

NOTAT

26. marts 2015

RYD UD I 3.000 EUROPÆISKE SKATTEREGLER OG HALVÉR SELSKABSSKATTEN I EU

Kontakt:

Cheføkonom, Mikkel Høegh

+45 21 54 87 97

mhg@thinkeuropa.dk

RESUME Hvert år går EU glip af omkring 1.000 milliarder euro i skatteindtægter på grund af skatteunddragelse. En vigtig forklaring er de mange nationale særregler, der skaber huller for spekulation og forvrider konkurrencen. I EU er der op imod 3.000 skattelove, og 8 pct. af dem er særlove, dvs. undtagelser fra hovedreglen. Det har skabt et meget kompliceret system, der øger sandsynligheden for skattehuller, utilsigtede incitamenter, skatteunddragelse og spekulation.

Hvis de europæiske lande rydder op og forenkler de mange nationale særregler og komplekse afskrivningsregler, kunne man skabe et langt mere effektivt og holdbart skattesystem og få plads til markante skattelettelser.

Tænketanken EUROPA's beregninger viser, at man kan sænke den gennemsnitlige selskabsskattesats i Europa med 15,5 procentpoint, hvilket er mere end en halvering, og stadigvæk få samme provenu, hvis man kan komme skatteunddragelse og særregler til livs og bruger provenuet på selskabsskattelettelser. Samtidig vil det øge gennemsigtigheden og sikre fair og rimelige konkurrencevilkår.

I den brede offentlighed har det vakt opsigt og vrede, at en række store og kendte virksomheder som bl.a. Amazon, Apple og Starbucks kan have milliardomsætninger, men slippe af sted med meget lave skattebetalinger. Det har lagt pres på EU-landenes regeringer og Europa-Kommissionen for at sikre en bedre og mere fair beskatning af de transnationale selskaber.

EU-kommissionen arbejder nu med at skabe en fælles definition for, hvad der er en skattepligtig indkomst. Den ventes at præsentere et samlet udspil i marts.

Skatteharmonisering på tværs af Europas grænser kunne være en oplagt løsning til at skabe et enklere og mere fair skattesystem. Det er imidlertid vanskeligt i forhold til traktaten, idet en egentlig skatteharmonisering af den direkte beskatning vil kræve enstemmighed i samtlige medlemslande.

EU-konkurrencekommissær Margrethe Vestager kan dog bruge konkurrencepolitikken som en døråbner til at få løst nogle de aktuelle skattesager. Men det er vigtigt, at Europa-Kommissionen bruger de mange aktuelle sager som en anledning til at rejse en bredere debat om et mere fremtidssikret fælles selskabsskattesystem EU.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Europa-kommissionen vurderer, at der sker skatteunddragelse for 1.000 milliarder euro i EU. En væsentlig årsag er utilsigtet lav beskatning af selskaber.
- En fælles europæisk model med lavere og simple selskabsbeskatning kan mindske den skadelige skattekonkurrence, lukke skattehuller og bidrage til øget vækst. Beregninger viser, at det er muligt at sænke den nominelle selskabsskat i Europa med 15,5 procentpoint uden at miste provenu, hvis man kunne komme skatteunddragelsen til livs.
- På tværs af EU-landene er der cirka 3.000 skattelove. Omkring 8 pct. af disse er særregler i forhold til, at skattereglerne i visse tilfælde afviger fra hovedprincippet i lovgivningen.
- De mange forskellige nationale skatteregler skaber en uigennemsigtig skattejungle i Europa, der giver forkerte incitament.
- Flere store selskaber som Amazon, Apple og Starbucks betaler bemærkelsesværdigt lidt i skat som følge af skattekapløb mellem landene.
- EU-kommissionen vil søge at løse det konkurrenceretlige skatteproblem via en fælles konsolideret skattebase. Det er et vigtigt første skridt, men ikke tilstrækkeligt.
- EU-landene bør nå til enighed om, hvad skattebasen er, og samtidig fjerne en masse af de nuværende nationale særregler, såsom fradrag, fremrulning af underskud mv., der forvrider konkurrencen.

Skattedebatten raser

Europa-Kommissionen vurderer, at EU-landene går glip af indtægter svarende til 1.000 milliarder euro om året som følge af skatteunddragelse. Tager man udgangspunkt i, at EU-landene tilsammen får godt 340 milliarder euro ind i indtægter fra selskabskatten, kunne man sænke den gennemsnitlige selskabsskattesats med 15,5 procentpoint og stadigvæk få samme provenu, hvis man kom skatteunddragelse og særregler til livs og valgte at bruge hele provenuet på selskabsskattelettelser.¹

En opgørelse som Tænketanken EUROPA har lavet og fået bekræftet af revisionsfirmaet Ernst & Young, viser, at der er op imod 3.000 skattelove i EU, hvoraf cirka 8 pct. er særregler i forhold til hovedreglen.² Det vidner om et kompliceret skattesystem, hvor der nemt kan opstå huller, uigennemsigtighed og andre uhensigtsmæssigheder. Helt tilbage i 1999 fik ECOFIN foretaget en undersøgelse af 275 skattelove på tværs af Europa med henblik på at vurdere, om disse skattelove var skadelige i forhold til skattekonkurrence, skatteunddragelse mv. 66 af lovene blev vurderet til at være skadelige og ECOFIN vedtog derfor, at disse skulle afskaffes inden udgangen af 2005.

Det er således ikke nyt, at EU forsøger at rydde op i de komplicerede skatteregler³, og generelt er vurderingen, at arbejdet har været en succes.⁴ En række nyere skattesager indikerer dog, at skattesystemet endnu ikke er perfekt og at oprydningen ikke er færdig. Samtidig er der rejst politiske krav om, at multinationale selskaber skal betale mere i skat. Særligt når der dukker sager som Luxleaks op, hvor man bevist har brugt skattesystemet til at tiltrække multinationale selskaber ved at tilbyde dem en ekstraordinær lav skattesats eller en særlig gunstig fradragsmulighed.

Selve beskatningen af selskaber er vanskelig pga. en række særordninger. Eksempelvis er der et politisk ønske om at fremme investeringer, hvorfor man

¹ OECD's skattedatabase viser at landene i gennemsnit opkræver selskabsskatter for 2,53 pct. af BNP. BNP i EU er 13.070 milliarder euro i 2013 i løbende priser jävnfør eurostat. I beregningerne ses der bort fra eventuelle adfærdsændringer der vil kunne påvirke provenuet. Lavere skat vil eksempelvis kunne give anledning til flere investeringer og dermed et højere beskatningsgrundlag. Beregningerne er derfor blot et overslag. Den lavere skattesats vil formentlig give anledning til højere økonomisk aktivitet, hvorfor provenuet vil blive større end det initiale provenu.

² Det er Tænketanken EUROPAs vurdering baseret på en optælling via de enkelte landes regeringshjemmesider. Sprogforskelle mv. gør at der er tale om en cirka opgørelse. I Danmark har vi således 100 gældende skatte- og afgiftslove.

³ OECD TAXdatabase samt EU-Kommissionen.

⁴ Jävnfør diverse konvergensrapporter se evt. www.fm.dk

har valgt at give fradrag for disse. Det giver i teorien virksomhederne flere incitamerter til at investere, da det kan nedbringe deres skattebetalinger. I år hvor virksomheder investerer meget, kan de således have meget lave eller slet ingen skattebetalinger. Afkastet af investeringerne må dog forventes at føre til beskatning på et senere tidspunkt. Det forhold, at virksomhederne kan afskrive og nedbringe deres skattebetalinger, gør imidlertid, at det ikke er helt uproblematisk blot at sænke skattesatsen, da det vil forringe investeringsincitamentet. Til gengæld skaber det et andet incitament i form af et højere afkast efter skat til ejerne, og dermed får ejerne et større incitament til at investere. Hvis ejerne alternativt bliver stillet i udsigt, at den nominelle selskabsskatteprocent sænkes og holdes lav i en længere årrække imod at hidtidige fradragsregler fjernes, og staten ikke hæver sit provenu, så må man antage, at investeringsincitamentet over tid vil være det samme.

I dag har virksomhederne også mulighed for at modregne underskud frem i tiden i den skattepligtige indkomst. Det er indført for at sikre, at virksomheder til en vis grad er risikovillige, og har mod på at satse på innovation og udvikling af nye produkter. Udfordringen er, at en virksomhed, der har haft nogle svære år og efterfølgende oplever et godt år, vil kunne fremvise et regnskab med overskud, men hvor den skattepligtige indkomst er nul eller meget lille. Dette kan intuitivt være vanskeligt at forstå føre til vrede kunder eller borgere.⁵

Store selskaber vil være koncernforbundne på tværs af landegrænser, hvorfor man har fokus på interne afregninger mellem datterselskaber og moderselskabet, den såkaldte *transfer pricing*. Transfer pricing betyder, at varer og serviceydelser mellem koncernforbundne virksomheder skal prisfastsættes på markedsvilkår. Området er underlagt et omfattende regelsæt og krav om dokumentationen. Problemet kan imidlertid være, at der ikke findes en markedspris på det, som de koncernforbundne virksomheder handler mellem hinanden.

Rent økonomisk er skattekonkurrence mellem landene et tveægget sværd. På den ene side kan skattekonkurrence f.eks. give landene incitamerter til at fastholde en finanspolitisk disciplin, idet deres indkomster i tilfælde af skattekonkurrence hele tiden vil være under pres, og det kan mindske incitamenterne til at føre en protektionistisk politik. På den anden side kan et *race to the bottom*, hvor alle lande kæmper om at konkurrere på lave skattesatser, udhule beskatningsgrundlaget, og en rapport fra Europa Parlamentet viser, at skattekonkur-

⁵ I Danmark kan man fremrulle underskud i fremtidig indkomst. Det har bl.a. givet anledning til nogle misforståelser i forhold til mobilteleselskabs 3's skattebetalinger.

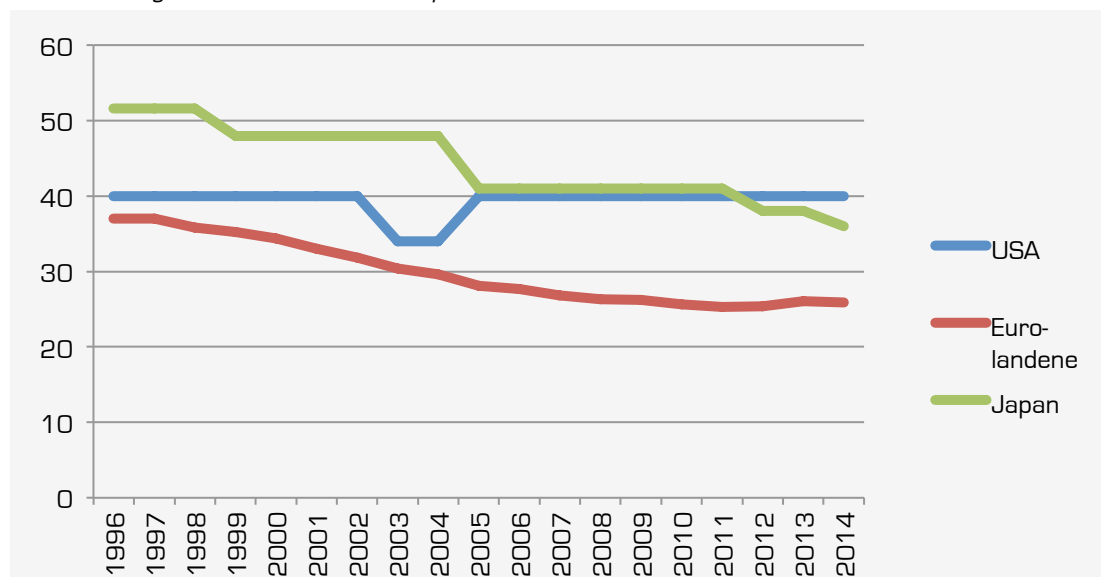
rence kan være skadelig i forhold til væksten.⁶

Skattekapløbet i EU

Generelt er der en nedadgående trend i selskabsskattesatserne på verdensplan, så skattekapløbet er ikke kun et europæisk fænomen. Det ses dog af figur 1, at den gennemsnitlige skattesats i euro-landene er noget lavere end satserne i Japan og USA. Det indikerer, at EU-landene er blandt de allermest aktive i skattekonkurrencen. De høje satser i Japan og USA kan imidlertid også være et udtryk for, at der er tradition for at enkelte selskaber får særordninger der afviger fra den officielle sats.

Figur 1. Verdensomspændende skattekonkurrence

Gennemsnitlige officielle skattesatser, pct.



Kilde: IECONOMICS.com.

20 af EU's 28 medlemslande er medlem af OECD. OECD har en veludbygget skattedatabase, der gør, at man kan komme et spadestik dybere i skattetallene.

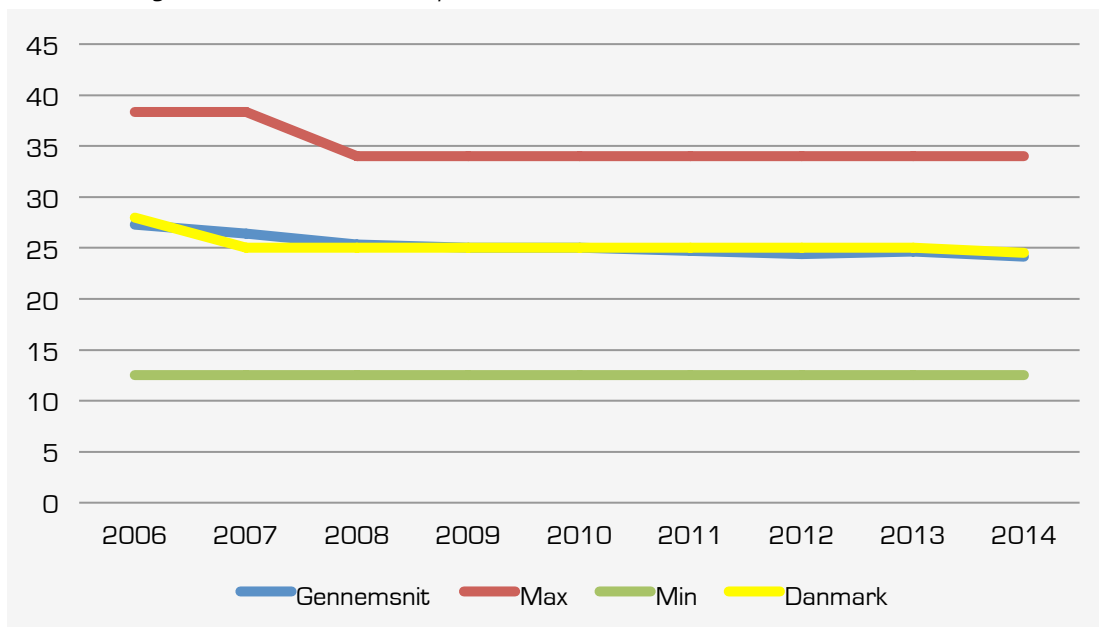
I EU-landene var der en vis skattekonkurrence fra 1996-2008, hvorefter udviklingen i den gennemsnitlige skattesats har ligget forholdsvis stabilt. I årene 1996-2008 var det især lande med høje skattesatser, der tilpassede sig nogle af de mere lavt beskattede lande. Umiddelbart er der således ikke et kapløb mod nul, men snarere et kapløb mod det irske niveau, der i hele perioden har været bunden på 12,5 pct. Det kunne indikere, at en selskabsskat svarende til det irske

⁶ European Union tax policy, Europa Parlamentet, 2015
([www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549001/EPRS_IDA\(2015\)549001_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549001/EPRS_IDA(2015)549001_EN.pdf)).

niveau aktuelt opfattes som en politisk smertegrænse for, hvor lavt man kan eller bør gå. Det fremgår endvidere af figuren, at den danske sats følger den gennemsnitlige udvikling meget præcist.

Figur 2. Danmark følger det europæiske gennemsnit

Gennemsnitlige officielle skattesatser i pct. blandt EU's OECD-lande



Kilde: OECD og Tænketanken EUROPA.

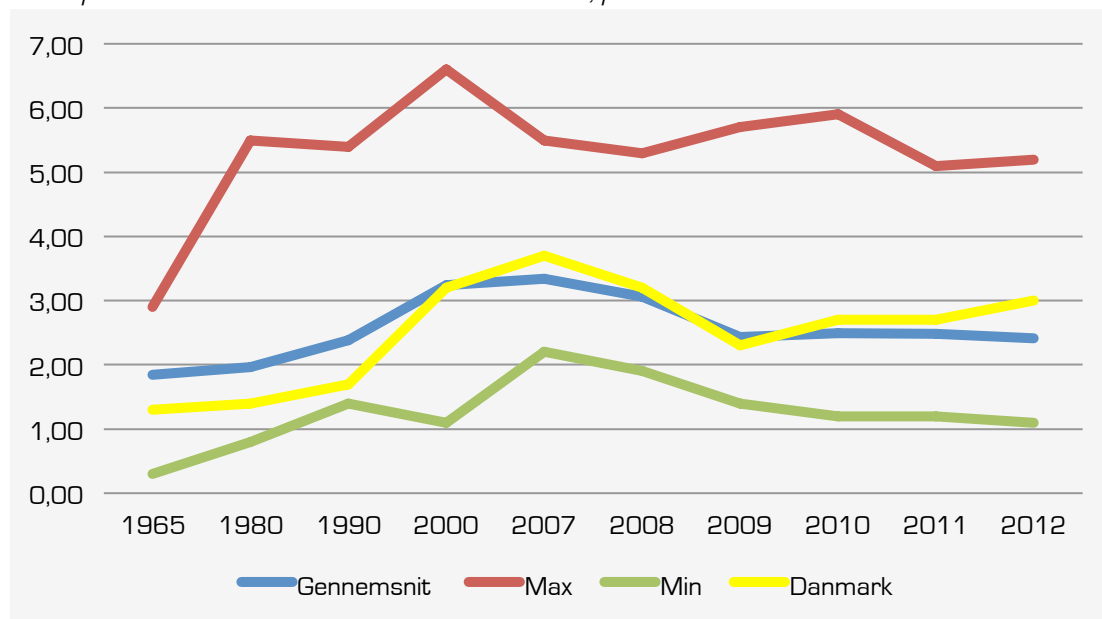
Et er officielle skattesatser, noget andet er det reelle skattetryk. Der findes mange metoder til at sammenligne skattetrykket på tværs af lande. Her anvendes den anerkendte OECD-metode, dvs. samtlige indtægter fra en skattekilde i procent af BNP. Fordelen ved denne metode er, at det er nemt at sammenligne på tværs af lande. Ulempen er, at nævneren er påvirkelig i forhold til konjunkturudviklingen. Dvs. at en kraftig udvikling i BNP kan få skattetrykket til at falde, ligesom omlægning fra direkte beskatning til indirekte beskatning giver anledning til et fald i skattetrykket, da BNP opgøres i markedspriser, dvs. inklusiv moms og afgifter. Dermed indgår afgifter både i tæller og nævner, mens indkomstskatter kun påvirker skatteprovenuet. En en-til-en skatteomlægning mellem indkomstskat og afgifter vil dermed sænke skattetrykket.

Figur 3 viser, at trods den officielle gennemsnitlige skattesats på omkring 25 pct. i EU, så udgør den faktiske beskatning – altså skattetrykket – kun på godt 2 pct. af BNP. Tallet kan umiddelbart virke meget lavt. I den forbindelse skal man dog holde sig for øje, at en vis andel af BNP genereres af husholdninger, der beskattes via indkomstskattesystemet, ligesom at den andel af BNP, der skabes via den offentlige sektor, slet ikke beskattes. Det betyder, at man skal være varsom med

at fortolke selskabsskattetrykket. Den simple fortolkning er, at godt 2 pct. af samtlige indtægter i den europæiske økonomi selskabsbeskattes.

Figur 3. Selskabsskattetrykket

Skatteprovenu for EU-lande som er medlem af OECD, pct. af BNP



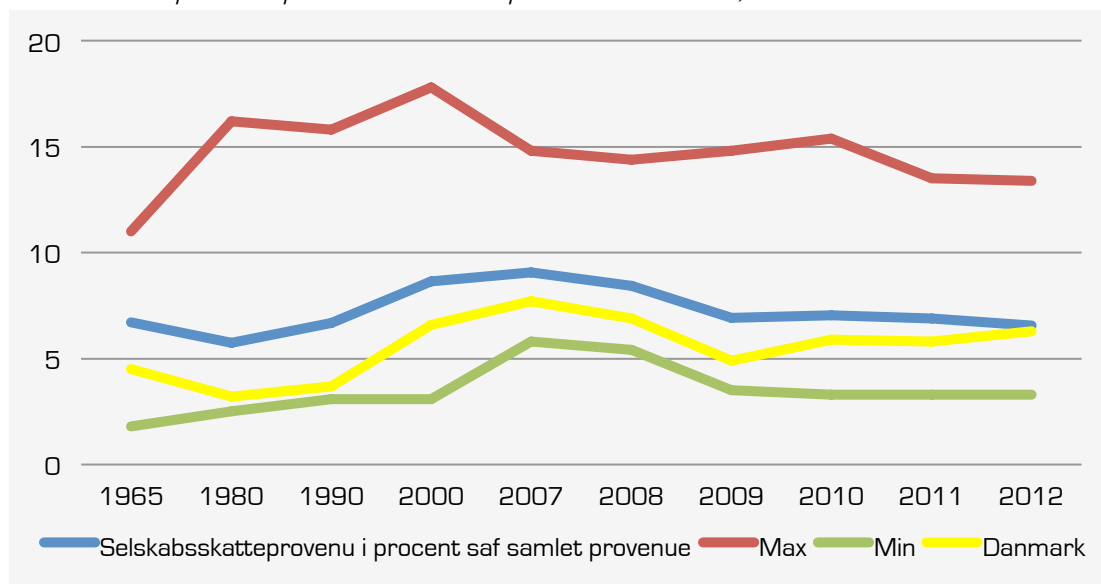
Kilde: OECD samt egne beregninger

Det fremgår af figuren, at spændet mellem den højeste og laveste selskabsbeskatning er forholdsvist stort. Irland er det land, der i hele perioden ligger sig på den nedre grænse, mens et land som Luxembourg befinder sig i den øvre ende. Forskellen ligger mellem 1 og godt 5 pct. af BNP. Det ses dog også, at gennemsnittet for EU ligger tættere på minimumsbeskatningen i Irland end på den maksimale beskatning. Sammenholdt med figur 2 indikerer det, at flere lande reelt udfører en lempeligere beskatning end deres officielle skattesats. Det er således få og hårdt beskattede lande, der trækker gennemsnittet op. Det har vi også kunnet konstatere ved en såkaldt median-analyse, der viser, at den mediane selskabsskattesats er lavere end gennemsnittet. Danmark ligger igen ganske tæt på det europæiske gennemsnit. Dog har der de senere år været en tendens til, at Danmark ligger lidt højere end det øvrige Europa, hvilket formentlig er en konjunkturbestemt effekt, men også kan være en effekt af en tiltagende kontrolindsats fra SKAT.

Vi har kunnet konstatere, at der er en vis skattekonkurrence. Hvor skadelig denne er, afhænger imidlertid af, hvor meget konkurrencen underminerer medlemslandenes indkomstgrundlag. Dette kan analyseres ved at betragte selskabsskattebasen, se figur 4.

Figur 4. Selskabsskattens betydning

Selskabsskatteprovenu i pct. af samlet skatteprovenu for EU-lande, der er medlem af OECD



Kilde: OECD og Tænketanken EUROPA.

I gennemsnit udgør provenuet fra selskabsskatterne godt 6 pct. af det samlede skatteprovenu i EU's medlemslande. I nogle få lande udgør provenuet noget mere, mens der er flere lande, der ligger under gennemsnittet. Igen har vi således et billede, hvor der er enkelte lande, der skiller sig ud i den høje ende. Generelt har selskabsskatten udgjort en mindre andel af det samlede skatteprovenu i Danmark end i EU-gennemsnittet. Senest er vi dog kommet op på det gennemsnitlige niveau, hvilket hænger sammen med et stigende relativt skatteprovenu jf. figur 3.

Når man isoleret set betragter skattebasen, er andre skatter end selskabsskatten mere afgørende for det samlede skatteprovenu. Således er både indkomstskat fra arbejdsindkomst og moms langt vigtigere indtægtskilder.

I debatten om selskabsskatterne overses det ofte, at virksomheder, der skaber arbejdspladser, giver anledning til betydelige afledte indtægter i form af beskattet arbejdsindkomst, moms, afgifter mv. De lande, der med en lav selskabsskatteprocent kan tiltrække flere jobtunge virksomheder, vil således drage fordel af andre afledte skattebetalinger. Generelt betragtes skattekonkurrence imidlertid som skadelig og væksthæmmende.⁷ Studier af multinationale selskaber i en større skattesammenhæng er dog begrænsede.

⁷ Se. evt. European Union tax policy, Europa Parlamentet, 2015 ([www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549001/EPRS_IDA\(2015\)549001_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549001/EPRS_IDA(2015)549001_EN.pdf)).

Konkurrencepolitikken er døråbner

EU-traktaten gør det vanskeligt at gennemføre en egentlig skatteharmonisering, idet det kræver enstemmighed i medlemslandene. Så selv om det er en gammel drøm i forhold til at begrænse skadelig skattekonkurrence⁸, er det næppe et realistisk scenarie.

Konkurrencepolitikken kan derimod være en døråbner i forhold til at få en mere ensartet og fair beskatning. Der er nemlig klar konsensus om, at både direkte og indirekte statsstøtte er ulovlig. At tiltrække virksomheder via en lav selskabsskat er ikke statsstøtte og ej heller ulovligt, men særregler, der kun gælder udvalgte virksomheder, er det i strid med statsstøttereglerne. Det er det, mistanken beror på, i forbindelse med de såkaldte Luxleaks-sager. Har Luxembourg givet udvalgte virksomheder særligt favorable skattevilkår, som andre virksomheder ikke har kunnet opnå? Er det tilfældet, er det konkurrenceforvridende.

Det er baggrunden for, at konkurrencekommissær Margrethe Vestager og kommissæren for økonomiske anliggender, Pierre Moscovici, er gået ind i skattesagerne. De har påbegyndt et arbejde, der i bedste fald kan sikre øget gennemsigtighed i skattesystemerne, begrænse skatteunddragelsen og skabe en konsolideret selskabsskattebase i EU. Det er således ikke målet i sig selv at sikre en bedre og mere fair skattepolitik, men snarere et middel til at opnå et mål om bedre konkurrence på det indre marked.

Målet er, at alle selskaber beskattes ens i forhold til placering af deres aktiviteter. Man kan ikke udelukke, at det i næste række vil føre til yderligere skattekonkurrence i nedadgående retning. Sker det, vil det rejse et mere fundamentalt spørgsmål om, hvorvidt selskabsskatten, som vi kender den i dag, er det rette instrument til at beskatte virksomheder i fremtiden.

Der er f.eks. ikke noget ulovligt i at afregne for en transaktion mellem to koncernforbundne enheder. Det skaber dog et problem, hvis man ikke kender markedsprisen for den ydelse, der handles. Dermed kan virksomheden sætte prisen forholdsmæssigt højt og flytte overskuddet fra et land til et andet. Det skaber et vist bureaukrati, når virksomhederne skal dokumentere afregningspriserne, og myndighederne må samtidig bruge store ressourcer på at kontrollere dokumentationen. Det er i sig selv skadeligt set ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv. I forhold til transferpricing-problematikken, som er ganske afgøren-

⁸ Tax Harmonization and tax competition in Europe, Hans-Werner Sinn, 1990 (<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/001429219090122F>).

de i forhold til nogle af de verserende skattesager⁹, kan man anføre, at denne problematik ikke har meget at gøre med konkurrencepolitik, hvorfor man ikke kan gøre sig de store forhåbninger om, at Europa-Kommissionens arbejde på dette område fører noget videre med sig.

Aktuelle skattesager

De aktuelle sager er mange og ganske komplicerede. Det gælder f.eks. sagen om Amazon. Ved en gennemgang af virksomhedens regnskaber springer det hurtigt i øjnene, at en virksomhed som Amazon har et overskud 13,6 milliarder euro i Europa, men indberetter kun 75 millioner euro i skattebetalinger. Det svarer til en effektiv skattesats på knap 0,6 pct. til trods for, at den officielle skattesats i Luxembourg, hvor Amazons hovedkvarter er placeret, er 29,22 pct. I europæisk sammenhæng er Luxembourgs skattesats faktisk forholdsvis høj, da satsen i EU-landene i gennemsnit ligger på 21,34 pct.

Virksomheden LuxOpCo opererer som Amazons moderselskab i forhold til detail- og businessservices i Europa, og derfor er LuxOpCo det selskab, der genererer mest profit af de mange selskaber bag Amazon i Europa. LuxOpCo er imidlertid ejet af en anden virksomhed LUX SCS, der driver virksomhed ved at sælge immaterielle rettigheder og knowhow. LUX SCS modtager royalties for deres ydelser fra LuxOpCo. LuxOpCo er som nævnt skattepligtig i Luxembourg, hvilket LUX SCS ikke er. Royalties-betalingerne mellem de koncernforbundne virksomheder betyder, at LuxOpCo hvert år har et ganske betragteligt skattefradrag, der mindsker skattebetalingerne for LuxOpCo. LuxOpCo har derfor i mere end ti år opgivet en mindre skattepligtig indkomst, end deres omsætning umiddelbart giver anledning til. Flere steder vurderes det, at denne aftale har været praktiseret siden 2003.¹⁰

Der findes andre sager med lignende set up. Apple har placeret deres europæiske hovedkvarter i Irland. Her er skatten den laveste i Europa, nemlig 12,5 pct. Det er der i og for sig ikke noget i vejen for. Tager man et kig på Apples europæiske regnskaber, kan man imidlertid konstatere, at Apple snarere betaler omkring 2 pct. af deres overskud i skat. Årsagen skal findes i, at man i Irland giver et betydeligt fradrag for investeringer i forskning og udvikling (F&U). Det betyder, at Apple har betydelige udgifter til F&U i netop Irland, som de øvrige europæiske

⁹ European Union Probes Tax Laws, Investopedia, 2015
(<http://www.investopedia.com/articles/investing/012315/european-union-probes-tax-laws.asp?view=print>).

¹⁰ European Union Probes Tax Laws, Investopedia, 2015
(<http://www.investopedia.com/articles/investing/012315/european-union-probes-tax-laws.asp?view=print>).

datterselskaber trækker på og betaler til i form af betalinger for royalties.

Det er ikke kun Apple, der har fundet ud af, at det er smart at have en afdeling for F&U placeret i Irland. Således har Facebook, IBM og Dell lignende foranstaltninger. Alle disse virksomheder er amerikanske virksomheder, der umiddelbart har deres F&U-afdelinger placeret i USA. Det ændrer dog ikke ved, at alle selskaber har datterselskaber med betydelige pengestrømme til Irland, som afregning for træk på F&U-aktiviteter.

Udover Apple og Amazon undersøger EU-Kommissionen aktuelt også Starbucks, der er placeret i Holland, samt Fiat & Chrysler i Luxembourg. Forskelle i skattestrukturer og særregler giver multinationale selskaber muligheder for at flytte rundt på deres overskud og dermed opnå meget favorable skattevilkår. Det er imidlertid kun de konkurrenceforvridende effekter af problemet, som EU umiddelbart har beføjelse til at gøre noget ved.

Det er ikke kun i Europa, at man for tiden har øje for disse skattemæssige udfordringer. OECD har også været meget aktive i forhold til beskatningen af multinationale selskaber, begrænsningen af skattehuller og bedre dokumentation af transferpriser. Senest har OECD gennemført obligatorisk land-for-land rapportering, så transnationale selskaber skal opgøre, hvor meget de betaler i skat i de enkelte lande. På den måde kan man bedre afstemme den økonomiske aktivitet i et land og sammenholde den med den samlede beskatning.¹¹ Det er her værd at holde sig for øje, at OECD er ganske optaget af de negative væksteffekter af selskabsbeskatningen.¹²

Identiske skattebaser er et skridt i rigtig retning

En anden måde at gribe skatteproblemerne an på er at skabe mere ensartethed over, hvad der er en skattepligtig indkomst. Umiddelbart er det denne tilgang EU-Kommissionen har til skattekonkurrence og ikke mindst skatteunddragelse. Ved at sikre en ensartet opfattelse af indkomst begrænser man bureaukrati og skaber transparens. Det er det, der ligger i arbejdet med at få ensartet skattebaserne for selskaber, der opererer i mere end et land i EU. Det ændrer ikke ved, at der stadigvæk vil være 28 forskellige skattesystemer at forholde sig til på tværs af EU. Alligevel er det et skridt i den rigtige retning. Hvis man har den samme opfattelse af, hvad der er skattepligtig indkomst i alle lande, så bliver beregnin-

¹¹ Guidance on Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, OECD, 2014 (http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/guidance-on-transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting_9789264219236-en).

¹² Tax and economic growth, OECD, (<http://www.oecd.org/mena/investment/41997578.pdf>).

gen af den skattepligtige indkomst nemmere. Det er det, der er hovedessensen i forslaget om en fælles konsolideret selskabsskattebase. Dermed reduceres omkostninger til revision mv., ligesom det er nemmere at se, hvad de enkelte virksomheder egentlig betaler i skat.

I forlængelse af forslaget om en fælles skattebase er det meningen, at koncerner, der benytter ordningen, betaler en konsolideret skatteindbetaling for hele koncernen. Den skattepligtige indkomst fra den samlede aktivitet i EU kan efterfølgende splittes ud på de enkelte lande, der efterfølgende kan beskatte den tildelte profitandel med deres nationale skattesatser. Det er hensigten, at dette skal ske efter en simpel fordelingsformel, hvilket eksempelvis kunne være i retning af andele af økonomisk aktivitet. Den endelige formel er endnu ikke kendt og vil sikkert give anledning til komplicerede politiske forhandlinger.

Beskat der, hvor der er økonomisk aktivitet

En mulig tilgang er at indrette fremtidens europæiske skattesystem således, at man fremover beskatter der, hvor en koncern har hovedparten af sin økonomiske aktivitet. Dermed betales skatten i det land, hvor virksomheden slider på infrastruktur, trækker på humankapital, naturressourcer mv. Logikken bag dette ræsonnement har man i en vis grad forsøgt at følge i de såkaldte CFC-skatteregler (CFC, Controlled Financial Company).

CFC-indkomsten, der går til beskatning, er alle former for mobile indkomster såsom renter, udbytter, kursgevinster, royalties, indtægter fra finansiel leasing mv.¹³ Der er således tale om indkomster, der nemt kan placeres uden for landets grænser. Skatten finder særligt anvendelse i den finansielle sektor, idet sektoren eksplicit er nævnt i CFC-reglernes lovgrundlag som en særlig CFC-skattepligtig sektor. I forhold til andre sager er der tale om en skønssag, hvorvidt den pågældende virksomhed er skattepligtig.

CFC-reglerne er såkaldte værnsregler, der skal beskytte mod, at skattegrundlaget undermineres, ved at koncernforbundene virksomheder kan flytte deres indkomst til et datterselskab i et lavskattelands. CFC-reglerne giver hjemmel til, at man placere indkomst helt lovligt dér, hvor man vil. Men det land, hvor det kontrollerende moderselskab er placeret, har under visse betingelser mulighed for at beskatte indkomsten i datterselskabet. Tanken er, at reglerne gør det mindre attraktivt at placere datterselskaber i lavbeskatningslande.

¹³ CFC-beskatning af selskaber, fonde, personer, dødsboer samt kapitalfondspartnere, Tax.dk, 2011 (http://www.tax.dk/lv-2011-2/lvs/S_D_5.htm).

Konkurrencepolitikken, der som nævnt kan være en døråbner på skatteområdet, kan dog også vise sig at være en akilleshæl i forhold til at få ryddet op i junglen af særlige skatteregler. Med henvisning til netop de europæiske konkurrenceregler er en række lande nemlig holdt op med at anvende CFC-reglerne inden for EU's mure. Det er sket efter en EU-dom mod Storbritannien i 2007. Storbritannien valgte efterfølgende at undtage øvrige EU-lande fra CFC-beskatning. Danmark gik dog i stik modsatte retning.¹⁴ I 2007 valgte Danmark at udvide brugen af CFC-reglerne, så de finder anvendelse i alle lande, herunder også for datterselskaber i Danmark. Det danske argument er, at anvendes CFC-reglerne i alle EU-lande uden undtagelse, er der ikke tale om konkurrenceforvridning.

Ny dansk forskning peger på, at de danske CFC-regler kan være i strid med konkurrenceretten¹⁵, idet reglerne reelt kun har betydning i relation til datterselskaber i lande, der har et lavere beskatningsniveau end i Danmark. Der er således ikke eksempler på, at man har modregnet skattebetalinger fra et højere beskattet land.

Det ændrer imidlertid ikke ved, at selve grundtanken i CFC-beskatningen er god, og den kunne være et oplagt at arbejde videre med for Europa-Kommissionen. I forhold til at skabe en fælles skattebase, bør man dog præcisere, i hvilke situationer CFC-beskatning kan komme på tale. Det vil være et skridt på vejen. Det er muligt, at det vil vise sig, at den danske enegang er konkurrenceforvridende, men en slags CFC-skatteregel i EU vil være oplagt set i lyset af skattekonkurrencen mellem medlemslandene.

Fjern særregler og sænk skatten

Det vurderes, at EU går glip af op mod 1.000 milliarder euro om året som følge af skatteunddragelse,¹⁶ og størsteparten af unddragelsen foregår virksomheder. Et modtræk kunne være at lave et simpelt skattesystem, hvor al overskud i et givent år beskattes i det land, hvor indkomsten er skabt. Kunne EU's medlemslande samtidig blive enige om at eliminere skatteunddragelse, udvides skattebasen markant. Det vil jf. Tænketanken EUROPAs beregninger gøre det muligt at reducere den gennemsnitlige selskabsskattesats med hele 15,5 procentpoint uden provenutab. Herudover vil EU-landene kunne nedsætte satsen yderligere ved at eliminere særregler. Beregningen er konservativ, idet der ikke er inddraget en effekt af, at en udvidelse af skattebasen alt andet lige gør det

¹⁴ Dansk CFC-beskatning i et internationalt og komparativt perspektiv, Peter Koerver Schmidt, 2013.

¹⁵ Dansk CFC-beskatning i et internationalt og komparativt perspektiv, Peter Koerver Schmidt, 2013.

¹⁶ Se evt. EU-Kommissionen

(http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/a_huge_problem/index_en.htm).

billigere at nedsætte satsen under forudsætning af et uændret provenu.

Fordelen ved et simplere og mere transparent skattesystem i EU, hvor alle nationale særordninger, fradrag og afskrivningsregler elimineres, vil være, at man i Europa kan nedsætte selskabsskattesatsen betragteligt og samtidig opnå samme provenu. Fordelingen af skatteindtægterne vil givetvis være anderledes, end vi kender det i dag, men de økonomiske fordele i form af øget vækst i EU-landene vil slå igennem. OECD vurderer, at høj selskabsskat har en ganske skadelig effekt på væksten.¹⁷ Årsagen er bl.a., at skattesystemerne er komplicerede og uigennemskuelige, løbende bliver ændret, og at selskabsskatterne er forvridende i forhold til beslutninger om etablering af nye virksomheder, nye investeringer mv.

Der synes også at være en vis institutionel effekt af den måde, skattesystemerne er indrettet på, og der kan være usikkerhed om fremtidig regulering og omfattende bureaukrati. Disse forhold begrænser således selve skattesatsens betydning. Dette argument har bl.a. være fremført af den anerkendte økonomiske tænketank Bruegel.¹⁸

Hvis EU-landene kunne enes om at forsimpler skattesystemet med en fælles konsolideret skattebase og samtidig rydde ud i den nuværende jungle af nationale afskrivnings- og særregler, kan man uden provenutab lave en markant nedsættelse af selskabsskatten i medlemslandene. Det vil samtidig have den fordel, at det vil styrke Europa i den globale skattekonkurrence og være med til at understøtte den økonomiske vækst i EU.

¹⁷ Se Tax and Economic Growth, OECD, Working Paper No. 620, 2008 (<http://www.oecd.org/tax/tax-policy/41000592.pdf>).

¹⁸ A European approach to corporate tax, Bruegel, 2015 (<http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1554-a-european-approach-to-corporate-tax/>).