

**Skattely.** Den globale indsats mod skatteunddragelse virker ikke efter hensigten. Rigmænd og andre skatteunddragere flytter blot deres formuer til andre skattely, hvis de da overhovedet regner med at blive opdaget.

# Den, der lever skjult ...

AF **NIELS JOHANNESEN**

Forskningsadjunkt  
Økonomisk Institut  
Københavns Universitet

For tre år siden iværksattes en global indsats for at bringe de enorme formuer frem i lyset, der er skjult i skattely uden for skattemyndighedernes rækkevidde. Siden har Danmark og andre rige lande indgået hundredvis af traktater med lande, der fungerer som skattely, om udveksling af skatterevante oplysninger.

Indsatsen har dog langtfra virket efter hensigten. Skatteunddragere har ikke i nævneværdigt omfang flyttet deres formuer hjem. Derimod har en del af dem flyttet deres formuer til skattely, som ikke er omfattet af traktater. Det er det nedslående resultat af et studie, jeg sammen med en kollega, Gabriel Zucman fra Paris School of Economics, præsenterer i papiret *The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown*.

I kølvandet på den finansielle krise var verdens ledere i april 2009 samlet til G20-topmøde i London. Lavvande i de offentlige kasser og udbredt utilfredshed med bankernes uansvarlighed i årene op til krisen betød, at kampen mod skattelyene havde politisk momentum. Topmødet mundede ud i en resolution, der truede verdens omkring 50 skattely med økonomiske sanktioner, såfremt de ikke begyndte at samarbejde på skatteområdet. Konkret blev det krævet, at hvert skattely indgik traktater med mindst 12 lande om udveksling af skatterevante oplysninger, eksempelvis bankoplysninger, som ellers typisk var omfattet af bankhemmelighed.

Den nye beslutsomhed hos G20-landene bar tilsyneladende frugt. Få uger efter topmødet havde alle verdens skattely tilsluttet sig principperne for internationalt skattesamarbejde, og i de følgende måneder blev der indgået hundredvis af traktater. Danmark underskrev en traktat med Luxembourg i juni 2009, med Schweiz i august 2009, med Bermuda i december 2009 og senere med en lang række skattely herunder eksotiske tropeøer som Samoa, Aruba og De Britiske Jomfruøer. G20-landene erklærede højtideligt, at »bankhemmelighedens æra er ovre«.

DET var på den baggrund, vi satte os for at undersøge, om traktaterne i nævnevæ-

rdigt omfang har fået skatteunddragere til at trække skjulte formuer hjem – eller om de i det mindste har gjort det lettere for skattemyndighederne at opspore skatteunddragere, der stadig skjuler formuer i skattely? Spørgsmålene er vanskelige at besvare ikke mindst på grund af den hemmelighed, der stadig omgærder bankforretninger i skattely som Schweiz, Luxembourg og Jersey.

Til brug for vores studie har vi haft adgang til en database fra Bank for International Settlements, der for 19 skattely indeholder oplysninger om bankindeståender fordelt på modpartsland. For et givet kvartal har vi således oplysninger om værdien af danske bankindeståender i Schweiz, tyske bankindeståender i Luxembourg, franske bankindeståender i Jersey og så fremdeles. Disse oplysninger giver en unik mulighed for at vurdere, hvordan personer med skjulte formuer har reageret på den globale indsats mod skatteunddragelse. Vores resultater kan illustreres ved hjælp af to figurer.

Den første figur viser sammenhængen mellem antallet af traktater, et givet skattely har indgået, og ændringen i bankindeståender i skattelyet i perioden 2008-2011. Der er en klar negativ sammenhæng, som er illustreret ved figurens faldende linje. De skattely, der har indgået få traktater, har tiltrukket nye bankindeståender, mens de, der har indgået mange traktater, har set bankindeståender forsvinde. På det globale marked for forvaltning af skjulte formuer har de mindre samarbejdsvillige skattely som Panama, Macao og Bahrain vundet markedsandele på bekostning af de mere samarbejdsvillige skattely som Jersey, Guernsey og Luxembourg.

Den anden figur viser sammenhængen mellem antallet af traktater, som et givet land har indgået med skattely, og ændringen i landets skjulte formuer. Lande som Danmark, Frankrig og Storbritannien har indgået mange traktater med skattely, mens lande som Israel, Italien og Portugal har indgået få traktater. Hvis traktaterne havde fået skatteunddragere til at flytte skjulte formuer hjem, ville den første landegrupes skjulte formuer være faldet i forhold til den anden landegrupper. Der er imidlertid ingen tegn på en sådan negativ sammenhæng, hvilket er illustreret ved figurens vandrette linje. Både lande med mange traktater og lande med få traktater har i gennemsnit omtrent samme skjulte formuer i dag, som de havde i 2008, før den globale indsats mod skatteunddragelse tog fart.

TILSAMMEN fortæller de to figurer følgende historie: Når et land som Danmark indgår traktater med skattely, har det ingen betydning for de samlede danske formuer placeret i skattely. Traktater får ikke skatteunddragere til at flytte deres formuer hjem, men får en del af dem til at flytte deres formuer til andre skattely, der ikke har en traktat med deres hjemland.

Disse resultater er ganske nedslående. I det omfang formålet med indsatsen mod skatteunddragelse var at beskatte skjulte formuer, må den siges at være slået fejl. Så hvad kan man egentlig gøre for at beskatte de skjulte formuer?

Et land som Danmark kan søge at underskrive traktater med alle verdens skattely og ikke bare med størstedelen af dem. Hermed vil man lukke det smuthul, som nogle skatteunddragere tilsyneladende benytter sig af i dag, idet de flytter formuer fra skattely med en traktat til skattely uden en traktat.

Det er imidlertid tvivlsomt, om det ville være tilstrækkeligt til at sikre effektiv beskatning af de skjulte formuer. De nuværende traktater bygger på princippet om informationsudveksling på anmodning. Hvis de danske skattemyndigheder har begrundet mistanke om, at en dansker har en skjult formue i en schweizisk bank, kan de bede de schweiziske myndigheder om at skaffe bankoplysninger om denne dansker. Men det kan være vanskeligt for de danske skattemyndigheder overhovedet at komme i besiddelse af de første spor i sådan en sag. I praksis er det derfor yderst sjældent, at traktaterne faktisk benyttes til at skaffe udenlandske bankoplysninger.

Vores resultater giver et vist belæg for at konkludere, at den nuværende form for traktater er utilstrækkelig. Vi estimerer, at en traktat mellem et land og et skattely i gennemsnit bevirker, at mindre end 20 procent af landets bankindeståender i skattelyet flyttes til andre skattely, mens de resterende 80 procent bliver, hvor de er. De fleste skatteunddragere synes altså at vurdere, at det ikke er umagen værd at flytte deres formuer til et andet skattely, selvom det er forholdsvis simpelt at gøre. Det tyder på, at traktaterne kun ganske marginalt forøger risikoen for at blive opdaget for personer med skjulte formuer.

Langt mere effektivt ville det være, hvis G20-landene strammede deres standard for internationalt skattesamarbejde. Hvis man med andre ord krævede mere af de skattely, man har traktater med. Og der findes faktisk en anden og mere omfattende form for skattesamarbejde, som har vist sig ganske velfungerende i praksis. Siden 2005 har størstedelen af EU-landene praktiseret *automatisk* informationsudveksling. Hvis en dansker i dag åbner en konto i en tysk bank, vil de danske skattemyndigheder således *automatisk* få oplysninger om denne danskers renteindtægter, på samme måde som hvis der var tale om en konto i en dansk bank.

Hvis det lykkes at gennemføre en tilsvarende form for samarbejde med alverdens skattely, kunne man med større ret fejre, at »bankhemmelighedens æra er ovre«.

