

Gregar Berg-Rolness

SKATTE-PARADISENE

og den internasjonale selskapsskatteretten

GYLDENDAL
JURIDISK

GREGAR BERG-ROLNESS

SKATTEPARADISENE

OG DEN INTERNASJONALE SELSKAPSSKATTERETTEN

GYLDENDAL
JURIDISK

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2016
1. utgave, 1. opplag 2016

ISBN 978-82-05-48270-8

Omslagsdesign: Gyldendal Juridisk
Omslagsfoto: © Westend61 RF / imageselect
Sats: HAVE A BOOK
Brødtekst: Minion 10,5/15 pkt

Alle henvendelser om boken kan rettes til
Gyldendal Juridisk
Postboks 6730 St. Olavs plass
0130 Oslo

www.gyldendal.no/juridisk
juridisk@gyldendal.no

Forfatteren har mottatt støtte av Det faglitterære fond.

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Forord

Siden oppstarten av arbeidet med dette temaet våren 2013 har problemstillinger knyttet til skatteparadisene fått langt større plass også i den norske offentligheten. Den skjerpede skattekonkurransen fra skatteparadisene fører til drastiske kutt i landenes selskapsbeskatning. Samtidig kommer avsløringene som viser at de multinasjonale konsernene og de ultrarike i mange tilfeller slipper unna skattepliktene. Mange land opplever en offentlig gjeldsbelastning som innebærer store utfordringer for de vestlige velferdsstatene.

Den kritiske situasjonen i mange land har imidlertid ført til omfattende mottiltak som peker mot multinasjonale løsninger, både for landenes skatteregelverk og skatteforvaltning.

Skatteparadiser, hva er det?

I kjølvannet av skandalehistorier, nullskatteytere i skattelistene og vaklende velferdsordninger, rettes søkelyset på skatteparadisene. Samtidig blir skatteparadisene langt mer tilgjengelig for alle og enhver.

Hva skal til for å få rollen som et skatteparadis, utover skattefriheten? Hvor finner vi skatteparadisene og hvordan har de utviklet seg til dagens stilling i den globale økonomien? Det er behov for å se nærmere på de mest kjente jurisdiksjonene, hvordan er skatte- og selskapslovgivningen lagt opp? Her er det en del generelle karaktertrekk som går igjen, sammen med særtrekk og spesialisering i de funksjoner og tjenester som tilbys.

Globalisering av økonomien, et uimotståelig utviklingstrekk

Globaliseringen av økonomien er det underliggende premisset som driver fram utviklingen på skatteområdet. Utviklingen av internett og elektronisk basert virksomhetsutøvelse har gitt oss en global verdiproduksjon som i stor grad erstatter de nasjonalt baserte strukturene. Globaliseringen vil få stor innvirkning på norsk næringsliv, og det er viktig at temaet kommer opp i bred sammenheng i norsk offentlighet.

Skatteparadisene står sentralt i den internasjonale kapitalbevegelsen og hadde en vesentlig rolle i finanskrisen i 2008. Finanskrisen med de alvorlige følgene viste at markedskreftene ikke regulerer seg selv – det er behov for regulering og demokratisk styring.

Internasjonal selskapsskatterett i Norge og andre land

Skatteparadisene anvendes i et tett samspill med særskilte skatteordninger og skattehull i de utviklede landene. De uheldige forholdene er resultat av svakheter i den internasjonale selskapsskatteretten. Den norske selskapsskatteretten vil i sterkere grad bli preget av utviklingen internasjonalt, først og fremst innen EU og USA. Presentasjonen av landenes selskapsskatterett får derfor stor plass i dette bildet.

De metoder som anvendes for overføring av skattepliktig overskudd til skatteparadisene, er lite kjent i offentligheten. Her er variasjonen stor, men de sentrale trekkene er det likevel mulig å beskrive på en kortfattet måte: blant annet «The Double Irish Dutch Sandwich».

De største skandalesakene illustrerer temaet: den minimale skattebetalingen til Google, Amazon og Starbucks samt avsløringene fra granskende journalister – ICIJ.

G20/OECD til aksjon for nye prinsipper for internasjonal selskapsbeskatning – BEPS («Base Erosion and Profit Shifting»)

Initiativene fra G20/OECD viser de premisser som legges til grunn for utviklingen av den internasjonale selskapsskatteretten og utviklingen av nye skatterettslige prinsipper. Heri ligger en tung politisk dimensjon, jf. engasjementet til G20 siden London-toppmøtet i 2009. BEPS-prosessen i OECD har dimensjoner som kan innebære avståelse av nasjonal suverenitet på skatteområdet og en internasjonalisering av skatteforvaltningen. BEPS er nå tema på «alle» internasjonale skattekonferanser.

OECD framla 5. oktober 2015 13 BEPS-sluttrapporter. Disse rapportene får her en samlet framstilling.

Scheel-utvalgets anbefalinger til skattereform

Scheel-utvalgets forslag til en norsk skattereform inngår i denne sammenhengen. En reform av selskapsbeskatningen må ta som utgangspunkt at selskapsskattyterne gjennomgående utvikler seg til å bli internasjonale aktører. En moderne norsk skatteforvaltning må baseres på internasjonalt samarbeid.

Skatt er politikk

Thomas Piketty har i boka *Kapitalen i det 21. århundre* dokumentert utviklingen av sterke samfunnsmessige forskjeller de siste tiårene. Hans analyser inngår i bakgrunnsfortellingen og legger viktige premisser for vurderingen av endrede regler også for selskapsbeskatningen.

Temaene i boka nevnes stadig i media i en eller annen sammenheng. Ambisjonen er å bidra til en dypere innsikt i de utfordringene landene møter i den globale økonomien.

Tønsberg, 10. november 2015
Gregar Berg-Rolness

Innholdsoversikt

KAPITTEL 1 INNLEDNING 15

DEL 1 SKATTEPARADISENE 31

KAPITTEL 2 SKATTEPARADIS, HVA LEGGES I BETEGNELSEN 32

KAPITTEL 3 SKATTEPARADISENE I EN GLOBALISERT ØKONOMI 91

KAPITTEL 4 SKATTEPARADISENE OG FINANSKRISEN 142

KAPITTEL 5 BISTANDSARBEIDET UNDERGRAVES, SKATTEPARADISENE OG UTVIKLINGSLAND 158

KAPITTEL 6 ULOVLIGHETER I SKATTEPARADISENE 179

KAPITTEL 7 NOEN NORSKE ERFARINGER 206

KAPITTEL 8 FAVORISERENDE SKATTEORDNINGER («PREFERENTIAL TAX REGIMES» – PTR) 246

DEL 2 NYE PRINSIPPER I INTERNASJONAL SELSKAPSSKATTERETT 275

KAPITTEL 9 GENERELLE PRINSIPPER FOR SKATTLEGGING 276

KAPITTEL 10 NORSK INTERNASJONAL SELSKAPSSKATTERETT, SENTRALE TEMA 287

KAPITTEL 11 FORDELING AV SKATTEFUNDAMENT, SKATTE- OG BISTANDSAVTALER 491

KAPITTEL 12 TILTAK MOT SKATTEPARADISER OG SKADELIG SKATTEKONKURRANSE 650

KAPITTEL 13 NYE PRINSIPPER FOR NORSK INTERNASJONAL SELSKAPSSKATTERETT 829

LITTERATUR 873

NORSKE LOVER 885

DOMMER 889

STIKKORD 891

Innhold

KAPITTEL 1 INNLEDNING 15
1.1 Tema 15
1.2 Avgrensninger 23
1.3 Forkortelser 25

DEL 1 SKATTEPARADISENE 31

KAPITTEL 2 SKATTEPARADIS, HVA LEGGES I BETEGNELSEN 32
2.1 Skatteparadisenes framvekst 32
2.2 Definisjoner 42
2.3 Sentrale kjennetegn 53
2.4 Selskapsformer i skatteparadisene 67

KAPITTEL 3 SKATTEPARADISENE I EN GLOBALISERT ØKONOMI 91
3.1 Global verdiproduksjon 91
3.2 Offshore finanssentre (OFC), skatteparadis i moderne form 97
3.3 Caymanøyene 111
3.4 Jersey 115
3.5 Singapore 121
3.6 Skattelekkasje i USA 128

KAPITTEL 4 SKATTEPARADISENE OG FINANSKRISEN 142
4.1 Kort om finanskrisen 142
4.2 Sentrale årsaksforhold til finanskrisen 145
4.3 Skatteparadisenes virkning på finanskrisen 148
4.4 Tiltak mot framtidige finanskriser 150
4.5 Kypros – skatteparadiset som kollapset 152

KAPITTEL 5 BISTANDSARBEIDET UNDERGRAVES, SKATTEPARADISENE OG UTVIKLINGSLAND 158
5.1 Bistand til og ulovlig kapitalflyt fra utviklingsland 158
5.2 Skattebetaling i utviklingsland 161
5.3 Uheldige virkninger av skatteavtaler 165
5.4 Kenyas skatteinsentiver 167
5.5 Skattetilpasning i Afrika 168
5.6 Mauritius, skatteparadis for Afrika og India 172

KAPITTEL 6 ULOVLIGHETER I SKATTEPARADISENE 179
6.1 Økonomisk kriminalitet, et særskilt problem for skatteparadiser 179
6.2 Hvitvasking 183
6.3 Korrupsjon 193

KAPITTEL 7 NOEN NORSKE ERFARINGER 206
7.1 Bekvemmelighetsflagg 206
7.2 Skjulte bankkontoer 215
7.3 Captiver på Bermuda, internprising 220
7.4 Utviklingstrekk 230

KAPITTEL 8 FAVORISERENDE SKATTEORDNINGER («PREFERENTIAL TAX REGIMES» – PTR) 246
8.1 OECDs kartlegging av favoriserende skatteordninger (2000) 246
8.2 Irland, «the Double Irish Arrangement» 248
8.3 Nederland 258
8.4 Eksemplene Amazon, Google og Starbucks 266

DEL 2 NYE PRINSIPPER I INTERNASJONAL SELSKAPSSKATTERETT 275

KAPITTEL 9 GENERELLE PRINSIPPER FOR SKATTLEGGING 276
9.1 Statenes suverenitet i skattelovgivningen 276
9.2 Kilder for beskatning 277
9.3 Internasjonal dobbeltbeskatning 281
9.4 Skattehull – dobbel ikke-beskatning 284

KAPITTEL 10 NORSK INTERNASJONAL SELSKAPSSKATTERETT, SENTRALE TEMA 287
10.1 Alminnelig skatteplikt 287
10.2 Begrenset skatteplikt 294
10.3 Skattelovgivning og EØS-avtalen mv. 312
10.4 Hybrider, klassifisering av hybride finansieringsforhold 320
10.5 Klassifisering av selskaper under den norske fritaksordningen (fritaksmetoden). Hybride selskapsformer 331

10.6 Interessefellesskapsregelen, skatteloven § 13-1. Armlengdeprinsippet i norsk rett 352
10.7 Gjennomskjæring 401
10.8 NOKUS. Norskkontrollert selskap hjemmehørende i lavskatteland 415
10.9 Beskatning ved utflytting fra landet, exitbeskatning 437
10.10 Norsk begrensningsregel for rentefradrag på gjeld til nærstående – sktl. § 6-41 458
10.11 Internasjonalt samarbeid. Norsk informasjonsutveksling og bistand i skattesaker 481
10.12 Norsk land-for-land-rapportering (LLR) 485

KAPITTEL 11 FORDELING AV SKATTEFUNDAMENT, SKATTE- OG BISTANDSAVTALER 491
11.1 Generelt om skatteavtalene 491
11.2 Bosted/hjemmehørende i skatteavtalene 499
11.3 Hybridtema 507
11.4 Fast driftssted 519
11.5 Allokering av inntekt til et fast driftssted 533
11.6 Internprising («transfer pricing») ved transaksjoner mellom tilknyttede selskaper – armlengdeprinsippet 541
11.7 Utbytte/dividende 591
11.8 Renter 606
11.9 Royalty 610
11.10 Gevinster og tap 616
11.11 FNs modellavtale for skatteavtaler mellom utviklede land og utviklingsland 619
11.12 Avtaler om informasjonsutveksling – nordiske TIEA-er 633
11.13 Skatteplanlegging og skatteavtalene 639

KAPITTEL 12 TILTAK MOT SKATTEPARADISER OG SKADELIG SKATTEKONKURRANSE 650
12.1 Strafferettslig forfølgning 650
12.2 OECD til aksjon mot skadelig skattekonkurranse ved tusenårsskiftet . . . 670
12.3 Global Forum, arena for utvikling av transparens og informasjonsutveksling 684
12.4 Automatisk informasjonsutveksling 691
12.5 G20/OECD, tiltak mot «Base Erosion and Profit Shifting» – BEPS 705
12.6 Multilateralt samarbeid i skattesaker 777
12.7 EU og skadelig skattekonkurranse 782
12.8 Banksekretessen faller 814

KAPITTEL 13 NYE PRINSIPPER FOR NORSK INTERNASJONAL SELSKAPSSKATTERETT 829
13.1 Skatteparadisene – hva nå? 829
13.2 Utviklingslinjene for selskapsskatteretten 833
13.3 Global plattform for selskapsbeskatningen 846
13.4 Utvikling av en moderne norsk skatteforvaltning 854
13.5 Bærekraftig skattefundament for velferdssamfunnet («social state») . . . 870

LITTERATUR 873

NORSKE LOVER 885

DOMMER 889

STIKKORD 891

KAPITTEL 1

Innledning

1.1 Tema

1.1.1 Skatteparadisene bidrar til stor svikt i landenes skatteinntekter

Skatteparadisene («tax havens») har siden G20s London-toppmøte i 2009 vært i et sterkt offentlig søkelys.[1] Den ene skandalesaken etter den andre er rullet opp i media: kjendiser med store skjulte utenlandsformuer, korrupsjonsformuer og store internasjonale konserner som knapt betaler skatt. Det har vokst fram en indignasjon mot skatteparadisene, også betegnet som sekretessejurisdiksjoner[2] eller offshore finanssentre (OFC).

I USA førte dette til vedtak av «the Foreign Account Tax Compliance Act» (FATCA) i 2010, som innebærer at utenlandske finansforetak må gi opplysninger om sine amerikanske kunder. Under presidentvalgkampen i 2012 måtte Mitt Romney stå til rette for sin formue på Caymanøyene. I en debatt i 2008[3] pekte president Obama på Ugland House på Caymanøyene som symbol på konstruerte systemer.[4]

---

1 Se BBC-nyhetene fra London-toppmøtet, http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7979483.stm og http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7979682.stm.

2 Betegnelsen «jurisdiksjon» brukes med varierende betydning. Begrepet brukes gjerne på territorielle områder som faller inn under suvereniteten til en annen stat, typisk en tidligere koloni. I andre tilfeller kan det dreie seg om en territoriell enklave innenfor en annen stat. Ofte ser en også betegnelsen brukt på territorier med egne lover uavhengig av om jurisdiksjonen er en selvstendig stat eller underlagt en annen stats suverenitet. I denne framstillingen brukes betegnelsen i en slik vid forstand.

3 Obama i en debatt i Manchester, 25. januar 2008.

4 Obama-administrasjonen har programfestet å styrke det internasjonale skattesystemet for å avverge uthuling av USAs skattefundament ved overføring av overskudd til skatteparadiser i programerklæringen «The President's Framework for Business Tax Reform». Se http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Documents/The-Presidents-Framework-for-Business-Tax-Reform-02-22-2012.pdf.

Ugland House er offisiell kontoradresse for 18 000 selskaper. «Either this is the largest building in the world or the largest tax scam. And I think the American people know which it is: the kind of tax scam that we need to end.» Men i den amerikanske delstaten Delaware, med en befolkning på 917 000, er det registrert 945 000 selskaper. Det ikke bare fjerne palmeøyer som tjener som skatteparadiser.

Kritikken rettes blant annet mot multinasjonale foretak (MNF) som i stor utstrekning unngår beskatning av sine overskudd. Amazon og Starbucks er i noen grad utsatt for forbrukerboikott fordi konsernene styrer sine overskudd til skatteparadiser. The New York Times har hatt en større artikkelserie på selskapenes skattebetaling, «But Nobody Pays That».[5] Bloomberg har, under tittelen «The Great Corporate Tax Dodge», en rekke aktuelle artikler om internasjonal aggressiv skatteplanlegging.[6]

I Storbritannia har Parlamentets Committee of Public Accounts (House of Commons) slått kraftig i bordet i sin «Annual Report and Accounts 2011–12»:[7]

> «The hearings we held showed that international companies are able to exploit national and international tax structures to minimise corporation tax on the economic activity they conduct in the UK. The outcome is that they do not pay their fair share. We believe that this practice is widespread and that HMRC is not taking sufficiently aggressive action to assess and collect the appropriate amount of corporation tax from these multinationals. If companies do not pay their fair share of tax, other taxpayers have to pay more.»

Skatteparadisenes rolle i den globale økonomien har, fra å være en marginal problemstilling, et tolerert svinn, utviklet seg til å bli utpekt som en sentral årsaksfaktor for den offentlige fattigdommen etter finanskrisen. Skatteparadisene er nært knyttet til de sentrale finanssentrene. Miami er et stort offshore finanssenter som tilbyr innskytere fra framvoksende markeder beskyttelse fra nysgjerrige øyne fra deres hjemland. The City of London, som var en pioner for offshore valutahandel på 1950-tallet, har nå som spesialitet å hjelpe ikke-bosatte i Storbritannia med å unngå skattereglene i sine hjemland. London City er for eksempel ikke noe bedre

5 David Kocieniewski i The New York Times fikk i 2012 Pulitzer-prisen for artikkelserien, se artiklene, http://topics.nytimes.com/top/features/timestopics/series/but_nobody_pays_that/index.html.

6 Se artiklene, http://topics.bloomberg.com/the-great-corporate-tax-dodge/.

7 Nineteenth Report of Session 2012–13. Se rapporten, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/716/716.pdf.

enn Caymanøyene når det gjelder aktørenes interne kontroll mot hvitvasking. Og Sveits har i alle år vært det fremste sekretesselandet for skjulte formuer.

Bakgrunnen for offentlighetens oppmerksomhet på skatteparadisene er finanskrisen og de store budsjettunderskuddene som mange vestlige land nå sliter med. Anslagene over verdier som holdes unna beskatning varierer mye. The Boston Consulting Group har anslått at private formuer som er plassert i skattefrie jurisdiksjoner utgjør globalt rundt USD 8 000 milliarder av samlet anslått USD 123 000 milliarder. James Henry har på vegne av Tax Justice Network (TJN) anslått omfanget av investeringer i skattefrie jurisdiksjoner til USD 21 000 milliarder.[8] Enkeltpersoners skatteunndragelser gjennom skjulte utenlandsinntekter er for USA anslått å ligge mellom USD 40 til 70 milliarder per år. Selskapers inntektsoverføringer til skatteparadiser anslås å ligge mellom USD 10 til 90 milliarder per år, med en økende tendens.[9] En stor del av de 38 riggene som nå (2015) opererer på norsk kontinentalsokkel er eid av selskaper i skatteparadiser, som igjen inngår i internasjonale konserner.[10] For mange stater er sviktende skattefundament («base erosion») blitt en kritisk faktor som truer samfunnssystemet.

OECD/G20 har i sin sluttrapport «Base Erosion and Profit Shifting Project» (2015) anslått at landenes tapte selskapsskatter ligger mellom 4 % –10 % av globale selskapsskatter («global corporate income tax» CIT), eller USD 100–240 milliarder årlig.[11] De ligger flere årsaksforhold bak disse tapte skatteinntektene, blant annet aggressiv skatteplanlegging («aggressive tax planning»-ATP) i de multinasjonale foretakene, dårlig koordinering i landenes skattesystemer, manglende innsyn og hemmelighold, begrensede kontrollressurser og skadelig skattekonkurranse mellom landene. OECDs arbeid har ført fram til en sluttrapport som «includes new and reinforced international standards as well of concrete measures to help countries tackle BEPS». BEPS-tiltakene vil legge grunnlaget for et moderne internasjonalt

8 The Economist, «Special Report Offshore Finance». 16. februar 2013. Beløpsstørrelsen er amerikansk-engelsk («échelle courte»), dvs. 1 trillion er tusen milliarder, 1 000 000 000 000.

9 Jane G. Gravelle, «Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion». CRS Report 7-5700 (2015).

10 Morten Eriksen, «Internasjonal skatteplanlegging og interntransaksjoner i konsern». Skatterett nr. 1/2015.

11 OECD/G20, «Base Erosion and Profit Shifting Project. Explanatory Statement». 2015 Final Report (5. oktober 2015). Se rapporten: http://www.oecd.org/ctp/oecd-presents-outputs-of-oecd-g20-beps-project-for-discussion-at-g20-finance-ministers-meeting.htm.

rammeverk for skattlegging basert på at foretakenes overskudd skal skattlegges der hvor den økonomiske aktiviteten foregår og hvor verdiene oppstår.[12]

Situasjonen fører til en usunn skattekonkurranse mellom landene. I perioden 2000 til 2011 ble den reelle selskapsskattesatsen i OECD-landene redusert med 7,2 prosentpoeng, fra et gjennomsnitt på 32,6 % til 25,4 %. Betegnelsen «a race to the bottom»[13] står som et skrekkscenario for en skattekonkurranse som raserer statenes velferdsordninger og handlekraft. «Vi må forholde oss til at selskapsbeskatningen er under press ved at landene rundt oss reduserer satsene», sier imidlertid finansminister Siv Jensen i en kommentar til Scheel-utvalgets forslag om å redusere den norske selskapsskattesatsen fra 27 % til 20 %.[14]

Den amerikanske senatoren Bernie Sanders har i denne sammenheng satt søkelys på de store bidragene som ble gitt til Wall Street-selskapene under finanskrisen. I rapporten «Meet the Top Wall Street and Corporate Tax Dodgers» (2013)[15] viser han hvordan amerikanske selskaper og banker representert av «The Business Roundtable» har

- unngått mer enn USD 128 milliarder i skatt ved etablering av mer enn 500 selskaper i skatteparadiser siden 2008;
- mottatt mer enn USD 6,5 milliarder i skatterefusjon fra IRS, etter å ha hatt milliarder i profitt;
- outsourcet hundretusenvis av amerikanske jobber til Kina og andre lavskatteland; og
- mottatt mer enn USD 2,5 tusen milliarder fra Federal Reserve og Treasury Department som redningspakke etter finanskrisen.

12 Ibid, «Post-Beps Environment», pkt. 22.

13 William Cary var den første som brukte betegnelsen «race to the bottom» i 1974 i forbindelse med svekkelsen av selskapsstandardene i Delaware som ble gjennomført for å tiltrekke seg foretak til staten (Cary 1974). Jf. William W. Olney, «A Race to the Bottom? Employment Protection and Foreign Direct Investment» (2010/2013).

14 NOU 2014: 13 (Scheel-utvalget): «Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi».

15 Bernie Sanders, «Meet the Top Wall Street and Corporate Tax Dodgers» (senatsrapport 2013). Rapporten er framsatt som grunnlag for lovforslag med sikte på å forhindre MNFs etablering i skatteparadiser. Rapporten retter seg spesielt mot The Business Roundtable. The Business Roundtable er sammensatt av lederne i de største amerikanske selskapene. Se også artikkelen «A Choice for Corporate America: Are You With America or the Cayman Islands?», Huffington Post (blog februar 2013). Se http://www.huffingtonpost.com/rep-bernie-sanders/a-choice-for-corporate-am_b_2652176.html.

Det internasjonale pengefondet (IMF) påpeker at utfordringen for landenes skattesystemer kan sammenfattes rundt to hovedtema:[16]

- Den lovlige skatteomgåelsen («tax avoidance») som gjennomføres i de multinasjonale foretakene (MNF).
- Den ulovlige skatteunndragelsen («tax evasion») som velstående enkeltpersoner står for.

På begge disse arenaene spiller skatteparadisene en hovedrolle.

Den lovlige omgåelsen av skattereglene utpekes av IMF som et hovedproblem for landenes finansiering og befolkningens tillit til skattesystemet, ikke bare i de vestlige landene, men også i utviklingslandene og i de framvoksende økonomiene.

1.1.2 Skatteparadisene har en sentral rolle i globaliseringen av vare- og tjenesteproduksjonen

På den annen side peker forsvarerne av skatteparadisene på deres rolle i tilretteleggingen for framveksten av en global økonomi.[17] Skatteparadisene står i fremste rekke i utviklingen av sentre for internasjonal handel og andre internasjonale transaksjoner, som hevdes å være positiv for den globaliserte verdiskapningen. Utfordringen mot nasjonalstatenes skattesystemer kan også vinkles positivt, det er positivt at gamle, tilstivnede systemer for statenes inntekter må utvikles og tilpasses en ny tid.[18]

Disse stemmene har blitt færre etter finanskrisen. Etter finanskrisen er den herskende oppfatningen at skatteparadisene og forskjellige skattegunstige systemer i de utviklede landene har en uheldig innvirkning på globale investeringer som kilde til positiv vekst.

Globaliseringen av økonomien har en klar sammenheng med framveksten av IT basert produksjon og handel. Framveksten av internettet har en dyptgripende virkning på samfunnsforholdene og danner basis for den globaliserte økonomien. I den globaliserte økonomien konkurreres det på resultat etter skatt, hvor den vinner

16 IMF, «Issues in International Taxation end the role of the IMF» (2013), se dokumentet, http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/062813.pdf.

17 Slik Marcel Cassard i «The Role of Offshore Centers in International Financial Intermediation» (IMF – WP 1994/107). Med henvisning til pågående liberaliseringsprosesser anså han at de nye, små offshore finanssentrene ville møte større problemer med å erobre nye finansielle markeder.

18 Slik James R. Hines Jr., «Treasure Islands», Journal of Economic Perspectives, Vol. 24, No. 4 (2010) s. 103–125.

som kan rigge seg slik at skattekostnad er lik null. Skatteparadisene legger til rette for en vesentlig del av denne skattetilpasningen.

Samtidig er skatt bare ett av mange viktige tema for samfunnsutviklingen som globaliseringen setter på dagsorden. Det organiserte arbeidslivet er under press. Skatteparadisene tilbyr lokalisering for foretak som ønsker å unngå reguleringer både av arbeidsforhold og på andre områder.

Og det dreier seg ikke bare om unndratte skatteinntekter, også utbytte av annen kriminalitet skjules i skatteparadisene. Med sin sekretesse rundt kapitalinnskudd og eierforhold bidrar skatteparadisene til framvekst av mafiakarteller.

1.1.3 Behovet for reform av skattesystemet

I Norge har det siden skattereformen 1992 vært en ambisjon om at skattereglene skal være nøytrale i forhold til verdiskapningen. I en ideell verden kan man stille opp lignende ambisjoner også på internasjonalt plan. Men forskjellene i samfunnsmessige behov og tradisjoner er store. Dette skaper forskjeller i skattesystemer og skattenivå og andre forskjeller i regelverk av betydning for verdiskapningen. De globale verdikjedene er nå i sterk utvikling, til dels på bekostning av de nasjonalt begrensede verdikjedene. Dette reiser spørsmålet om det internasjonale skattesystemet, slik det er utviklet fra de forskjellige nasjonale skattesystemene, er modent for en vesentlig revisjon. Det er etablert en situasjon hvor innovasjon og investeringer ikke nødvendigvis skjer i det samme landet hvor overskudd og skattegrunnlag havner.

Det er to framtredende tendenser i den internasjonale diskusjonen. På den ene siden finner vi de som satser på videreutvikling av regler og kontrollmetoder med det formål å ta med seg de grunnleggende beskatningssystemene inn i en ny, globalisert verden. På den annen side er det nå mange som tar til orde for å gi opp inntektsskattesystemet basert på skatteevneprinsippet alternativer som legges fram, er skatt på forbruk og forskjellige former for avgiftsbeskatning. For samfunn med en svakt utviklet offentlig forvaltning kan det være en utfordring å utvikle et fungerende inntektsskattesystem. Disse elementene setter premisser for den internasjonale rettsutviklingen på skatteområdet.

«HM Revenue & Customs (HMRC) appears to be fighting a battle it cannot win in tackling *tax avoidance*», oppsummerer Parlamentets Committee of Public Accounts i sin 44. rapport (2012–2013).[19] Det vises til de betydelige ressurser som

19 «Tax avoidance: The role of large accountancy firms.» Se rapporten, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/870/870.pdf.

nå nedlegges i internasjonal skatteplanlegging. De fire store revisjonsfirmaene Ernst & Young, KPMG, PwC og Deloitte har nærmere 9 000 ansatte på området og tjener årlig ca. GBP 2 milliarder på sitt skattearbeid bare i UK; globalt er inntjeningen GBP 25 milliarder. «Modern communications mean companies need as little as a computer and a handful of staff to set up a place of business in a tax haven. Under current tax rules, this can be enough to establish that they can pay their tax there, rather than where the business activity takes place.» Det oppsummeres at de internasjonale skattereglene er utdaterte, og at det kreves forandringer for å reflektere de økonomiske realitetene.

Det er i første rekke globaliseringen av økonomien og den offentlige fattigdommen etter finanskrisen som dypest sett driver fram utviklingen av nye prinsipper for den internasjonale selskapsskatteretten. Skattepolitikken framstår som kanskje det mest sentrale instrumentet for landenes anstrengelser for å stabilisere den vanskelige situasjonen mange utviklede land nå står i, for ikke å snakke om utviklingslandenes problemer. Dette aspektet og denne erkjennelsen er nå tungt til stede i internasjonal politikk og gir utgangspunkt for en dypere innsikt i skatterettens samfunnsmessige betydning. Disse premissene er avgjørende for hvordan landenes skattesystemer vil utvikle seg, og nødvendig å ha med seg for å forstå prosessene.

1.1.4 Skatteparadisene tvinger fram nye prinsipper i internasjonal selskapsskatterett

Hvordan fungerer skatteparadisene i forhold til statenes skattesystemer? Hvordan er infrastrukturen i skatteparadisene på skatteområdet og andre felt? Og hvordan samspiller dette med favoriserende skatteordninger («preferential tax regimes», PTR) i de utviklede vestlige landene? Og videre, hvilke modeller anvendes for på lovlig vis å redusere skattebetalingen ved hjelp av skatteparadiser («tax avoidance»)? Dette er de sentrale spørsmålene som leder fram til dagens utviklingsprosesser for den internasjonale selskapsskatteretten.

Det er først og fremst de multinasjonale foretakenes (MNF) skattetilpasning («tax compliance») og bruk av skatteparadiser («tax avoidance») som skaper problemer for det internasjonale skattesystemet og svikten i landenes skattefundamenter. Globaliseringen har ført til at MNF i stor utstrekning har utnyttet svakheter i landenes skattesystemer og flyttet sine overskudd til beskatning i skatteparadiser («profit shifting»). Overskuddsflytting foreligger når skattepliktig overskudd gjennom

tilrettelagte disposisjoner havner i en annen jurisdiksjon enn der investering og aktivitet foregår. Det legges derfor vekt på å beskrive selskapsskatteretten i flere land og peke på de svakheter som har kommet til syne de siste årene.

Et tidlig grep for å motvirke de uheldige virkningene av skatteparadisene ble tatt av OECD gjennom tiltaket «The Project on Harmful Tax Competition», som ble innledet i 1996. Etter finanskrisen pågår nå store prosesser som vil føre til vesentlige endringer av skattesystemene gjennom G20/OECDs BEPS-tiltak («Base Erosion and Profit Shifting»). G20s tunge rolle i disse prosessene viser det politiske trykket på området. Også den politiske delen av temaet er viktig å belyse, ved siden av de konkrete prosessene som i vesentlig grad gjennomføres av OECD.

Det har vært en markert utvikling av den internasjonale selskapsskatteretten, særlig etter finanskrisen, og det har kommet initiativer blant annet fra IMF som også er rettet mot skatteparadisenes funksjon. Det til dels akutte behovet for å rette opp statenes finansiering har kommet parallelt med initiativer på finansområdet generelt for å motvirke framtidige alvorlige finanskriser. Skatteparadisenes negative virkninger for landenes økonomiske utvikling er et sentralt grunnlag for OECDs BEPS-prosess. Framstillingen tar derfor sikte på å vise skatteparadisenes betydning for finanskrisen.

Skatteparadisene er også en viktig faktor i den svarte/kriminelle økonomien, først og fremst gjennom mulighetene for å gjennomføre hvitvasking i stor skala, ikke minst av korrupsjonsbetalinger. Her benyttes mulighetene for hemmelighold og svak regulering. Denne funksjonen innebærer en direkte negativ påvirkning på landenes skatteinntekter, og i utviklingslandene bidrar skatteparadisene på denne måten til å opprettholde eldre tiders klanbaserte styresett, hvor betalinger til klanledere er en forutsetning for adgang til ressurser. Den svarte/kriminelle økonomien, med forbindelser til skatteparadisene, er en viktig årsak til tiltak rettet mot sekretessejurisdiksjonene. Skatteparadisenes funksjon når det gjelder korrupsjon og hvitvasking er derfor tema i denne framstillingen.

En viktig side ved framstillingen er å trekke utfordringene som skatteparadisene reiser, inn i norsk sammenheng og gi et bidrag til diskusjonene om rettsutviklingen på skatteområdet her i landet. Det blir derfor gitt en bred framstilling av den norske internasjonale selskapsskatteretten og de virkemidler vi har for å forsvare eget skattefundament i en ny globalisert økonomisk virkelighet. Scheel-utvalget framla i desember 2014 en rekke forslag til endringer av den norske selskapsskatteretten for å demme opp for de utfordringene Norge er stilt overfor i den globaliserte

økonomien.[20] Hovedtrekkene i disse forslagene vil følgelig danne en tråd for denne delen framstillingen.

Framstillingen vil gi et bilde av dynamikken i utviklingen mot nye prinsipper for internasjonal skatterett, som også innebærer en utvikling mot overnasjonal skatteforvaltning, en utvikling som setter nasjonenes selvbestemmelse på skatteområdet i spill.

Underveis reises spørsmålet om hvor grensen går mellom lovlig skatteplanlegging rettet mot optimal tilpasning til skatteregler i forskjellige land («tax avoidance») og det som må anses som ulovlig skatteunndragelse, herunder hvor straffereaksjoner settes inn («tax evasion»).

Det finnes en god del internasjonal litteratur og analyser på området. Temaene har lenge vært aktuelle i akademiske kretser og i media i USA og Storbritannia. Motsatt har disse temaene vært lite påaktet i Norge fram til de siste årene. Dette kan bero på en mer aktiv og aggressiv skatteplanlegging i USA over lengre tid, blant annet basert på ulik lovgivning i delstatene i USA, og også at de amerikanske konsernene har vært dominerende i internasjonal sammenheng.

Hva skjer når svært mange internasjonale konserner i stor grad slipper unna skattebetalingen mens utfordringene for velferdsstaten står i kø? Det er på høy tid å få opp temperaturen i debatten i Norge omkring fenomenet skatteparadiser.[21] Her kan man nok snakke om en oljesmurt tornerosesøvn.

1.2 Avgrensninger

Framstillingen er rettet mot utviklingsprosessene i den internasjonale selskapsskatteretten. De sentrale temaene blir gjennomgått, med vekt på den norske internasjonale selskatteretten. Enkelte tema blir grundig behandlet, tema som står sentralt når MNF anvender skatteparadiser. Andre tema får en mer generell presentasjon.

Det tas ikke sikte på å gi en fullstendig gjennomgang av den norske internasjonale selskapsskatteretten. Her finnes det flere presentasjoner som gir en god og

20 NOU 2014: 13 «Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi».

21 Frederik Zimmer har tatt opp temaet i artikkelen «Internasjonal selskapsbeskatning under debatt», Skatterett nr. 2/2014.

fullstendig framstilling.[22] Framstillingen av andre lands skatterett og selskapsrett er knyttet opp mot de emner som behandles. Dekningen av den norske internasjonale selskapsskatteretten blir likevel nokså omfattende.

Men også innenfor de aktuelle emnene vil det være nødvendig å avgrense framstillingen. Det vil for eksempel ikke være mulig å gi en fullstendig presentasjon av temaet internprising («transfer pricing» – TP), selv om dette er et sentralt tema for de problemstillinger som skatteparadisene reiser. Det samme gjelder for den internasjonale skatteplanleggingen. Dette er særskilte tema med stor detaljrikdom knyttet til varierende skattebestemmelser i mange land, hvor det foretas avveininger basert på strategiske valg. De sentrale modellene i den internasjonale skatteplanleggingen blir likevel belyst under flere innfallsvinkler: gjennom beskrivelsen av regelverket, konkrete eksempler belyst gjennom rettsavgjørelser og de tiltakene som reises for å begrense skadevirkningene av den aggressive skatteplanleggingen. Viktige områder som hybridsituasjoner, internprising i MNF, allokering av gjeld og egenkapital mellom landene og hjemmehørendespørsmål blir grundig behandlet.

Skatteparadisenes rolle i beskatningen av selskapenes inntekter er det sentrale temaet. Her fokuseres det på de regler som gjelder, hvor svakhetene gir anledning til på lovlig vis å unngå å betale skatt («tax avoidance»). Skatteparadisene er også gjemmested for privatpersoner som vil skjule inntekter og formue («tax evasion»). Når det gjelder privatpersoners disponeringer er saksforholdene i langt større grad preget av straffbar overtredelse av skattereglene. Skatteparadisenes rolle i forhold til privatpersoners unndragelser blir imidlertid bare sporadisk behandlet. I denne framstillingen rettes oppmerksomheten mot skatteparadisene og den regelverksutvikling som nå utspiller seg på selskapsområdet.

Det ville antagelig være interessant å gå dypere inn i drivkreftene for den rettsutviklingen som nå utspiller seg i OECD, i en overordnet regi av G20. Til dette bildet hører også å ta med BRIKS-landenes posisjoner og interesser. En slik analyse faller imidlertid utenfor rammene for en presentasjon av skatteparadisene, internasjonal skatteplanlegging og prosesser som synes å peke mot nye overnasjonale skattesystemer.

22 Se f.eks. Henning Naas mfl., «Norsk internasjonal skatterett» (2011), Frederik Zimmer, «Internasjonal inntektsskatterett» (2009) og Arvid Aage Skaar (red.), «Norsk skatteavtalerett» (2006). Av internasjonale presentasjoner, se for eksempel Michael Lang, Pasquale Pistone, Josef Schuch og Claus Staringer, «Introduction to European Tax Law on Direct Taxation» (2013) og Roy Saunders, «International Tax Systems and Planning Techniques» (ITSAPT) (2011).

Det er påvist at skatteparadisenes sterke vekst fra 1990-tallet faller sammen med globaliseringen av økonomien. Et forhold som er mindre påaktet, er hvilken rolle utviklingen av elektronisk basert produksjon, handel og kommunikasjon spiller i denne sammenhengen. Det er neppe tilfeldig at OECDs første store tiltak mot skadelig skatteplanlegging, iverksatt i 1996–1998, faller sammen med gjennombruddet for internettet. Det er nærliggende å snakke om en tredje industriell revolusjon, hvor internettets betydning kan sammenlignes med betydningen av elektrisiteten, og før det av dampmaskinen.[23] Ut fra en slik forståelse blir globaliseringen av økonomien uavvendelig, samtidig som behovet for overstatlige reguleringer blir desto viktigere. Dette aspektet får stå som et bakteppe i framstillingen.

Den sterke økningen i formues- og inntektsforskjellene i befolkningen, både i utviklingsland og de utviklede landene, har kommet opp som et sentralt premiss for utviklingen av skattesystemene på internasjonalt nivå.[24] Samspillet mellom skatt og samfunnsmessige formues- og inntektsforskjeller faller utenfor temaet i denne framstillingen, men vil bli referert til som bakgrunnsstoff og begrunnelse for å opprettholde og videreutvikle en effektiv selskapsbeskatning på internasjonalt plan.

1.3 Forkortelser

Det er lite norsk litteratur om skatteparadisene, både på det økonomiske og det juridiske feltet. I mange sammenhenger kan det være problematisk å finne gode norske betegnelser på forhold som er godt innarbeidet i for eksempel journalistiske engelskspråklige framstillinger. Gjennomgående vil det i denne framstillingen bli forsøkt å anvende norske betegnelser, men gjerne også den engelske betegnelsen når det dreier seg om typiske uttrykk som er mye brukt, som for eksempel betegnelsen «offshore».

De fleste betegnelsene anvendes entydig i framstillingen. Flere betegnelser er imidlertid litt uklare, som for eksempel betegnelsen «skatteparadis». Dette blir beskrevet underveis i framstillingen. Enkelte forhold kan beskrives med flere alternative formuleringer, for eksempel «tomme» holdingselskaper (holdingselskaper uten egen aktivitet), som ofte omtales som postkasseselskaper, skallselskaper eller baseselskaper.

23 Robert J. Gordon, «Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds», National Bureau of Economic Research, Working Paper 18315 (2012).

24 Thomas Piketty, «Capital in the Twenty-First Century», The Belknap Press, Harvard (2014).

I internasjonal litteratur anvendes forkortelser i stor grad. For de som arbeider med temaene, vil forkortelsene være kjærkomne både i kommunikasjon og framstillinger. Forkortelsene vil bli forklart etter hvert, men de vil også bli anvendt gjennomgående i teksten. Forkortelsen UK anvendes for Storbritannia (UK omfatter Storbritannia og Nord-Irland). OECDs «Model Tax Convention» benevnes som OECDs «mønsterskatteavtale» (eventuelt med forkortelsen MTC). Dette for å skille denne modellavtalen fra andre modellavtaler.

Forkortelser

AIFMD: Alternative Investment Fund Managers Directive
AML: Anti-Money Laundering
AOA: Authorised OECD Approach
APA: Advance Pricing Agreement
APT: Asset Protection Trust
ATAF: African Tax Administration Forum
ATP: Aggressive Tax Planning
ATR: Advance Tax Ruling
BEPS: Base Erosion and Profit Shifting
BIS: Bank of International Settlement
BRIKS-landene: Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika
BVI: British Virgin Islands
CAA: Competent Authority Agreement
CAN: Consolidated Application Notes
CbC: Country by Country (reporting) (LLR: land-for-land-rapportering)
CCA: Cost Contribution Arrangements
CCCTB: Common Consolidated Corporate Tax Base
CCF: Common Contractual Fund
CDD: Customer Due Diligence
CEN: Capital Export Neutrality
CDD: Customer Due Diligence
CFATF: The Caribbean Financial Action Task Force
CFC-regler: Controlled Foreign Corporations (NOKUS: Norskkontrollerte utenlandske selskaper)
CFR 26: Code of Federal Regulations 26, Internal Revenue Code (IRC)
CFT: Countering the Financing of Terrorism

CIN: Capital Import Neutrality
CIT: Capital Income Tax
CJEU: Court of Justice of the EU (ECJ: European Court of Justice. Før 1.12.2009)
CPM: Comparable Profits Method
CRS: Common Reporting Standard
CSA: Cost Sharing Agreement
CtB: Check-the-Box
CUP: Comparable Uncontrolled Price method (SUP: Sammenlignbar ukontrollert pris)
DD: Double Deduction
D/NI: Deduction / No Inclusion
EBIT: Earnings Before Interest and Taxes
EBITDA: Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization
EMK: Den europeiske menneskerettskonvensjon
EOI: Exchange of Information (standard for informasjonsutveksling i skattesaker)
FATCA: The Foreign Account Tax Compliance Act
FATF: The Financial Action Task Force
FCPA: Foreign Corrupt Practices Act
FDI: Foreign Direct Investment
FHTP: Forum on Harmful Tax Practices
FSF: Financial Stability Forum
FTT: Financial Transactions Tax
FIU: Financial Intelligence Unit
GAAR: General Anti-Avoidance Rules
GDP: Gross Domestic Products
GFI: Global Financial Integrity
GmbH: Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVC: Global Value Chains
HMRC: Her Majesty's Revenue and Customs
HTC: Hague Trust Convention
IBC: International Business Corporation/Company
IBFD: International Bureau of Fiscal Documentation
ICC: Incorporated Cell Company
ICIJ: International Consortium of Investigative Journalists
IMF: International Monetary Fund

IP: Intangible Property
IRS: Internal Revenue Service
IRC: Internal Revenue Code
KERT: Key Entrepreneurial Risk Taking
KFSI: Key Financial Secrecy Indicators
KYC: Know Your Customer
LLC: Limited Liability Companies
LLP: Limited Liability Partnership
LOB: Limitation on Benefits
LP: Limited Partnership
LSA: Location-Specific Advantages
MHQ: Management Headquarter
MLP: Master Limited Partnership
MNF: Multinasjonalt foretak
MOU: Memorandum of Understanding
MTC: Model Tax Convention (OECD)
NGO: Non-Governmental Organisation
NOKUS: Norskkontrollerte utenlandske selskaper
OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development
OFC: Offshore Financial Center
PCC: Protected Cell Companies
PE: Private Equity
PLI: Profit Level Indicator
POEM: Place of Effective Management
PPT: The Principal Purpose test
PTR: Preferential Tax Regimes
PWYP: Publish What You Pay
QIS: Qualified Intermediary Solutions (QI – Qualified Intermediary)
RAO: Realistically Available Options (RTA: Realistisk tilgjengelige alternativer)
RE: Permanent Establishment
REIT: Real Estate Investment Trust
RPM: Resale price method
R&D: Research and Development
SAAR: Special Anti-Avoidance Rules
SARL: Société à responsabilité limitée

SEZ: Special Economic Zone
SFS: Sentralskattekontoret for storbedrifter
SICAV: Société d'Investissement à Capital Variable
SIFC: Small International Financial Center
SME: Small and Medium Enterprises
SPV: Special Purpose Vehicle
StAR: The Stolen Asset Recovery Initiative
TFEU: Treaty on the Functioning of the European Union
TIEA: Tax Information Exchange Agreement
TIN: Tax Identification Numbers
TJN: Tax Justice Network
TNMM: Transactional Net Margin Method
TP: Transfer Pricing
TPG: Transfer Pricing Guidelines (OECD)
TPSM: Transactional Profit Split Method
TTI: Total Tax Index
UCITS: Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities
UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime

DEL I

Skatteparadisene

KAPITTEL 2

Skatteparadis, hva legges i betegnelsen

2.1 Skatteparadisenes framvekst

2.1.1 Tre utviklingslinjer, skatteparadisenes pilarer

Skatteparadiser er ikke et nytt fenomen. Monacos historie kan gjerne være et eksempel. I 1869 ble det etablert et kasino i Monaco som var så inntektsbringende at prins Karl III avskaffet alle former for inntektsskatt. Siden har Monaco forsvart sin status som skatteparadis fram til våre dager.

Ronen Palan grupperer skatteparadisene i tre kategorier:[25]

- skatteparadiser med nære historiske relasjoner til Storbritannia,
- europeiske skatteparadiser, og
- en uensartet gruppe nye skatteparadiser for øvrig.

Relevante utviklingstrekk for dagens skatteparadiser kan ifølge Palan føres tilbake mot første verdenskrig. Skatteparadis kan ses som en tydelig utviklingsstrategi som enkelte stater velger, innenfor rammene av et robust internasjonalt system for statsdannelse, med respekt for statenes suverene rett til å skrive sine egne lover, og innenfor et integrert verdensmarked.

Skatteparadisene har ifølge Palan i stor utstrekning utviklet seg rundt to geopolitiske poler. En gruppe skatteparadiser har utviklet seg med nære forbindelser til City of London. Dette er jurisdiksjoner med britisk tilknytning. Den andre polen er utviklet i Europa: Belgia, Nederland og Luxembourg, Irland, Sveits og Liechtenstein.

I tillegg kan det som en tredje faktor pekes på skattekonkurransen mellom delstatene i USA og skatteparadiser som blant annet Panama og Uruguay, som har utviklet seg på grunnlag av tilknytning til USA.

25 Ronen Palan, «History of tax havens», History and Policy, Policy Papers (2009).

Palan trekker fram tre sentrale rettslige forhold som etablerte vesentlige grunnlag for skatteparadisene, tre pilarer for moderne skatteparadiser:[26]

Den første pilaren (historisk sett) var de teknikker som ble utviklet av de amerikanske delstatene New Jersey og Delaware på slutten av 1800-tallet for å tiltrekke seg selskaper fra andre delstater gjennom liberalisering av registreringsreglene, teknikker som fortsatt brukes av skatteparadisene. New Jersey hadde behov for økonomiske midler. Dette skulle løses ved en franchiseavgift på alle selskaper med hovedkontor i New Jersey. Da ble det påkrevet å holde på egne selskaper og tiltrekke seg nye. Dette løste New Jersey gjennom liberale etableringslover, og til en viss grad gjennom relativt lav selskapsbeskatning. Systemet ble etterlignet av Delaware i 1898.

Ordninger for lett innlemmelse innebærer at man kan kjøpe et selskap som «hyllevare» («shelf company») og begynne å handle med dette som aktør nokså umiddelbart, i enkelte tilfeller etter mindre enn tjuefire timer. Slike ordninger inngår som et sentralt element i infrastrukturen for et skatteparadis.

Den andre pilaren sto britisk rettsapparat for da det ble tillatt for utlendinger å registrere selskap i UK uten at selskapet ble skattepliktig dit. «The non-resident corporation» ble skapt.

En sentral rettsavgjørelse er 1929-dommen «Egyptian Delta Land and Investment Co. Ltd. v. Todd».[27] Selskapet var registrert i London, men siden det ikke hadde noen aktiviteter i Storbritannia, ble det ikke ansett som underlagt britisk beskatning. Denne saken skapte en situasjon som i en viss forstand gjorde Storbritannia til et skatteparadis. Selskapene kunne nå la seg registrere i Storbritannia, men unngå å betale skatt der. Dommens rettsvirkninger gjaldt ikke bare for Storbritannia, men også for hele det britiske imperiet. Dette systemet ble senere anvendt av jurisdiksjoner som Bermuda og Bahamas og ble perfeksjonert på 1970-tallet av Caymanøyene.

Så kom den særegne sveitsiske banksekretessen på banen i 1934 som den tredje pilaren. Under depresjonen i mellomkrigstiden iverksatte Sveits tiltak for å ivareta det sveitsiske banksystemet. I den føderale banklovgivningen fra 1934 («Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen»), artikkel 47, ble prinsippet om bankenes hemmelighold styrket ved å gi det strafferettslig beskyttelse. Den nye loven krevde absolutt taushet om kontoer i sveitsiske banker. Denne taushetsplikten ga beskyttelse i forhold til ethvert regime, inkludert det sveitsiske. Den sveitsiske banksekretessen

26 Ronen Palan (2009) bruker betegnelsen «skatteparadisenes pilarer» i «History of tax havens».

27 Egyptian Delta Land and Investment Co Ltd vs. Todd (1929) 14 TC 119.

har vært et sentralt element for utviklingen av skatteparadisene og offshore finanssektor. Dette har gitt Sveits en helt særegen stilling i offshore-økonomien, helt opp til våre dager, hvor banksekretessen nå har fått en alvorlig knekk.

2.1.2 Skatteparadisenes første fase

På 1920–30-tallet etablerte noen små land seg som skatteparadiser etter sveitsisk modell. Liechtenstein hadde i 1924 tatt sveitsiske franc som sin valuta, og skapte en syntese av rettssystemene i Sveits og Østerrike. Det ble skapt en ny selskapsform, «Anstalt», basert på den østerrikske formen for stiftelser. Selskapsloven i Liechtenstein stilte ingen krav eller restriksjoner vedrørende aksjonærenes nasjonalitet.

Zürich ble i denne første fasen et senter for etablering av holdingselskaper som sørget for sekretesse for postkasseselskaper i omliggende kantoner (Zug og Glarus) og Liechtenstein.[28]

I 1929 kom Luxembourg etter som et av de første landene som introduserte konseptet skattefritt holdingselskap. Ved lov 31. juli 1929 ble slike selskaper unntatt fra skatteplikt for inntekt, herunder inntekt fra royalty, utbytte, renter og kursgevinster. 1929-holdingselskapet hadde imidlertid sterke restriksjoner på hvilke aktiviteter som kunne utøves, utover å erverve og forvalte eiendeler.

Skattefritaket for 1929-holdingselskapet kunne i en viss forstand anses som et fritak for å unngå kjedebeskatning av samme inntekt. Gjennomgående ble imidlertid den vesentlige funksjonen å være mottaker av overskudd fra andre land, uten at dette overskuddet nødvendigvis var beskattet i første ledd. Dette var en særskilt selskapsform etablert for erverv og eie av eiendeler (herunder patenter og varemerker) og eierandeler i andre selskaper i Luxembourg og i andre land. Holdingselskapet kunne administrere egne investeringer og levere administrative tjenester til underordnede konsernselskaper. 1929-holdingselskapet ble etter hvert utviklet i flere retninger:

- ordinære holdingselskaper for å koordinere virksomheten i MNF,
- holdingselskaper for patenter,
- holdingselskaper for familieformuer,
- holdingselskaper for finansiering, og
- særskilt tilrettelagte holdingselskaper for velstående personer.

28 Ronen Palan (2009).

Denne selskapsorganiseringen fikk stort gjennomslag, også i land hvor holdingselskaper skattemessig behandles på linje med andre selskaper. Når holdingselskapet ikke har andre funksjoner enn å stå som eier av eiendeler, er selskapsformen fleksibel i forhold til organisasjonsutvikling og mobil i forhold til flytting av skattefundament.

1929-holdingselskapet ble fra 2011 underlagt alminnelig skatteplikt i Luxembourg.

Andre jurisdiksjoner som Bermuda, Bahamas, Jersey og Panama ble også benyttet som skatteparadiser til en viss grad disse første årene.

2.1.3 Reaksjon på etterkrigstidens skatteregimer og reguleringer, framvekst av offshore finanssektor

Liberalisering av økonomien

Det er flere forklaringsmodeller for framveksten av skatteparadisene. Det pekes på økte skatter i høyskatteland og reguleringer etter andre verdenskrig. Framveksten av skatteparadisene kan etter andre verdenskrig deles i to faser. Den første fasen varte fram til 1970-tallet, hvor et mindre antall stater utviklet skatteparadiser som en utviklingsstrategi. Som viktig partner i denne strategien sto Sveits, med sin særegne uavhengighetspolitikk og banksekretesse.

Den økonomiske liberalismen sto sterkt fra 1980-tallet, hvor det blant annet ble lagt vekt på å legge til rette for fri kapitalbevegelse. De økonomiske markedene ble fristilt fra statlige reguleringer (konsensuspolitikk).

> Betegnelsen «konsensuspolitikk» refererer i denne sammenheng til betegnelsen «Washington Consensus», som ofte brukes synonymt med begrepet neoliberalisme. Begrepet Washington-konsensus brukes om en periode fra 1980-tallet da toneangivende institusjoner som Verdensbanken og IMF anbefalte å legge om den økonomiske politikken mot markedsøkonomi. Washington-konsensus ble oppstilt i 1989 som felles anbefalinger fra institusjoner i Washington til land i Latin-Amerika. Anbefalingene ble rettet mot større budsjettdisiplin, bruk av budsjettmidler for å stimulere økt vekst, skattereform (lavere skattesatser og bredere skattegrunnlag), gjennomgående liberalisering, privatisering, deregulering og sikring av privat eiendom.

Fra 1980-tallet og fram til finanskrisen i 2007 var det en sterk vekst i etableringen av globale økonomiske strukturer, både for finansiering, produksjon og handel. Utviklingen av globale markeder førte til en helt annen presset situasjon på nasjonale skattefundamenter, og skattekonkurransen hardnet til. Samtidig fikk liberalistisk basert politikk gjennomslag i de dominerende økonomiene drevet fram av Margaret

Thatcher og Ronald Reagan, hvor også sosialdemokratiske krefter hengte seg på mot slutten av 1980-tallet. De utviklede økonomiene tok i bruk metoder som tidligere stort sett var forbeholdt skatteparadisene. Bordet var dekket for en utvikling mot det OECD på slutten av 1990-tallet betegnet som «harmful tax competition» og i sin ytterste konsekvens «a race to the bottom».

Kontinentalt i Europa har det vært fokusert på hvordan staten kan gripe inn i økonomien gjennom etterspørselsregulerende tiltak. Denne innfallsvinkelen kan ses som en økonomisk tradisjon tilbake til John M. Keynes. I den angloamerikanske tradisjonen har det vært større tiltro til at markedene vil regulere seg selv, en tradisjon som kan føres tilbake til Milton Friedman og Friedrich Hayek. I disse tradisjonene vurderes skattekonkurransen forskjellig. For liberalister vil påviste skadevirkninger kunne ses som nødvendige omstillingskostnader. Skattekonkurranse vil i en liberalistisk tolkning bidra til en sunn konkurranse mellom staters skattenivåer som kan tvinge byråkratiet til å bli mer effektivt. Sveits framla dette synet på skattekonkurranse i sitt vedlegg til OECDs rapport «Harmful Tax Competition» (1998): «Switzerland considers that a certain degree of competition in tax matters has positive effects. In particular, it discourages governments from adopting confiscatory regimes, which hamper entrepreneurial spirit and hurt the economy, and it avoids alignment of tax burdens at the highest level.»

Thatcher og Reagans politikk hadde i vesentlig grad basis i Milton Friedmans økonomiske analyser og teorier. Friedman utviklet makroøkonomiske teorier som sto i motsetning til teoriene til John Keynes. Friedman utviklet monetarismen («monetarism»), hvor han i motsetning til Keynes blant annet framhever at arbeidsløshet ikke kan motvirkes gjennom pengepolitikken. Friedman framhevet fordelene med en fri markedsøkonomi.[29] Her videreførte han teoriene til Simon Kuznets, som hevder at de frie markedskreftene tenderer mot å løse grunnleggende samfunnsproblemer, som for eksempel at den samfunnsmessige fordeling av verdier på dette grunnlaget ville føre til reduserte formuesforskjeller mellom innbyggerne.[30]

En kjent prinsipiell debatt er referert i «Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State»[31] etter et ukeslangt symposium i München i 1998.

29 Milton Friedman, «Capitalism and Freedom», University of Chicago Press (1962).

30 «The Kuznets Curve». Se nærmere beskrivelse i Thomas Piketty (2014) s. 13 flg.

31 MIT Press, Cambridge, Mass. (1999).

Innledere var James M. Buchanan[32] og Richard A. Musgrave[33]. Buchanans synspunkter bygger på klassisk liberalisme, mens Musgrave ser staten som en redistributør for å oppnå («in the name of») rettferdighet og likhet. Buchanan arbeidet for å finne fram til ideelle regler, mens Musgrave søkte etter et ideelt resultat.

Musgrave la her fram en modell for et føderalt skattesystem, basert på premisset at statlig omfordeling er legitimt. Av sentral betydning er skattesystemets effektivitet tatt i betraktning den geografiske fordelingen av goder. Han foretrekker derfor et føderalt skattesystem fordi dette mest effektivt kan beskatte bevegelige eiendeler som arbeid og kapital, hvor omfordeling kan skje lokalt til befolkningen i form av tilskudd.

Buchanan derimot understreket viktigheten av å forstå exitmekanismen, det «å stemme med føttene» når skatter blir for høye. Musgrave anser at dette ikke er et vektig argument, i og med at folk har (eller i det minste bør ha) en fellesskapstilknytning til lokalsamfunnet («a communitarian affiliation with their localities»). Å forlate samfunnet når skattene blir for høye, vil være et brudd på en grunnleggende samfunnsplikt.

Til spørsmålet om skattemessig føderalisme viste Buchanan til strukturen i EU. Det mest effektive skattesystemet vokser fram i et desentralisert system av konkurrerende regimer under en føderal paraply.

Innenfor denne tradisjonen er det framlagt flere teorier som påviser årsaker til at skattenivået i de utviklede landene har en tendens til å komme på et for høyt nivå. Desai, Foley og Hines (2004)[34] har i en studie vist at skatteparadisene kan bidra positivt til økt investeringsnivå dersom investorer kan flytte skattbart overskudd i et høyskatteland til et skatteparadis. Dette vil øke den effektive avkastningen på investeringer i høyskatteland og dermed gjøre dem mer attraktive for videre investeringer. Bruken av skatteparadis kan også gi opphav til skattekreditter som 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.

---

32 James M. Buchanan (1919–2013), amerikansk økonom kjent for sitt arbeid med «public choice»-teori, som han mottok nobelprisen for i 1986. Buchanans arbeid gikk ut på å vise hvordan politisk egeninteresse influerer offentlig økonomisk politikk.

33 Richard Abel Musgrave (1910–2007), amerikansk samfunnsøkonom. Hans mest kjente verk er «The Theory of Public Finance» (1959) innen politisk økonomi. Forsker ved Federal Reserve, professor i politisk økonomi ved Harvard University mv., redaktør i Quarterly Journal of Economics.

34 Mihir A. Desai, C. Fritz Foley og James R. Hines Jr., «Economic Effects of Regional Tax Havens», NBER Working Papers 10806 (2004).

Synet på statlig skattekonkurranse knytter an til synet på staters suverenitet, frikonkurranseprinsippet og personvernbestemmelser. Statlig suverenitet forutsetter respekt for stater som frie juridiske enheter og er regulert gjennom folkeretten. Frikonkurranseprinsippet fremmer markedets frihet fra statlig styring. Personvernbestemmelser er begrunnet i behovet for beskyttelse mot overgrep fra staten. Bestemmelsene er blant annet regulert av FNs menneskerettighetskonvensjon.

Da OECD på slutten av 1990-tallet gikk til aksjon mot skadelig skattekonkurranse, berørte dette følgelig et grunnleggende skille i synet på staten innen politiske og akademiske miljøer. Det dreide seg om grunnleggende ulike oppfatninger av staten og berørte en klassisk konflikt som handler om statens mandat til å gripe inn overfor enkeltindivider.

Eurodollarmarkedet

Et viktig historisk utgangspunkt i den første etterkrigsfasen er finanskapitalens rolle etter avviklingen av kolonisystemet på 1950- og 60-tallet. Finanskapitalens behov for spillerom falt sammen med britisk stimuleringspolitikk for sine territorier og samveldeland, som har ført fram til våre dagers offshore finanssentre.

Framveksten av offshore finanssektor kom i kjølvannet av Bretton Woods-avtalen (1944), hvor verdens penge- og finanssystem ble fastlagt for etterkrigstiden. Formålet var å få etablert tiltak for å avverge en ny finanskrise slik den artet seg på 1930-tallet. Det ble fastlagt reguleringer som begrenset rommet for bankenes valutatransaksjoner, etablerte kontroll med rentenivået og stilte krav til bankenes reservebeholdninger.

Etter andre verdenskrig skjedde det vesentlige endringer i de internasjonale maktforholdene. USA og Sovjetunionen styrket sine posisjoner og fikk innflytelse over nye områder og markeder, mens markedene for de gamle kolonimaktene, med England og Frankrike i spissen, raknet. Den famøse Suez-krigen i 1956 illustrerer denne utviklingen. På slutten av 1950-tallet var det britiske imperiet i full oppløsning. London var i ferd med å miste sin stilling som økonomisk sentrum til fordel for Wall Street. Dollaren overtok for pundet som verdensvaluta.

I denne situasjonen var bankene i City of London åpne for nye muligheter. Dette ga opphav til eurodollarmarkedet, som etter etableringen på slutten av 1950-tallet fikk en kraftig vekst. Noen av bankene i «City» begynte på 1950-tallet med en egen bankvirksomhet basert på dollar. Bankene tok imot innskudd i dollar og ga lån i dollar. Dette var en tjeneste begrenset til utlendinger. Denne særegne formen for

bankvirksomhet ble ansett å ligge utenfor de etablerte reguleringer. Bank of England ønsket å legge forholdene til rette for bankene i «City» og frasa seg ansvaret for denne delen av City-bankenes virksomhet. Transaksjoner foretatt av UK-banker, på vegne av utlendinger som låntakere eller innskytere, ble ikke ansett for å ha funnet sted i UK i relasjon til reguleringsbestemmelsene. Og for USA var det ikke aktuelt å gripe inn overfor noe som foregikk i Storbritannia.

Dermed var grunnlaget lagt for utviklingen av et offshore finansmarked, betegnet som eurodollarmarkedet. Dette finansmarkedet har siden vært effektivt uregulert. Utviklingen av dette markedet i City of London er den sentrale kraften i den integrerte offshore finansøkonomien, med senter i London og lokalisert i skatteparadiser med nære historiske relasjoner til Storbritannia.

Etter avviklingen av kolonisystemene på 1950-tallet gjensto en del småstater som av forskjellige grunner ikke ønsket å bryte de økonomiske relasjonene med kolonistaten. Mange av disse havnet i et vakuum uten særlige muligheter for å utvikle eget næringsliv. En stor gruppe av småstatene som i dag trekkes fram som skatteparadiser, inngikk i det britiske imperiet. Etter avkoloniseringen valgte mange av disse nye selvstendige statene å tilslutte seg British Commonwealth,[35] jf. Singaporedeklarasjonen av 22. januar 1971.[36] Her kan nevnes Antigua og Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Brunei, Kypros, Grenada, Maldivene, Singapore, Seychellene, Saint Kitts og Nevis og Malta.

Enkelte småstater deltok ikke i avkoloniseringen. Dette er territorier underlagt britisk jurisdiksjon, uten å være en del av Storbritannia. I 2002 fikk de betegnelsen British Overseas Territory.[37] De har sitt eget interne styresett, men har valgt å være underlagt det britiske monarkiet, med dronning Elizabeth II som statsoverhode. I denne gruppen finnes Akrotiri og Dhekelia, Anguilla, Bermuda, De britiske jomfruøyene (British Virgin Islands – BVI), Caymanøyene, Falklandsøyene, Gibraltar, Britisk Antarktis og noen mindre øyer.

En tredje gruppe er kronbesittelsene («Crown Dependencies») Jersey, Guernsey og Isle of Man. Disse er direkte underlagt den britiske kronen («The British Crown»).

35 Commonwealth of Nations er en frivillig sammenslutning av 54 land med fortid som kolonier innen det britiske imperiet, jf. http://www.commonwealthofnations.org/.

36 Singapore Declaration of Commonwealth Principles, se http://thecommonwealth.org/history-of-the-commonwealth/singapore-declaration-commonwealth-principles.

37 Se «The British Overseas Territories Act 2002».

Som selvstendig administrerte jurisdiksjoner inngår de ikke i EU. De beslutter selv om de skal inkorporere lover vedtatt av det britiske parlamentet.

Eurodollarmarkedet utviklet seg til å begynne med på 1960-tallet på Jersey, Guernsey og Isle of Man. Etter hvert kom også amerikanske banker med. Caymanøyene utviklet mot slutten av 1960-tallet sin lovgivning som bygde på typiske skatteparadiselementer, både for bankvesen og selskapsrett. Caymanøyene skapte ved dette grunnlaget for sin sentrale stilling i dag som offshore finanssenter og dannet mønster for de øvrige britiske oversjøiske territorier.

På denne tiden utviklet også Singapore seg som finanssenter, i skyggen av krigene i nabolandene. Ronen Palan peker på den økende bruken av utenlandsk valuta i regionen i forbindelse med krigen i Vietnam og de andre landene som ble dratt inn i krigshandlingene fra midten av 1960-tallet. Dette førte til økte renter i eurodollarmarkedet. Regionene ble dermed attraktive for mange banker. Singapore etablerte i denne situasjonen ordninger og insentiver for å tiltrekke seg utenlandske banker. En gren av Bank of America etablerte en egen internasjonal avdeling i Singapore for transaksjoner med utenlandske innbyggere i det som ble kalt Asian Currency Unit (ACU).[38] På linje med eurodollarmarkedet for øvrig ble det etablert et separat kontosystem for alle transaksjoner med utlendinger.

I stillehavsområdet kom det australske selvstyrte territoriet Norfolk Island på banen på slutten av 1960-tallet. Etableringen som skatteparadis ble motarbeidet av føderale myndigheter i Australia, men dette førte likevel til en kjede av etterfølgende etableringer i stillehavsområdet: Vanuatu kom i 1970, Nauru i 1972, Cook Islands i 1981, Tonga i 1984, Samoa i 1988, Marshalløyene i 1990 med kopier av regelverk fra de ledende skatteparadisene. Det ble etablert lave skattesatser for utenlandske og andre spesielt unntatte foretak, trustlovgivning, bekvemmelighetsflagg, banksekretesse mv., og etter hvert tilrettelegging for online gambling og e-handel.

2.1.4 City of London, skatteparadisenes mor

Mange av skatteparadisenes nære tilknytning til Storbritannia gir en klar indikasjon på et tett samspill mellom den britiske statlige finanspolitikken og skatteparadisenes rolle som offshore finanssentre. Beskrivelsen av den historiske utviklingen viser dette. Den rolle offshore finanssentre har i den globaliserte økonomien, gir også en

38 ACU: Fond med utenlandsk valuta plassert i asiatisk bank. Se http://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm.

klar indikasjon på et tett samspill mellom skatteparadisene og finanspolitikken i de sterkeste finanssentrene. Nicholas Shaxson peker på et nettverk med sentrum i City of London og på Wall Street.[39] Det har vært en politisk vilje gjennom flere tiår rettet inn mot å understøtte den rollen offshore finanssektor har. Det er følgelig ikke til å undres over at undersøkelser av skatteparadisenes rolle ofte avdekker relasjoner til London City eller andre finanssentre i de utviklede landene.

Et allment bilde av skatteparadisenes funksjon, hvor MNF organiserer seg og virker i et samspill med andre finanssentre og jurisdiksjoner, gir imidlertid alene ikke grunnlag for å tildele London City noen særegen rolle. I så måte kan oppmerksomheten like gjerne rettes mot andre tunge finanssentre. Det samme gjelder bildet av skatteparadisenes funksjon i samspillet med sine respektive nære oppland. Her er det gjerne et mer lokalt samspill som utspiller seg. Likevel kommer London City stadig i et særegent søkelys.

Svaret ligger dels i rettslige og politiske forhold. Skatteparadisenes lover og regler er i våre dager ikke regler som eksisterer for å tilgodese de fåtallige menneskene som holder til i disse jurisdiksjonene. I så fall ville disse systemene vært avviklet for lengst, tatt i betraktning det internasjonale presset som er reist mot skatteparadisene. Skatteparadisenes økonomiske og politiske rolle må ses i lys av konkurranserammene som er lagt for den globale økonomien, hvor skatteparadisene står som en sentral faktor for de multinasjonale foretakenes internasjonale transaksjoner og den superprofitt som kan innvinnes i den globale økonomien.

En stor andel av skatteparadisene henter sine rettssystemer fra britisk rett og tradisjoner. Sentrale skatteparadiser er også britiske oversjøiske territorier og kronbesittelser og derved direkte integrert i rettssystemet i Storbritannia. Her ligger det en markant livslinje mellom skatteparadisene og Storbritannia.

Den politiske arenaen skal heller ikke glemmes. Den britiske politiske tilretteleggingen har i stor grad lagt premissene for offshore finanssektor og vært modeller for andre jurisdiksjoner. Det rojale styresettet i kronbesittelsene har vært en garantist for en tradisjonsbundet forvaltning, og gir trygghet for eierforholdene og stabilitet for forretningstransaksjoner. Risiko for politiske omveltninger er liten. Kronbesittelsene og britiske oversjøiske territorier må imidlertid følge opp Storbritannias internasjonale forpliktelser, men deres unike posisjon innebærer åpenbart tilpasningsmuligheter.

39 Nicholas Shaxson, «Treasure Islands – Tax Havens and the Men Who Stole the World» (2011).