

Skatt og barns rettigheter

Sammendrag av masteroppgaven "Tax and children's rights – state duty and corporate responsibilities" (2014) skrevet som en del av programmet Globalisation and Multinational Corporation ved SOAS i London. Av Maren Hemsett.

Tema

Oppgaven tar for seg hvordan staters nasjonale og internasjonale skattepolitikk og selskapers skatteplanlegging påvirker finansiering av barns rettigheter. Dette temaet ble trigget av at den stadig voksende litteraturen på internasjonale skattespørsmål nylig har satt fokus på sammenhengen mellom menneskerettigheter og skatt. I dag mangler mange land økonomiske midler til å oppfylle menneskerettighetene. Samtidig mister utviklingsland nesten \$1 billion (tusen milliarder!) hvert år på grunn av ulovlig kapitalflukt. Skatt er staters viktigste inntektskilde og den mest stabile inntektskilden et land kan ha (bare 8 land i Afrika sør for Sahara får mer i bistand, eller fra eksport av naturressurser, enn de får fra skatt). Hver krone som forsvinner i ulovlig kapitalflukt kan i teorien bli brukt til å oppfylle menneskerettighetene.

Realiseringen av barns rettigheter har siden 2000 vært kraftig finansiert av internasjonal bistand, mye takket være FNs tusenårsmål. Dette har ført til en solid forbedring av barns rettigheter mange steder, men det er dessverre fortsatt 6,6 millioner barn som dør hvert år før de fyller fem (2012) og 57 millioner barn som ikke har tilgang til utdanning (2011). Fremdriften har også minket de siste årene. Nå er tusenårsmål-perioden snart slutt, og finansieringen for post-2015 målene er ennå ikke ferdigstilt. Hvordan vil land som er avhengige av bistand opprettholde og aller helst forbedre barns rettigheter dersom internasjonal bistand reduseres?

Oppgaven tok utgangspunkt i FNs barnekonvensjons artikkel 4 hvor det står at barns rettigheter skal realiseres ved å utnytte *maksimalt tilgjengelige ressurser* og dersom det trengs, gjennom *internasjonalt samarbeid*. Den undersøkte deretter i hvilken grad dette gjelder for skatt og skatteinnkreving.

Skattespørsmål og ulovlig kapitalflukt omfatter i tillegg til stater i stor grad også multinasjonale selskaper. Oppgaven brukte derfor FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) som et rammeverk for å definere staters forpliktelser og selskapers ansvar i denne sammenhengen. UNGP ble vedtatt av FNs menneskerettighetsråd i 2011 og er den første globale standarden for staters forpliktelser og selskapers ansvar for menneskerettslige konsekvenser knyttet til næringsvirksomhet.

Hovedfunn

Plikten til å utnytte *maksimalt tilgjengelige ressurser* har blitt tolket og definert på ulike måter. FN har blant annet utviklet forskjellige indikatorer som måler bruken av

penge på menneskerettigheter sammenlignet med annen pengebruk i landet og med pengebruken i andre lignende land. Dette gir god informasjon om hvordan et land prioriterer innenfor sitt budsjett, men sier ingenting om hva landet gjør for å øke størrelsen på budsjettet. Har en stat virkelig utnyttet sine tilgjengelige ressurser maksimalt hvis den ikke har tatt nødvendige steg for å øke det statlige budsjettet?

Maksimalt tilgjengelige ressurser blir derfor nå tolket til å inkludere også potensielle ressurser som kan genereres gjennom rimelige tiltak, som for eksempel tiltak mot ulovlig kapitalflukt. Dersom en stat, gjennom sine handlinger eller unnløtelser, reduserer offentlige inntekter ved å tillate storstilt skatteunndragelse, kan den ikke sies å overholde sin forpliktelse til å utnytte maksimalt tilgjengelige ressurser.

Forpliktelsen til *internasjonalt samarbeid* inkluderer å yte bistand både økonomisk og i form av forskning og informasjon som kan fremme barns rettigheter. Som del av denne forpliktelsen burde det også ligge et ansvar når det kommer til skatt. Dette kan for eksempel være å fremme internasjonale skatteavtaler for å sikre mer åpenhet eller å endre nasjonal skattelovgivning for å hindre negative ringvirkninger i andre land. Den internasjonale forpliktelsen gjelder også skatteparadisers hemmeligholdspolitikker som kan hindre andre land sin skatteinnkreving.

FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter slår fast staters forpliktelse til å beskytte mot menneskerettighetsbrudd utført av en tredjepart, inkludert selskaper. Ved å utvide forståelsen av dette rammeverket til også å inkludere skatt kan man si at stater bryter sine menneskerettslige forpliktelser dersom de tillater skatteunndragelser. Staten har da i ytterste konsekvens «frarøvet» sin befolkning penger som kunne vært brukt på barns rettigheter.

Stater kan dermed sies å ha følgende forpliktelser i henhold til artikkel 4 og FNs veiledende prinsipper:

- Sørge for at selskaper ikke kan unndra skatt ved å unngå smutthull i lovgivningen eller inkonsekvent praksis.
- Sørge for at de investeringsinsentiver de tilbyr er del av en samstemt menneskerettighetspolitikk. Dette inkluderer å revurdere spesielle skatteferier, insentiver og skattesatser som kan redusere nivået av økonomiske ressurser.
- Evaluere om slike insentiver er gunstig for oppfyllelse av barns rettigheter eller ikke. Forskning fra Mosambik, Tanzania og Zambia viser at skatteinsentiver kun spiller en marginal rolle i å påvirke selskapers investeringsbeslutninger.
- Staten bør også utarbeide andre skattetiltak som kan fremme barns rettigheter, relatert til selskaper eller ikke.
- Ringvirkninger fra andre lands skattepolitikk være alvorlig, spesielt for utviklingsland. Skatteparadisene er både en kanal der selskaper kan gjemme unna skattbar inntekt og en pådriver for usunn skattekonkurranse globalt. Et

skatteparadis kan derfor handle i strid med sine internasjonale forpliktelser gjennom hemmelighold og lave skattesatser for selskaper.

- Stater bør i fellesskap arbeide for multilaterale løsninger for å sikre åpenhet, ansvarlighet og at alle stater får sin rettmessige skatt. Dette betyr at stater må aktivt og oppriktig engasjere seg i tiltak som offentlig rapportering for selskaper på en land-for-land basis, global automatisk informasjonsutveksling og register for egentlig eierskap.

Selv om det primære ansvar for tilstrekkelig lovgivning og kontroll ligger hos statene, er selskaper forventet å følge internasjonale standarder og praksis utarbeidet i UNGP. I følge UNGP har selskaper et ansvar for å unngå å bryte eller bidra til brudd på menneskerettighetene. Dette ansvaret eksisterer uavhengig av statenes evne eller vilje til å oppfylle sine egne menneskerettsforpliktelser. Bedrifter som bevisst unngår å betale skatt fratrar staten muligheten til å oppfylle sine menneskerettsforpliktelser.

Selskapers ansvar kan derfor sies å være:

- Å utføre aktsomhetsvurderinger. Denne vurderingen skal inneholde både faktiske og potensielle menneskerettslige konsekvenser. Selskaper bør derfor være klar over hvordan deres skatteplanlegging påvirker realiseringen av barns rettigheter i de landene de opererer i.
- Selskaper må avstå fra å forhandle frem spesielle skatteferier, insentiver og skattesatser som vil forhindre land i å oppfylle sine menneskerettsforpliktelser. De bør heller ikke utnytte seg av smutthull i lovgivningen eller av inkonsekvent kontroll av slike avtaler.
- Som svar på den internasjonale innsatsen for mer åpenhet og begrensning av ulovlig kapitalflukt, bør bedrifter selv gjøre nødvendig informasjon tilgjengelig som en del av sin uttalte policy på menneskerettigheter.

Videre forskning

Forskning viser at land som genererer mer inntekt fra skatt enn gjennom eksportert av naturressurs eller fra bistand, generelt er bruker pengene mer ansvarlig, er mindre korrupte, mer likestilt og rikere. I dag har mulighetene for å misbruke skattesystemer utviklet seg mye raskere enn regelverket for å begrense det, og funnene i denne oppgaven kan derfor være en tidsmessig egnet måte å tolke barnekonvensjonens artikkel 4 på.

Spørsmål om håndheving og ansvarlighet er fortsatt delvis ubesvart, og mer forskning er nødvendig i denne retningen. UNGP har imidlertid skapt større bevissthet rundt næringslivets ansvar og flere land har startet prosesser på lovgivning. Når UNGP skal implementeres bør stater og internasjonale institusjoner inkludere skattespørsmål for å sikre stabil finansiering av barns rettigheter, samt menneskerettigheter generelt.