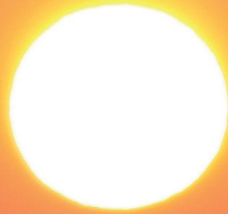


Kapitalfluktutvalget:

Skatteparadis og utvikling



Kortversjon av foreløpig rapport



Juni 2009

Skatteparadis og utvikling

Hovedpunkter i rapport fra ekspertutvalg som har analysert hvordan skatteparadisene skader utviklingsland og hva Norge kan gjøre.

Utvalg med konkrete forslag

I juni 2008 nedsatte Regjeringen et offentlig utvalg for å få mer informasjon om skatteparadisene og hvilke skadevirkninger disse påfører utviklingsland. Utvalget har også sett på Norges rolle når det gjelder bruken av skatteparadis, spesielt gjennom virksomheten til Norfund som er Statens investeringsfond for næringsutvikling i utviklingsland. Utvalget rapporterer til Utenriksdepartementet.

Arbeidet har munnet ut i en rekke konkrete forslag til hva som kan gjøres for å redusere skadevirkningene av skatteparadis. Forslagene går på hva norske myndigheter bør gjøre, både på hjemmebane og internasjonalt. Utvalget gir også nye retningslinjer for Norfunds arbeid, og anbefaler blant annet at Norfund stanser nye investeringer gjennom skatteparadis i løpet av en overgangsperiode på tre år.

Kortversjon

Denne presentasjonen tar for seg hovedkonklusjonene i utvalgets rapport, og inneholder disse punktene:

- 1) Beskrivelse av skatteparadisene
- 2) Omfang – hvor mange penger er det snakk om?
- 3) Hvilke skadevirkninger har skatteparadis for utviklingsland?
- 4) Nasjonale tiltak
- 5) Internasjonale tiltak
- 6) Ny kurs for Norfund

(Hele rapporten kan bestilles på NORAD-post-INFO@norad.no).

1) Beskrivelse av skatteparadisene

”Dette er enten verdens største bygning eller verdens største skattebedrageri”. Slik lød USAs president Barack Obamas kommentar da han fikk høre at 18.000 selskaper har samme adresse på Cayman Islands – i en bygning oppkalt etter en norsk familie. Et særtrekk ved skatteparadisene er nettopp at små steder huser usedvanlig mange selskaper. Hele 830.000 selskaper er for eksempel registrert på British Virgin Islands som bare har cirka 19.000 innbyggere.

Skatteparadisene får inntektene sine fra registrerings- og forvaltningsgebyr som selskapene betaler. I sum er disse gebyrene ubetydelige for selskapene, men for skatteparadisene, som altså ofte er svært små land, er de en viktig inntektskilde. Derfor er det viktig for skatteparadisene å tiltrekke seg mange utenlandske registreringer. Ofte står utlendingene for 95-98 prosent av det totale antallet registrerte selskaper i landet.

Ingen lokal drift

De fleste skatteparadisene ligger geografisk fjernt fra eierne, og lite eller ingenting av den reelle forretningsdriften skjer i skatteparadiset. Dette er heller ikke meningen, siden lovgivningen i skatteparadisene tilsier at selskapene ikke skal ha lokal drift. Vanligvis kan ikke selskapene eie eller leie fast eiendom, og eierne kan ikke bosette seg lokalt eller bruke lokal valuta i sin forretningsdrift.

Skattefavorisering og hemmelighold

Typisk for skatteparadisene er et skatte- og regelsystem som skaper et skille mellom lokale investeringer og investeringer foretatt av utlendinger, hvor utlendingenes investeringer favoriseres (såkalt "skjermet" regelsystem). Dette skjermede systemet har lovstrukturer som gjør at selskapene kan skjule eller tilsløre hvem som eier eller kontrollerer virksomheten. I tillegg har de tilnærmet nullskatte-vilkår, ingen reell regnskaps- eller revisjonsplikt, ingen oppbevaringsplikt for viktige selskapsdokumenter, og de kan lett flytte selskapet til et annet land/skatteparadis. For selskap som har reell virksomhet i skatteparadis, er skattenivået ofte høyere, og det stilles krav til regnskap, offentlig registrering, revisjon, m.v.

Enkelte skatteparadis har på en systematisk måte tilrettelagt for å undergrave gjennomføring av andre lands lovverk. Som eksempel tillater noen skatteparadis at selskap som registreres der kan ta navn som indikerer at de er hjemmehørende i land som ikke er skatteparadis. For eksempel kan man på Seychellene registrere selskap med norsk eller finsk suffiks, dvs. med AS eller OY etter selskapets navn.

2) Omfanget – hvor mange penger er det snakk om

Hvor store pengesummer som strømmer fra utviklingsland til skatteparadis kan ikke anslås presist. Men summene er uten tvil langt høyere enn for eksempel bistanden eller de direkte investeringene som kommer inn i disse landene. Ulovlig kapitalflukt tilsvarende rundt regnet ti ganger bistanden som går til utviklingslandene.

Det mest kvalifiserte anslaget tyder på at ulovlige pengestrømmer fra utviklingslandene utgjorde mellom 641 og 979 milliarder amerikanske dollar i 2006 (Kar & Mamadov 2008). Samme år anslås de samlede registrerte pengestrømmene inn til utviklingslandene å være 571 milliarder amerikanske dollar (Verdensbanken 2007). Med andre ord: selv det laveste anslaget tyder på at pengesommene som går UT av landene på ULOVLIG vis er større enn pengene som kommer INN i landene på LOVLIG vis.

Ikke alle ulovlige pengestrømmer går til skatteparadis, men det er godt dokumentert at plasseringene i skatteparadis er veldig store, og at mye av kapitalen som plasseres der ikke oppgis til beskatning. Tax Justice Network anslår at totalt 11.000-12.000 milliarder amerikanske dollar var plassert i skatteparadis i 2004. Offisiell statistikk tyder på at omfanget av slike plasseringer økte sterkt i påfølgende år, men finanskrisen har ført til en nedgang det

siste året. I USA og Storbritannia har det vært avsløringer som tyder på at bare rundt 5 prosent av de som plasserer midler i skatteparadis oppgir disse til beskatning i hjemlandet.

I verden er det i dag mellom 30 og 70 skatteparadis, avhengig av hvilken definisjon som brukes. Det betyr at mellom 15 og 30 prosent av verdens stater på en eller annen måte klassifiseres som skatteparadis.

3) Hvilke skadevirkninger har skatteparadis for utviklingsland

Indonesias tidligere president Suharto (død 2008) mistenkes for å ha undersøkt større summer enn noen andre i historien, i alt mellom 15 og 35 milliarder amerikanske dollar ifølge Transparency International. Til tross for rettsforfølgelser er ingen dømt for disse forholdene, og ingen midler er tilbakeført. Skatteparadisene gjør dette mulig. Hvilke konsekvenser har slike forhold for fattige land?

Svekker institusjonene

En av de mest alvorlige konsekvensene av skatteparadis er at de ødelegger institusjonene og de politiske systemene i utviklingsland. Politikere og byråkrater kan ha egeninteresse av å svekke de eksisterende institusjonene. Sammenhengen er enkel: ved å ha svake håndhevsorganer og liten risiko for å bli stilt for retten, blir det lettere for å bruke skatteparadis til å skjule utbytte fra økonomisk kriminalitet. Dette utbyttet kan stamme fra korrupsjon, eller fra inntekter som politikerne har skaffet seg på uærlig vis fra utviklingshjelp, naturressurser og offentlige budsjetter. Skatteparadisene gir dermed makteliten politiske incentiver til å rive ned snarere enn å bygge opp institusjoner. Når sannsynligheten for at økonomisk kriminalitet oppdages er liten, senker det dessuten terskelen for denne typen kriminalitet og gjør den mer lønnsom.

Skaper ikke noe nytt

Land som er rike på naturressurser har i gjennomsnitt hatt lavere vekst enn andre land de siste 40 årene. Dette fenomenet kalles ofte "rikdommens paradoks". En hovedforklaring på dette paradokset er at eliten som forvalter ressursene ikke bruker dem til å skape nye inntekter og produktiv virksomhet. I stedet sløses ressursene bort på å omfordele eksisterende inntekt i egen favør (såkalt "rent-seeking"). Samfunnets ressurser vris dermed vekk fra produktiv, verdiskapende aktivitet.

Skatteparadis bidrar til denne dreiningen. Det er mer lønnsomt for enkeltpersoner å unngå skattlegging enn å skape noe og drive det effektivt. Jo flere som driver med slik "rent-seeking", desto færre deltar i produktiv virksomhet som skaper vekst og utvikling for hele samfunnet. Dette er et større problem for utviklingsland enn for rike land, siden mangelen på kompetanse og behovet for verdiskaping og utvikling er størst i fattige land.

Mindre skatteinntekter

Skatteparadisene tilbyr hemmelighet, fiktivt bosted og nullskatteregimer for å tiltrekke seg kapital og inntekter som egentlig skulle vært beskattet i andre land. Dette har gjort det vanskelig for en del land å opprettholde høye skatter på kapital, som så har ført til lavere skatter og mindre penger inn i statskassen. For utviklingslandene er dette spesielt alvorlig - både fordi de har et smalere skattegrunnlag enn rike land, og fordi de får det meste av skatten fra kapital. Avtaler om fordeling av skatteinntektene mellom land for å unngå såkalt dobbeltbeskatning, bidrar ikke til å løse problemet, snarere tvert imot siden de bidrar til å

sikre at skatteparadis får beskatningsretten til aktiviteter som reelt sett foregår i utviklingsland. Avtalene gir landene gjensidig adgang til å innhente informasjon hos hverandre for å kunne innkreve skatt, men mangelen på offentlige registre, regnskap, m.v. gjør at det er vanskelig å identifisere eierskapet, og innsynsretten har liten verdi i skatteparadis.

Svekker internasjonale finansmarkeder

Finanskrisen har vist at mange finansinstitusjoner hadde forpliktelser som ikke var bokført i regnskapene – forpliktelser som var registrert i skatteparadis og dermed skjernet for innsyn. Skatteparadisenes hemmelighold gjør at de ulike investorene får ulik informasjon. Dette svekker virkemåten til det internasjonale finansmarkedet, bidrar til økt risiko og høyere lånekostnader for både fattige og rike land.

4) Nasjonale tiltak

Å ta opp kampen mot skatteparadisene kan i noen tilfeller bety at store pengesummer tilbakestøves til fattige land. Sani Abacha var statsleder i Nigeria i 1993-98. Etter hans død i 1998 kom det fram at han hadde underslått minst to milliarder amerikanske dollar fra landets valutareserver. Overføringene til utlandet hadde skjedd i samarbeid med nigerianske og utenlandske selskaper. Pengene var plassert i Sveits, Luxemburg, Liechtenstein, Storbritannia og Jersey. Abacha-saken i Nigeria er forøvrig det mest vellykkede eksemplet på tilbakeføring av midler til fattige land. Nesten hele det underslåtte beløpet kan komme til å bli tilbakeført til Nigeria. Vanligvis oppnår man langt lavere andeler tilbakeført av slik ulovlig kapitalflukt.

Hva kan Norge gjøre for i kampen mot skatteparadisene?

a) Offensiv utviklingspolitikk

Norge bør arbeide for å forbedre utviklingslandenes skatteadministrasjon og kilder til skatteinntekter. Et konkret tiltak er hjelp til kontraktsutføring mellom flernasjonale selskaper og utviklingsland om utvinning av naturressurser.

I dialogen med myndighetene i utviklingsland må Norge kreve at sivilt samfunn skal ha en plass, og at pressen skal ha frie vilkår for å drive sitt arbeid. Det bør også satses sterkere på tiltak for å bedre kvaliteten på økonomi- og finanspressen i utvalgte samarbeidsland, særlig i Afrika. Norge må dessuten stille krav til land som mottar stat-til-stat bistand om økt innsats mot økonomisk kriminalitet.

b) "Stråmennene"/tilretteleggerne må registreres

Det bør opprettes et eget norsk register, der alle norske selskaper og enkeltpersoner som tilrettelegger for eller oppretter selskaper og konti i skatteparadis rapporterer om dette. Registreringen skal inneholde navn på person eller selskap med organisasjonsnummer/fødselsnummer, og kan for eksempel knyttes til Brønnøysund-registeret. Rapporterings- og registreringsplikten bør strekke seg fra 2004 og fremover, og registeret bør være offentlig tilgjengelig.

Et slikt register krever lovendring. Det bør derfor opprettes et internrettslig lovutvalg som skal lovfeste slik registrering og hvilke land den skal omfatte.

c) Mer detaljerte årsregnskap

Norske flernasjonale selskaper bør oppgi følgende i sitt årsregnskap:

- Hvilke land de etter loven har eierinteresser i
- Hva eierandelen er
- Hvor mange ansatte selskapet har
- Hva brutto inntekt og skattbart overskudd er i hvert selskap i hvert enkelt land
- Hva betalt skatt er i hvert selskap i hvert land i prosent av skattbart overskudd

Slik informasjon er viktig, ikke bare for investorer, men også for samfunnet fordi de fleste flernasjonale selskaper har uttalte mål om sosial ansvarlighet.

d) Bedre regler mot internprising

Selskaper feilpriser interne transaksjoner for å flytte overskudd til lavskatteland. Dette er et stort problem både for rike og fattige land. For utviklingslandene kan dette gi et betydelige tap av skatteinntekter og svekket evne til å utvikle nasjonal næringsvirksomhet.

Selv i et land som Norge med relativt god skattekontroll, indikerer en analyse basert på norske foretaksdata at flernasjonale selskaper flytter en betydelig del av overskuddet til land med lavere skatt. Derfor er det nødvendig å se på mulighetene for å anvende et bredere sett med metoder enn det som brukes i dag (OECDs mønsterskatt-avtale og norsk intern rett). Amerikanske skattemyndigheter har kommet langt i å benytte regler for å fastslå feilprising av transaksjoner. Et slikt eksempel er sammenligning av overskudd mellom bedrifter i samme næring («Comparable profits method»). Hvis et datterselskap av et flernasjonalt selskap har et overskudd som er langt lavere over tid enn gjennomsnittet i bransjen, kan det være bevis for internprising.

e) Nytt kompetansesenter - mer kunnskap

Skatteunndragelse er et tema det forskes lite på. Spesielt for utviklingslandene er det et problem at kompetansen knyttet til skatteunndragelse og internprising først og fremst finnes i privat sektor, hvor betalingsviljen for slik kunnskap er stor. Det bør derfor opprettes et kompetansesenter i Norge som kan forske på disse temaene.

Senteret vil skaffe Norge spisskompetanse innenfor internasjonale skattespørsmål, internprising, skatteparadis og kapitalflukt. Det bør samarbeide med forskere og forskningsmiljøer i utviklingsland og bidra til utdanning av personell fra utviklingsland.

5) Internasjonale tiltak

a) Nettverk for å øke internasjonalt press

Utenriksdepartementet bør nedsette en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skal utvikle nettverk med andre land som kan tenkes å samarbeide med Norge i kampen mot skatteparadisene. Gruppen skal også arbeide for å sette skatteparadisene på dagsordenen i internasjonale finans- og utviklingsinstitusjoner som Verdensbanken og Den afrikanske utviklingsbanken.

b) Feilslåtte skatteavtaler

Skatteavtaler regulerer hvilket land som har rett til å ta inn skatt av internasjonale inntekter, og de gir også en viss innsynsrett. Avtalene kan dekke noen av industrilandenes behov for innsyn i skatteparadisene. Men for utviklingslandenes del er det sterke fokuset på skatteavtaler en avsporing fra de økonomiske drivkreftene som gjør skatteparadisene skadelige for dem.

Mange forhold i skatteparadis berøres ikke av skatteavtalene. Paradoksalt nok kan de ha den effekten at skatteparadisene blir mer gunstige enn de ville vært uten slike avtaler. Utviklingslandene er dessuten i en svak forhandlingsposisjon når de forhandler med skatteparadiser. Fattige land ønsker den kapitalen som skatteparadisene kan tilby, og er som gjenytelse villige til å redusere sine skattesatser og dermed avstå fra skatteinntekter.

Norge bør ta initiativ til at skatteavtaler endres slik at det stilles krav om at det er et selskaps reelle virksomhet som er bestemmende for hvor selskapet skal regnes som hjemmehørende i forbindelse med beskatning. Videre bør skatteavtalene i større grad gi utviklingslandene rett til å skattlegge overskudd som overføres til utenlandske eiere.

c) Få på plass en konvensjon

Norge bør, sammen med en gruppe likesinnede land, ta initiativ til å arbeide frem en internasjonal konvensjon for å bekjempe de skadelige strukturene i skatteparadisene. En arbeidsgruppe i regi av Utenriksdepartementet foreslås å jobbe med dette. En konvensjon bør være generell, gjelde for alle land, være rettet mot bestemte skadelige strukturer, men ikke mot bestemte stater eller statssystemer. Sannsynligvis vil flere land la være å undertegne en slik konvensjon. Men erfaringene fra andre konvensjoner som også mange land har avstått fra å signere, er imidlertid positive. Eksempler på dette er minekonvensjonen og klasevåpenkonvensjonen som har hatt gode effekter også i ikke-signaturland.

d) Støtte OECD

Norske myndigheter bør sikre økt pengestøtte til OECDs ”Taxation Outreach Programme for non-OECD Economies”. Dette programmet fungerer som et møtested for ulike lands skattemyndigheter, og er viktig for å utvikle nye internasjonale standarder for god skattepraksis. Styrken ligger i fokuset på praktisk skattepolitikk og aktuelle utfordringer.

6) Ny kurs for Norfund

Norfund, som er Statens investeringsfond for næringsutvikling i utviklingsland, hadde en samlet investeringsportefølje på 4,8 milliarder kroner ved utgangen av 2008. Av dette var cirka 81 % direkte eller indirekte investert gjennom skatteparadis.

a) *Ingen nye investeringer i skatteparadis*

Det har ingen hensikt å pålegge Norfund å trekke seg ut av *eksisterende* investeringsfond som i dag er registrert i skatteparadis, men Norfund må i løpet av en treårsperiode gradvis fase ut sine nyinvesteringer i skatteparadis til null. Dette vil øke Norfunds direkte investeringer i utviklingsland uten at det nødvendigvis vil påvirke lønnsomheten eller utviklingseffekten av Norfunds investeringer.

b) *Bedre rapportering*

En del informasjon om Norfunds investeringer er allerede tilgjengelig på hjemmesiden og i virksomhetsrapporten. Men denne typen informasjon bør samles på ett sted og gis en mer sentral plassering. Norfund bør dessuten lage etiske retningslinjer for valg av investeringssted og arbeide for at fondene de investerer i skal ha offentlig tilgjengelige regnskaper.

Norfunds investeringer er av to slag:

- 1) Fondsinvesteringer, hvor Norfund sammen med andre investorer oppretter et fond som kjøper aksjer i bedrifter eller låner penger til bedrifter
- 2) Direkte investeringer i bedrifter i utviklingsland, i form av lån eller aksjekjøp

Norfund bør rapportere:

- Hvor stor andel som er investert i henholdsvis fond og som direkte investeringer, og hvordan investeringene fordeler seg på lån og aksjer
- Hva avkastningen er på fond og direkte investeringer, samt underkategoriene lån og aksjer før og etter skatt
- Hvor fondene er registrert
- Hvilke land som mottar fondsinvesteringer
- Hvem som er medeiere i fondene
- For fondsinvesteringene bør Norfund vise hva Norfunds andel av betalt skatt er i forhold til Norfunds andel av kapitalen i fondet

c) *Gode landanalyser*

Norfund bør gjennomføre landanalyser av de land det investeres i. Analysene bør inneholde grundige vurderinger av relevant lovverk, blant annet skattelovgivningen, selskaps- og foretaksregisterlovgivningen, bank- og finanslovgivningen, hvitvaskingsregelverket og korrupsjonslovgivningen. Norfund må vurdere hvorvidt det finnes for eksempel afrikanske land som ikke har de skadelige strukturene som skatteparadisene har, og som kan fungere som alternative investeringssteder.

For informasjon, kontakt Norad
P.O. Box 8034 Dep, N-0030 OSLO
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway
Phone: +47 22 24 20 30
Fax: +47 22 24 20 31

ISDN: 978-82-7548-403-9