

Informasjonsutveksling i skattesaker over landegrensene

Ida M. Lynne, Universitetet i Oslo, 2014

Jeg skrev min masteroppgave om OECDs mønsteravtale for utveksling av informasjon i skattesaker, den såkalte TIEA (Tax Information Exchange Agreement). Mønsteravtalen brukes som mal for bilaterale eller multilaterale avtaler om informasjonsutveksling mellom typisk høyskatteland og lavskatteland. Formålet med TIEA er å hindre skatteunndragelser ved at inntekt og formue gjemmes i jurisdiksjoner med lavt skattenivå og høy grad av hemmeligholdelse.

Jeg valgte å skrive om TIEA fordi jeg hadde lyst til å lære om internasjonal skatt, og særlig om internasjonale tiltak for å redusere skatteflukt. På studiet hadde jeg ikke hatt særlig mange skatterettslige fag i det hele tatt, og ingen om internasjonal skatterett. Jeg hadde hørt om arbeidet med informasjonsutvekslingsavtaler, og tenkte at dette var et tema som kunne gi meg oversikt over internasjonal bekjempelse av problemene som gjerne er forbundet med såkalte skatteparadis, som skatteflukt og aggressiv skatteplanlegging.

Avtaler om utveksling av informasjon i skattesaker er dessuten veldig i vinden for tiden, noe som også gjorde det til et spennende tema å skrive om. I kjølvannet av finanskrisen i 2009 har G20-landene erklært at "the era of bank secrecy is over", mens OECD har jobbet med Action Plan against Base Erosion and Profit Shifting (BEPS). I forbindelse med avtaler om informasjonsutveksling har informasjonsutvekslingsplikten omfang vært mye debattert. Dette gjelder både hvilke typer informasjon som er omfattet av informasjonsutvekslingsplikten, og hvilke handlinger fra motparten, om noen, som utløser informasjonsplikt. Selve det juridiske omfanget av mønsteravtalen TIEA er kjernen i masteravhandlingen min. Jeg vil derfor kort skissere de juridiske rammene av mønsteravtalen TIEA.

Etter dagens avtalemønster i TIEA, forplikter partene seg til å utveksle informasjon som den andre parten etterspør. Partene forplikter seg ikke til å utlevere relevant informasjon automatisk, og heller ikke til å utlevere informasjon som det er grunn til å regne med at den andre parten vil ha. Standarden for utveksling som TIEA gir uttrykk for innebærer med andre ord utveksling av informasjon ved forespørsel, i motsetning til automatisk utveksling av informasjon og spontan utveksling av informasjon.

Dette er altså standarden i mønsteravtalen TIEA som brukes mellom typisk høyskatteland og lavskatteland, gjerne omtalt som skatteparadiser. Denne standarden blir dermed en minstestandard. Den samme standarden kommer til uttrykk i mønsteravtalen om dobbeltbeskatning. Denne avtalen benyttes mellom jurisdiksjoner for å fordele skattefundamentet mellom statene, og derigjennom unngå dobbeltbeskatning. Mellom jurisdiksjoner som fordeler skattegrunnlaget imellom seg, er det forøvrig vanlig å avtale automatisk utveksling av informasjon.

Informasjonsutvekslingsplikten etter mønsteravtalen TIEA utløses altså bare av en forespørsel fra den andre parten. Det er angitt flere konkrete krav til forespørselen for at den skal utløse en plikt hos motparten. Forespørselen må blant annet inneholde identiteten til personen som undersøkes eller etterforskes, hvorfor den etterspørrende staten har grunn til å tro at informasjonen er å finne i avtalepartens land, og en rekke andre opplysninger (se nærmere TIEA artikkel 5 nr. 5). En tolkning av bestemmelsen basert på kommentarer til avtaleteksten som ble utviklet i forbindelse med utarbeidelsen av den, tyder på at kravet til identifikasjon av personen som undersøkes ikke er så strengt som ordlyden skulle tilsi. Opplysninger om kontonummer eller kredittkortnummer vil i mange tilfeller være tilstrekkelig.

Det er bare opplysninger som er relevante for iligningen av skatt som omfattes av informasjonsplikten. Et særlig trekk ved mønsteravtalen TIEA er at utvekslingsplikten omfatter informasjon fra banker og andre finansinstitusjoner, og informasjon om eiere, eierkjeden og trustere. Med dette går mønsteravtalen TIEA til angrep på selve kjernen av problemene knyttet til skatteunndragelser ved hjelp av skatteparadiser, nemlig bankhemmelighold og annet hemmelighold som gjør det umulig å forfølge pengestrømmer inn i skatteparadiser. TIEA går ganske langt i å pålegge partene i avtalen å innhente eller ha myndighet til å innhente informasjon om disse forholdene, og å utlevere slik informasjon på forespørsel. Partene har blant annet plikt til å kunne utlevere informasjon om eierskap. Dette omfatter også informasjon om bakenforliggende eiere. Det vil si at dersom et selskap eies av et annet selskap, vil informasjon om hvem som eier det eiende selskapet også være omfattet av partenes informasjonsplikt.

Som juridisk instrument er TIEA progressiv på noen områder, da særlig i forhold til hvilke opplysninger som omfattes av informasjonsutvekslingsplikten. Mønsteravtalen TIEA markerer begynnelsen på slutten for det klassiske bankhemmeligholdet, og dermed et skritt i riktig retning når det gjelder bekjempelse av skatteunndragelser ved hjelp av skatteparadiser. Avtalen innebærer at informasjon som tidligere kunne gjemmes bak interne regler om hemmelighold, ikke lengre kan holdes borte fra innsyn av berettigede skattemyndigheter i avtaleland. På den andre siden er terskelen for hva som utløser utvekslingsplikten høy; kun konkrete forespørsler gri rett til å få utlevert informasjon. I praksis er det nok her den største bøygen for informasjonsutveksling mellom avtaleparter ligger.

I masteroppgaven min har jeg også forsøkt å skissere effekten av et stadig større nett med informasjonsutvekslingsavtaler etter mønsteravtalen TIEA. Jeg har basert meg på intervju med blant andre Lars Aarnes i Skattedirektoratet og artikkelen "The end of Bank Secrecy?" av Johannesen og Zucman.

Inntrykket fra norske skattemyndigheter er at avtalene fungerer etter hensikten, og at de har ført til en større grad av samarbeid med de aktuelle jurisdiksjonene. Det har blitt lettere å få bistand til å innhente informasjon. Men selv om erfaringene med avtalene i og for seg er positive, synes opplevelsen også å være at de har klare grenser når det kommer til hvor mye til nytte de er. I og med at avtalene kun innebærer utveksling etter anmodning, blir resultatet ofte at avtalene gir rom for å få bevist det etaten allerede 'nesten' vet.

Det er gjort relativt lite forskning på de faktiske konsekvensene av avtalene internasjonalt. En viktig årsak til dette er naturlig nok at det er store praktiske problemer med å forske på pengestrømmer som bevisst holdes skjult. Det er gjort noen undersøkelser, og funnene tyder på at det er moderat respons blant de som unndrar skatt ved å skjule formue i skatteparadiser, og at de fleste ikke responderte i det hele tatt.

Den 6. mai i år tilsluttet alle OECDs medlemsstater seg OECD Declaration on Automatic Exchange of Information in Tax Matters. Mer enn 65 jurisdiksjoner har nå offentlig forpliktet seg til å implementere den nye standarden. Det er dermed helt tydelig at en ny standard er i emning. Utviklingen går i en klar retning, men det vil nok ta tid før en ny standard får satt sine spor.