



Max Oker-Blom
Ekonom.dr, jur.lic. Max Oker-Blom är docent vid Svenska handelshögskolan och Östra Finlands Universitet. Före detta verkade han som chefsjurist för Fazer-koncernen i nästa tjugo år och därefter som skattepartner vid Price Waterhouse, numera PWC. De senaste åren har han undervisat i och skrivit om immaterialrättigheter ur en rätts-ekonomisk synvinkel.

Skatter och skatteflykt

Enligt vissa estimat förvaltas ca 8 % av världens förmögenhet i s.k. skatteparadis. USA förlorar årligen 35 miljarder dollar i skatteintäkter och Europa 78 miljarder. Denna artikel behandlar det estimerade skattebortfallet till följd av aggressiv skatteplanering och skatteflykt. Artikeln redogör för de åtgärder som vidtas för att förhindra detta och diskuterar varför det finns goda skäl att vidta åtgärderna.

Den 3 april i år kreverade "skattebomben". De s.k. Panamapappren publicerades världen över. Dessa 11 miljoner dokument, ca 2,6 terabyte, hade ungefär ett år tidigare läckts i mindre portioner från advokatbyrån Mossack Fonseca i Panama till *Syddeutsche Zeitung* och sedermera bearbetats och analyserats med hjälp av en grupp undersökande journalister. Genom en gemensam överenskommelse bland journalisterna gavs skatteläckan offentlighet samtidigt i ca 80 länder.¹⁾

Avsikten är inte att här diskutera orsakerna till eller tidpunkten för läckan eller dess omedelbara, närmast politiska, följder, utan att i korthet belysa den estimerade storleken av skattebortfallet, som uppstår p.g.a. aggressiv skatteplanering och skatteflykt, de åtgärder som vidtas för att för-

Alla noter och referenser finns i slutet av artikeln.

hindra detta samt diskutera varför det finns goda skäl att vidta dessa åtgärder. Först i alla fall en kort begreppsutredning.

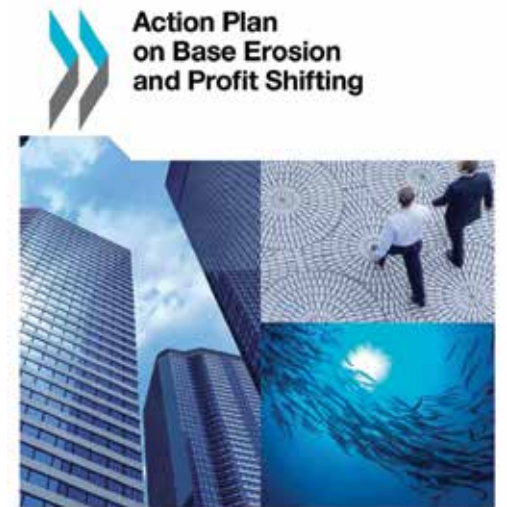
Några begrepp

För det första är det skäl att notera skillnaden mellan rätt och moral. Det som är rätt, dvs. lagligt, behöver inte nödvändigtvis vara moraliskt eller etiskt och tvärtom. Det som är lagligt kan vara systemenligt, men nog så omoraliskt.²⁾ För det andra skiljer man mellan skatteplanering och skattesmitning. Det anses i princip lagligt att minimera sin skatt, men inte att fly undan den.

Enligt OECD:s förteckning över diverse skattermer skiljer man vidare mellan "tax avoidance" och "tax evasion".³⁾ Det förra begreppet beskriver den skattskyldiges åtgärder för att minska sin skattebörda och kan, enligt OECD, strida mot avsikten med den lag man avser följa trots att åtgärderna i sig är helt lagliga. I det senare fallet handlar det om olagliga åtgärder varigenom skattskyldigheten döljs eller helt ignoreras. Det sker genom att gömma undan inkomster eller information för skattemyndigheterna. I båda fallen understryks att begreppen är svåra att definiera. Det väsentliga är i alla fall att notera att gränsen mellan skatteplanering, -minimering och -smitning många gånger är glidande. I företagsekonomiska sammanhang brukar man betona vikten av att det finns en affärsmässig orsak till de vidtagna åtgärderna. Om det handlar om skatteplanering endast för dess egen skull, dvs. för att minimera skatten, är det tveksamt och riskfyllt, om inte rentav olagligt, att vidta dessa.

Skattebortfallet

Enligt vissa estimat förvaltas ca 8 % av världens förmögenhet i s.k. skatteparadis. Med dessa avses jurisdiktioner utan eller med mycket låg beskattning, inget effektivt informationsutbyte och brist på transparens beträffande lagstiftning och verkställighet av rättsliga och administrativa bestämmelser.⁴⁾ I nominella tal handlar det om ett belopp på 7,6 triljoner dollar. I Schweiz allena förvaltades år 2015 utländsk förmögenhet till ett värde av 2,3 triljoner dollar. Enligt samma uträkningar går stater runtom i världen miste om ca 200 miljarder dollar per år i skatteinkomster.⁵⁾



År 2013 påbörjade OECD tillsammans med G 20-länderna ett ambitiöst projekt att omformulera de internationella skattereglerna.

I USA förlorar man årligen 35 miljarder dollar i skatteintäkter och i Europa ca 78 miljarder.⁶⁾ Enligt finska källor är den årliga skatteförlusten betydande.⁷⁾ Det är uppenbart att det förekommer olika estimat beroende på hur man beräknat dessa. Klart är i alla fall att vi talar om betydande belopp eller för att citera Cass Sunstein "... figures are arresting."⁸⁾

Vilka åtgärder har då vidtagits för att tackla situationen?

Förhindrande åtgärder

Intresset att förhindra, eller åtminstone stävja, skatteflykt har varierat. Efter finanskrisen, som fick sin början i september 2008 i och med Lehman Brothers konkurs, publicerade G-20-länderna i april följande år ett uttalande enligt vilket de bl a skrider till åtgärder mot skatteparadis. De sade sig vidare redo att tillgripa sanktioner för att skydda de offentliga finanserna och finanssystemet. De betonade avslutningsvis att banksekretessens era var över.⁹⁾ Panamaläckan visar i alla fall att det bestämda uttalandet haft föga effekt.

Björn Sundell frågar i den refererade artikeln hur det är möjligt att världen igen, sju år senare, konfronteras med samma hemlighetsmakeri.¹⁰⁾ Orsakerna till detta berörs, åtminstone delvis, i det avslutande avsnittet. Här räcker det med att konstatera att det åtminstone just nu verkar finnas en vilja att vidta förhindrande åtgärder. De undersökande journalisterna under *Syddeutsche Zeitung*s ledning kommer sannolikt också att hålla "trycket uppe".

I det sista kapitlet i sin bok "*Treasure Islands. Tax Havens and the Men Who Stole the World*" från år 2011 räknar Nicholas Shaxson upp tio åtgärder som enligt honom bör vidtas för att komma åt den skatteflykt som sker med hjälp av skatteparadis.¹¹⁾ Det handlar om att öka öppenheten bl a genom informationsutbyte mellan olika jurisdiktioner.¹²⁾ Utvecklingsländerna bör inkluderas i de rättsliga reformerna för att man skall få bukt med de medel som kanaliseras ut ur dem. Det är vidare viktigt att hårdare reglera de brittiska skatteparadiserna vid sidan av de skattereformer som bör genomföras i andra länder. Det är enligt Shaxson att rekommendera att man beskattar fastigheternas värdebildning. Företagsledare och politiker bör visa gott exempel. De olika melanhänderna bör regleras hårdare liksom finanssektorn. Företagsansvar skall inte bara handla om miljö, utan skattefrågorna bör ingå som en integrerad del i styrning och kontroll av bolag, dvs. *corporate governance*. Definitionen på vad som avses med korruption bör utvidgas. Shaxson avslutar med att slå fast att hela kulturen, dvs. inställningen till beskattning, bör ändras.

Utgångspunkten för det refererade verket är anglosaxisk med fokus på Citys, dvs. finansdistriktet i London, historia och roll rörande skatteflykten, men behandlar också utvecklingen i USA med sin ytterst liberala bolagslagstiftning i delstaten Delaware, som enligt författaren medverkar till den. Synpunkterna har likväl allmänt giltigare betydelse. En närmare titt på vad OECD nyligen hållit och håller på med talar för detta. Det verkar sålunda som om Shaxson, åtminstone delvis, fått gehör för sina synpunkter.¹³⁾ Vilken roll Storbritannien i sig kommer att spela i framtiden i detta avseende är osäkert med hänsyn till det förestående EU-utträdet.

År 2013 påbörjade OECD tillsammans med G

20-länderna ett ambitiöst projekt att omformulera de internationella skattereglerna. Den ursprungliga rapporten, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting* (OECD 2013) påpekar att ingen enskild bestämmelse är orsaken till erosionen av skattebasen och åtgärderna att lägga vinsten i låg- och kostnaden i högskatteländer, BEPS. Det är samspillet, eller kanske rättare assymetrin, mellan de olika bestämmelserna som möjliggör detta. Bristen på koordination mellan lokala nationella regler, internationella standarder som inte har hållit jämna steg med utvecklingen och den betydande bristen på data, bidrar alla till BEPS.¹⁴⁾ I OECD:s aktivitetsplan med anledning av rapporten listas 15 åtgärder.¹⁵⁾ Dessa handlar bl a om samarbete, också med utvecklingsländerna, som varit med från början genom konsultationer via internationella organisationer och senare direkt. EU-kommissionen har likaså varit inkopplad. Till saken

"Bristen på koordination mellan nationella regler, internationella standarder som inte har hållit jämna steg med utvecklingen och den betydande bristen på data är faktorer som bidrar till erosionen av skattebasen."

hör därtill att själva processen varit transparent, vilket inneburit mer än 1 400 utlåtanden från såväl industrin som olika associationer och akademiker. Redan i september 2014 förelåg sju preliminära rapporter, vilka i och för sig godkänns av finansministrarna för G 20-länderna, men dessa har uppdaterats och konsoliderats i den slutliga rapporten.

De olika åtgärdsförslagen eller fokusområdena, vilka samtliga bygger på en utförlig rapport, redogör bl a för omfånget av BEPS och dess ekonomiska konsekvenser. Reglerna om interpretissättning (*transfer pricing*) har uppdaterats och

betonar nu vikten av ta hänsyn till de affärsekonomiska (*economic*), inte de formella avtalsmässiga (*paper*), realiteterna. Det skall dessutom föreligga en beskrivning (*Master File*) i ett multinationellt bolag över relevanta dotterbolagstransaktioner. Värderingsfrågor står också i fokus, liksom tillämpningen av vinstfördelningsmekanismer. Skatteavtalsbestämmelserna har uppdaterats för att minimera "*treaty shopping*". Vad som avses med fast driftställe har också definierats klarare för att motsvara dagens affärsverksamhet och förhindra kringgående. De krav den digitala ekonomin ställer har likaså behandlats, etc.

För att allt det, som deltagarna varit eniga om och som framgår av den slutliga rapporten från ifjol, skall bli verklighet krävs verkställighet. Den förutsätter i sin tur uppföljning. De olika åtgärderna är inte i sig tvingande, men de länder som deltagit i processen förutsätts vidta åtgärder för att förverkliga de olika rekommendationerna. Framtiden får utvisa om så kommer att ske.¹⁶⁾

Det faktum att europeiska rådet i EU godkände ("broad agreement") ett utkast till direktiv som berör "*tax avoidance practices*" den 21 juni i år, bådär i alla fall gott.¹⁷⁾ Reglerna gäller bl a en begränsning av inflaterade ränteavdrag för att minska på skattebördan i ett högskatteland och sålunda överföra inkomsten till ett land med låg skatt (*Interest limitation rules*). Direktivet innehåller också bestämmelser, vilkas avsikt är att förhindra förmögenhetsöverföring utan ägarbyte (*Exit taxation rules*), en generell regel mot missbruk (*Anti-abuse rule*), s.k. "*controlled foreign company*"-bestämmelser, som avser förhindra att företaget undandrar sig skatt genom att överföra vinst till bolag i lågskatteländer det kontrollerar, samt regler som tar fasta på att skattebestämmelserna i EU varierar, s.k. "*hybrid mismatches*". EU:s medlemsstater har tid på sig till slutet av 2018 att implementera direktivet, med undantag av exit-reglerna som skall verkställas ett år senare, förutsatt alltså att direktivet slutligt godkänns. Finland är redan igång med att vidta åtgärder, t ex när det gäller dokumentationen av internprissättning.¹⁸⁾

Varför stävja skatteflykten?

Det förekommer självfallet många orsaker till att stävja skatteflykten, inte minst de enorma belopp vi talar om uppfordrar till detta. Men naturligtvis

också andra, men samtliga med mer eller mindre koppling till penningbortfallet. För det första är det uppenbart att ökad transparens rörande den internationella beskattningen försvårar, men knappast förhindrar, all slags kriminell verksamhet, såsom drog-, människo- och vapenhandel. Det blir helt enkelt besvärligare att nyttja offshorestrukturer. Det säger sig självt att civilsamhället tjänar på detta. För det andra är det en fördel också för de utvecklade länderna om beskattningen blir effektivare i utvecklingsländerna. Det ser sålunda lovande ut då BEPS-projektet också inkluderat dem. Ju mindre möjligheter de multinationella företagen har att undandra sina vinster

"Företag med fokus på sin hemmamarknad kan inte som multinationella företag utnyttja internationell skattelagstiftning i skattereducerande syfte. De små och medelstora företagen är således i underläge."

företagsbeskattning i utvecklingsländerna, dvs. där den ekonomiska aktiviteten förekommer, desto mindre blir behovet av att vidta andra åtgärder. Dessutom finns det skäl att tro att jämlikheten mellan de olika grupperna av länder ökar, vilket torde bidra till mindre spänningar och samhällelig oro. Ett utvidgat korruptionsbegrepp tjänar samma syfte.

Vid sidan av dessa argument finns det åtminstone ytterligare två, som borde väga tungt också för vilken näringslivsförespråkare som helst. Det är nämligen klart att icke-transparenta jurisdiktioner och assymetriska skatteregler bidrar till att snedvräda konkurrensen. Företag med fokus på sin hemmamarknad kan inte på samma sätt som multinationella företag utnyttja internationell skattelagstiftning i skattereducerande syfte. De små och medelstora företagen är således i underläge så länge det råder inkongruens mellan olika jurisdiktioner i detta avseende. BEPS är allt-

så utan tvekan ute i rätt ärende. Även i övrigt gäller att ju transparentare samhället är desto bättre fungerar marknadsekonomin, inte något alldeles negligerbart.

Det gäller också att komma ihåg att ett samhälle för att vara attraktivt för ekonomisk verksamhet, dvs. konkurrenskraftigt, bör ha ett väl fungerande utbildningssystem och god hälsvård, särskilt med den åldersstruktur vi har i väst. En eroderande skattebas är naturligtvis ingen garanti för detta. Om beräkningen av bortfallet ens till närmelsevis är korrekt finns det allt skäl att raskt implementera de rekommenderade åtgärderna i BEPS-projektet.

En fråga som det är skäl att avslutningsvis beröra är tillgången till skatteuppgifter för enskilda. Det handlar ju om transparens och eventuellt skattebortfall p.g.a. bristen på sådan. Det som ovan diskuterats gäller ju företagsskatt och -transaktioner. Som bekant är dessa, dvs. uppgifter om privatpersoners beskattning hos oss offentliga och de publiceras gärna av medierna. Är detta förenligt med envars rätt till integritetsskydd (*privacy*)? I en ledare i *The Economist* besvaras frågan nekande med motiveringen att integritetsskyddet väger tyngre än kravet på transparens.¹⁹⁾ I Finland debatterades denna fråga häftigt i slutet av 90-talet då bl a kvällspressen tog yttrandefriheten till hjälp. I Storbritannien har det höjts röster för att åtminstone parlamentsledamöter skall publicera sina skatteuppgifter. I den refererade ledaren förordas frivillighet framom tvång trots att 68 % av britterna i en färsk Gallup anser att alla "senior MPs" skall offentliggöra sina skattedeklarationer.

The Economist redogör ytterligare för några empiriska studier rörande bl a Norge av vilka framgår att skatteintäkterna ökar med ökad transparens.²⁰⁾ I en av undersökningarna framförs likväl att offentligheten också medför negativa aspekter för skattebetalarna. Insikten om de stora skillnaderna skapar oro liksom mobbning av elever vars föräldrar förekommer på listorna.²¹⁾ Intressant är i alla fall att konstatera att folks förtroende för de styrande verkar att öka i och med transparensen. De är inte lika bekymrade över själva inkomstskillnaden.²²⁾ Det är skäl att notera att redan idag offentliggörs höga beslutsfattares ekonomiska bindningar i många länder.

Det finns således goda skäl för att öka transparensen också när det gäller privatpersoner, särskilt då de beklär offentliga poster finansierade med skattemedel. Eventuella intressekonflikter bör komma i dagen i god tid.²³⁾ Det råder det sannolikt stor enighet om. Då det handlar om privatpersoner i allmänhet kan frågan diskuteras. I ett land som t ex Finland bör ju skattemyndigheterna, liksom när det gäller inkomstfördelningen statistikcentralen, ha tillgång till all väsentlig information. Möjligheten att anonymt informera skattemyndigheterna om eventuellt missbruk bidrar också till att effektivera skatteuppbärningen.

Avslutande reflexioner

Tidsintervallet mellan G20-ländernas uttalande våren 2009 samt publiceringen av den slutliga BEPS-rapporten senaste år, men framförallt offentlighöret av Panamapappren i år, visar att det finns goda skäl att diskutera den internationella beskattningen med regelbundna mellanrum och framförallt belysa och åtgärda skattebortfallet. I dessa frågor bör alla parter, inte bara sakkunniga, engagera sig och hålla sig informerade om implementeringen av OECD:s BEPS-projekt och frågor rörande beskattningens transparens i allmänhet. Skattebortfallet berör alla.²⁴⁾ Samtidigt är det självfallet viktigt att diskussionen förs under sakliga former och med stöd av empiriska data.

Noter och referenser

- 1) Se t ex Hbl 5.4., 6.4., 7.4., 8.4., 9.4. och 10.4.2016 och HS 24.4.2016. Artikeln i HS är en intervju med redaktör Sebastian Obermayer på Syddeutsche Zeitung. Han var den första som fick ta del av läckan och som tillsammans med tidningen samlade gruppen av undersökande journalister att analysera materialet. YLE MOT har därtill gjort åtminstone fyra program om skatteläckan. Läckan från PWC i november 2014 om de olika skattearrangemangen i Luxemburg fick inte riktigt samma publicitet.
- 2) Se t ex Fredrick Soncks intervju med fil.dr Joel Backström i Hbl 10.4.2016. Se också intervjun med prof. emeritus Heikki Niskakangas i Hbl 9.4.2016 där han bl a kommenterar det faktum att Nordeas Luxemburgkontor för sina kunder grundat ca 400 bolag i Panama. Han konstaterar att det förmodligen inte är juridiskt fel, men etiskt förkastligt.
- 3) OECD:s (Organisation for Economic Cooperation and Development) Glossary of Tax Terms.
- 4) OECD:s Glossary of Tax Terms. Se också Tom Lundborg, Skatteparadisen och hotet mot välfärden, Världspolitikens Dagsfrågor 2015/4 s. 3 ff.
- 5) Cass Sunstein, Parking the Big Money, i the New York Review of Books, January 14 – February 10, 2016 s. 37, där han recenserar Gabriel Zucmans bok, The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens, University of Chicago Press. Sunstein redogör också för hur Zucman räknat fram dessa belopp. Se OECD/G 20 Base Erosion and Profit Shifting Project, 2015 Final report, Information Brief, där det konstateras att mellan 100–240 miljarder dollar i företagsskatt årligen går förlorade p.g.a. av BEPS.
- 6) Aa. Det förekommer något olika estimat, men siffran torde i alla fall röra sig kring 70.
- 7) Se ledaren i Hbl 5.4.2016. Det framgår inte hur beloppet kalkylerats.
- 8) Se not 5.
- 9) Se Björn Sundells läsvärda artikel "Skatteparadisets oemotståndliga lockelse" i Hbl 1.5.2016 s. 31 där uttalandet citeras.
- 10) Aa.
- 11) Sidorna 379–392.
- 12) Från och med början av nästa år torde informationsutbyte ske automatiskt med stöd av reglering inom EU.
- 13) Intressant är att notera att Shaxon förekommer på en video rörande internationell beskattning, som OECD publicerat på sin hemsida.

- 14) OECD/G 20 Base Erosion and Profit Shifting Project, 2015 Final Reports, Information Brief.
- 15) The Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting (OECD, 2013). Se därtill BEPS Actions på OECD:s hemsida där samtliga rapporter nämns vid sidan av de olika åtgärderna.
- 16) Se avslutningen på Björn Sundells artikel (not 9) där han bl a konstaterar "Det är beslut och handling som räknas, inte de vackra orden."
- 17) Se European Council, Corporate tax avoidance: Council agrees its stance on anti-avoidance rules.
- 18) Se t ex Finansministeriets information "Siirtohinnoittelun dokumentointia ja verotuksen maakohtaista selvitystä koskeva hallituksen esitys lausuntokirjokselle" på ministeriets hemsida. Tiden för remiss upphörde 25.1.2016. Avsikten är att lagstiftningen skall träda i kraft i början av 2017.
- 19) The Economist, April 16th 2016, Two rights, wrong policy s. 9 där det avslutningsvis slås fast "The case that transparency should trump privacy is not convincing".
- 20) The Economist, April 16th 2016, When less is more, s. 23.
- 21) I anförda artikel används uttrycket "taxporn". Valet är inte särskilt lyckat då det uppmanar till en emotionell hållning i frågan.
- 22) Aa där skribenten hänvisar till en studie, som publicerats i American Economic Journal: Applied Economics år 2010 som omfattade 175 länder.
- 23) Det kan vara skäl att notera att också koden för börsbolag i Finland, och på många andra håll, förutsätter att allmänt tillgänglig information om verkställande direktörens avlöning föreligger.
- 24) Se den anförda skriften i not 4 ovan.