

# SKATT OCH SKULD



KAPITLET ÄR FRAMTAGET AV DIAKONIA OCH OXFAM SVERIGE.

Utmaningen att mobilisera resurser för en hållbar utveckling är nu större än någonsin. Redan innan coronapandemin saknade utvecklingsländer 2500 miljarder dollar årligen för att nå målen i Agenda 2030.<sup>149</sup> Efter pandemins utbrott har FN-organet UNCTAD pekat på behovet av ett krispaket på en lika stor summa i ytterligare stöd till utvecklingsländer, ett paket som även innehåller förslag om skuldavskrivningar.<sup>150</sup> Många utvecklingsländer står inför ohållbara skulder som förhindrar investeringar i exempelvis hälsa. Samtidigt undergräver den globala skatteflykten kraftigt försöken att finansiera välfärdssystem och Agenda 2030.

Det är positivt att Sverige har nått sina mål om att dubblera stödet för kapacitetsuppbyggnad av skattesystem i utvecklingsländer. Men kvaliteten och inriktningen på stödet behöver förbättras. Det är vidare mycket problematiskt att Sverige vid flera tillfällen inom EU blockerat gemensamma regler om offentlig land-för-land-rapportering för multinationella företag, vilket skulle försvåra den globala skatteflykten. Sverige har ännu inte heller gett stöd till flera förslag på åtgärder som civilsamhället och FN fört fram kring skuldavskrivningar.



---

# REKOMMENDATIONER

## Regeringen bör:

- Öka biståndet till utvecklingsländers uppbyggnad av progressiva och effektiva skattesystem som främjar jämställdhet och bidrar till minskad ojämlikhet. I stödet bör insatser ingå som gör det möjligt för samarbetsländerna att motverka skatteflykt.
- Genomföra konsekvensanalyser av den egna skattepolitiken för att säkerställa att den inte begränsar utvecklingsländers möjligheter till en effektiv beskattning av multinationella företag, inklusive genom de skatteavtal Sverige slutit med utvecklingsländer.
- Stödja införandet av gemensamma EU-regler om offentlig land-för-land-rapportering för multinationella företag med syfte att öka transparensen och motverka global skatteflykt. Företagen bör öppet redovisa sina vinster, skatter och annan finansiella data i varje land där de är verksamma.
- Stödja permanenta skuldavskrivningar för låg- och medelinkomstländer som står inför ohållbara skulder. Sverige bör även arbeta för ett nytt internationellt system för att hantera ohållbara skulder på, som baseras på mål om att bekämpa fattigdom.

# OHÅLLBARA SKULDER OCH SKULDAVSKRIVNINGAR



Redan innan covid-19 stod många låg- och medelinkomstländer inför en svår skuldcrisis, bland annat orsakad av finansiell spekulation och en oreglerad finansiell marknad. Det resulterade i att länder använde mer resurser till avbetalningar på lån än till investeringar i hälso- och sjukvård, trots skriande behov. Med coronakrisen har skuldavskrivningar fått nytt politiskt fokus. G20:s medlemsländer fattade i april 2020 beslut om tillfälliga stopp på avbetalningar av bilaterala lån för länder med stora skulder och fattigdom fram till slutet av året. G20 uppmanade även till multilaterala utvecklingsbanker och privata långgivare att erbjuda liknande lättnader.<sup>151</sup> Initiativet omfattade först 77 länder, en siffra som senare reviderades till 73 länder. Den 30 juni hade överenskommelser om tillfälliga stopp på avbetalningar slutits med enbart 18 länder till ett värde av 1.3 miljarder USD.<sup>152</sup> Tidigare hade Internationella valutafonden (IMF) gett besked om tillfälliga lättnader på avbetalningar av skulder för 25 länder de kommande sex månaderna, till ett sammanlagt värde av cirka 215 miljoner dollar.<sup>153</sup>

G20 och IMF:s beslut gav de svårt skuldsatta länderna som omfattades ett välkommet andrum. Men de löste inte skuldfrågan på sikt, vilket FN konstaterat.<sup>154</sup> Permanenta avskrivningar, inte bara tillfälliga stopp på avbetalningar, behövs för att kunna finansiera Globala målen i Agenda 2030 och hantera effekterna av coronapandemin. Fler skulder till mycket större summor bör omfattas, och alla kreditorer måste bidra. Utvecklingsländer behöver skuldlättnader på hela 1000 miljarder dollar under 2020 för att möta effekterna av pandemin, enligt UNCTAD, FN:s konferens om handel och utveckling.<sup>155</sup> Det är viktigt att de frigjorda resurserna används för att bemöta akuta behov inte minst inom hälso- och sjukvården. Det är också viktigt att de olika stöd paket som lanserats i kölvattnet av coronapandemin inte ges i form av lån som spär på skuldcrisen på sikt. Skuldavskrivningarna får heller inte dränera biståndet.

För att lösa skuldcrisen på sikt behövs ett nytt system för att hantera ohållbara skulder, baserat på mål om att bekämpa fattigdom. Detta är ett krav som civilsamhället framfört länge eftersom det saknas en systematisk och oberoende process för att hantera skuldavskrivningar, och som täcker ett lands alla olika skulder. Skuldsatta länder är utelämnade till kreditorernas frivilliga beslut om skuldlättnader.<sup>156</sup> Detta krav och behov har fått stöd av FN:s generalsekreterare i ett uttalande i samband med coronapandemin, och beskrivs i detalj av UNCTAD.<sup>157</sup> Det är också viktigt att se till att lån både ges och tas på ett ansvarsfullt sätt som gynnar en hållbar utveckling, vilket är ett gemensamt ansvar.

## SVERIGES POLITIK

Sverige har inga bilaterala fordringar på de 77 länder som omfattas av G20 - initiativet eller andra lån. Men Exportkreditnämnden (EKN) har fordringar som berörs i form av 16 miljoner USD från Pakistan.<sup>158</sup> Sverige har gett stöd till och uttalat sitt deltagande i G20:s initiativ till att erbjuda tillfälliga skuldlättnader under 2020. I ett brevsvår till nordiska civilsamhällesorganisationer betonar Peter Eriksson (MP), Minister för internationellt utvecklingssamarbete, vikten av att stödja dessa länder och att det är en historisk framgång att långgivarländerna tillsammans implementerar dessa skuldlättnader.<sup>159</sup>

Sverige har inte uttalat sitt stöd för permanenta skuldavskrivningar bortom det tillfälliga stoppet för betalning på lån under 2020. Sverige har inte heller uttalat stöd till förslaget från FN och civilsamhället att upprätta en oberoende skuldsaneringsmekanism för att hantera skulder på. I samband med coronakrisen har Sverige med biståndsmedel gett stöd till IMF:s fond som finansierar låginkomstländers skuldkostnader till IMF.<sup>160</sup> Skuldavskrivningar behövs men det är viktigt att säkerställa att biståndsmedel, som är en knapp resurs, inte äts upp av avskrivningar.

# SKATTEFLYKT OCH TRANSPARENS



Läckor och grävande journalistik har avslöjat skatteflykt, penningtvätt och korruption i global skala de senaste åren. Dessa flöden möjliggörs av slutna skatteparadis och brist på insyn i det finansiella systemet. Gränsen mellan vad som sker inom lagens ramar eller utanför är ofta hårfin. Avslöjandena har visat hur individer och multinationella företag genom avancerad och aggressiv skatteplanering minimerat sin skatt. Enligt Tax Justice Network förlorar världens regeringar sammantaget över 500 miljarder dollar i skatteintäkter varje år på grund av företags aggressiva skatteplanering. Internationella valutafonden (IMF) uppskattar utvecklingsländers förluster till 200 miljarder dollar årligen.<sup>161</sup>

Människor som lever i fattigdom drabbas hårdast när statens pengar inte räcker till sjukvård, utbildning och olika sociala trygghetssystem. Särskilt flickor och kvinnor drabbas av frånvaron av en fungerande välfärdsstat då det oftast är de som utför omsorgsarbete, på bekostnad av avlönat arbete eller skolgång. Coronakrisen har ytterligare belyst vikten av att stoppa skatteflykten för att möjliggöra investeringar i hälso- och sjukvårdssystem som är tillgängliga för alla. En viktig del i arbetet för att stoppa skatteflykt är att öka insynen i multinationella företags skattebetalningar. Krav har därför framförts av civilsamhället att företag bör öppet redovisa sina vinster, skatter och annan relevant finansiell data i varje land de är verksamma i, så kallad offentlig land-för-land-rapportering. Det skulle möjliggöra för folkvalda, journalister och andra att se om företagen betalar sin beskärda del av skatten i olika länder. Denna transparensåtgärd har även fått stöd av flera investerare och ingår i Global Reporting Initiatives (GRIs) frivilliga riktlinjer för multinationella företag.<sup>162</sup>

Inom OECD:s så kallade BEPS-paket (Base Erosion and Profit Shifting) sker ett icke-offentligt utbyte av information mellan skattemyndigheter av företags land-för-land-rapportering.



**Ett stort problem är att utvecklingsländer inte i samma utsträckning som rikare länder kan ta del av denna information.**

Utbytet sker inte automatiskt utan kräver en rad åtgärder. Ett stort problem är att utvecklingsländer inte i samma utsträckning som rikare länder kan ta del av denna information. Inget av de länder som enligt FN klassas som minst utvecklade får ta del av rapporterna.<sup>163</sup> Redan i april 2016 lade EU-kommissionen fram ett förslag om att EU:s medlemsländer bör införa gemensamma regler om offentlig land-för-land-rapportering för multinationella företag.<sup>164</sup> Parlamentet antog i juli 2017 ett eget förslag som var ännu mer långtgående än kommissionens.<sup>165</sup> EU:s medlemsländer har inte lyckats enas på grund av motstånd från flera medlemsländer däribland Cypern, Irland, Luxemborg och Malta, länder som pekats ut som skatteparadis.<sup>166</sup>

## SVERIGES POLITIK

Sverige har vid flera tillfällen agerat blockerare när det gäller att få till stånd gemensamma regler inom EU för offentlig land-för-land-rapportering. Så var fallet när frågan diskuterades i EU:s Konkurrenskraftsråd i november 2019 då Sverige röstade ner förslaget. Därmed nåddes inte den kvalificerade majoritet som behövdes för att ta det vidare. Regeringen har motiverat sitt nej med att de anser att offentlig land-för-land-rapportering är en skattefråga, inte en redovisningsfråga, vilket innebär att regeringen anser att beslutet ska fattas med enhällighet av EU:s medlemsländer.<sup>167</sup> Flera medlemsländer samt EU-kommissionen delar inte denna analys utan menar att förslaget varken berör skatteregler eller inskränker medlemsländers bestämmanderätt på skatteområdet.

# KAPACITETS- UPPBYGGNAD PÅ SKATTE- OMRÅDET



Inhemska offentliga resurser i form av främst skatteintäkter är alla länders viktigaste finansieringskälla för att nå målen i Agenda 2030. Men

redan innan coronakrisen hade utvecklingsländer svårigheter att samla in skatter, bland annat på grund av utbredd fattigdom och en stor informell sektor som inte bidrar till skatteintäkten. Bristande kapacitet att utforma och implementera skattesystem är en annan stor utmaning. Vidare urholkar den globala kapital- och skatteflykten skattebasen i utvecklingsländer och minskar förtroendet för att skattesystemen är rättvisa.

Framstegen som gjorts hittills för att öka skatteintäkter är otillräckliga för att klara av ambitionerna i Agenda 2030.<sup>168</sup> Den ekonomiska kris som coronapandemin skapar gör utmaningen att mobilisera inhemska resurser ännu större eftersom skattebasen urholkas ytterligare. Stöd till kapacitetsuppbyggnad på skatteområdet och att skattesystem utformas på ett sätt som minskar ojämlikhet och främjar jämställdhet är viktigare än någonsin.

Alltsedan finanskrisen 2008 har många regeringar ökat momsens (VAT) på varor för att få in skatteintäkter. När skatten läggs på basvaror som är svåra att undvara slår sådana regressiva skatter mot fattiga hushåll, och speciellt mot kvinnor som i många länder lägger en större andel av sina resurser på exempelvis mat än vad män gör. Progressiva skattesystem, i form av beskattning av kapital och aktörer med högre inkomster, har istället större möjlighet att främja jämställdhet och minska ojämlikhet. I kölvattnet av covid-19 är det viktigt att tänka innovativt kring skatter och se över möjligheter att beskatta där det finns störst kapacitet att bidra.

Kapacitetsuppbyggnad på skatteområdet är en viktig pusselbit i att öka utvecklingsländers möjligheter att mobilisera resurser för att nå Globala målen för hållbar utveckling. Inom ramen för *the Addis Tax Initiative* (ATI), som lanserades 2015, har givare åtagit sig att dubbla sitt stöd till kapacitetsutveckling på skatteområdet i utvecklingsländer till år 2020. Partnerländer ska i sin tur förbättra den inhemska resursmobiliseringen för att nå utvecklingsmål. Båda parter har åtagit sig att sträva efter en samstämmig politik.<sup>169</sup> Framstegen varierar mellan länder.

## SVERIGES POLITIK

Sverige har levt upp till volymmålet i *the Addis Tax Initiative* om en dubbling av stöd till kapacitetsuppbyggnad på skatteområdet till år 2020, men det finns förbättringar att göra vad gäller kvaliteten på stödet. En rapport som granskar Sveriges och övriga nordiska länders bistånd på skatteområdet visar att stödet i mångt och mycket är teknokratiskt.<sup>170</sup> Det innebär att effektivisering av skattesystem har stått i centrum snarare än att stödet har utformats utifrån en bredare analys av huruvida det bidrar till progressiva skatter, minskad ojämlikhet, jämställdhet och åtagandet i Agenda 2030 om att ingen ska lämnas utanför.

