

Februar 2011

IFU's investeringer i udviklingslandene – Afsporet til skattely?

Af: Sarah Kristine Johansen, Politikmedarbejder IBIS

Den nye danske udviklingsstrategi lægger sig med fokusområdet 'Vækst og Beskæftigelse' helt i tråd med ændringerne internationalt i måden at give bistand på. Statslige bistandsmidler bliver i stigende omfang kanaliseret i retning af at støtte den private sektor for at skabe vækst og udvikling. Der tales derfor om "en privat sektor drejning" inden for udvikling. Institutioner og fonde, der fremmer privat sektor drevet vækst, får markant øget opmærksomhed. Dette gælder ikke mindst udviklingsfonde, som den danske Industrialiseringsfond for Udvikling (IFU), der finansierer den private sektor igennem investeringer, der skal fremme udvikling.

Udviklingen af en produktiv økonomi er grundlaget at skabe udvikling og bekæmpe fattigdom. Når der anvendes statslige penge til at fremme den privat sektor drevne udvikling skal der være en klar udviklingseffekt af investeringerne og de statslige fonde må være rollemodeller for bæredygtige investeringer, med en høj udviklingseffekt. Derfor er det problematisk, at IFU kanaliserer penge til ulandene gennem private fonde baseret i skattely og at IFUs kriterier for at vurdere udviklingseffekten af investeringer er mangelfulde.

Denne analyse bygger overvejende på konklusionerne fra to rapporter om udviklingsfonde:

- **Future directions for Norwegian development finance (2010)** af Sarah Bracking og en konsulentgruppe fra Manchester University, skrevet for den norske statslige bistandsorganisation NORAD. Rapporten indgår i en ophedet debat i Norge om Norfunds brug af skattely.
- **Investments for Development: Derailed to tax havens (2010)** af Richard Murphy. Rapporten analyserer særligt investeringsfondenes anvendelse af skattely, skrevet på opdrag af bl.a. IBIS.

IFU's arbejdsmetoder

Udviklingsfondeⁱ er en række finansielle institutioner, der tilbyder at stille egenkapital og/eller lån til rådighed til privatsektorinvesteringer i udviklingslande. Udviklingsfonde har derfor et generelt mandat til at skaffe finansiering til den private sektor gennem investeringer, som fremmer udvikling – især i lande hvor der eller ikke investeres tilstrækkeligt i den private sektor. På den måde er udviklingsfonde en katalysator, der hjælper virksomheder med at implementere investeringsplaner og søger at få virksomheder engageret i lande, hvor der er begrænset adgang til indenlandsk og udenlandsk kapital og derved levere en risikoreduktion, der giver virksomheden mod på, at gå videre med planer, de måske ellers ville opgive.

Udviklingsfonde er selvstændige, men samtidig tilknyttet stater i rige lande, sådan at hvert enkelt land har sin udviklingsfond og indgår partnerskaber med virksomheder fra det pågældende land. Den danske udviklingsfond IFU (Industrialiseringsfonden for Udvikling) er således tilknyttet Udenrigsministeriet, og det er den danske udviklingsminister, der udpeger fondens bestyrelse og den administrerende direktør. IFU blev dannet med det formål at fremme den erhvervsmæssige udvikling i udviklingslandene i samvirke med dansk erhvervsliv, og har en mission om: ”At fremme økonomisk vækst, udvikling og en mere retfærdig indkomstfordeling gennem en øget global strøm af socialt ansvarlige og miljømæssigt produktive investeringer.”ⁱⁱ”

Direkte og indirekte investeringer

IFU og andre udviklingsfonde opererer med to forretningsmodeller: direkte og indirekte investeringer.

- Ved de **direkte investeringer** giver udviklingsfonden kapital, lån eller garantier direkte til en virksomhed, der er lokaliseret i samme land som virksomheden opererer i. Et eksempel herpå er det danske rejseselskab Check Point Latin America hvor IFU i 2004 ydede et lån på 600.000 kroner til oprettelse af et kontor og udvikling af softwareⁱⁱⁱ. Ved de direkte investeringer kanaliseres pengene således direkte til udviklingsfondens partnervirksomheder i ulandene.
- Ved de **indirekte investeringer** kanaliseres udviklingsfondens kapital gennem en investeringsfond, der efterfølgende investerer i virksomheder i ulande^{iv}. Denne investeringsmodel kan illustreres således:



Problemer med måden udviklingsfonde arbejder på

Der er to problemer ved den måde udviklingsfonde arbejder på: De investerer gennem skattely og legitimerer derved skatteunddragelse. Udviklingsfondene har desuden mangelfulde indikatorer på udviklingseffekten af de projekter, de støtter.

Investeringer gennem skattely

Udviklingsfonde gør igennem deres *indirekte* investeringer ofte brug af skattely; jurisdiktioner med høj uigennemsigthed og ingen eller meget lav skatteprocent som udgør en stor forhindring for udviklingslandes mulighed for at mobilisere egne ressourcer til finansiering af udvikling, da de

muliggør, at multinationale selskaber gennem aggressiv skatteplanlægning minimerer skattebetalinger til udviklingslandene^v.

En rapport om udviklingsfondenes brug af skattely viser, at skattely i høj grad bruges af de europæiske udviklingsfonde, fx bliver ca. halvdelen af de antalsmæssige investeringer fra Norges udviklingsfond, Norfund, ført gennem investeringsfonde placeret i skattely^{vi}. Hvad angår IFU er de involveret i investeringer igennem mindst 8 fonde lokaliseret i skattely som Mauritius og British Virgin Islands^{vii}.

Udviklingsfondenes argumenter for at bruge investeringsfonde placeret i skattely er hovedsagligt, at de gør det fordi skattely kan tilbyde stærk finansiel service, fx sikker transaktionshåndtering og stabil lovgivning^{viii}, og for at mobilisere private investorers deltagelse i fonde, der har et udviklingsfremmende mål^{ix}. Private investeringsfonde benytter sig af skattely pga. de stærke finansielle strukturer i skattelyene og fordi de har lav eller ingen skattebetaling. For at samarbejde med de private investorer kommer udviklingsfonde som IFU også til at benytte skattely, selvom den lave skatteprocent ikke i sig selv er motivationsfaktoren.

Der er dog to væsentlige indvendinger imod disse argumenter. For det første bør de statsejede udviklingsfonde som IFU være rollemodeller for andre investorer ved ikke at legitimere brugen af skattely. At skattelyene ikke i sig selv er udviklingsfondenes motivationsfaktor for at investere i fonde i skattely ændrer ikke på, at udviklingsfondene benytter sig af og derved legitimerer skattely, og derved understøtter en global struktur med skattely, der er en væsentlig kanal for skatteunddragelse fra udviklingslandene^x. Dette står i direkte modsætning til hensigten i den nye danske udviklingsstrategi om at stoppe kapitalflugt gennem skatteunddragelse fra udviklingslandene.^{xi}

For det andet viser studier, at det giver større afkast for udviklingsfondene at investere direkte i virksomheder, frem for at investere indirekte i virksomheder igennem fonde i skattely^{xii}. Det er således mere profitabelt for udviklingsfondene at lave de direkte investeringer og de undgår samtidig risikoen for at miste deres udviklingsfokus - en risiko som opstår, når de benytter sig af investeringsfonde, der ikke er designet med udvikling for øje.

Mangelfulde indikatorer for udviklingseffekten

Det andet problem ved udviklingsfondenes måde at arbejde på er, at deres succeskriterier for evaluering af de projekter de støtter mangler helt nødvendige indikatorer på at et projekt bidrager til udvikling. Særligt mangler der en indikator for at vurdere investeringers forventede skattebidrag. En virksomheds skattebetalinger er et af de vigtigste bidrag en virksomhed kan give til udvikling i et fattigt land, særligt i de tilfælde hvor virksomheden ikke skaber særligt mange arbejdspladser. Dette kan både være i form af et udviklingslands skatteindtægter fra medarbejdere ansat af en virksomhed, men også virksomhedens eget skattebidrag til udviklingslandet.

Udviklingsfondene i Europa har i fællesskab udviklet en række succeskriterier for udviklingseffekten ved deres arbejde, som det enkelte lands udviklingsfond kan lade sig inspirere

af.^{xiii} Problemet er dog, at ingen af disse succeskriterier går på hvad et projekt kan give af skatteindtægter til udviklingslandet.

Udover de frivillige succeskriterier udviklet af de europæiske udviklingsfonde tilsammen, har hvert enkelt lands udviklingsfond også en række succeskriterier for deres projekter. IFU har udviklet deres i samarbejde med Danida, men heller ikke disse inkluderer projektets bidrag til ulandets skatteindtægter som en indikatorer på om projektet vil give en god eller dårlig udviklingseffekt i ulandet^{xiv}.

Den private sektor er central for udvikling – hvis den bidrager

Den nye udviklingsstrategis fokus på den private sektor er vigtig fordi det er helt essentielt, at der kommer gang i en produktiv privat sektor i ulande, for at skabe en bæredygtig udvikling. Men det er vigtigt, at det sikres, at det er de rigtige investeringer i den private sektor, der foretages, så disse rent faktisk bidrager til udvikling i de fattige lande. Danmark kan være med til at sikre dette på to måder:

➤ Forbyd IFU at investere gennem skattely

Udviklingsfondes investeringer gennem investeringsfonde baseret i skattely risikerer at miste fokusset på udvikling. Disse private kapitalfonde er ikke nødvendigvis designet med udvikling for øje, og desuden legitimerer de brugen af skattely – en global, økonomisk struktur, der generelt er til stor skade for udviklingslandene. I Norge har Norad iværksat en undersøgelse af betydningen af den norske udviklingsfond Norfunds brug af skattely, og den norske skatte- og udviklingskommission har anbefalet Norfund at afvikle sine investeringer gennem skattely over de næste tre år. Ligeledes er der sat begrænsninger for den svenske Swedfunds anvendelse af skattely. Danida bør på samme måde tage hånd om, at også IFU bliver den rollemodel for investeringer som en investeringsfond støttet af den danske stat bør være, og på den måde tage et konkret skridt i retningen af at bekæmpe skattely, som lovet i den nye udviklingsstrategi.

➤ Forbedre IFU's succeskriterier

Skatteindtægter er et af de vigtigste bidrag en virksomhed kan give til udvikling i et fattigt land. Danmark må derfor sikre, at de projekter IFU støtter, bidrager til at udviklingslande har mulighed for selv at mobilisere penge til finansiering af udvikling. IFU bør derfor forbedre succeskriterierne sådan, at deres projekters bidrag til ulandets skatteindtægter bliver en indikatorer på om projektet vil give en god eller dårlig udviklingseffekt i ulandet. Samtidig bør IFU spille en central rolle i at få en indikator på skattebidrag ind i de europæiske udviklingsfondes succeskriterier.

Slutnoter:

ⁱ De europæiske udviklingsfonde er organiseret i EDFI. Ud over de europæiske udviklingsfonde er vigtige tilsvarende fonde Verdensbankens IFC, Den Europæiske Investeringsbank, de Regionale Udviklingsbanker for Afrika, Asien og Latinamerika.

ⁱⁱ <http://www.ifu.dk/dk/Menu/Om+IFU/Mission%2c+Vision+og+Strategi>

ⁱⁱⁱ http://www.ifu.dk/dk/Menu/IFU+som+partner/Cases/Check_point_travel

^{iv} Bracking et al. (2010): “*Future Directions for Norwegian Development Finance*”, The Institute of Development Policy and Management, The University of Manchester, Commissioned by the Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD): 8

^v Rapport (2009): “*Is the International Finance Corporation Supporting Tax-Evading Companies?*”, prepared for Tax Justice Network, Campagna per la riforma della Banca Mondiale, Ibis, Oxfam France, Eurodad: 6.
http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/News/Is_the_International_Finance_Corporation_supporting_tax_evading_companies_updated%20february%202010.pdf

^{vi} Bracking et al. (2010): p.12

^{vii} Bracking et al. (2010): p.10

^{viii} Murphy (2010): “*Investments for Development: Derailed to Tax Havens. A report on the use of tax havens by Development Finance Institutions*”, prepared for Ibis, NCA, CRBM, Eurodad, Forum Syd and Tax Justice Network 7

^{ix} Bracking et al. (2010): p.9

^x Bracking et al. (2010): p.9

^{xi} Den danske udviklingsstrategi s. 21: <http://www.ft.dk/samling/20091/almindel/uru/bilag/206/855602.pdf>

^{xii} Bracking et al. (2010): p.42

^{xiii} EDFI’s Development Library Indicators. De er ikke offentliggjorte, men processen bag dem og hvordan de overordnet ser ud kan ses på: <http://www.empea.net/Main-Menu-Category/Resources/Development-Indicators/Slideshow-Background-of-the-Library.aspx?FT=.pdf>

^{xiv} IFU’s succes kriterier:

<http://www.ifu.dk/en/Menu/About+IFU/Mission,+vision+and+strategy/Success+criteria/Explanatory+Text+on+success+criteria>

Yderligere information:

Lars Koch, Politisk rådgiver,
IBIS

lk@ibis.dk

+45 6060 5831