



Skatteparadis

av Steinar Juel, samfunnsøkonom i Civita

Skatteparadis kan brukes til å omgå og unndra skatt, skjule formuer og inntekter som er ervervet på ulovlig måte, og til helt lovlige og legitime virksomheter. Presset internasjonalt for å få de tradisjonelle skatteparadisene til å bli mer åpne og utveksle inntekts- og formuesinformasjon med andre lands skattemyndigheter har over tid gitt betydelige resultater. Flere av disse statene, eller jurisdiksjonene¹, utveksler nå automatisk slik informasjon med andre land, blant annet med Norge, og følger internasjonale standarder for bekjempelse av hvitvasking og korrupsjon. Fortsatt er det stater som ikke har sluttet seg til dette regelverket, som skjuler formuer og inntekter og hvor det er mulig å sette opp selskapskonstruksjoner hvor de virkelige eierne skjules. Det internasjonale presset for få dem til å endre lovverket må fortsette, og regelverket utarbeidet i regi av OECD, bør utvikles videre. Noen har tatt til orde for at Norge, som EU, bør utarbeide en egen «svarteliste». Det er imidlertid uklart hva formålet med det skal være, utover det som oppnås gjennom den kategoriseringen som gjøres av OECD.

Det er ikke slik at all aktivitet i skatteparadis er suspekt. Flere av disse jurisdiksjonene har utviklet seg i retning av å bli finanssentra, såkalte Offshore Financial Centers (OFC), spesielt for fond. De har over tid opparbeidet et internasjonalt renommé som jurisdiksjoner med stabile lovmessige og skattemessige rammer, de har gode tvisteløsningsordninger, og de har advokater, konsulenter og finansinstitusjoner som er spesialister på denne typen finanstjenester. I disse jurisdiksjonene behandles fond skattemessig likt med såkalte indre selskaper i Norge. Fondene er skattefrie, mens selskapene de investerer i, betaler skatt, og investorene betaler skatt på den avkastningen de tar ut. Også mange norske fond som er rettet mot internasjonale investorer, er registrert i OFC'er, og statseide Argentum og Norfund investerer ofte via slike fond. Norge kunne, som Sverige og andre land i EØS-området, søkt å ta opp konkurransen med OFC'ene om å tiltrekke seg Private Equity (PE)-fond ved blant annet å tillate strukturer hvor utenlandske investorer unntas for kildeskatt.

Innledning

Egentlig er det lite oppmerksomhet og diskusjon i Norge om skatteparadis.

I 2009 kom det en offentlig utredning om skatteparadis (NOU 2009:19). Utredningen dokumenterer hovedproblemområdene knyttet til skatteparadis, angir at det bør lages en liste over skatteparadis og at det bør etableres en internasjonal konvensjon om skatteparadis. I utredningen kommer en også med noen konkrete anbefalinger til krav som bør stilles til statsbedrifter og Norfund.² Forslagene synes i begrenset grad å være fulgt opp på annen måte enn at Norge er aktiv i OECD for å etablere og håndheve standarder for åpenhet og informasjonsutveksling.

Da statens forventninger til statseide selskapers bruk av skatteparadis ble angitt i regjeringens eierskapsmelding i 2014, utløste det ingen diskusjon, hverken i Stortinget eller i samfunnet ellers.³ Spørsmålet ble heller ikke tatt opp igjen i eierskapsmeldingen som kom i 2019.⁴

Det er enkeltbegivenheter som får diskusjonen om skatteparadis til å blusse opp. Det ble mange oppslag om de såkalte Panama- og Paradise-papirene, som blant annet omfattet lekkasjer om hvordan personer hadde unngått skatt ved å skjule penger i skatteparadis. Bruk av skatteparadis ble igjen et tema våren 2020 i forbindelse med ansettelsen av Nicolai Tangen som ny sjef for Norges Bank Investment Management (NBIM), avdelingen i Norges Bank som forvalter Statens pensjonsfond utland (SPU), populært kalt Oljefondet.

Det er store forskjeller på skatteparadis, og det er ingen klar grense mellom hva som er skatteparadis og hva som ikke er det. Grensen er glidende, og ulike institusjoner klassifiserer land og stater svært forskjellig når de kategoriserer skatteparadis. De klassiske kjennetegnene ved skatteparadis er:

- Lav eller ingen skatt på investeringer foretatt av utlendinger.
- Liten åpenhet om eierskap m.v.
- Ingen eller lite utveksling av informasjon med andre lands skattemyndigheter.
- Enkelt å skjule eierskap gjennom kompliserte selskapskonstruksjoner.

Slike jurisdiksjoner har vært brukt, og brukes, til å skjule inntekter og formuer ervervet på ulovlig måte, og til å omgå eller unngå beskatning. Gjennom historien har de også vært brukt til å skjule private formuer som autoritære regimer har søkt å konfiskere. Etter sterkt press fra gruppen av store økonomier, G-20, med EU og USA i spissen, har mange av skatteparadisene endret sine lover. Flere av dem følger nå EUs regler om anti-hvitvasking og korrupsjon, og de sender automatisk ligningsdata til andre lands skattemyndigheter. Dette er endringer som har skjedd de siste årene, og som gjorde at skattedirektør Hans Christian Holte høsten 2017 advarte nordmenn som fortsatt hadde skjulte formuer i utlandet, om at dette blir langt vanskeligere fremover.⁵

Endringene i lovverket til mange av skatteparadisene kom i liten grad frem da diskusjonen om skatteparadis igjen eksploderte våren 2020. Mange skatteparadis er ikke hva de en gang var. De som slutter seg til regelverket utarbeidet av OECD, og som følger opp kravene fra EU, vektlegger å være stabile internasjonale finanssentra (Offshore Financial Centers, OFC) fremfor gjemmesteder for inntekter og formuer. Fortsatt finnes det jurisdiksjoner som bevisst lever av å skjule ulovlige ervervede formuer og inntekter, og av å skjule formuer og inntekter for beskatning. Det er også fortsatt mulig i flere land å lage selskapskonstruksjoner hvor de reelle eierne skjules. Presset internasjonalt for å få de verste av slike jurisdiksjoner til å endre forretningsmodell er høyt. Samtidig har de store økonomiene i verden, som EU, selv jurisdiksjoner som brukes når selskaper driver aggressiv skatteplanlegging.⁶ I EU er dette blant andre Nederland, Irland og Luxembourg. I USA er det null delstatsskatt (bare føderal skatt) på selskaper i delstaten Delaware. Der er det også mulig å sette opp selskaper hvor eiere skjules. En stor andel de store selskapene i USA er registrert i Delaware.⁷

Det er grunn å regne med at arbeidet med å få større åpenhet vil fortsette, og at stadig flere land vil inngå avtaler om automatisk informasjonsutveksling.

I dette notatet ser vi først på hvordan OECD, EU og Tax Justice Network kategoriserer land ut fra andre lands tilgang på informasjon om egne innbyggere og selskapers formuer og inntekter, og åpenhet ellers. I disse avsnittene presenteres også de endringene i retning av mer åpenhet som har skjedd de siste årene. Deretter ser vi på hvorfor fond, særlig det som i EU-terminologien kalles alternative fond (særlig hedgefond og fond for unoterte aksjer, PE-fond) i stor grad registreres i en jurisdiksjon som vanligvis kalles skatteparadis. Flere norske fond bruker slike jurisdiksjoner. Det gjelder også enkelt-selskaper, inklusive selskaper hvor staten er dominerende eier. Til slutt er det et avsnitt om norsk politikk og skatteparadis.

OECDs fem kategorier

Etter initiativ fra G20-landene etablerte OECD i 2009 «Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes» (Global Forum). I løpet av vel 10 år har forumet utviklet standarder for, og avtaler om, informasjonsutveksling mellom land knyttet til beskatning av formuer og inntekter. Om lag 160 land har sluttet seg til dette regelverket, og har, eller holder på med, å gjennomføre det. OECD etterser og offentliggjør hvilke land som etterlever reglene og hvilke som ikke gjør det. Landene kategoriseres i fem grupper:

- Land som fullt ut etterlever regelverket til Global Forum

- Land som i hovedsak følger regelverket
- Land som foreløpig i hovedsak følger regelverket
- Land som delvis følger regelverket
- Land som ikke følger regelverket

Tabell 1 gir en oversikt hvordan landene som har sluttet seg til Global Forum var kategorisert per 6. april 2020. I tabellen er det også angitt en gruppe land som ennå ikke er kategorisert, fordi de relativt nylig har sluttet seg til forumet.

Tabell 1: Lands etterlevelse av regelverket til OECD Global Forum. Per 6. april 2020

Overall rating following peer reviews against the standard of EOIR (last update: 6 April 2020)		
Ratings based on First round of reviews	Ratings based on Second round of reviews	Overall rating
China (People's Republic of), Colombia, Finland, Iceland, Korea, Lithuania, Mexico, Slovenia, South Africa, Sweden	Bahrain, Estonia, France, Guernsey, Ireland, Isle of Man, Italy, Jersey, Mauritius, Monaco, New Zealand, Norway, San Marino, Singapore	Compliant
Albania, Argentina, Azerbaijan, Belize, British Virgin Islands, Bulgaria, Burkina Faso, Cameroon, Chile, Cook Islands, Cyprus, Czech Republic, El Salvador, Gabon, Georgia, Gibraltar, Greece, Grenada, Israel, Kenya, Latvia, Lesotho, Malta, Mauritania, Montserrat, Morocco, Nigeria, Niue, Pakistan, Poland, Portugal, Romania, Russia, Senegal, Slovak Republic, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Uganda, Uruguay	Andorra, Aruba, Australia, Austria, The Bahamas, Belgium, Bermuda, Brazil, Brunei Darussalam, Canada, Cayman Islands, Costa Rica, Croatia, Curaçao, Denmark, Dominican Republic, Germany, Hong Kong (China), Hungary, India, Indonesia, Jamaica, Japan, Lebanon, Liechtenstein, Luxembourg, Macau (China), Malaysia, Marshall Islands, North Macedonia, Micronesia, Nauru, Netherlands, Peru, Philippines, Qatar, Saint Kitts and Nevis, Samoa, Saudi Arabia, Spain, Switzerland, Tunisia, Turks and Caicos Islands, United Arab Emirates, United Kingdom, United States	Largely Compliant
Antigua and Barbuda*, Dominica*		Provisionally Largely Compliant
Anguilla, Sint Maarten, Turkey	Barbados, Botswana, Ghana, Kazakhstan, Liberia, Panama, Seychelles, Vanuatu	Partially Compliant
Trinidad and Tobago	Guatemala	Non Compliant
The following jurisdictions recently became a member of the Global Forum. A rating will be applied according to the schedule of reviews. Armenia, Benin, Bosnia and Herzegovina, Cabo Verde, Cambodia, Chad, Côte d'Ivoire, Djibouti, Ecuador, Egypt, Eswatini, Faroe Islands, Greenland, Guinea, Guyana, Haiti, Honduras, Jordan, Kuwait, Madagascar, Maldives, Mali, Moldova, Mongolia, Montenegro, Namibia, Niger, Oman, Palau, Papua New Guinea, Paraguay, Rwanda, Serbia, Tanzania, Thailand, Togo, Ukraine, Viet Nam		N/A

Kilde: OECD Global Forum

De fleste av signaturlandene er i gruppen som «i all hovedsak etterlever regelverket», mens bare noen få er i gruppene som delvis eller ikke etterlever regelverket. Fortsatt er det også noen land som ikke er signaturland.

Per 6. april 2020 ble 24 land ansett fullt ut å oppfylle regelverket til Global Forum, blant dem fire nordiske land (ikke Danmark), og kanaløyene Jersey og Guernsey, to tradisjonelle skatteparadis. Bahamas, Bermuda og Caymanøyene ligger i gruppen som i hovedsak oppfyller regelverket. Det samme gjør Danmark, Tyskland, USA og Storbritannia. Andre skatteparadis, som Barbados, Panama og Vanuatu oppfyller bare delvis regelverket.

Regel- og avtaleverket som er bygd opp i OECD, innebærer at skatteetaten i Norge nå årlig mottar automatisk informasjon fra 98 andre land om inntekter og formuer som nordmenn måtte ha der. De tradisjonelle skatteparadisene Caymanøyene, Guernsey og Jersey er blant disse 98 landene.⁸

EU's svarteliste, hva er det?

I diskusjonen i kjølvannet av ansettelsen av ny leder i Oljefondet er det trukket frem at Caymanøyene i februar 2020 kom inn på EU's liste over ikke-samarbeidende land i skattespørsmål, populært kalt EU's svarteliste. Dette er en liste som EU reviderer to ganger i året, og som første gang ble satt opp i desember 2017, basert på et direktiv vedtatt året før. Hensikten med listen er å identifisere land som EU-medlemmene skal følge nøyer opp. Det er utvidet rapporteringsplikt for transaksjoner fra EU-land til disse statene. Offisiell EU-finansiering kan ikke kanaliseres til eller via landene på listen, og medlemsland skal fra januar 2021 iverksette nærmere bestemte skatteiltak på alle transaksjoner med disse landene.⁹

Svartelisten som ble satt opp i februar 2020, består av følgende land: Amerikanske Samoa, Caymanøyene, Fiji, Guam, Oman, Palau, Panama, Samoa, Seychellene, Trinidad og Tobago, Jomfruøyene og Vanuatu. Listen er delt inn i tre kategorier, se tabell 2:

- Land som ikke har forpliktet seg til å ta hensyn til EU's ønsker.
- Land som ikke tidsnok fulgte opp EU's krav.
- Land hvor det er alvorlig mangel på åpenhet¹⁰.

De fleste av landene ligger i midtgruppen, altså land som ikke hadde rukket å imøtekomme EU's krav innen strek ble satt for oppdateringen av den siste listen. Fristen var 4. februar 2020. Caymanøyene var et av landene som ikke hadde rukket å vedta de krav EU stilte. Ifølge revisjonsfirmaet KPMG vedtok myndighetene på Caymanøyene de nødvendige endringene tre dager senere, det vil si 7. februar, og oppfyller nå EU's krav, men vil først bli fjernet fra listen når den skal revideres i oktober 2020.¹¹

Tabell 2: EU's svarteliste fordelt på tre kategorier

EU LIST OF NON-COOPERATIVE TAX JURISDICTIONS		
NO COMMITMENT TO ADDRESS EU'S CONCERNS	DID NOT DELIVER ON THEIR COMMITMENT ON TIME	MAJOR TRANSPARENCY CONCERNS
American Samoa Guam Samoa US Virgin Islands	Cayman Islands Fiji Oman Palau Seychelles Vanuatu	Panama Trinidad & Tobago

Kilde: EU-kommisjonen

Det er ellers viktig å merke seg at EU's liste gjelder tredjeland, det vil si land som ikke er medlemmer av EU. Det betyr at EU-landene Irland, Luxembourg og Nederland ikke vurderes, selv om dette

er jurisdiksjoner som internasjonale selskaper ofte kanalisere inntekter gjennom som et ledd i aggressiv skatteplanlegging.

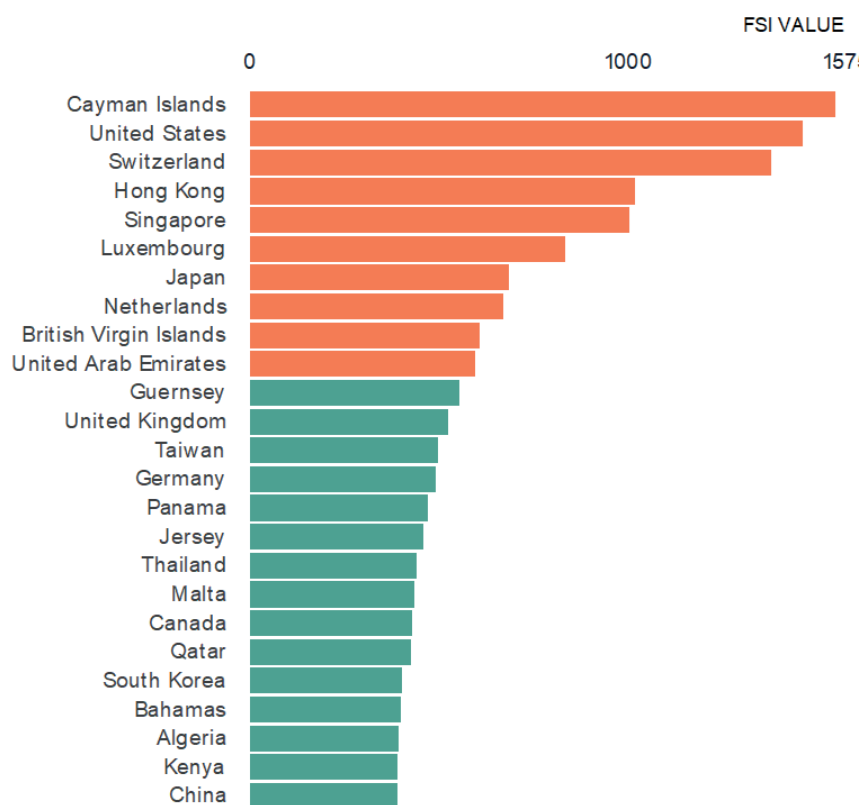
EU-kommisjonen hevder systemet med svarteliste og tiltak overfor landene på listen, har ført til at 120 uheldige skatteordninger er blitt fjernet i tredjeland, at et dusin land har innført åpenhet som følger internasjonale standarder, og at flere nullskatteland har innført krav om at selskaper skal ha en reell aktivitet i landet for å være registrert der, og til at land utveksler skattedata med EU-land.¹²

Tax Justice Network's FSI-indeks

Tax Justice Network, som er en frivillig organisasjon, utarbeider en indeks for å rangere land etter grad av hemmeligholdelse (Financial Secrecy Index, forkortet FSI). Tax Justice Network har en avdeling i Norge. Om lag 80 prosent av den norske avdelingens inntekter er statlig støtte, fra Norad og Utenriksdepartementet.¹³

FSI består av to hoveddeler, en underindeks for grad av hemmelighold (secrecy score) og en for størrelse som internasjonalt finanssenter (Global scale weight).¹⁴ FSI-indeksen har dermed et ganske annet innhold enn både EUs svarteliste og Global Forums kategoriseringer.

Figur 1: Indeks for finansiell hemmeligholdelse og størrelse (FSI-indeks)



Kilde: Tax Justice Network

Figur 1 viser de 25 landene med høyest FSI-indeks. De 10 «verstingene» er markert med oransje stolper. Caymanøyene ligger øverst, med USA og Sveits som nummer to og tre. Blant de 10 øverste finner vi også EU-land som Nederland og Luxembourg. På den annen side gir Tax Justice Networks system lave indeksverdier til statene Vanuatu, Seychellene, Samoa og Jomfruøyene, land som står på EUs svarteliste, og som kommer langt ned på listen til Global Forum. En vesentlig årsak til disse forskjellene er at størrelsen på finanssenteret vektet inn i Tax Justice Networks indeks. Ser en kun på Tax Justice Networks score for hemmeligholdelse, kommer disse øystatene langt dårligere ut, mens for eksempel Luxembourg og Jersey og ikke minst USA, Japan og Storbritannia kommer langt bedre ut. Storbritannias hemmelighetsskår er blant de 10 laveste, det samme er Norges, Sveriges og Danmarks. USA og Japan ligger mer i midten, på henholdsvis 73. og 74. plass i hemmeligholdsskår. Caymanøyene er på 14. plass, Guernsey på 44. plass og Jersey på 61. plass. Til sammenligning ligger Nederland på 56. plass i grad av hemmeligholdelse.

FSI omfatter 133 land, og det er den samlede FSI-indeksen som vanligvis brukes i media. Dersom det var nær korrelasjon mellom størrelse og grad av hemmelighold, ville indeksen kunnet ha større verdi i å rangere skatteparadis. Dataene til Tax Justice Networks viser lav korrelasjon, og indikerer at land ofte har oppnådd en betydelig størrelse som finanssenter, selv om deres grad av hemmelighold er lav eller moderat. Det gjelder USA, Japan og Storbritannia, Luxembourg og øystaten Jersey. Caymanøyene er imidlertid et eksempel på at noen jurisdiksjoner i Tax Justice Networks system skårer relativt høyt på grad av hemmelighold og har relativt stor størrelsesvekt.

Hvorfor er fond ofte registrert i skatteparadis?

Istedenfor å plassere penger i enkeltaksjer eller -obligasjoner er det svært vanlig at investorer heller kjøper andeler i verdipapirfond. Fondene plasserer deretter kundenes penger i ulike aksjer, og/eller rentebærende papirer utstedt av ulike låntagere. Fond kan være rene aksjefond, rene fond for rentebærende papirer, eller en kombinasjon (kombinasjonsfond). Videre er det fond som kun investerer i børsnoterte papirer, og det er fond som kun går inn i ikke-noterte papirer. Fond som kun investerer i unoterte aksjer kalles Private Equity fond (PE-fond). De henvender seg primært til større investorer, ofte fra flere land.

PE-fond som henvender seg til investorer fra mange land og/eller fortar investeringer i flere forskjellige land, er ofte registrert i små stater som Guernsey og Jersey, stater som betegnes som skatteparadis. De viktigste av disse offshore finanssentrene (OFC'er) etterlever internasjonale standarder om hvitvasking, skatterapportering og åpenhet ellers. Ut fra samtaler med fondsforvaltere og et notat publisert av advokatfirmaet Bahr 15. mai 2020, er det flere årsaker til at PE-fond registreres slike steder:¹⁵

1. Internasjonale investorer foretrekker jurisdiksjoner som de kjenner, hvor det er stabile skattebetingelser, hvor det ikke skattlegges på fondets hånd, hvor det ellers er klare og stabile lovmessige rammebetingelser, gode ordninger for tvisteløsninger, og stater med gode og mange skatteavtaler.
2. For forvaltningsselskaper som skal sette opp et fond, er det en fordel med jurisdiksjoner som har advokater, konsulenter og finansinstitusjoner som er eksperter på dette, og på å gjennom-

føre transaksjoner beregnet for et internasjonalt marked. De store internasjonale bankene har kontorer i slike jurisdiksjoner, og de tilbyr transaksjons- og depottjenester til fondene.

3. Det er ingen skattlegging av fondene i disse jurisdiksjonene. Forvaltningsskapet betaler en årlig avgift som er relativt lav. Bedriftene som fondene investerer i, betaler selskapsskatt etter de regler som gjelder i de landene de er lokalisert. Investorene betaler skatt på avkastningen de tar ut fra fondene etter reglene i deres hjemland. Er det formueskatt i investorenes hjemland, betaler de også det. Dette er parallelt med den skattemessige håndteringen av såkalte indre selskaper i Norge. De beskattes ikke, men investorene betaler skatt og bedriftene det investeres i gjør det.
4. Selv om skatteavtaler ville sørget for at investorene hadde fått fradrag i skatten i sitt hjemland for skatt som var betalt der fondet var registrert (for eksempel en kildeskatt), foretrekker investorer fond i jurisdiksjoner hvor fondene ikke skattlegges. Skatteoppgjøret i hjemlandet blir enklere og raskere avgjort. Er den utenlandske investoren for eksempel et universitetsfond, eller et annet fond som i sitt hjemland er unntatt skatt, vil investoren heller ikke ha noe skatt å trekke kildeskatten fra. Utenlandske investorer i Norge må betale kildeskatt¹⁶ på utbytte, og det er ikke unntak når det investeres i PE-fond. Det gjøre det lite attraktivt for utenlandske investorer å investere i norskregistrerte fond, særlig når investorene er skattefrie fond i sine hjemland.
5. Fondene må kunne markedsføres internasjonalt fra jurisdiksjonen, særlig i EU og/eller i USA.

Både investorer og forvaltere har ut fra disse forhold i stor grad registrert hedgefond og PE-fond på kanaløyene Jersey og Guernsey, eller Caymanøyene. Etter at EU i 2011 vedtok et direktiv for «alternative investeringsfond» (gjennomført i 2013), har konkurransen om å trekke til seg slike fond økt.¹⁷ Direktivet angir visse regulatoriske krav som må oppfylles for at slike fond som er etablert i et EU/EØS-land, skal ha rett til å kunne markedsføres fritt i hele EØS-området. Fondene får det som populært kalles «single passport» for hele EØS, tilsvarende det som siden tidlig 1990-tallet har vært gjeldende for banker.

Etter gjennomføringen av direktivet for alternative fond har det oppstått en viss konkurranse mellom landene i EU om å etablere rammebetingelser som gjør det attraktivt for fond å etablere seg der istedenfor i OFC'er som for eksempel kanaløyene. Skal en bare markedsføre et PE- eller hedgefond i et lite antall EU-land, hevdes det at «offshore» lokalisering fortsatt er mest attraktivt, fordi rapporteringen som følger av EU-direktivet er relativt omfattende. Det arbeides imidlertid med å få det forenklet. Skal en derimot markedsføre fondet bredt i hele EØS, kan «onshore-lokalisering» i et EU-land for få «single passport» være mest attraktivt. Av EU-landene som tilrettelegger for alternative fond, nevnes Luxembourg, Irland og Nederland.¹⁸ I Norden har Sverige styrket sin rolle som et nordisk senter for PE-fond, en rolle som ventes å øke fremover, fordi svenske myndigheter legger mer til rette for det.¹⁹ Det er i Sverige, som i Norge, kildeskatt på den avkastningen utlendinger får på investeringer i landet, men visse PE-fondsstrukturer er unntatt for kildeskatt. Dette gjør at det skattemessig for utenlandske investorer ikke behøver å være noen forskjell på om et fond er registrert i Sverige eller på Jersey. Sverige synes også å ha opparbeidet en viss tillit internasjonalt til at dette er en ordning som vil vedvare.

Det er i prinsippet adgang for ikke-EØS-land til å søke om å få full adgang til å markedsføre PE- og hegdefond i hele EØS-området (og få et «single passport»), men ingen har ennå fått det. Jersey oppfyller de regulatoriske kravene EU setter for at fond etablert der skal kunne få en slik adgang.²⁰ Det er imidlertid kommet signaler om at EU vil droppe adgangen for ikke-EØS-land til å søke om «single passport», noe som over tid vil kunne få flere fond til å lokalisere seg på fastlandet istedenfor offshore. Etter planen skal EU-kommisjonen komme med noe mer om dette i 2020.²¹

De siste 20 - 30 årene har det nærmest vært konkurranse mellom land i å redusere selskapsbeskatningen for å tiltrekke seg utenlandske investeringer og hindre at nasjonale bedrifter flytter ut. Null eller svært lav skatt på selskapers overskudd i noen land gjør det fristende for internasjonale selskaper å kanalisere det meste av overskuddene sine til slike land ved hjelp av internpriser. I henhold til OECDs internasjonale retningslinjer, og de fleste lands skatteregler, skal internpriser gjenspeile markedspriser. Det kan ofte være vanskelig å kontrollere, og vanskelig å fastslå om det gjøres eller ikke, særlig når det er internbetalinger for merkeprodukter som et selskap er alene om å ha. Enkeltland forsøker å hindre denne typen skatteomgåelser ved endringer i egne skatteregler. I Norge er det for eksempel ikke fradrag i skattbar inntekt for rentebetalinger på interne lån. Skattesystemet i USA ble i 2017 endret slik at amerikanske selskapers globale inntekter nå beskattes i USA. Skatt som selskapene har betalt i andre land, kommer til fratrukk. Tidligere Civita-notater har behandlet spørsmålet om aggressiv skatteplanlegging og om norske myndigheter selv kan gjøre mer for å hindre det, i tillegg til å være en pådriver i internasjonalt.²²

Nullskatt i noen jurisdiksjoner er et problem for håndteringen av beskatningen av internasjonale selskaper, ikke for beskatningen av fond.

Norske aktører og skatteparadis

Norske selskaper som forvalter fond av unoterte aksjer (Private Equity eller PE-fond), har ofte registrert fondene i et OFC. En kan få et lite bilde av det i årsrapporten til Argentum, statens fond for investeringer i aktive eierfond. Argentum har som formål å bidra med kapital til unoterte selskaper og utvikle det norske unoterte kapitalmarkedet. Argentum går inn med kapital i norske og andre nordiske PE-fond, fond som også mottar kapital fra mange andre investorer. Argentums årsrapporter viser at flere at fondene som de plasserer penger i, er registrert på Jersey eller Guernsey. Dette gjelder for eksempel fond etablert og forvaltet av norske forvaltningsselskaper som Norvestor, HitecVision, Herkules og FSN Capital.²³

Det statlige selskapet Norfund kanaliserer kapital til private bedrifter i utviklingsland sammen med partnere, blant annet via PE-fond. Formålet med Norfunds virksomhet er å bidra til bærekraftig økonomisk utvikling i fattige land. Fondet investerer i enkeltselskaper sammen med andre, og det gjøres ofte ved at det settes opp fond eller samarbeidsstrukturer i land som Mauritius, Caymanøyene, Guernsey, Luxembourg og andre OFC'er.²⁴ Mange av de landene som Norfund kanaliserer kapital til, er politisk ustabile, har svake legale strukturer og høy risiko for korrupsjon og svindel. Hensikten med å bruke for eksempel Mauritius er å beskytte investeringene og bruke en jurisdiksjon som er akseptert og kjent for de partnerne Norfund går sammen med. Bedriftene det investeres i, betaler skatt etter nasjonale regler i de land de er lokalisert, og investorene betaler

skatt i sine hjemland av den avkastningen de tar ut av fondene. Norfund søker å begrense bruken av OFC'er og holder seg til de som helt eller i hovedsak oppfyller Global Forums regelverk, noe som er i tråd med retningslinjene fra norske myndigheter. Norfund stiller også krav til skattetilpasningen til de selskapene de investerer i.²⁵

Statens pensjonsfond utland (SPU) investerer i hovedsak i børsnoterte enkeltsselskaper i hele verden, og i obligasjoner. Mange av de børsnoterte amerikanske selskapene er registrert i delstaten Delaware, som har null selskapsskatt på delstatsnivå. Delstatens lovgivning tillater at et selskap er registrert der, selv om det meste av virksomheten finner sted andre steder i USA. Virksomhet som finner sted i andre delstater beskattes der, i tillegg til at de føderale skattene selvsagt gjelder i Delaware. I USA er omsetningsavgift på varer og tjenester, et delstatlige ansvar og det ingen omsetningsavgift i Delaware. SPU har også store eierandeler i eiendommer i flere storbyer i USA, i Europa og i Tokyo. De amerikanske eierandelene i eiendommer forvaltes av datterselskaper etablert i delstaten Delaware, og de europeiske eiendomsandelene av holdingselskap etablert i Luxembourg.²⁶ Delaware brukes ikke for å spare skatt, da SPU er fritatt for skatt i USA. Delaware er valgt, fordi staten «har en velutviklet selskapslovgivning og et effektivt og anerkjent domstolsapparat for håndtering av eventuelle selskapsrettslige tvister», skriver NBIM på sin hjemmeside. Selskapet i Luxembourg er vedtatt flyttet hjem til Norge. Det er blitt forsinket i påvente av lovendringer i Norge som skal gjøre det mulig.

Når det gjelder enkeltsselskaper hvor staten har store eierandeler, har DNB siden 1987 hatt et bankkontor på Caymanøyene, underlagt bankens filial i New York. Kontoret ble etablert for komme rundt noen regulatoriske krav som ble pålagt filialen i New York, blant annet reservekrav og begrensninger på å betale renter på innskudd. Ifølge DNB er kontoret aldri blitt brukt til skatteformål, og overskudd ved kontoret beskattes som en del av New York-kontoret, etter skattereglene i New York. Tilsynsmyndighetene både i Norge og USA har tilgang til informasjon om Caymankontorets virksomhet. Ifølge en oversikt laget av DNB i 2019, er kontorets aktivitet redusert de siste årene.²⁷

DNB har også i mange år hatt et kontor i Luxembourg. I de såkalte Panama-papirene ble det avdekket at kontoret hadde kanalisert mer velstående norske kunder til rådgivere i Panama som satte opp selskapskonstruksjoner slik at kundenes formue ble skjult for norske skattemyndigheter. Også Nordea hadde drevet denne typen rådgivning ut fra Luxembourg. Slik virksomhet skal nå være avvirket.²⁸

Flere av Equinors amerikanske selskaper er registrert i delstaten Delaware, selv om virksomheten foregår i andre delstater og i Mexico-gulven. Søker en på nettstedet Open Corporates, kommer det opp 44 Equinor-selskaper som er registrert i Delaware. I Equinors årsberetning er det ikke opplyst om delstatene som selskapets amerikanske datterselskaper er registrert i. Equinor har også selskaper på Bahamas, Jersey, Gibraltar og i Luxembourg.^{29 30 31}

Ifølge databasen til Open Corporate har delvis statseide Kongsberggruppen 20 selskaper registrert i Delaware, Telenor 14, mens heleide Statkraft har ett Delaware-registrert selskap. Telenor har også et selskap i Panama.³²

Norsk politikk og skatteparadis

Norske myndigheter har vært og er aktive i arbeidet som foregår i regi av OECD med å utvikle standarder for beskatningen av internasjonale selskaper og for mer åpenhet og utveksling av informasjon om skatteforhold mellom land. Stortinget og regjeringen har også søkt å tette hull i den norske skattelovgivningen for å redusere uthuling av skattegrunnlaget i Norge. Samtidig har også Norge redusert satsen for beskatning av selskaper for å unngå at Norge skattemessig skal oppfattes å være et lite attraktivt land å være lokalisert i.

Den norske stat er stor eier av både norske selskaper og, gjennom oljefondet, selskaper i utlandet. Eierandelene i de norske selskapene er store, så store at staten som regel har en dominerende stilling, mens staten er liten eier i de vel 9000 selskapene den har eierandeler i internasjonalt. Statens eierskapsutøvelse i de norske selskapene nedfelles i eierskapsmeldinger som normalt utarbeides én gang i hver stortingsperiode, og som diskuteres i Stortinget. De statseide selskapenes bruk av skatteparadis har en lite sentral plass i eierskapsmeldingene og i diskusjonene i Stortinget. De gjeldende forventninger fra staten som eier ble uttrykt i eierskapsmeldingen fra 2014:

«Selskaper med internasjonal virksomhet følger OECDs retningslinjer på skatteområdet, og herunder søker å unngå å benytte skatteparadiser som ikke følger standardene til Global Forum om transparens og effektiv informasjonsutveksling i skattesaker og som ikke vil inngå skatteopplysningsavtaler med Norge.»

I eierskapsmeldingen fra 2019 er det så vidt vist til Global Forum, men det kom ingen nye forventninger til hvordan statseide selskaper skal opptre.

NBIM har utviklet et forventningsdokument om skatt rettet mot styrene i de selskapene som oljefondet er investert i. Hovedelementene i dokumentet er at det forventes at selskapene betaler skatt ut fra hvor verdiskapningen finner sted, og at selskapene bør offentliggjøre hvilke land inntektene opptjenes og hva de betaler av skatt der.³³ NBIMs forventningsdokument om skatt er mer omfattende enn de forventninger om skatt en finner i regjeringens eierskapsmeldinger. NBIM har forventningsdokumenter på flere områder, og de brukes i eierdialog med selskapene.

Det er ikke en oppgave for et stats- eller privateid selskap, for forvaltningsselskaper eller for statlige kapitalforvaltere som Argentum, NBIM eller Norfund å svarteliste bestemte jurisdiksjoner. De kan utvikle regler for egen skatteadferd, stille krav til selskaper de har eierandeler i, og være kritiske til hvilke medinvestorer de vil gå i partnerskap med. Dette gjøres i dag med utgangspunkt i det som er utviklet av internasjonale standarder, og ut fra de forventninger og normer som settes av norske myndigheter. Skal det utvikles en type svarteliste, er det en oppgave for regjeringen og Stortinget, ikke for enkelt-selskaper eller for fondsforvaltningsorganisasjoner.

Avsluttende merknader

Som vist over, er det uklart hva som menes med skatteparadis, og det er ikke et skarpt skille mellom hva som er det og ikke er det. Ulike institusjoner kategoriserer land/stater forskjellig. Bør det derfor lages en egen norsk svarteliste? Maria Walberg, økonom og spesialrådgiver i LO, foreslo det i en artikkel i Klassekampen 20. mai 2020. Før en eventuelt skulle gjøre det, må det defineres hva hensikten med en slik svarteliste skal være. Skal det være forbud mot å ha aktiviteter i disse jurisdiksjonene, eller skal det kun frarådes? Absolutte forbud kan være vanskelig å håndtere i praksis.

I dag er kategoriseringen til OECDs Global Forum førende for statens eierskapspolitikk når det gjelder skatteparadis. Det er uklart hvorfor det trengs noe mer enn dette. EU har, som beskrevet foran, i tillegg valgt å sette opp en egen svarteliste. Formålet er å presse jurisdiksjoner til å endre lovverket slik at de blir mer åpne. EU har, som en økonomisk stormakt, større muligheter til det enn Norge. Walberg antyder at Norge kunne laget en slik liste sammen med de andre nordiske landene. Det er lite sannsynlig at de vil være med på det i og med de som EU-medlemmer skal forholde seg EUs svarteliste. Kunne ikke Norge eventuelt sluttet seg til EUs system med svarteliste, dersom det vurderes å være behov for noe mer enn Global Forums kategorisering?

Svenske myndigheter legger til rette for at PE-fond registrert der skal kunne være konkurransedyktige overfor internasjonale investorer. Det gjøres blant annet ved at det er etablert et skatte-regime for utenlandske investorer som er på linje med det en finner i OFC'er. De unntas kildeskatt. Norske myndigheter kunne på tilsvarende måte lagt til rette for at internasjonalt rettede PE-fond kunne bli registrert i Norge, nå som flere onshore-land tar opp konkurransen med OFC'ene.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på steinar@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 Jurisdiksjon betyr ifølge jusleksikon.no rettshåndhevelse og handler om stater og lokale myndigheters grunnlag for å utøve tvang på sine statsborgere og i sitt territorium. Jurisdiksjon brukes ofte istedenfor land når det er snakk om små stater som formelt er underlagt et større land, men som har stor selvstendighet til å utforme egne lover, har egne domstoler og egen politimyndighet.
- 2 Se: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0a903cdd09fc423ab21f43c3504f466a/no/pdfs/nou200920090019000dddpdfs.pdf>
- 3 Meld. St. 27 (2013-2014) https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/statenseierberetning2013/pdf/stortingsmelding_2014.pdf
- 4 Meld. St. 8 (2019-2020). <https://www.regjeringen.no/contentassets/44ee372146f44a3eb70fc0872a5e395c/no/pdfs/stm201920200008000dddpdfs.pdf>
- 5 Se <https://www.dn.no/marked/skattedirektoren-advarer-noen-burde-kjenne-sin-besokelsestid/2-1-169569>
- 6 Med aggressiv skatteplanlegging menes at det settes opp selskapskonstruksjoner og finansielle løsninger som ikke har noe annet formål enn å unngå beskatning. Testing av grenser for hva som tillates av internpriser, betalinger for rettigheter o.l. representerer også aggressiv skatteplanlegging. EU-kommisjonen har utarbeidet en rapport med indikatorer for aggressiv skatteplanlegging. Se: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_papers_71_atp_.pdf. I tidligere Civita-notater har jeg skrevet om selskapers bruk av aggressiv skatteplanlegging. Se: <https://www.civita.no/publikasjon/selskapsbeskatning-og-skatteplanlegging> og <https://www.civita.no/publikasjon/internasjonale-selskapers-utnyttelse-av-skattehull-fra-problem-til-losning>
- 7 Se blant annet: <https://www.investopedia.com/articles/personal-finance/092515/4-reasons-why-delaware-considered-tax-shelter.asp>
- 8 Oppdaterte oversikter over hvilke land som får automatisk informasjon fra hverandre i henhold regelverket til Global Forum publiseres på forumets hjemmeside. Se <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/exchange-relationships/>
- 9 Se: <https://home.kpmg/us/en/home/insights/2020/02/tnf-cayman-islands-eu-blacklist-of-non-cooperative-jurisdictions.html>
- 10 Se: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en#heading_1
- 11 Se note 5
- 12 Se: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/eu-list-faq.pdf
- 13 Se årsberetningen for 2019: <https://www.taxjustice.no/om-oss>
- 14 Se: <https://fsi.taxjustice.net/en/>
- 15 Se: <https://bahr.no/nyhetsbrev/kapitalforvaltning-fondsforvaltning-og-bruk-av-skatteparadis/>
- 16 Kildeskatt innebærer at det utbytteutbetalende selskapet trekker fra en viss prosent i skatt før utbytte utbetales.
- 17 Link til direktive for alternative investeringsfond, forkortet AIFMD: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:174:0001:0073:EN:PDF>
- 18 Se <https://www.privatefundscfo.com/jurisdictions-fight-attract-private-capital/> og <https://www.collascrill.com/news-updates/articles/offshore-v-onshore-for-fund-domiciliation/>

- 19 Se utredning fra 2017: <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/2/402/1499177295/the-swedish-private-equity-market-a-footprint-analysis-copenhagen-economics-july-2017.pdf>
- 20 <https://www.ogier.com/publications/jersey-managers-and-funds-marketing-into-europe>
- 21 <https://www.bbh.com/en-us/insights/non-eu-alternatives-managers-weigh-options-as-aifmd-passport-hope-fades-39234>
- 22 Se: <https://www.civita.no/publikasjon/selskapsbeskatning-og-skatteplanlegging> og <https://www.civita.no/publikasjon/internasjonale-selskapers-utnyttelse-av-skattehull-fra-problem-til-losning>
- 23 Se Argentums årsrapport for 2018. https://argentum.no/wp-content/uploads/sites/73/2019/08/Argentum_arsrapport_2018_endelig.pdf
- 24 Se oversikt i Bistandsaktuelt: <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2019/Norfund-vil-begrense-investeringer-via-skatteparadis/>
- 25 Se: <https://www.norfund.no/app/uploads/2020/01/Norfund-Responsible-Tax-Policy-ID-280681.pdf>
- 26 Se: <https://www.nbim.no/no/oljefondet/slik-er-fondet-investert/eiendomsforvaltningen/investeringer-gjennom-datterselskaper/>
- 27 https://www.dnb.no/portalfront/nedlast/en/about-us/corporate-responsibility/2019/DNB_tax-footprint_1korr.pdf
- 28 Se blant annet: <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/Kvy0rE/dnb-luxembourg-boetelag-etter-panama-papers>
- 29 Dette fremkommer blant av en liste Equinor har laget over egne selskaper som er bundet av EUs Binding Corporate Rules (BCR-regler), det vil si regler for overføring av persondata mellom selskaper i store konsern.
- 30 Se årsberetningen for 2019, side 300. <https://www.equinor.com/en/investors.html#annual-reports>
- 31 Liste over Equinor-selskaper registrert i Delaware:
https://opencorporates.com/companies/us_de?q=EQUINOR&utf8=☐
- 32 www.opencorporates.com
- 33 https://www.nbim.no/contentassets/29f69f7ae81449f9adc88a32aa3de8c8/tax_transparency_2020_web.pdf