av skatteadministrativ kapasitet; (2) bistandssystemet, med mange ukoordinerte donorer og uavhengige prosjektadministrasjonsheter, kan bidra til å overbelaste allerede svake statlige institusjoner.

<sup>3</sup> Det er også store variasjoner innen hver region som disse estimatene ikke reflekterer.

Tabell 2.3 Kapitalflukt som andel av privat formue i Latin-Amerika og Øst-Asia

	(prosent)			
	1980-9 (a)	1990-8 (a)	1980-9 (b)	1990-8 (b)
Sub-Sahara Afrika	27.6%	30.1	27.4	30.3
Latin Amerika & Karibien	8.5%	9.0	7.5	7.9
Øst-Asia og Stillehavsregionen	4.5	5.0	2.0	2.7

Note: (a) alle observasjoner; (b) kun fulle datapunkt

Kilde: Collier et al. (2004, Table 1A, p.22)

landske ressurser som er disponible til å finansiere offentlig institusjonsbygging, sosiale tjenester og investeringer i infrastruktur. Kapitalflukt kan også ha svekket den politisk elitens interesse for lokal økonomisk vekst og utvikling.

### 3 Skatt og styresett

Den politiske betydningen av skattlegging går langt utover det å skaffe inntekter til å finansiere offentlig sektor, investeringer og grunnleggende behov for borgerne. Historisk har statsbygging vært nært koblet til utviklingen av skattesystemet (Tilly 1992; Webber & Wildavsky 1986).<sup>4</sup> Skattesystemet har imidlertid ikke bare bidratt til å etablere stater, men også til å fremme statens legitimitet og styrke demokratiet, og til å skape økonomisk velferd for brede lag av befolkningen.<sup>5</sup> Begrepet 'fiskal sosial kontrakt' er sentralt for å forklare utviklingen av representative stater og demokratier i vestlige land. Erfaringer fra Vest-Europa og Nord-Amerika viser at skattlegging har bidratt til mer representative og ansvarlige myndigheter ved å fremme dialog mellom stat og samfunn om beskatning. Mobilisering av interessegrupper (næringslivsorganisasjoner, fagforeninger, og konsumentorganisasjoner) om støtte til, motstand mot og forslag til skattereformer, har vært sentralt i denne sammenhengen. Oppbyg-

gingen av en effektiv skatteadministrasjon stimulerte også til institusjonsbygging i andre deler av offentlig sektor. Systemer for rekruttering, kompetansebygging og ledelse av skatteadministrasjonen har vært modeller for utvikling av andre deler av offentlig forvaltning (Bräutigam et al 2008).

Selv om land i Øst-Asia fulgte en annen utviklingsvei en vestlige land, var skattesystemet en viktig komponent i utviklingsstrategien i denne regionen også. I Sør-Korea og Taiwan bidro skattlegging til å understøtte en utviklingsfremmende økonomisk politikk og offentlig institusjonsbygging generelt (Shafer 1997). Skattesystemet i Taiwan krevde at myndighetene måtte utvikle omfattende databaser for et vidt spekter av bedrifter og hushold. Dette bidro i stor grad til å begrense utviklingen av uformell sektor som kjennetegner mange andre utviklingsland. På 1950-tallet fokuserte myndighetene i Sør-Korea sterkt på å utvikle skattesystemet, særlig person- og bedriftsbeskatningen (34 prosent av skatteinntektene kom fra direkte skatter). Dette la grunnlag for et bredt basert skattesystem under regimet til President Park på 1960-tallet. Senere var dette fundamentet for utviklingen av statlige informasjonssystemer og databaser som muliggjorde at myndighetene kunne målrette statlige kreditter, subsidier og andre intervensjonstiltak mot enkeltbedrifter i industrialiseringsprosessen. I Latin-Amerika og Afrika, kan Costa Rica og Mauritius vise til lignende erfaringer: skattesystemet var en nøkkelfaktor for utviklingen av en ansvarlig og fungerende stat. Når staten er avhengig av skatteinntekter fra brede lag av befolkningen og næringslivet, har myndighetene insentiver til å utvide sin tilstedeværelse også i rurale og perifere områder. Dette forutsetter imidlertid at staten utvikler et institusjonelt apparat for befolknings- og bedriftsregistrering, og en effektiv skatteadministrasjon.

I dette perspektivet er utfordringene for fattige land ikke nødvendigvis å skatte mer, men å beskatte en større del av befolkningen og næringsli-

<sup>4</sup> Kolonistene i Nord-Amerika på 1700-tallet formulerte dette i sin berømte protest mot den britiske kolonimakten som "no taxation without representation".

<sup>5</sup> Bygging av en legitim stat forutsetter fiskal kapasitet. Demokratiske valg sikrer ikke nødvendigvis statlig legitimitet. Det gjør heller ikke bistandsprosjekter som har som formål å fylle akutte behov. Legitimitet oppnås i hovedsak ved at myndighetene leverer tjenester som befolkningen ønsker og har behov for. Gjennom valg kan borgerne gi uttrykk for hva de ønsker og prioriterer, men for å oppfylle disse behovene kreves statlig kapasitet til å generere og bruke offentlige ressurser effektivt.

vet. Dette er ikke enkelt av ulike grunner, inkludert økonomisk struktur og historie. Uformell sektor er ofte omfattende og vanskelig å beskatte. En annen viktig utfordring er å unngå skatter som skattebetalerne generelt betrakter som urettferdige og som krever utstrakt grad av tvang for å kreve inn (for eksempel hodeskatter). Slike skatter har vært vanlige i mange fattige land og er kjenne-tegnet ved lav innkrevingsandel og kostbar skatteoppkreving. De har også blokkert for utviklingen av en fiskal sosial kontrakt. De senere årene har det imidlertid blitt investert betydelige ressurser i å forbedre skatteadministrasjonens holdninger og adferd overfor skattebetalerne (Fjeldstad & Moore 2009). Erfaringer fra en rekke land viser også at skattebetalernes adferd kan endres ved å reformere skattesystemet. I noen land har dette ført til en mer positiv holdning blant befolkningen til skattesystemet og mobilisering av interessegrupper som krever bedre offentlige tjenester. For eksempel, myndighetene i Ghana, Tanzania og Uganda har alle skapt økt fiskalt rom gjennom høyere innenlandsk inntektsmobilisering i løpet av perioden 2000-2006 (Gupta & Tareq 2008: 45).

I mange fattige land har imidlertid myndighetene ikke insentiver til inngå noen dialog og forhandle med organiserte grupper av befolkningen. Dette er en av hovedforklaringene bak dårlig styreset. Et komplekst sett av historiske faktorer, inkludert statsdannelse gjennom kolonialisering, har medført at den økonomiske og politiske makten ofte er konsentrert til liten elite. Denne eliten betaler generelt ikke skatt og er relativt uberørt av organiserte samfunnsinteresser. Staten er mektig overfor borgerne – og står heller ikke til ansvar overfor dem, men den er svak i forhold til kapasitet til å implementere politikk. Både vilje og evne til samfunnsbygging mangler hos eliten. Elitenes behov for å forhandle med organiserte innenlandske interessegrupper svekkes ytterligere av den globale konteksten, der den politiske eliten har tilgang på enorme inntekter fra andre kilder enn skattlegging av borgerne, særlig inntekter fra naturressurser (Leite & Weidmann 1999; Christian Aid 2008) og organisert kriminalitet (Bayart et al 1999; Chabal & Daloz 1999). Utviklingsland som får storparten av sine inntekter fra andre kilder enn beskatning av borgerne, for eksempel fra naturressurser som olje og mineraler, er generelt kjennetegnet ved vanstyre og dårlige offentlige institusjoner (Ross 2001). Blant de få unntakene er Botswana og Malaysia. Vanstyre er ofte korrelert med at staten ikke avhenger av inntekter fra skattlegging av borgere og næringsliv. Tilgang på om-

fattende utenlandsk bistand kan også bidra til å frakoble staten fra borgerne, og redusere behovet for skattereformer (Bräutigam & Knack 2004).

## 4 Konklusjon

Utvikling av effektive skattesystemer er en stor utfordring for mange land. Samlet skatteinngang er generelt lav og skatteunndragelse er omfattende. Skattebasene er ofte svært smale, der kun et fåtall bedrifter bidrar med storparten av skatteinntektene. Uformell sektor er stor og voksende. Kapitalflukt og skatteparadiser bidrar ytterligere til å underminere skattebasen. Beskatning av internasjonale forretningstransaksjoner er blitt stadig mer komplisert å håndtere for lokale skatteadministrasjoner med begrensede ressurser til å engasjere nødvendig ekspertise. Det anslås at disse kapitalstrømmene ut fra Afrika representerer 7.6 prosent samlet BNP for det afrikanske kontinentet. Dette innebærer at afrikanske land samlet er netto kreditorer overfor donorlandene.

Diskusjon om skattenes betydning for statsbygging har inntil nylig nærmest vært fraværende i utviklingsdebatten.<sup>6</sup> Dette er imidlertid i ferd med å endres. Skatt og skattespørsmål er nå blitt et sentralt – om ikke det sentrale – tema i utviklingsdebatten – også i utviklingsland. I august 2008, for eksempel, møttes skatteadministratører, finansministre og politikere fra 39 afrikanske land i Pretoria, sammen med representanter fra OECD, Verdensbanken, IMF, og flere bilaterale bistandsorganisasjoner.<sup>7</sup> «Pretoria-kommunikéet» konkluderer med at mer effektive skattesystemer er sentralt for en bærekraftig utvikling ved å:

- mobilisere den innenlandske skattebasen som sentral mekanisme for at utviklingsland skal kunne frigjøre seg fra bistandsavhengighet og avhengighet av inntekter fra en eller få naturressurser;
- Bidra til å styrke statens legitimitet ved å ansvarliggjøre myndighetene overfor skattebe-

<sup>6</sup> På 1960-tallet, i en periode da en rekke land ble selvstendige fra kolonimaktene, var det mange økonomer som argumenterte for at utviklingsland skulle prioritere å bygge opp effektive skattesystemer. I 1963 skrev økonomen Nicolas Kaldor en artikkel i tidsskriftet *Foreign Affairs* med tittelen "Will Underdeveloped Countries Learn to Tax?" Kaldor fokuserte på koblingen mellom statens kapasitet og beskatning (side 417): "No underdeveloped country has the manpower resources or the money to create a high-grade civil service overnight. But it is not sufficiently recognized that the revenue service is the 'point of entry'; if they concentrated on this, they would secure the means for the rest."

<sup>7</sup> Se <http://www.oecd.org/dataoecd/1/33/41227692.pdf>

- talerne i landet, gjennom effektiv statsadministrasjon og god offentlig finansforvaltning; og
- oppnå en mer rettferdig deling av nytte og kostnader av globaliseringsprosessene.

Statens effektivitet og ansvarlighet overfor borgerne har nær sammenheng med måten staten blir finansiert på. Det har betydning om staten skattlegger borgerne framfor at den lever av oljeinntekter og utenlandsk bistand, og det har betydning hvordan skattleggingen foregår. Beskatning stimulerer borgenes krav om demokratisk deltakelse i politiske beslutningsprosesser, og er et viktig instrument for å ansvarliggjøre politikerne. Et effektivt skattesystem er en av grunnpilarene for statsbygging.

### Referanser

- Baer, K. 2002. 'Improving large taxpayer compliance: a review of country experience.' Occasional Paper 215. International Monetary Fund.
- Baunsgaard, T. & M. Keen. 2005. 'Tax revenue and (or?) trade liberalization.' IMF Working Paper WP/05/112 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05112>
- Bayart, J.-F., S. Ellis & B. Hibou (1999): *The criminalization of the state in Africa*. Oxford: James Currey Press for the International African Institute.
- Bernstein, T. & X. Lü. 2008. 'Taxation and coercion in rural China.' Kapittel 4 i Bräutigam, D., O.-H. Fjeldstad & M. Moore (red). 2008. *Taxation and state building developing countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bird, R.M. & S. Wallace. 2004. 'Is it really so hard to tax the hard-to-tax? The context and role of presumptive taxes.' I J. Alm, J. Martinez-Vazquez & S. Wallace (red.) *Taxing the Hard-to-Tax: Lessons from Theory and Practice*. Amsterdam: North-Holland.
- Bird, R.M. & E.M. Zolt. 2005. 'Redistribution via taxation: the limited role of the personal income tax in developing countries.' *UCLA Law Review*, 52 (6): 1627-95.
- Bodin, J.-P. 2003. *Harvard Tax Program LTU Case studies*.
- Boyce, J. & L. Ndikumana. 2005. 'Africa's Debt: Who Owes Whom', in Espstein, G.A. (ed.) *Capital Flight and Capital Controls in Developing Countries*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bräutigam, D., O.-H. Fjeldstad & M. Moore (red). 2008. *Taxation and state building developing countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bräutigam, D. & S. Knack. 2004. 'Aid dependence and governance in Africa.' *Economic Development and Cultural Change* v. n. (januar).
- Chabal, P. and J.-P. Daloz (1999): *Africa Works. Disorder as Political Instrument*. Oxford: James Currey for the International African Institute.
- Chand, S.K. & K.O. Moene. 1999. 'Controlling fiscal corruption.' *World Development*, 27, 7: 1129-40.
- Christian Aid. 2008. 'Death and taxes. The true toll of tax dodging.' Rapport fra Christian Aid (mai).
- Collier, P., A. Hoeffler & C. Pattillo. 2004. 'Africa's exodus: capital flight and brain drain as portfolio decisions.' *Journal of African Economies*, Vol. 13 Supplement 2.
- Dasgupta, A., & Mookherjee, D. 1998. *Incentive and institutional reform in tax enforcement: An analysis of developing country experience*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Devarajan, S., A. S. Rajkumar & V. Swaroop. 1999. 'What does aid to Africa finance?' *Development Research Group, The World Bank*.
- FIAS. 2009. *Taxation as state-building. Reforming tax systems for political stability and sustainable economic growth: a practitioner's guide*. FIAS/The World Bank Group in collaboration with DFID (kommer i mars 2009).
- Fjeldstad, O.-H. 2006. 'Corruption in tax administration: lessons from institutional reforms in Uganda.' Kapittel i S. Rose-Ackerman, ed. *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham, UK/Northampton MA, USA: Edward Elgar, 484-511.
- Fjeldstad, O.-H. & M. Moore. 2009. 'Revenue authorities and state authority in Sub-Saharan Africa.' *Journal of Modern African Studies*, Vol. 47(1): 1-18.
- Fjeldstad, O.-H. & B. Tungodden. 2003. 'Fiscal corruption: a vice or a virtue?' *World Development*, 31(8): 1459-67.
- Fjeldstad, O.-H. & J. Semboja 2001. 'Why people pay taxes. The case of the development levy in Tanzania.' *World Development* 29(12): 2059-2074.
- Fox, W. & T. Gurley. 2005. 'An exploration of tax patterns around the world.' *Tax Notes International*, February 28.
- Gupta, S. & S. Tareq. 2008. 'Mobilizing revenue.' *Finance & Development*, Vol. 45(3): 44-47.

- IMF 2005. Monetary and fiscal policy design issues in low-income countries. Washington DC: IMF.
- Kaldor, N. 1963. 'Will underdeveloped countries learn to tax?' *Foreign Affairs*, Vol. 41: 410-19.
- Keen, M. & M. Mansour. 2008. 'Revenue mobilization in sub-Saharan Africa: key challenges from globalization.' Paper presented at the conference Globalization and revenue mobilization. Abuja, Nigeria (februar).
- Leite, C. & J. Weidmann (1999). 'Does mother nature corrupt? Natural resources, corruption, and economic growth.' *International Monetary Fund Working Paper 99/85* (July).
- Lieberman, Evan S. 2003. *Race and regionalism in the politics of taxation in Brazil and South Africa*. Cambridge University Press.
- Mookherjee, D. 1997. Incentive reforms in developing country bureaucracies. Lessons from tax administration. Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C.: The World Bank.
- Moore, M. 2004. 'Revenues, state formation, and the quality of governance in developing countries.' *International Political Science Review* 25 (3): 217-319.
- OECD. 2008. *Governance, taxation and accountability: issues and practice*. GOVNET, OECD-DAC. Paris.
- OECD. 2007. *Revenue statistics 1965-2006*. 2007 edition. Tabell A, s. 19. OECD, Paris.
- Remmer, K. 2004. 'Does foreign aid promote the expansion of government?' *American Journal of Political Science*, 48: 77-92.
- Rodríguez, M. 1987. 'Consequences of capital flight for Latin American debtor countries.' I D. Lessard & J. Williamson (red.). *Capital flight and third world debt*. Washington, D.C.: Institute of International Economics.
- Ross, M. 2001. 'Does oil hinder democracy?' *World Politics*, 53 (3).
- Rothstein, B. 2000. 'Trust, social dilemmas and collective memories', *Journal of Theoretical Politics* 12, 4: 477-501.
- Sarker, T. & Kitamura, Y. 2006. *Technical assistance in fiscal policy and tax administration in developing countries: the state of nature in Bangladesh*. Keio University, Tokyo.
- Shafer, M. 1997. 'The political economy of sectors and sectoral change: Korea then and now.' I S. Maxfield & B. R. Schneider (red.) *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Stotsky, J.G. & A. WoldeMariam. 1997. 'Tax effort in Sub-Saharan Africa.' *IMF Working Paper 97/107*, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Svensson, J. 2003. 'Who must pay bribes and how much?' *Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 207-30.
- Tilly, C. 1992. *Coercion, capital and European states, AD 990-1992*. Cambridge M.A.: Blackwell.
- Webber, C. & A. Wildavsky. 1986. *A history of taxation and expenditure in the Western World*. New York: Simon and Schuster.
-

### Vedlegg 3

## Kunnskapsstatus for hva økonomisk forskning har avdekket om flernasjonale selskapers internprising i Norge

av Ragnhild Balsvik, Sissel Jensen, Jarle Møen og Julia Tropina, Norges handelshøyskole, 11.5.2009

- *Det er foretatt lite empirisk forskning på flernasjonale selskaper og skatt i Norge. Flernasjonale selskaper har insentiv til å flytte overskudd ut av Norge til lavskatteland og inn til Norge fra høyskatteland. Vi anslår at nettostrømmen går ut av Norge, og at provenytapet kan være i størrelsesorden 30 prosent av det potensielle skatteprovenyet fra utenlandske flernasjonale foretak. Dette estimatet er svært usikkert, og forskningsinnsatsen på feltet bør økes.*

### Innledning

Allerede rundt årtusensskiftet utgjorde handel innenfor flernasjonale selskaper 60 prosent av verdenshandelen, og blant de 100 største økonomiske enhetene i verden var det i 2005 54 land og 47 selskaper. Ved å manipulere prisene på selskapsinterne transaksjoner kan flernasjonale selskaper flytte overskudd fra høyskatteland til lavskatteland. Slik overskuddsflytting kan ha stor innflytelse på selskapskattebasen til vertslandene. I Norge kommer omkring 10-15 prosent av bedriftsskattebasen fra utenlandske foretak og omkring 20 prosent fra norske selskaper med datterselskaper i utlandet. Dette vedlegget oppsummerer kort den kunnskapen akademisk forskning har frembrakt om hvor stort problem flernasjonale selskapers internprising representerer for norske skattemyndigheter. Vedlegget er basert på en større rapport vi har utarbeidet på oppdrag fra Kapitalfluktutvalget og NORAD (Balsvik, Jensen, Møen og Tropina 2009).

Det trengs ingen empirisk analyse for å slå fast at flernasjonale selskaper manipulerer internprisene for å redusere sin samlede skattebyrde. En rekke tilfeller er avslørt av ligningsmyndighetene og omtalt i avisartikler både nasjonalt og internasjonalt. Et annet vitnesbyrd om problemstillingen finner man i økonomisk faglitteratur. Lærebøker i internasjonal finans vil typisk drøfte internprising inngående og etterlater ingen tvil om at skatte- og

avgiftsproblematikk står sentralt. Slike kilder kan imidlertid ikke fortelle oss hvor mye overskudd som unndras beskatning.

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

Det er svært få tidligere empiriske studier på norske data. Litteraturen består av en vitenskapelig artikkel av Langli og Saudagaran i *European Accounting Review* i 2004 og noen få masteroppgaver. Det sentrale spørsmålet i disse studiene er om flernasjonale selskaper rapporterer lavere skattbart overskudd i Norge enn andre selskaper – alt annet likt. I Balsvik et al. (2009) oppdaterer og utvider vi Langli og Saudagarans analyse langs flere dimensjoner. Langli og Saudagaran analyserte forskjellen i profitabilitet mellom norske og utenlandske foretak med utgangspunkt i regnskapsstatistikk fra midten av 1990-tallet. Vi har ni nye årganger med regnskapsstatistikk tilgjengelig, og vi bruker moderne paneldatateknikker. Videre skiller vi ut norske flernasjonale foretak som en egen gruppe og inkluderer flere næringer. I en nyskapende komplementær analyse tester vi en modell av Jensen og Schjelderup (2009) for hvordan aggregerte vare- og tjenestestrømmer mellom utenlandske datterselskaper og deres norske morselskaper varierer med skattedifferansen mot Norge når selskapene driver skattemotivert internprising.

Internasjonal forskning på internprising og skatteunndragelse er i hovedsak gjort på store selskaper og i land med høye bedriftsskattesatser som USA og Tyskland. Analyser av norske data er interessante fordi Norge ikke har spesielt høye

skattesatser for bedrifter og fordi vi har en næringsstruktur med mange små selskaper. Det er derfor uklart i hvilken grad resultater i den internasjonale litteraturen er relevante for Norge – eller for utviklingsland som langs disse dimensjonene ligner mer på Norge enn på USA og Tyskland. A priori er det ikke klart om det foregår netto overskuddsflytting til Norge eller fra Norge.

### Data

Analysene i Balsvik et al. baserer seg på en kobling av tre ulike databaser for årene 1992-2005:

- Årsregnskap for alle norske foretak som er rapporteringspliktige til Brønnøysundregisteret
- SIFON-registeret til Statistisk sentralbyrå som inneholder en oversikt over direkte og indirekte utenlandske eierandeler i norskregistrerte foretak
- Utenlandsoppgaver fra Skattedirektoratet som gir en oversikt over norskregistrerte foretak sin virksomhet i utlandet

Framtidig forskning på flernasjonale selskaper vil ha mye å vinne på at datagrunnlaget forbedres.

For det første er klassifiseringen av norske foretak i norske nasjonale og flernasjonale foretak i vår analyse ikke komplett. Blant de norske foretakene uten eierandeler i utlandet vil det finnes datterselskaper av norske flernasjonale foretak. For å identifisere disse som deler av flernasjonale selskaper er vi avhengig av å kjenne den fulle konsernstrukturen til alle norske foretak, men historisk informasjon om konsernstrukturen til norske selskaper er ikke lett tilgjengelig. Dette er noe det bør jobbes videre med å kartlegge.

For det andre kjenner vi ikke konsernstrukturen til de konsernene som de utenlandske foretakene i Norge er en del av. Når vi ikke kjenner hvilke land disse konsernene har aktivitet i, kjenner vi ikke deres insentiv til å drive overskuddsflytting ut av de norske datterselskapene. Vi har heller ingen informasjon om transaksjoner mellom norske utenlandske foretak og andre utenlandske foretak i samme konsern som ikke er datterselskaper eid fra Norge. Utvidet oppgaveplikt knyttet til transaksjoner med nærstående selskaper slik det er foreslått i Ot.prp. nr. 62, 2006 – 2007, Om lov om endringer i skattelovgivningen (internprising), vil avhjelpe dette.

For det tredje inneholder ikke norske tolldata informasjon om hvorvidt handelen som registreres er med et beslektet selskap. Amerikanske selskaper må opplyse om dette ved deklarasjon av

import og eksport. Dette skyldes at amerikanske myndigheter gjennom en årrekke har vært opp tatt av internprisingsproblematikk. En slik enkel forbedring av det norske datagrunnlaget ville muliggjort direkte prissammenligninger og sikkert også vært til hjelp i Skatteetatens kontrollarbeid.

### Tilstedeværelse og økonomisk betydning av flernasjonale selskaper i Norge

Tallet på foretak i Norge med utenlandske majoritetseiere har økt jevnt fra noe over 2000 i 1993 til nesten 5000 i 2005. Legger vi til foretak med indirekte utenlandske eierandeler på over 50 prosent var det over 7000 foretak med utenlandske majoritetseiere i 2005. Vi finner flest utenlandske flernasjonale foretak innen varehandel. Omlag 35 prosent av de utenlandske foretakene befinner seg i denne bransjen. Nesten 20 prosent av de utenlandske foretakene er i den kunnskapsintensive delen av tjenestebansjen og nær 15 prosent innenfor industri, bygg- og anleggsvirksomhet.

I 2005 var det 1200 foretak i Norge med direkte utenlandsinvesteringer. Disse hadde til sammen 4800 bedrifter i utlandet. Verdien av investeringene var omkring 600 milliarder kroner. De ti norske foretakene som har mest investert kapital i utlandet stod i 2005 for så mye som 52 prosent av de totale investeringene. Denne andelen var over 70 prosent i årene 1990 til 1998. Det tyder på at den sterke økningen i antall foretak som registreres med investeringer i utlandet fra 1998 til 2001 drives av en rekke mindre engasjementer. Det er uklart om økningen fra 1998 til 2001 er reell eller primært skyldes at arbeidet med utenlandsoppgaven ble overført fra Norges Bank til SSB i 1998, og at registreringen av eierinteresser i utlandet ble noe utvidet i den forbindelse. Industrien står for den største andelen av norske foretak med eierinteresser i utlandet i 2005. Drøyt 26 prosent av de norske foretakene med eierinteresser i utlandet er industribedrifter.

Omlag to tredjedeler av de norske bedriftene i utlandet er lokalisert i OECD-området, men tallet på investeringer i Asia og Øst-Europa har økt siden 1997. Basert på landinformasjonen i utenlandsoppgaven ser det ikke ut til at norske foretak spesielt ofte oppretter datterselskaper i skatteparadis, men det kan være en betydelig underregistrering av slike selskaper. Det var registrert 138 bedrifter i skatteparadis i 2005. Skipsfartsnæringen eide over 40 prosent av de bedriftene som var lokalisert i skatteparadis i perioden 1990 til 2005.

Opptellingen av antall foretak i Norge som er del av flernasjonale selskaper viser tydelig at det har vært en økning av flernasjonal tilstedeværelse, og dermed økt globalisering, i norsk økonomi. Betydningen av utenlandske flernasjonale foretak målt ved deres andel av samlede driftsinntekter, lønnskostnader og egenkapital har økt fra omlag 10 prosent i 1992 til et sted mellom 20 og 30 prosent i 2005. I motsetning til utenlandske flernasjonale foretak har norske flernasjonale foretak hatt en svakt synkende andel av aktiviteten i norsk økonomi i denne perioden. Aktiviteten i de norske flernasjonale selskapene er konsentrert i få og store selskaper.

Vi finner at foretak som er del av norske eller utenlandske flernasjonale selskaper har 10 til 15 prosentpoeng høyere sannsynlighet for ikke å være i skatteposisjon enn rent norske foretak i samme bransje og med sammenlignbar størrelse og gjeldsgrad.

### **Flernasjonale selskapers utflytting av overskudd fra Norge til lavskatteland**

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

Forskere har sjelden tilgang til egnede prisdata. Størstedelen av litteraturen om internprising benytter derfor «indirekte» metoder. Siden poenget med å manipulere internprisene er å påvirke det skattbare overskuddet, er den vanligste framgangsmåten å sammenligne overskuddet til nasjonale og flernasjonale selskaper ved hjelp av regresjonsanalyse. En fordel med den indirekte metoden er at den kan fange opp effekter av manipulerede internpriser på svært selskapsespesifikke varer og tjenester som halvfabrikata, royalties og hovedkontorfunksjoner. Problemet med internpriser er spesielt stort for slike varer og tjenester, nettopp fordi direkte prissammenligninger ikke er mulig.

En hovedinnvending mot den indirekte metoden er at man aldri kan «bevise» at de observerte forskjellene skyldes manipulerede internpriser. I

prinsippet kan det være andre, uobserverbare karakteristika ved flernasjonale foretak som ligger bak den observerte forskjellen. Mistanken om manipulerede internpriser styrker seg imidlertid om man finner at forskjellen mellom ulike typer selskaper varierer med hvor lett eller vanskelig det er å kontrollere internprisene deres og hvor store eller små forskjeller i skatt de står overfor.

Langli og Saudagaran (2004) sammenligner profitabiliteten til norskeide og utenlandskeide selskaper innenfor industri og varehandel i årene 1993 til 1996. De finner at utenlandskeide foretak har 2,6 prosentpoeng lavere profittmargin enn norskeide foretak. Dette er konsistent med at utenlandskeide foretak netto flytter overskudd ut av Norge. Langli og Saudagaran viser således at overskuddsflytting ikke er et problem som begrenser seg til store foretak og foretak i land med spesielt høy bedriftsbeskatning.

All erfaring tilsier imidlertid at det eksisterer nokså varige forskjeller i profitabilitet mellom foretak knyttet til uobserverbare karakteristika. Slike effekter kan eksempelvis skyldes teknologi, markedsrett, kvaliteten på ledelsen, beliggenhet eller avvik mellom sann og bokført kapital. Vi kan ikke se bort fra at slike uobserverbare forskjeller er korrelert med utenlandsk eierskap. Tvert i mot tilsier økonomisk teori at utenlandskeide selskaper – eller i alle fall deres morselskaper – vil ha bedre kvalitet på ledelsen og bedre teknologi. Dette kan føre til at tidligere studier som sammenligner profitabilitet har feilvurdert omfanget av overskuddsflyttingen.

Problemet med faste, uobserverbare effekter kan i prinsippet løses ved å benytte metoder som sammenligner endringen i profitabilitet for de som blir oppkjøpt (evt. hjemkjøpt) med endringen i profitabilitet for de som ikke skifter eierskap og dermed ikke har fått noen endring i muligheten for å drive overskuddsflytting. Slike metoder vil imidlertid underestimere graden av overskuddsflytting dersom noen selskaper er feilklassifiserte. Da blander vi sammen foretak som har mulighet for å flytte overskudd med foretak som ikke har det. En annen mulig feilkilde er at «sjokk» i profitabiliteten systematisk påvirker sannsynligheten for at foretak handles mellom norske og utenlandske eiere. Dersom utenlandske eiere tenderer mot å kjøpe opp foretak som går dårlig for å restrukturere dem, vil vi overestimere graden av overskuddsflytting ut av Norge, og dersom utenlandske eiere tenderer til å kjøpe opp vekstselskaper, vil vi underestimere graden av overskuddsflytting ut av Norge. Tidligere funn indikerer at



utenlandske overtagelser i Norge oftest er rettet mot vekstforetak.

En analyse av overskuddsflytting basert på å sammenligne profitabiliteten til flernasjonale selskaper i Norge med profitabiliteten til tilsvarende norske nasjonale selskaper

Hovedanalysen i Balsvik et al. tar eksplisitt utgangspunkt i Langli og Saudagaran (2004) fordi det er det eneste publiserte arbeidet på norske data og fordi det gjør bruk av en anerkjent metode. På den måten kan vi holde våre resultat opp mot deres som en kvalitets- og rimelighetskontroll.

Utvalget vi bruker inkluderer bare foretak med begrenset ansvar og med mer enn 1 million kroner i balanse. Observasjoner som mangler sentrale variabler eller har sterkt avvikende verdier utelates også. I første del av analysen bruker vi kun foretak innenfor industri og varehandel slik Langli og Saudagaran gjorde. Andelen utenlandskeide foretak er omkring 3,6 prosent i industrien, 1,1 prosent i detaljhandelsnæringen og 15,3 prosent i engroshandelsnæringen. De utenlandskeide foretakene er omtrent fire ganger så store som de norskeide. Vår primære avhengige variabel er profittmarginen målt som resultat før skatt i andel av salget. Resultat før skatt justeres for endringer i utsatte skattekostnader og skattefordeler. Gjennomsnittlig profittmargin er 4,78 prosent for norskeide foretak og 3,10 for utenlandskeide foretak. Den ubetingede forskjellen er således 1,68 – eller 35 prosent.

I regresjonsanalysene kontrollerer vi for alder, størrelse, gjeldsgrad, næring, andel realkapital og regnskapsår. Vi lykkes bare delvis i å replikere Langli og Saudagarans resultater. På årgangene 1993 til 1996 finner vi en betinget forskjell i profittmargin mellom norskeide og utenlandskeide foretak innenfor industri og varehandel på 1,56 prosentpoeng. Det er de utenlandskeide foretakene som er minst profitable. Den tilsvarende differansen hos Langli og Saudagaran er 2,57 prosentpoeng. Kvalitativt stemmer imidlertid de to analysene godt.

Når vi utvider utvalget til alle årene 1993 til 2005 og sammenligner profitabilitet innenfor finklassifiserte næringer, estimerer vi en betinget profitabilitetsforskjell på 2,52 prosentpoeng. Den estimerte forskjellen er ganske stabil fra år til år og det er ingen klar trend i retning større eller mindre forskjell i profitabilitet mellom norskeide og utenlandskeide foretak. Dersom vi kontrollerer for uobserverbare, faste foretaksspesifikke effekter faller estimatet til 1,64 prosentpoeng.

Profitabilitetsforskjellen mellom norskeide og utenlandskeide foretak er større blant små enn blant store foretak. Vi finner også at forskjellen mellom norskeide og utenlandskeide foretak er spesielt stor blant lite profitable foretak. Blant de foretakene som er mest profitable, gitt deres karakteristika, ser utenlandskeide foretak ut til å være noe mer profitable enn norskeide. Den mest åpenbare tolkningen av dette funnet er at skattemyndighetene bør ha spesielt fokus på utenlandskeide foretak som er vesentlig mindre profitable enn forventet. En slik slutning kan imidlertid være forhastet, da disse funnene er basert på estimater som ikke kontrollerer for uobserverbare faste effekter. Foretak med en høy «fast effekt», det vil si foretak som jevnt og trutt er mer profitable enn man ville forvente gitt deres observerte karakteristika, vil ha et sterkt insentiv til å redusere skatten gjennom å manipulere internprisene. De vil også ha lav oppdagelsessannsynlighet siden den resulterende profitten etter manipuleringen av internprisene vil fortone seg som ganske normal. Skattemyndighetene bør derfor også kontrollere transaksjoner i foretak med normal lønnsomhet.

Norskeide flernasjonale foretak er mer profitable enn både utenlandskeide flernasjonale foretak og norskeide foretak uten aktivitet i utlandet. Dette er rimelig. Vi vil forvente at det er de beste nasjonale selskapene som ekspanderer internasjonalt. Ved bruk av fast-effekt estimering analyserer vi endring i profitabilitet når foretak endrer status. Vi finner at det å gå fra å være et norskeid foretak uten aktivitet i utlandet til å etablere datterselskaper ute er forbundet med 1,14 prosentpoeng fall i profittmarginen. Dette er konsistent med en hypotese om at foretak begynner å flytte overskudd ut av Norge når de etablerer datterselskaper i utlandet. Effekten identifiseres av de foretakene som endrer status i løpet av observasjonsperioden. Vi feilklassifiserer trolig en rekke endringer i flernasjonalt status da antall foretak som leverer utenlandsoppgaven varierer påfallende over tid. Som nevnt tidligere vil dette trekke i retning av at vi underestimerer profitabilitetsforskjellen. For foretak som blir kjøpt opp av utenlandske eiere (eller hjemkjøpt) finner vi at profittmarginen er 1,70 prosentpoeng lavere i år hvor foretakene er flernasjonale på grunn av utenlandsk eierskap.

I siste del av vår analyse inkluderer vi alle næringer i privat sektor utenom oljeutvinning og bergverksdrift. Vi ønsker å holde denne næringen utenfor fordi oljeselskapene er vesentlig større enn andre selskaper og er underlagt et spesielt

skatteregime. Vi finner at utenlandske flernasjonale foretak har 3,93 prosentpoeng lavere profittmargin enn norske nasjonale foretak. Når vi kontrollerer for uobserverbare, foretaksspesifikke, faste effekter, faller estimatet til 2,38. Dette er å betrakte som gjennomsnittsverdier for den norske fastlandsøkonomien over det siste tiåret. Ser vi på store enkelt næringer finner vi at resultatet er spesielt tydelig for eiendom og forretningsmessig tjenesteyting. Her er forskjellen i profitabilitet estimert til 7,42 prosentpoeng; 3,93 når vi kontrollerer for faste effekter. Resultatene er også tydelige for bygg- og anlegg og engroshandel. Vi finner at norske flernasjonale foretak har 1,69 prosentpoeng lavere profittmargin enn norske nasjonale foretak når vi kontrollerer for uobserverbare, foretaksspesifikke, faste effekter. Det er altså et gjennomgående trekk at også norskeide foretak blir mindre profitable når de blir flernasjonale.

Hvis vi antar at de estimerte forskjellene i profittmargin mellom norske nasjonale og flernasjonale foretak skyldes manipulering av internpriser, kan vi bruke estimatene våre til å gjøre en kontraktisk analyse og gi et grovt anslag for hva skatteprovenyet kunne blitt med skattemessig korrekte internpriser. Vår beste gjettning er at mellom 25 og 40 prosent av det potensielle skatteprovenyet fra utenlandske flernasjonale foretak i Norge går tapt som følge av overskuddsflytting. For de selskapene som er med i vårt utvalg kan dette dreie seg om 15-25 milliarder kroner per år. Utvalget representerer omkring 90 prosent av omsetningen til alle utenlandske aksjeselskap i Norge utenfor oljeutvinning og bergverksdrift. Til sammenligning har Skatteetaten opplyst at de i fjor avslørte det de mener er triksing med priser og fakturaer mellom nærstående selskap for 6,6 milliarder kroner fordelt på omkring 50 saker.

### **En analyse av overskuddsflytting basert på konserninterne eksport- og importdata**

De analysene vi har oppsummert ovenfor estimerer netto overskuddsflytting. Mange flernasjonale selskaper har datterselskaper spredd ut på mange land, og insentivet til å manipulere internprisene varierer da med forskjellen i skatt mellom Norge og vertslandet. Denne variasjonen går tapt når man analyserer effekten av internprising kun på overskuddet i Norge siden det er aggregert over et foretaks totale engasjement. Det er all grunn til å tro at overskudd både flyttes ut av Norge til land med lavere bedriftsbeskatning og inn til Norge fra land med høyere bedriftsbeskatning.

I siste del av vår rapport analyserer vi effekten av skatteinsentivene direkte på den bokførte verdien av internhandelen. Effekten på selskapenes overskudd må nødvendigvis gå via effekten på verdien av internhandelen, så dette kan betraktes som en noe mer "direkte" tilnærming enn overskuddssammenligning. Analysen bruker data fra utenlandsoppgaven for den aggregerte vare- og tjenestestrømmen mellom norske morselskap og deres utenlandske datterselskaper. Merk at dette datasettet kun involverer et mindretall av de foretakene som ble brukt i overskuddssammenligningene.

Med utgangspunkt i Jensen og Schjelderup (2009) setter vi opp en stilisert modell for handel mellom et morselskap og et datterselskap som er lokalisert i et annet land. Modellen viser at endrede skattesatser vil ha effekt både på pris og kvantum. Vi har data for verdien – pris multiplisert med kvantum – av de varene og tjenestene som morselskaper i Norge handler med sine datterselskaper i utlandet. Fra modellen utleder vi derfor prediksjoner for hva som blir verdien av import og eksport i norske morselskaper – og for nettoeksporten som er eksportverdien minus importverdien. Den teoretiske analysen viser at følgende sammenhenger skal gjelde:

1. Når skatten i Norge er høyest, og skattenivået i forhold til utlandet øker, vil verdien av morselskapets import fra det utenlandske datterselskapet øke. Da øker omfanget av overskuddsflyttingen fra Norge til det utenlandske datterselskapet. Når skattenivået i forhold til utlandet faller, blir effekten motsatt. Effekten på morselskapets importverdi kan ikke bestemmes entydig i tilfeller der skatten i Norge er lavest.
2. Når skatten i Norge er lavest, og skattenivået i forhold til utlandet øker, vil verdien av morselskapets eksport til det utenlandske datterselskapet avta. Da flyttes mindre overskudd til Norge fra det utenlandske datterselskapet. Når skattenivået i forhold til utlandet faller, blir effekten motsatt. Effekten på morselskapets eksportverdi kan ikke bestemmes entydig i tilfeller der skatten i Norge er høyest.
3. Når skattenivået i Norge i forhold til utlandet øker, vil alltid verdien av morselskapets nettoeksport til det utenlandske datterselskapet avta. Hvis skatten i Norge i utgangspunktet er lavest – slik at skatteendringen fører til at skattenivået i de to landene blir mer lik hverandre – vil mindre overskudd flyttes til Norge. Hvis skatten i Norge i utgangspunktet er høyest, vil mer overskudd flyttes ut av Norge.

Vi tester disse sammenhengene på utenlandske datterselskaper av norskregistrerte foretak innenfor OECD-området. Regresjonsanalyser der eksport-, import- og nettoeksportverdier fra utenlandsoppgaven forsøkes forklart med skattedifferansen mellom Norge og de respektive vertslandene gir støtte til hypotese 2 og 3. Hypotese 1 om effekten av skattedifferanser på overskuddsflytting ut av Norge gjennom manipulering av de norske morselskapenes bokførte importverdier, finner ikke støtte. Dette kan skyldes at prediksjonen her gjelder tilfeller der skatten i Norge er høyere enn i vertslandet, og det er ikke så mange vertsland i OECD-området hvor dette er tilfelle. Det kan også være problemstillinger rundt produksjonsutsetting som modellen ikke fanger opp.

Avslutningsvis gjør vi noen beregninger som illustrerer størrelsesordenen på de estimerte effektene. Vi finner at dersom skattesatsen i Norge øker fra 28 til 30 prosent, vil verdien av eksporten fra Norge til utenlandske datterselskaper i land med høyere skatt enn Norge reduseres med 7 til 14 prosent. Importen til Norge fra utenlandske datterselskaper i land med lavere skatt enn Norge vil øke med 1 til 2 prosent. Asymmetrien mellom effekten på import- og eksportverdi kommer først og fremst av at det er flest mor/datter-forhold i utvalget hvor vertslandet har høyere skattesats enn Norge.

### Konklusjon

Vi har gjort omfattende analyser av norske foretaksdata og avdekket sammenhenger som er konsistente med overskuddsflytting gjennom manipulering av internpriser. Analysene er dokumentert i Balsvik, Jensen, Møen og Tropina (2009). Vi finner at flernasjonale selskaper både flytter overskudd ut av Norge og inn til Norge. Vi anslår at nettostrømmen går ut av Norge, og at provenyta-

pet kan være i størrelsesorden 30 prosent av det potensielle skatteprovenyet fra utenlandske flernasjonale foretak. Vi finner at flernasjonale foretak i Norge har en profittmargin som ligger 1,5 til 4 prosentpoeng under sammenlignbare nasjonale foretak. Dette er i tråd med funnene til Langli og Saudagaran (2004).

I de empiriske analysene har vi måttet gjøre en rekke skjønsmessige valg med hensyn til spesifikke definisjoner og utvalgsavgrensninger. Det ville være ønskelig å gjøre flere robusthetsanalyser enn det prosjektets tidsramme har tillatt. Resultatene må derfor anses for å være indikative snarere enn ferdig kvalitetssikret. Estimater for provenytapet er spesielt usikkert, og vi vil jobbe videre med denne problemstillingen innenfor andre prosjekter. De analysene vi har oppsummert i dette vedlegget gir imidlertid god dekning for å konkludere med at det potensielt unndras store summer i skatt gjennom overskuddsflytting ut av flernasjonale selskaper. Empirisk forskning på flernasjonale selskaper og skatt må derfor kunne karakteriseres som et forsømt område i Norge.

### Referanser

- Balsvik, Ragnhild, Sissel Jensen, Jarle Møen og Julia Tropina (2009): "Kunnskapsstatus for hva økonomisk forskning har avdekket om flernasjonale selskapers internprising i Norge», Rapport under utgivelse fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning i Bergen. Rapporten blir tilgjengelig på [www.snf.no](http://www.snf.no).
- Jensen, Sissel og Guttorm Schjelderup (2009): "Multinationals and Tax Evasion: Estimating a Direct Channel for Income Shifting», mimeo, Norges handelshøyskole
- Langli J.C. og S.M. Saudagaran (2004): "Taxable Income Differences Between Foreign and Domestic Controlled Corporations in Norway



















# Norges offentlige utredninger

## 2008 og 2009

### **Statsministeren:**

#### **Arbeids- og inkluderingsdepartementet:**

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2008.  
NOU 2008: 10.

Yrkessykdommer. NOU 2008: 11.

Skift og turnus – gradvis kompensasjon for  
ubekvem arbeidstid. NOU 2008: 17.

#### **Barne- og likestillingsdepartementet:**

Kvinner og homofile i trossamfunn. NOU 2008: 1.

Kjønn og lønn. NOU 2008: 6.

Med barnet i fokus. NOU 2008: 9.

Farskap og annen morskap. NOU 2009: 5.

#### **Finansdepartementet:**

Kultur momsutvalget. NOU 2008: 7.

Revisjonsplikten for små foretak. NOU 2008: 12.

Eierkontroll i finansinstitusjoner. NOU 2008: 13.

Om foretaksstyring og tiltak mot manipulering

av finansiell informasjon. NOU 2008: 16.

Skadeforsikringsselskapenes virksomhet.

NOU 2008: 20.

Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren

mv. NOU 2009: 2.

Tiltak mot skatteunndragelser. NOU 2009: 4.

#### **Fiskeri- og kystdepartementet:**

Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.

NOU 2008: 5.

#### **Fornyings- og administrasjonsdepartementet:**

Individ og integritet. NOU 2009: 1.

#### **Forsvarsdepartementet:**

#### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak.

NOU 2008: 2.

#### **Justis- og politidepartementet:**

Fra ord til handling. NOU 2008: 4.

Bourbon Dolphins forlis den 12. april 2007.

NOU 2008: 8.

Barn og straff. NOU 2008: 15.

Fiskefartøyet "Western"s forlis 6. februar 1981.

NOU 2008: 19.

Nettbankbasert betalingsoverføring. NOU 2008: 21.

#### **Kommunal- og regionaldepartementet:**

#### **Kultur- og kirkedepartementet:**

#### **Kunnskapsdepartementet:**

Sett under ett. NOU 2008: 3.

Fagopplæring for framtida. NOU 2008: 18.

Retten til læring. NOU 2009: 18.

#### **Landbruks- og matdepartementet:**

#### **Miljøverndepartementet:**

#### **Nærings- og handelsdepartementet:**

#### **Olje- og energidepartementet:**

#### **Samferdselsdepartementet:**

På sikker veg. NOU 2009: 3.

#### **Utenriksdepartementet:**

Samstemt for utvikling? NOU 2008: 14.

Skatteparadis og utvikling. NOU 2009: 19

## Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement, løssalg  
og pris får man hos:

Akademika AS

Avdeling for offentlige publikasjoner

Postboks 84 Blindern, 0314 OSLO

E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)

Telefon: 22 18 81 00

Faks: 22 18 81 01

Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

