

Hvem bestemmer internasjonale skatteregler?

Sammendrag av masteroppgaven «**The OECD Model Tax Convention: Explaining the OECD's legitimation strategies and why states adhere to the principle of exclusive rights to tax royalties in the state of residence**» (2014) av Guro Klausen

Bakgrunn og politisk relevans

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har som mål og fremme politiske virkemidler som skal forbedre den økonomiske og sosiale velferden til mennesker i verden. OECD består av 34 industrialiserte land fra alle kontinenter med unntak av Afrika. I kjølvannet av at Folkeforbundet ble oppløst på 1930-tallet tok forløperen til OECD, OEEC (organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid), over arbeidet med å bekjempe forekomsten av dobbelbeskatning for individer og selskaper som opererer over landegrensler. I 1963 ble den første versjonen av OECDs modell til skattekonvensjon for inntekt og kapital utgitt. Modellen danner forhandlingsgrunnlaget for mange bilaterale dobbeltbeskatningsavtaler mellom land både innefor OECD, men også avtaler der ett eller begge partier ikke er medlem av OECD.

En indikator på effekten av globalisering i verden er antallet skatteavtaler mellom land som konkluderes. Dette har økt siden første utgivelse av OECDs modellkonvensjon, som i takt med økningen i antall avtaler får større relevans. Det er et paradoks at modellen, som er utviklet av og for land som er medlemmer av OECD, blir brukt også internasjonalt. Denne masteroppgaven hadde som mål å undersøke hvordan OECD har legitimert denne modellen, samt å se på hvorfor land følger prinsippene som modellen legger frem. For å gjøre problemstillingene overkommelige, fokuserte oppgaven på å bruke beskatning av royalties som eksempel. Når det kommer til royalties anbefaler OECD at de skal beskattes eksklusivt i «country of residence» («bostedslandet»); landet hvor selskapet har sin administrative base). Dette er som regel land som er medlemmer av OECD.

Skatt, og ulovlig unndragelse av skatt har de siste årene blitt satt på den internasjonale agendaen. Lovlig fordeling av skattegodter mellom land som driver legitim næringsvirksomhet har derimot ikke blitt utsatt for kritisk diskusjon av betydning siden OECD lanserte sin modellkonvensjon. At skatteinntekter i stor grad tilfaller land som allerede har kommet langt mtp økonomisk utvikling, og i mindre grad tilfaller fattigere land som ofte er vertskap for den produktive virksomheten til et selskap, er med på å økt forskjellene mellom land.

Hovedfunn

På bakgrunn av litteratur om internasjonal dobbeltbeskatning og OECD sin modellavtale, fant jeg at OECD sin modellskatteavtale somregel forutsettes å være den ledende modellen for forhandlinger og konklusjoner av skatteavtaler mellom land. OECD har legitimert sin modell ved å bygge videre på denne forutsetningen og opprettholde en kognitiv tankegang om at OECD modellen er et selvfølgelig og åpenlyst valg som grunnlag for skatteavtaler. Ved å fremstille modellen som det åpenlyse valg, har OECD bygget opp om selvfølgeligheten av sin egen modell, noe som har ført til at akademikere og journalister har opprettholdt dette inntrykket.

Ved å benytte meg av metoden om mønstersamsvar, eller kongruensmetode, har jeg forsøkt å undersøke hvorfor land følger OECD sin modellskatteavtale ved å kople empiriske funn til teoretiske antakelser. Et viktig funn i oppgaven er at selvfølgeligheten av modellavtalen som OECD har forsøkt å fremstille, ikke samsvarer med realiteten når det kommer til bilaterale skatteavtaler som har blitt konkludert siden modellens opprinnelse. Faktum er at land som ikke er medlem av OECD ikke nødvendigvis tilslutter seg de bestemmelsene som er gitt av modellen. Gjennom reservasjoner mot individuelle bestemmelser i modellavtalen, samt i forhandlinger om skatteavtaler med andre land, unngår utviklingsland (ofte kildeland i næringslivssammenheng) i stor grad å tilslutte seg prinsippet om å skattelegge royalties kun i bosetningslandet. I revisjonen av modellavtalen til OECD har 29 land fått muligheten til å fremsi sine perspektiver på bestemmelsene gjennom reservasjoner mot enkeltbestemmelser. 27 av disse har reservert seg helt fra bestemmelsen om at royalties ikke skal skattelegges i kildelandet overhode, og ett land (India) har reservert seg delvis mot samme bestemmelse. Til sammenlikning har 10 av 34 medlemsland gjort det samme. Dette demonstrerer hvordan OECD modellen ikke i realiteten har den selvfølgeligheten som OECD tillegger modellen. Det er snarere slik at FN sin modell for skatteavtaler heller blir fulgt i forhandlinger mellom OECD-land og utviklingsland. FN sin modell oppfordrer til å dele skatteinntektene mellom kildelandet og bostedslandet. Andelen av skatteinntekter som tilfaller hver enkelt stat er opp til forhandlingspartene å avgjøre.

Av videre funn kan det blandt annet trekkes frem at når land skal ta avgjørelsen om de skal reservere seg mot bestemmelser eller ikke, er det først og fremst økonomiske hensyn som spiller inn på beslutningen. I forhandlinger av bilaterale avtaler, er det derimot andre hensyn som har størst innvirkning på hvordan skatteavtalen blir seende ut, nemlig moralske hensyn dersom et OECD land forhandler med ett land som har betydelig mindre økonomi enn dem selv, eller maktforholdet mellom de to landene dersom det er stor forskjell i størrelsen på økonomien, men ikke stor nok forskjell til at det er mer moralske hensyn å ta.

Veien videre og tips til videre forskning

Det er liten grunn til å tro at betydningen av hverken OECD modellen eller FN modellen kommer til å forandre seg betydelig med det første. Det viktigste utviklingsland kan gjøre for å sikre seg sine rettmessige skatteinntekter i forhandlinger om dobbeltbeskatningsavtaler vil være at flere gjør seg kjent med FN sine bestemmelser og sammenliknde disse med tilsvarende fra OECD. På den måten kan de i større grad passe på at skatteinntektene blir fordelt på en rettferdig måte, særlig når det kommer til utvinning av naturressurser hvor det er unaturlig at bostedslandet skal ha mulighet til å skattelegge inntekter som oppstår i kildeland. OECD bør også ta innover seg at de bestemmelser som er gitt i modellavtalen ikke er selvfølgelige, men snarere fratrukket utviklingsland verdifulle inntekter. En ny revisjon bør derfor inkludere flere ikke-OECD land, og ikke minste flere av de minst utviklede landene som er sterkt underrepresentert.

FN er i prosessen med å avgjøre om neste revisjon av deres modellskatteavtale skal inneholde kommentarer og reservasjoner fra medlemsland. Dersom dette blir realitet, vil en tilsvarende studie av FN avtalen kunne videreutvikle kunnskapen som dobbeltbeskatningsavtaler internasjonalt. Denne masteroppgaven fokuserte på å bruke kvalitative metoder for å undersøke OECD sin modellskatteavtale. Dette valget ble gjort i stor grad for å sikre en dybtgående analyse av oppførsel i forbindelse med forhandlingen av skatteavtaler, både mot OECD og stater. Reservasjoner mot bestemmelser i OECD modellen er imidlertid også et godt grunnlag for å danne dataset med informasjon om reservasjoner, begrunnelser av reservasjoner, samt konsekvensene disse reservasjonene får for de ferdigkonkluderte dobbeltbeskatningsavtalene. Mens denne oppgaven tok utgangspunkt i flere case-studier og dype analyser, vil en kvantitativ studie ha muligheten til å gå bredere ut og øke forståelsen av bilaterale skatteavtaler.

Det internasjonale skattesystemet ble opprettet mer enn et århundre tilbake i tid, og mens økonomien forøvrig i stor grad har utviklet seg videre, har få forandringer blitt gjort med tanke på skattesystemet. Analyser av dette mangler i stor grad fra et statsvitenskapelig perspektiv. Å forstå implikasjonene av systemet, mangler og smutthull som blir mer utbredt å benytte seg av, vil være fordelaktig for å utvikle systemet og vise til spesifikke endringer i politiske virkemiddel.

Masteroppgaven ble skrevet ved statsvitenskapelig institutt, Universitet i Oslo. Veileder for oppgaven var Olav Schram Stokke. Oppgaven kan leses i sin helhet på:

<https://www.duo.uio.no/handle/10852/40232>