

Analyse | kraka

19. april 2021

Bilag: Bund under selskabsskatten

Af Thomas Damsgaard Tørsløv

Dette er et bilag til Kraka-analysen "En bund under selskabsskatten kan reducere brugen af skattely betydeligt". Vi gennemgår i bilaget de beregningstekniske valg, der ligger bag resultaterne.

Kontakt

Økonom
Thomas Damsgaard Tørsløv
Tlf. 3147 5474
E-mail tdt@kraka.dk



Deloitte.

Kraka er finansieret af Realdania, Deloitte og en række øvrige bidragsydere. Se kraka.dk

1. Hvordan måles overskudsflytning?

Hvornår har et selskab "for meget" profit i skattely?

Hvor meget overskud kan en virksomhed have i et skattely, før det bliver "for meget", og at man dermed kan konkludere, at det er flyttet derhen? En række sager, som medierne har dækket, er klare eksempler på "for meget", hvor hundredvis af milliarder kroner endte i lande, hvor selskaberne ikke havde nogen nævneværdig aktivitet.¹ Når man skal lave en stringent analyse, er man dog nødt til at have en klarere definition af, hvor meget "for meget" overskud er. En virksomhed kunne fx flytte sin produktion til Irland for at nyde godt af Irlands lave selskabsskat, hvilket kunne lede til et stort overskud i landet. Overskuddet ville da ikke kunne siges at være flyttet til Irland, men nærmere at være skabt i Irland som følge af aktiviteten i landet. Hvis virksomheden derimod formår at flytte deres profit til Irland uden at ændre på placeringen af deres aktiviteter, vil det i vores analyse betegnes som overskudsflytning.

Hvor bogføres profit, og hvor burde den bogføres?

For at afgøre om virksomheder flytter deres overskud til skattely, må man først vide, hvor overskuddet ville have været bogført i fravær af overskudsflytning. Derefter kan man sammenligne med den faktiske fordeling af overskud. Typisk antages det, at et selskabs overskud skabes der, hvor aktiviteten i selskabet er. Det er nærliggende at definere aktivitet ud fra ét eller flere nøgletal fra virksomhedens årsregnskab. Hvis 10 pct. af en virksomheds aktivitet fx var i Tyskland, kunne man antage, at 10 pct. af selskabets profit ville have ligget i Tyskland i fravær af overskudsflytning. Som udgangspunkt bør små afvigelser mellem den bogførte profit og den beregnede profitskabelse ikke fortolkes som overskudsflytning, mens ekstreme afvigelser, som desuden viser mere overskud i lande med lav skat, kan ses som en stærk indikation af overskudsflytning.

Fordelingsnøgle må ikke følge overskudsflytning

Når man vælger en fordelingsnøgle, er det vigtigt at nøglen ikke er korreleret med selve overskudsflytningen. Så ville den kontrafaktiske fordeling være biased imod lande, som i dag er nettomodtagere af overskudsflytning, og man vil derfor undervurdere fænomenet. Overskudsflytning foregår typisk ved handel mellem et multinationalt selskabs datterselskaber og strategisk placering af immaterielle aktiver. Hvis man fx bruger en virksomheds fordeling af aktiver til at beregne den kontrafaktiske fordeling af overskud, kunne en ellers voldsom profit på Bermuda uden fysisk aktivitet virke normal. Det skyldes, at en meget stor del af selskabers aktiver er bogført på Bermuda, hvor fx aktiver som "Intellectual Property" (IP's) og "Brands" ofte er registreret. Hver gang andre datterselskaber skal benytte sig af de aktiver, skal de betale et beløb til datterselskabet på Bermuda. Selskaber med højt overskud på Bermuda har derfor typisk enorme salg og aktivbeholdninger på Bermuda, hvilket gør, at overskuddet til sammenligning ikke virker stort – selvom der altså ikke nødvendigvis fysisk set foregår noget.

Lønsum, faste aktiver og salg kan bruges

Aflønning af ansatte, faste aktiver og salgsdata bruges ofte som fordelingsnøgler, da de har det til fælles, at de er relativt uafhængige af overskudsflytning og måler en form for reel aktivitet. Selvom kun lønudgifter og fast kapital bruges i selve produktionen, er det svært at afvise, at adgang til markeder, hvor varer og tjenester kan afsættes, er værdiskabende.

Vi bruger lønudgifter i vores analyse

I denne analyse tager vi udgangspunkt i Tørsløv, Wier & Zucman (2020)'s metode, som bruger lønudgifter som fordelingsnøgle, da lønudgifter i praksis følger af de fleste værdiskabende aktiviteter i selskaber. I artiklen kan man også finde en langt mere detaljeret forklaring på, hvorfor netop lønudgifter er en god fordeling samt en diskussion af metoden generelt. Både produktions- og servicebranchen har lønudgifter i forbindelse med deres produktion. Selv når det kommer til produktion af immaterielle aktiver såsom brands og patenter, som kan registreres i skattely for at sænke skatteudgifter, er det bedste bud på

¹ https://www.reuters.com/article/us-google-taxes-netherlands/google-shifted-23-billion-to-tax-haven-bermuda-in-2017-filing-idUSKCN1OX1G9?utm_source=reddit.com

værdiskabelsen dér, hvor virksomhedens lønudgifter til forskning og udvikling foregår. Denne aktivitet er typisk forbundet med store lønudgifter grundet den specialiserede arbejdskraft. Den præcise identifikationsstrategi forklares i Boks 1.

Boks 1 Identifikation af overskudsflytning i CbCR-data

Identifikationen af overskudsflytning i denne analyse følger metoden fra Tørsløv m.fl. (2020). Ud fra amerikanske selskabers samlede (konsoliderede) regnskaber findes en gennemsnitlig profitabilitet, som bruges som benchmark i analysen. Der beregnes derefter en profitabilitet for amerikanske datterselskaber i hvert land, som sammenlignes med benchmarket. I princippet antager analysen, at profitabiliteten i udgangspunktet skal være den samme i alle lande, og at afvigelser skyldes overskudsflytning. For at indikere skatteoptimerende overskudsflytning skal der gælde to ting: Afvigelserne skal være så store, at de næppe kan skyldes støj eller andre faktorer, og afvigelserne skal vise højere profitabilitet hvor skattebetalingerne er lave.

Vi beregner som udgangspunkt profitabilitet som profit divideret med lønudgifter. Når den gennemsnitlige profitabilitet i amerikanske selskaber i 2017 beregnes til 122 pct. (svarende til at amerikanske selskaber havde 1,22 kroner profit for hver krone lønudgift udbetalt), bliver det benchmarket, som alle datterselskaber måles op imod. Hvis vi derefter vil beregne, hvor meget profit som er flyttet til fx Caymanøerne, sammenligner vi først benchmarket på 122 pct. med amerikanske datterselskabers gennemsnitlige profitabilitet på Caymanøerne, som løber op i 81.444 pct. svarende til rundt regnet 813 kroners profit for hver lønkroner udbetalt. Forskellen på 81.321 pct. ganges derefter med de lønudgifterne i landet, som i 2017 var ca. 72 mio. dollars. Det giver i alt ca. 58 mia. dollars eller ca. 385 mia. kroner. Det tal afspejler hvor meget mere profit, der ligger på Caymanøerne, end hvad man ville forvente givet amerikanske selskaber aktivitet i landet.

Hadde lønudgifterne været dobbelt så høje, ville fejlen i den beregnede overskudsflytning være en afrundingsfejl på knap 90 mio. kroner eller et 0,15 pct. lavere beløb. Det afspejler meget godt, hvorfor metoden er relativt robust over for målefejl i skattely. Beregnes profitabilitet i stedet som profit pr. krone bundet i fast kapital, bliver tallet 53 mia. kroner i stedet for 58 mia. "Fast kapital" i CbCR er dog et relativt upræcist mål. Det uddybes nærmere i Boks 3.

Resultater drives ikke af robotter

En undtagelse til, at aflønning af ansatte følger værdiskabelsen er, hvis kapitalinvesteringer erstatter arbejdskraft i virksomheden. Fx kunne man forestille sig, at robotter erstatter lønansatte i produktionen af biler. I det tilfælde ville produktionen til en vis grad afkobles fra lønudgifterne. For at vise, at det ikke er robotter, der driver vores resultater, beregner vi i Boks 3 også resultaterne, hvis man bruger fast kapital som aktivitetsmål. Datakvaliteten for fast kapital er dog meget ringe i datasættet, vi bruger, hvorfor det ikke er vores foretrukne mål for aktivitet.

Dårlig datakvalitet for multinationale selskabers salg

En tredje mulig fordelingsnøgle, salgsdata, er desværre af meget lav kvalitet i både dette og andre datasæt, som dækker multinationale selskaber. Fx udgør amerikanske selskabers salg i Irland over 160 pct. af det irske totale forbrug af varer og tjenester. Det er derfor oplagt, at salgsdata ikke viser, hvor forbrugeren af produktet er, men nærmere hvor produktet regnskabsmæssigt er solgt fra. Det betyder, at salgsdata i høj grad vil være korreleret med overskudsflytning og dermed ikke kan bruges til at beregne størrelsen af fænomenet.

Datagrundlag

Denne analyse er hovedsageligt baseret på tre datasæt: OECD's "Country-by-Country Reporting" (herefter CbCR) og "Bureau of Economic Analysis" (herefter BEA's) "Foreign Affiliate Trade Statistics" (herefter FATS) og "Foreign Direct Investment (FDI)"-database. De to første datasæt har oplysninger om amerikanske multinationale selskabers datterselskabers aktiviteter på landeniveau. Det tredje forklares kort i Boks 3.

Vi bruger data fra BEA og OECD

OECD's data er af høj kvalitet, men dækker få år

CbCR opsummerer rapporteringer fra virksomheder til landet, hvor deres hovedkontor ligger. Datasættet dækker en række almindelige poster fra årsregnskabet, opdelt på landniveau for hvert selskab. Herunder rapporteres profit, skattebetaling, lønudgift og salg. En positiv egenskab ved datasættet er, at hvert selskab kræves at redegøre for al aktiviteten, som fremgår af deres samlede (konsoliderede) årsregnskaber. Et selskab kan således ikke undlade at rapportere deres aktivitet i skattely.² Datasættet anses derfor for at være af højere kvalitet end de fleste andre virksomhedsdatasæt. Da OECD først for nylig er begyndt at indsamle CbCR, dækker det kun årene 2016-2017 for USA, og kun 2016 for de fleste andre lande. I 2016 var der for amerikanske selskaber ikke noget krav om at indgå i datasættet, hvorfor denne analyse bruger datasættet fra 2017, hvor alle store selskaber indgår.

FATS dækker flere år, men med lavere datakvalitet

BEA's FATS beskriver amerikanske multinationale selskabers udenlandske aktiviteter fra 1960'erne til 2018. Datasættet er nærmest unikt, da de færreste lande har samlet lignende datasæt og slet ikke i det omfang. Profit og fast kapital fremgår ikke direkte af datasættet, men man kan uden videre finde lønudgifter. Boks 2 går i nærmere detalje om de to datasæt og hvilke variable, vi bruger i beregningerne i denne analyse.

Fokus på amerikanske selskaber skyldes data

Valget af netop *amerikanske* selskaber skyldes tilgængeligheden af data. Amerikanske multinationale selskaber vurderes i litteraturen at udgøre i underkanten af en tredjedel af al multinational profit og ca. halvdelen af al overskudsflytning.³ De er dermed interessante, fordi så meget af overskudsflytning kan dækkes af ét datasæt, men aggressiviteten i overskudsflytningen kan ikke generaliseres til alle multinationale selskaber.

De to datasæt giver et billede af hhv. niveau og udvikling

CbCR og FATS kan tilsammen give et relativt præcist øjebliksbillede af, hvordan amerikanske selskaber bogførte deres profit i 2017, samt en længere, men mindre præcis, tidsserie, som viser udviklingen fra 1980'erne frem til i dag.

² Undtagelsen hertil er, at selskabet kan rapportere "statsløs aktivitet", som ikke kan placeres i ét specifikt land. I denne ses bort fra statsløs aktivitet, hvilket kan betyde, at profitten i skattely underdrives. Summen af statsløs profit i 2017 er dog meget lille ifølge IRS.

³ Se Tørsløv m.fl. (2020).

Boks 2 Beskrivelse af data

CbCR samles af OECD og dækker en række lande, som rapporterer regnskabstal for multinationale selskaber med hovedsæde i landet. Datasættet afgrænses til selskaber med en samlet omsætning på mindst 750 mio. euro. For hvert selskab opdeles økonomiske regnskabstal op på landeniveau, så summen af selskabets aktivitet i alle lande svarer til tallene i deres samlede konsoliderede regnskaber. På den måde kan man følge, hvad selskaber med hovedsæde i det rapporterende land foretager opdelt på landeniveau.

Datasættet er indtil videre kun opgjort for 2016 på OECD's hjemmeside. USA rapporterer både 2016 og 2017 på deres skattemyndigheders hjemmeside (Inland Revenue Service – eller IRS). Dataet fra 2016 dækker væsentligt færre virksomheder end data fra 2017, fordi deltagelse fra amerikanske selskaber var frivillig i 2016. I denne analyse bruges kun amerikansk data fra 2017, downloadet fra IRS.⁴

Selvom CbCR er et datasæt på virksomhedsniveau, er kun en aggregeret version tilgængelig for offentligheden. Det vil sige, at vi er nødt til at benytte os af et datasæt aggregeret på lande-par-niveau. Det vil sige, at vi i datasættet, som vi bruger i denne analyse, observerer summen af amerikanske selskabers aktiviteter opdelt efter land.

FATS beskriver amerikanske multinationale selskabers udenlandske aktiviteter fra 1960'erne til 2018. Datasættet indsamles hvert år, og selskaberne skal opdele aktiviteten land for land. Opgørelserne af fx profit, aktiver og skattebetalinger er dog forskellige fra CbCR, hvor CbCR typisk ses som mere præcis, og desuden sammenligneligt over landegrænser.

Datasættet er unikt for USA, da andre lande ikke traditionelt har samlet data om datterselskaber i udlandet. At USA har, skyldes i høj grad, at hjemførsel af overskud til USA traditionelt set har været skattepligtig for amerikanske selskaber.

Kvaliteten af BEA's FATS-data er omdiskuteret i den økonomiske litteratur, og flere forskere peger på, at valg af profit-mål kan lede til, at man tæller den samme profit flere gange og dermed tit overvurderer skattelys overskud, eller at man undlader at tælle dele af profitten med og dermed tit undervurderer skattelys overskud.⁵ I denne analyse har vi valgt at bruge profitmål, som begrænser risikoen for at tælle dobbelt mest muligt og risikerer dermed, at noget af profitten aldrig tælles. Definitionerne på profitmålene i denne analyse vises i Boks 3.

Da datasættet normalt ikke udgives som tidsserie, men kun for enkeltår, tager denne analyse udgangspunkt i kompileret data fra Tørsløv, Wier og Zucman (2020). Datasættet kan dog genskabes ved at kombinere datasæt fra BEA's officielle database.

⁴ <https://www.irs.gov/statistics/soi-tax-stats-country-by-country-report>

⁵ Dette diskuteres blandt andet i Clausing (2020), Garcia Bernardo m.fl. (2021) og Tørsløv m.fl. (2020).

Boks 3 Datakvalitet og variabelvalg

Profitabilitetsberegninger i CbCR med udgangspunkt i lønudgifter

Når vi beregner profitabilitet og overskudsflytning, benytter vi os af tre variable: "Profits" og "Number of employees" fra CbCR og "BNI pr. indbygger" fra Verdensbankens World Development Indicators. Det skyldes, at lønudgifter ikke fremgår af datasættet, men antallet af ansatte gør. BNI pr. indbygger bruges derfor til at skalere "Number of employees", så den konstruerede variabel afspejler lønudgifter så tæt som muligt.

Fordi BNI pr. indbygger kun bruges til skalering, behøver variabelen ikke afspejle det rigtige lønniveau inden for et land. Hvis BNI pr. indbygger systematisk er halvt så højt som lønindkomster for ansatte i amerikanske multinationale selskaber på tværs af lande, vil målefejlen give uændrede resultater, da hvert lands profitabilitet blot skaleres, men de relative afvigelser beholdes. Er der derimod forskelle på forholdet mellem BNI pr. indbygger og løn i multinationale selskaber mellem lande, vil det indføre støj. Er forskellene systematiske således, at skattelys "Løn"/"BNI pr. indbygger"-forhold er højere end andre landes, vil vi overvurdere hvor meget overskud, der flyttes dertil. Metoden er dog relativt robust i skattely, da profitabiliteten i landene, hvor det meste profit flyttes til, er så ekstremt høj, at selv en fordobling af lønudgifterne ville ændre meget lidt. Se eksemplet i Boks 1.

Profitabilitetsberegninger i CbCR med udgangspunkt i fast kapital

For at sikre, at vores resultater ikke drives af, at kapital erstatter lønarbejdere i skattely, er det nyttigt at beregne overskudsflytning med et aktivitetsmål baseret på kapital. For at aktivitetsmålet ikke i sig selv er højt korreleret med overskudsflytning, er det nødvendigt, at der er tale om fast "fysisk" kapital og ikke immateriel kapital som patenter og idéer.

Allerede ved første øjekast er det tydeligt, at der er blandet en grad af immaterielle aktiver med i CbCR's variabel Tangible Assets. Hvor amerikanske selskaber i gennemsnit har ca. 220.000 kroners fast kapital pr. ansatte, falder tallet til 140.000 kroner, når man kigger på Tyskland, men stiger til 54.000.000 kroner i Barbados, ca. 18.000.000 kroner i Luxembourg osv. I princippet kunne det betyde, at der er mange robotter, som erstatter arbejdskraft i landene. I så fald har netop skattely mange robotter, mens ingen højindkomstlande med almindelige skattesystemer har det. I gennemsnit er der ca. 650.000 kroners fast kapital pr. person i skattely, mens tallet for EU (ekskl. skattely) fx er ca. 200.000 kroner. Antager vi, at disse forskelle rent faktisk skyldes, at kapitalintensiteten i produktionen på Barbados fx er 400 gange højere end i Tyskland, kan man lave beregningerne med fast kapital som aktivitetsmål. I det tilfælde falder overskuddet, som flyttes til skattely af amerikanske selskaber fra ca. 2.000 mia. kroner til ca. 1.400 mia. kroner.

Profitmål i BEA

Der er i litteraturen en stor diskussion om, hvordan profit kan estimeres ud fra variablene i BEA's FATS. I denne analyse benytter vi os af den foretrukne definition af profit fra Tørsløv, Wier og Zucman (2020) i årene 1995-2018. Metoden går ud på at bruge variabelen "Profit-type return", som datasættet inkluderer fra 1995. Inden da bruges data fra BEA's "Foreign Direct Investment (FDI)"-database. Her beregnes profit som "Net income" plus "Foreign Income Taxes" fratrukket "Income from Equity Investments" og "Income from Capital Gains". Det vil sige, at nettoindkomsten først lægges sammen med skattebetalinger for at finde før-skat indtægten. Derefter fratrækkes udbytter fra ejede selskaber, som der allerede er betalt skat af, og som dermed ikke skal tælles dobbelt. Til sidst fratrækkes kapitalgevinster af ejerskab af andre selskaber. Denne metode kan bruges tilbage til 1983.

Begge definitioner har til formål at begrænse opadgående bias i profitmålet. For en mere detaljeret gennemgang af problemstillingen kan man læse appendix til Tørsløv m.fl. (2020) samt Garcia-Bernado m.fl. (2021) og Clausing (2016). De to definitioner af profit giver generelt meget ens resultater.

I denne analyse bruges profitmålene fra BEA til at vise en tidsserie for andelen af amerikanske datterselskabers profit i skattely i forhold til EU. Selve niveauet er altså ikke afgørende; blot forholdet mellem skattelys og andre landes overskud.

2. Reformberegning af en global effektiv minimumsskat på profit

Vi beregner konsekvensen af reformerne

Vi har undersøgt, hvordan en række lande vil blive påvirket af en bund under selskabsskatten på niveau med de to forslag fra USA og OECD.⁶ Vi tager udgangspunkt i OECD's Country-by-Country-Reporting datasæt fra 2016, som desværre kun er rapporteret af en håndfuld lande i EU, herunder Danmark.⁷ Hvert land rapporterer, hvordan deres multinationale selskaber opererer opdelt land for land, og det er derfor muligt at beregne, hvor minimumsskatten ville være bindende. Det ville den netop i de tilfælde, hvor der beskattes med en lavere effektiv sats end minimumssatsen.

Vi er nødt til at antage en fælles skattebase

For at kunne foretage disse beregninger antager vi, at den fælles skattebase, som minimumssatsen baseres på, svarer til den finansielle profit, som fremgår af CbCR-datasættet. En bredere base vil alt andet lige betyde, at lande har lavere effektive skattesatser, og minimumssatsen vil derfor generere mere provenu. Det modsatte gør sig gældende ved en smallere skattebase.

Kort- og langsigtede provenu beregnes forskelligt

Når man kvantificerer provenueffekterne ved en indførsel af en bund under selskabsskatten, er det vigtigt at skelne mellem umiddelbare provenueffekter og de langsigtede effekter, hvor virksomhederne har tilpasset deres adfærd. Beregningen af det umiddelbare provenu er stilistisk og afspejler ikke nødvendigvis den reelle kortsigtsvirkning, da selskaber allerede i det første år med nye regler vil have planlagt efter det ny skatteregime.

Overgangen mellem kort og langt sigt beregnes ikke

Det er vanskeligt at beregne udviklingen af provenuet fra en bund under selskabsskatten over tid, men det er muligt at beregne en umiddelbar effekt, samt en effekt af at selskaber ikke længere overskudsflytter. De to scenarier kan til sammen give en idé om den udvikling, som kan forventes efter indførslen af reformen.

Langt sigt baseres på tidligere forskningsresultater

Vi beregner ikke langsigtede effekter i denne analyse, men bruger i stedet beregningerne fra Tørsløv, Wier & Zucman (2020), som fordeler tab af selskabsskat fra skattely på landeniiveau. Vi ser det beregnede tab af selskabsskat som gevinsten ved, at selskaber ikke længere kan benytte sig af overskudsflytning. Den faktiske gevinst af at indføre de konkrete reformer kan altså være anderledes fordelt, hvis selskaber bogfører overskud anderledes end lønudgifts-benchmarket efter reformen.

Vi beregner umiddelbare provenuer

Med udgangspunkt i CbCR-dataet på OECD's hjemmeside, som i øvrigt skal danne grundlag for beregninger af skatten ifølge forslaget, kan man beregne en umiddelbar kortsigtseffekt af reformerne. Datasættet dækker med undtagelse af USA kun 2016, og det dækker langt fra alle lande.

Data har begrænsninger og dækker ikke alle lande

OECD giver desværre ikke adgang til data på selskabsniveau, men aggregerer det i stedet på landepar-niveau. Fx findes kun summen af al profit fra danske datterselskaber i Sverige, ikke hvert selskabs aktivitet. Se Boks 4 for en mere detaljeret forklaring af, hvad det betyder for beregningen.

⁶ Med OECD's forslag mener vi deres "Global Anti-Base Erosion" forslag (GloBE), som lægger op til en bund under selskabsskatten på ca. 12,5 pct. Med USA's forslag mener vi deres forslag til en generel reform af selskabsskatten, herunder en fordobling af den såkaldte GILTI og fjernelse af fradragsmulighederne, svarende til en bund under selskabsskatten på 21 pct.

⁷ Med undtagelse af USA hvor vi kun bruger data fra 2017, da datasættet fra 2016 ikke er dækkende. De øvrige lande har endnu ikke 2017-data i OECD's database.

Boks 4 Hvad betyder det for reformberegningen, at data er aggregeret på landepar-niveau?

En bund under selskabsskatten skal ikke opkræves på baggrund af landes gennemsnitlige skatter, men på baggrund af enkelte selskabers effektive skattesatser. Det vil sige deres skattebetalinger divideret med deres profit i landet. Hvis ét selskab effektivt betaler 30 pct. skat af sit overskud i et land, vil det ikke rammes af en bund under selskabsskatten på 12,5 pct. Betaler et andet selskab kun 10 pct. skat af sin profit i samme land, vil minimumsskatten træde i kraft. Skatten er altså ikke landespecifik, men forholder sig i stedet til hver enkelt selskabs profit og skat.

Når OECD kun udgiver aggregerede data, betyder det, at vi kun observerer summen af al profit og skattebetalinger for hvert landepar. Det vil sige fx summen af al profit og skattebetalinger fra danske selskaber i Polen. Hvis de fleste danske selskaber i Polen fx betaler 19 pct. effektiv skat i Polen, men et enkelt selskab betaler 0 pct., observerer vi i denne analyse kun gennemsnittet, som fx kunne være 18 pct. Havde vi haft adgang til hvert selskabs data, ville vi have beregnet et provenu til Danmark fra selskabet, som betalte 0 pct. Da vi kun observerer gennemsnit, beregner vi ingen skat til Danmark, hvis 18 pct. er højere end minimumssatsen. På den måde kan enkelte selskaber "gemme sig" i data, og provenuerne kan være undervurderet.

Provenu beregnes ud fra faktisk beskatning

For at finde det umiddelbare merprovenu for hvert land beregner vi forskellen mellem den effektive skattesats og minimumssatsen i hvert landepar og ganger med profitten. Har Danmarks datterselskaber i Schweiz fx gennemsnitligt en effektiv skattesats på 10 pct., beregner vi med en minimumssats på 12,5 pct., at Danmark får et merprovenu svarende til 2,5 pct. af datterselskabernes profit. USA's forslag, med en mindsteskat på 21 pct., ville merprovenuet svare til 11 pct. af de danske datterselskabers profit i Schweiz. Beskattes datterselskaberne i forvejen hårdere end minimumsskatten, er der intet merprovenu i Danmark.

Lande med samlet negativ profit giver negativt provenu

For nogle landepar vil summen af profit være under nul. Her er det hensigtsmæssigt at beregne et provenutab i de tilfælde, hvor underskuddet forventes at kunne fremføres til fremtidige skatteudgifter til minimumsskatten. Det vil dog være misvisende i lande, hvor den effektive skattesats på profit normalt ligger over minimumssatsen. Vi antager en asymmetrisk skat på profit, hvor negativ profit beskattes med 40 pct. af satsen svarende til 5 pct. for en positiv sats på 12,5 pct. Det vil sige, at en gruppe virksomheder med tab i udlandet giver Danmark et mindreprovenu på 5 pct. af tabet. En nærmere forklaring af hvorfor og hvordan vi beregner negativ skat, og hvilken betydning det har for vores resultater, kan findes i Boks 5.

Boks 5 Behandling af negative overskud på landeniveau

I lande hvor selskaber i gennemsnit har tab, skal der tages stilling til, hvordan provenuet beregnes. Som med al anden selskabsskat skal tab kunne modregnes i fremtidige skattepligtige overskud, så skatten bliver af nettoprofiten over en årrække.

For at illustrere pointen kan man forestille sig en bund under selskabsskatten på 12,5 pct. i et skattely, hvor danske selskaber normalvis betaler 0 pct. skat. Hvis et selskab bogfører et tab på 1 mia. kroner ét år, og et overskud på 2 mia. kroner det næste, er det vigtigt at give fradrag i underskuddet. Hvis ikke der beregnes et fradrag for det første år, ville bunden under selskabsskatten ende med at blive dobbelt så høj som ønsket: 12,5 pct. af 2 mia. kroner giver en skat på 250 mio. kroner skat i andet år, selvom selskabet reelt kun havde profit på 1 mia. kroner over de to år (svarende til en skat på 25 pct. i stedet for 12,5). Beregnes derimod fradrag for tabet i første år, opnås den ønskede minimumsskat på 12,5 pct. over de to år.

Da vi kun observerer ét års data i CbCR, er det ikke muligt at trække tidligere års tab fra årets overskud. I stedet må vi lave antagelser om den forventede effektive skattesats, et land har på positiv profit årene efter et underskud. Ellers risikerer man at overvurdere reformens provenu.

I det ekstreme tilfælde, beskrevet ovenfor, hvor selskaber forventes at blive beskattet med 0 pct. af profit i fremtiden, skal vi beregne et tab af skatteindtægter svarende til 12,5 pct. af den negative profit. Underskuddet skal altså ganges med minimumssatsen, hvilket giver et negativt provenu svarende til fradraget optjent i året, som vil kunne benyttes de næste år. Skattesatsen skal derfor, når den effektive skat er nul, være symmetrisk for positive og negative overskud.

I lande hvor skatten på positiv profit normalt overstiger minimumsskatten, bør der derimod slet ikke beregnes et provenutab, selvom der ét år skulle være et samlet underskud. Det skyldes, at fradraget ikke vil blive benyttet, fordi bunden under selskabsskatten aldrig gælder for selskaber i landet. Tag eksemplet, hvor danske selskaber almindeligvis beskattes effektivt med 20 pct. af positiv profit i et land. Hvis et selskab som ovenfor har et underskud på 1 mia., bør det ikke give anledning til et provenutab i Danmark, da selskabet aldrig vil blive beskattet med en lavere sats end minimumssatsen på 12,5 pct. og derfor ikke har skattebetalinger at få fradrag i. Derfor skal skattesatsen for lande med høj skat ikke beregnes symmetrisk for positive og negative overskud. Provenuet skal udelukkende baseres på det positive, som i dette tilfælde giver 0 kroner, da den effektive skat er over minimumssatsen.

I mange lande vil det være uklart præcist hvilken effektiv skat, der normalt opkræves af positiv profit, hvis vi i data observerer en negativ profit i alt. Provenueffekterne ved en bund under selskabsskatten er dog ikke voldsomt følsomme over for valg af fradragssats.

I vores centrale skøn nedskaleres skatten på negativ profit med 60 pct. for alle landepar. Det vil sige, at vi for en bund under selskabsskatten på 12,5 pct. beregner et tab for lande med en skat på 5 pct. af det negative overskud. Det svarer til, at vi som udgangspunkt forventer, at profitten ville blive beskattet med 7,5 pct. i fremtiden, hvorfor kun 5 pct. af underskuddet skal modregnes i skatten. For satsen på 21 pct. vil satsen på negativ profit i stedet være 8,4 pct. Skønnene for effektive skattesatser i lande med negative overskud er relativt lave, hvilket betyder, at der gives relativt store fradrag. Vores centrale skøn er derfor noget konservativt.

I et alternativt skøn kunne man lade være med at beregne provenutab i lande med negativ profit, hvilket ville give Danmark et umiddelbart merprovenu på 2,5 mia. kroner i stedet for 2,2 mia.

kroner i OECD's forslag. EU-landene, som er med i CbCR, ville få et merprovenu på 18,6 mia. kroner i stedet for 17,2 mia. kroner. Ca. 60 pct. af Danmarks provenutab fra bunden under selskabsskatten kommer dog fra lande som Singapore og de Britiske Jomfruøer, hvilket taler for, at den forventede beskatningsprocent er lav i fremtiden.

3. Litteratur

Clausing, Kimberly A. (2016). "The Effect of Profit Shifting on the Corporate Tax Base in the United States and Beyond." *National Tax Journal*, vol. 69, issue 4, 905-934.

De Økonomiske Råd (2019). *Dansk Økonomi, forår 2019 – Kapitel II: Kapitalindkomstbeskatning*

Garcia-Bernardo, J., Jansky, P. og Tørsløv, T. (2020). *Multinational Corporations' Effective Tax Rates: Evidence from Orbis*, Working Papers IES 2020/20, Charles University Prague, Faculty of Social Sciences.

International Consortium of Investigative Journalists (2017). *Paradise Papers*. <https://www.icij.org/investigations/paradise-papers/>

International Monetary Fund (2014). *Spillovers in International Corporate Taxation*, IMF Policy Papers.

KPMG (2021). *Corporate Tax Rates Table*. <https://home.kpmg/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html>

OECD (2020a). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint: Inclusive Framework on BEPS*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

Skatteministeriet (2020). *Svar på spørgsmål nr. 703 (alm. del)*, 4. september 2020

Tax Foundation (2020). *Details and Analysis of President Joe Biden's Tax Plan*. <https://files.taxfoundation.org/20201109095935/Details-and-Analysis-of-President-Elect-Joe-Bidens-Tax-Plan.pdf>

Tørsløv, T., Wier, L. og Zucman, G. (2020). *The Missing Profits of Nations*, NBER working paper #24701, revise & resubmit, Review of Economic Studies

United Nations Conference on Trade and Development (2015). *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*. UNCTAD.