

Analyse | kraka

19. april 2021

En bund under selskabsskatten kan reducere brugen af skattely betydeligt

Af Thomas Damsgaard Tørsløv

En bund under selskabsskatten på 21 pct., som foreslået af USA's finansminister Yellen den 5. april, vil give Danmark et årligt merprovenu på cirka fem mia. kr., mens OECD's lignende forslag vil give lidt over to mia. kr. om året med en sats på 12,5 pct. På længere sigt kan beløbene stige op til 6,5 mia. kroner årligt, fordi brugen af skattely falder. En bund under selskabsskatten, enten på niveauet foreslået af Yellen eller OECD, vil derfor umiddelbart føre til flere penge i statskassen der langt overvejende kommer fra selskaber, der i dag benytter sig af skattely. På længere sigt kan bunden i betydeligt omfang reducere skattelyproblemet, som politikere har kæmpet med at stoppe i årtier. Dette vil også betyde, at selskaber, der i dag ikke benytter sig af skattely, stilles mere lige i konkurrencen med selskaber, der bruger skattely. Kraka anbefaler derfor, at regeringen sammen med flest mulige andre lande snarest indfører en bund under selskabsskatten for at modvirke overskudsflytning.

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

Merprovenu på kort sigt – opgør med skattely på længere

Danmark bør arbejde for reformen

Kraftig udvikling i overskudsflytning

1. Indledning og sammenfatning

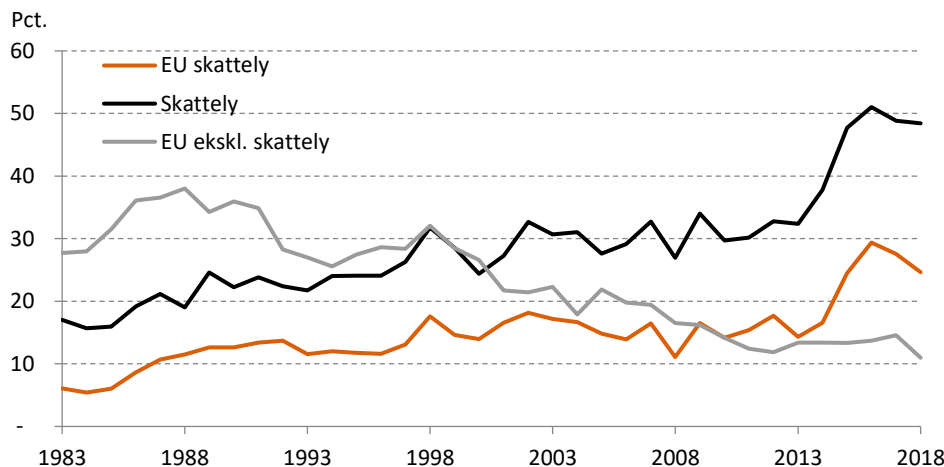
En bund under selskabsskatten på 21 pct., som foreslået af USA's finansminister Yellen den 5. april, vil give Danmark et årligt merprovenu på cirka fem mia. kr., mens OECD's lignende forslag vil give lidt over to mia. kr. om året med en sats på 12,5 pct. På længere sigt kan beløbene stige op til 6,5 mia. kroner årligt, fordi brugen af skattely falder. En bund under selskabsskatten, enten på niveauet foreslået af Yellen eller OECD, vil derfor umiddelbart føre til flere penge i statskassen der langt overvejende kommer fra selskaber, der i dag benytter sig af skattely. Og en bund kan på længere sigt i betydeligt omfang reducere skatteflytningens problem, som politikere har kæmpet med at stoppe i årtier. Dette vil også betyde, at selskaber, der i dag ikke benytter sig af skattely, stilles mere lige i konkurrencen med selskaber, der bruger skattely.

Kraka anbefaler derfor, at regeringen sammen med flest mulige andre lande snarest indfører en bund under selskabsskatten for at modvirke overskudsflytning. Om satsen skal være som Biden-administrationen eller OECD foreslår, eller måske på et helt tredje niveau, er dog primært et politisk spørgsmål.¹

Amerikanske selskabers brug af skattely

Baggrunden for ønsket om at gøre op med brugen af skattely er en kraftig udvikling i overskudsflytning over de seneste 40 år.² Andelen af amerikanske datterselskabers profit, som årligt bogføres i skattelylande, skønnes at være steget fra under 20 pct. i 80'erne til over 30 pct. i 00'erne og til over 50 pct. i slutningen af 10'erne, jf. Figur 1. EU-skattely som Irland og Holland spiller en stor og voksende rolle i den udvikling, mens de andre EU-lande mister stigende beløb i skatteindtægter.³

Figur 1 Amerikanske datterselskabers samlede overskud fordelt på landegrupper



Anm.: Datasættet dækker kun udenlandske datterselskaber af amerikanske multinationale selskaber. Når figuren viser at ca. 50 pct. af profitten bogføres i skattely, betyder det altså, at 50 pct. af den udenlandske profit er bogført i skattely.
 Kilde: USA's "Bureau of Economic Analysis's" "Foreign Affiliate Trade Statistics" kompileret af Tørsløv m.fl. (2020) og egne beregninger.

¹ Selskabsskatten forårsager isoleret set en relativt kraftig forvriddning af økonomien, særligt fordi investeringsomfanget reduceres, sammenlignet med fx moms. Se De Økonomiske Råd (2019) for en mere detaljeret gennemgang af fordelene og ulemperne ved selskabsskatten. Dette notat og anbefalingen forholder sig ikke til, om selskabsskatten generelt bør være højere eller lavere. Når man politisk har besluttet sig for en given selskabsskat, er det dog hensigtsmæssigt også at lave en bund under selskabsskatten for at forhindre, at nogle selskaber kan få en konkurrencemæssig fordel af en mere aggressiv skatteplanlægning.

² Med overskudsflytning menes at et selskab flytter overskud mellem lande, uden samtidig at flytte reel aktivitet.

³ EU-skattely er i denne analyse: Holland, Luxembourg, Belgien, Irland, Malta, Cypern og Ungarn. De første seks anses typisk for skattely i forskningen. Ungarn sænkede i 2016 sin officielle skattesats på royaltybaseret profit til 4,5 pct., og anses siden da for at være blevet et skattely.

Ca. 600 mia. kr. skatteoptimeret inden for EU

I 2017 bogførte amerikanske selskaber cirka 600 mia. kr. mindre profit i EU's ikke-skattelylande, end hvad man ville forvente på baggrund af selskabernes aktivitet i landene jf. Afsnit 2. Samtidig bogførte selskaberne godt 2.000 mia. kr. mere i skattely, heraf ca. 500 mia. kr. i EU-skattely. I Danmark manglede der ca. 8 mia. kr. kroner i profit, svarende til næsten 2 mia. kr. i skatteindtægter alene fra de amerikanske selskaber. Det opgjorte tab ville være større, hvis også overskudsflytning af andre selskaber inddrages. Amerikanske selskaber er imidlertid mere aggressive i deres skatteplanlægning end gennemsnittet, og derfor kan resultaterne af deres overskudsflytning ikke direkte overføres til resten af verdens selskaber.

Overskudsflytning stiger på trods af strammere regler

Overskudsflytning er ikke noget nyt fænomen. Over de seneste årtier har der været et stigende fokus på svaghederne i reglerne, der regulerer multinationale selskabers beskatning. Siden 2016 har OECD udrullet "Base Erosion and Profit Shifting"-projektet, som lukker mange af mulighederne for overskudsflytning. På samme tid finder den økonomiske litteratur dog intet tegn på, at overskudsflytning aftager – tværtimod tyder meget på, at der aldrig er blevet flyttet mere overskud til skattely, end der bliver i dag.

Svært at enes om fælles indsats mod overskudsflytning

Bund under selskabsskatten

Selvom lande samlet set taber skatteindtægter ved overskudsflytning, kan visse lande, normalt kendt som skattely, opnå en større skatteindtægt ved at have særligt lave effektive skattesatser. Det er derfor ikke en simpel sag at opnå konsensus om at modarbejde overskudsflytning.

USA og OECD foreslår bund under selskabsskatten

For at undgå at lande går enegang med hver deres løsning, har både USA og OECD nu foreslået at løse problemet ved at indføre en effektiv bund under selskabsskatten. OECD foreslår en bund på omkring 12,5 pct., og Biden-administrationen foreslår en bund på 21 pct. I Afsnit 3 i analysen forklarer vi hvorfor reformen kan virke, hvor andre tiltag ikke gjorde.

Effektiv minimumssats sikres

Reformforslagene indfører en fælles effektiv minimumssats. Hvis et land opkræver mindre skat af et multinationalt selskab end minimumssatsen, får landet, hvor selskabets hovedkontor ligger, lov til at opkræve forskellen mellem minimumssatsen og den allerede opkrævede sats. På den måde vil fordelene ved at flytte profit til lavskattelande blive væsentligt mindre og i nogle tilfælde helt forsvinde.

Selskaber som betaler høj effektiv skat berøres ikke

En bund under selskabsskatten har mange gode egenskaber i forhold til fx "digital service taxes" som en række lande allerede har indført som løsning på skattelyproblematikken. I modsætning til omsætningskatte vil reformen ikke påvirke selskaber, som allerede i dag betaler en effektiv skat af deres overskud, som mindst svarer til minimumssatsen. På den måde sikres selskaber, som ikke benytter sig af overskudsflytning, lige konkurrenceforhold i forhold til selskaber, der benytter sig af overskudsflytning.

Bund giver på kort sigt gevinst på 5 mia. kr. til Danmark

Reformen vil medføre et umiddelbart merprovenu på ca. 5 mia. kr. om året til Danmark med en minimumssats på 21 pct. som i Biden-administrationens forslag og lidt over 2 mia. kr. om året med OECD's sats på 12,5 pct. jf. Afsnit 4. Det svarer til henholdsvis en stigning på 9 og 4 pct. i Danmarks nuværende provenu fra selskabsskatten. USA vil få klart det største umiddelbare merprovenu, svarende til 28 pct. af deres selskabsskatteindtægter fra Biden-reformen og 14 pct. ved OECD's sats. Italien og Frankrig vil få umiddelbare merprovenuer på omkring 7-9 pct. af deres selskabsskatteindtægter ved indførelse af den høje minimumssats og mellem 1 og 4 pct. ved indførelse af den lavere sats. Den effektive danske selskabsskattesats skønnes typisk til at være lavere end 21 pct., så en vedtagelse af en minimumssats på 21 pct. kan i praksis føre til, at Danmark forøger sin skattesats.

Potentielt også stor gevinst på længere sigt

Forskning peger på, at Danmark årligt mister 6,5 mia. kr. i skatteindtægter til lavskattelende, hvilket indikerer den potentielle gevinst, Danmark kan opnå på sigt. Den langsigtede gevinst er dog meget usikker.

Enkeltsager om overskudsflytning vækker opsigt, ...

Gennem de seneste år har en række opsigtsvækkende sager blandt andet i forbindelse med læk af Paradise Papers vist, at visse multinationale selskaber stort set kan undgå beskatning ved at flytte deres overskud til skattely.⁴ Fx bogførte Google i 2017 hundredvis af milliarder kroner på Bermuda, hvor selskabet stort set ingen aktivitet havde, og hvor skatten på overskud desuden var tæt på nul. Enkeltsager som denne afføder en del debat, da den viser, hvordan et selskab kan undvige sine skatteforpligtelser ved hjælp af avanceret bogføring.

... men fænomenet er systematisk - ikke "få brodne kar"

De mange enkeltsager, som er blevet afsløret gennem whistleblowers og grundigt journalistarbejde, har rejst spørgsmål om, hvor omfattende problematikken er. Forskningslitteraturen peger på, at overskuddet, som flyttes til skattely hvert år, skal måles i tusinde milliarder kroner. Forskere og internationale organisationer ser derfor ikke problemet som en umoralsk tendens blandt få "brodne kar", men som et problem forårsaget af de internationale regler.⁵

Uden regler er der risiko for dobbeltbeskatning

Når et selskab genererer overskud ved aktivitet i flere lande, er det ikke entydigt givet, hvor stor en andel der hører til i hvert land. Hvis hvert land selv kunne bestemme, hvor stor en andel af selskabets profit netop de måtte beskatte, er der risiko for, at summen af andelen bliver større end 100 pct. Det vil sige, at den samme profit beskattes i flere lande – dette fænomen er kendt som dobbeltbeskatning og har betydelige negative konsekvenser.

Regler er skabt for at undgå dobbeltbeskatning

De nuværende regler for beskatning af multinationale selskaber, de såkaldte transfer pricing-regler, blev i deres grundform dannet af en række industrilande i 1920'erne netop for at undgå dobbeltbeskatning. Princippet for transfer pricing-reglerne er i sin grundtanke simpelt: Multinationale selskaber fremlægger regnskaber opdelt på landeniveau, og lande må kun beskatte profitten, som bogføres i regnskabet for deres land. På den måde sikrer man, at summen af andelen, som landene har ret til at beskatte, er netop 100 pct. af profitten. Datterselskaberne i en koncern skal ifølge reglerne opføre sig som om, de ikke har samme ejer, hvilket er kendt som armslængdeprincippet. Hvis et datterselskab i koncernen udveksler varer og ydelser med et andet, skal der fastsættes en pris på handlen. Prisen skal svare til, at datterselskabet købte det af en udbyder, som ikke havde samme ejer som dem selv.

Overskudsflytning kan være helt efter bogen, ...

Overskudsflytning afspejler typisk ikke ulovlig adfærd fra selskaberne. Da Google i 2017 undgik skat ved at bogføre overskud på Bermuda, var det netop ved at følge transfer pricing-reglerne til punkt og prikke. En stor del af deres såkaldte immaterielle aktiver er registreret på øen, og datterselskaber i resten af verden skal derfor ifølge reglerne betale datterselskabets på øen for retten til at benytte sig af dem. Da immaterielle aktiver er notorisk svære at prissætte, kan de sælges til datterselskaber i skattely til en pris, der senere hen viser sig at have været for lav, uden at det på overførselstidspunktet kan afgøres at have været udtryk for ulovlig transfer pricing. På den måde var det i princippet helt efter bogen, at Google betalte meget lidt eller ingen skat af overskuddet på Bermuda.

... så hvis ønsket er opgør med det, må bogen skrives om

Når vi her analyserer multinationale selskabers brug af overskudsflytning, er det derfor ikke nødvendigvis, fordi vi opdager ulovligt snyd med skat, men nærmere at vi undersøger

⁴ Se ICIJ (2017) for et overblik over Paradise Papers-artikelserien

⁵ Blandt andet finder Tørsløv, Wier & Zucman (2020), at multinationale selskaber på verdensplan flytter over 4.000 mia. kr. i skattely, Clausing (2016) finder, at alene amerikanske selskaber flytter 400-700 mia. kr. til 17 udvalgte skattely, FN's UNCTAD (2015) finder, at selskaber på verdensplan flytter ca. 4.700 mia. kr. i skattely.

konsekvenserne af, at selskaber følger de nuværende regler. Hvis man vil have et anderledes udfald, er det altså ikke nok at håndhæve de eksisterende regler, man er i stedet nødt til at ændre reglerne.

Vi undersøger omfanget af overskudsflytning

Vi har med udgangspunkt i metoden fra forskningsartiklen Tørsløv, Wier og Zucman (2020) undersøgt, hvor meget overskud der ender i skattely og fundet indikationer på, at en del af pengene kommer fra EU's ikke-skattely-lande. Desuden undersøger vi, hvordan omfanget af overskudsflytning har udviklet sig siden 1980'erne.

Vi finder stærke tegn på overskudsflytning

Amerikanske selskaber var i 2017 langt mere profitable i skattely, end de var i gennemsnit, målt ved overskud per krone betalt i løn.^{6,7} Samme selskaber bogførte iøjnefaldende lav profit i EU's ikke-skattely-lande, jf. Figur 2. Målt i kroner bogførte selskaberne godt 2.000 mia. kr. mere i overskud i skattely, end deres lønudgifter her kunne forklare. På samme tid skønner vi, at de bogførte 600 mia. kr. mindre i overskud, i EU's ikke-skattely-lande. Storbritannien alene stod for de 300 mia. kr. af den manglende profit, hvilket hovedsageligt skyldes, at halvdelen af amerikanske multinationale selskabers aktivitet i EU's ikke-skattely-lande foregik i Storbritannien.⁸ Amerikanske selskabers store overvægt af aktivitet i Storbritannien kan næppe generaliseres til resten af verdens multinationale selskaber. Skønnet over den manglende profit i EU er behæftet med noget større usikkerhed end skønnet for overskydende profit i skattely.⁹

44 pct. af datterselskabers profit ligger i skattely

Sat i perspektiv svarer tallene til, at 44 pct. af amerikanske datterselskabers overskud blev bogført i skattely, hvoraf kun de 7 procentpoint kan forklares med den aktivitet, som selskaberne har i landene. I EU's ikke-skattely-lande blev der kun bogført godt en tredjedel af den profit, som aktiviteten i landene forventeligt ville medføre. Alt dette stemmer godt overens med forskningslitteraturens resultater og bekræfter samlet set opfattelsen af, at selskaber systematisk sænker deres skatteudgifter ved at flytte deres overskud til skattely.

Andre mål for aktivitet – med lav datakvalitet

Det ville være oplagt også at bruge andre mål for aktivitet end blot lønudgifter, men datakvaliteten for andre aktivitetsmål er væsentligt dårligere. Når vi bruger variabelen "faste aktiver" – på trods af oplagte dataproblemer – får man dog stadig kvalitativt samme resultater.¹⁰

⁶ Der er endnu ikke adgang til data for lønudgifter i datasættet, så vi har beregnet en lønsum ud fra "antal ansatte" og BNI per indbygger i hvert land.

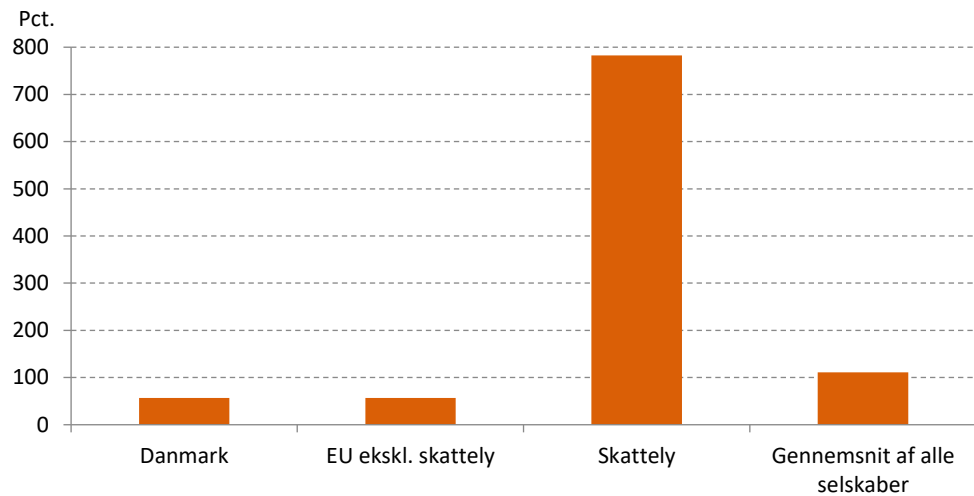
⁷ I denne analyse definerer vi skattely på samme måde som skattely defineres i det meste af litteraturen: Lande som har en meget lav effektiv skattesats på selskabers overskud. En lille gruppe skattely modtager langt størstedelen af verdens overskudsflytning. Resultaterne ændrer sig derfor ikke synderligt, når man varierer definitionen af skattely.

⁸ Ud af de ca. 3 mio. ansatte i amerikanske multinationale selskaber i EU's ikke-skattely-lande arbejder over 1,2 mio. i Storbritannien. Da de tjener mere end i gennemsnit, svarer det til lidt under halvdelen af lønudgifterne. Måles aktivitet i kapital, er over 60 pct. af aktiviteten i Storbritannien.

⁹ I skattely er der typisk meget lidt aktivitet, hvorfor det meste af profitten kan defineres som flyttet dertil. Selv store målefejl i aktivitetsmålet giver kun meget små variationer i det absolutte beløb. I store lande kan relativt små ændringer i den målte aktivitet betyde betydelige ændringer i målet for overskudsflytning.

¹⁰ Resultatet har formentlig et væsentligt bias mod nul, da der er klare tegn på at "fast kapital" inkluderer dele af kapitalen som følger overskudsflytningen. Ifølge datasættet er produktionen 400 gange mere kapitalintensiv på Barbados end i Tyskland, hvilket er svært at forestille sig skulle afspejle virkeligheden. Hvis man alligevel antager at variabelen afspejler de reelle forhold i landene, betyder det, at en større andel af profitten i skattely retfærdiggøres af aktivitet, og den beregnede overskudsflytning falder dermed fra 2.000 til de 1.400 mia. kroner.

Figur 2 Amerikanske selskabers profitabilitet målt som profit per lønkroner fordelt på landegrupper i 2017



Anm.: Figuren er baseret på OECD's Country-by-Country Rapportering, som kun omfatter selskaber med en omsætning på over 750 mio. euro. Mindre selskaber står kun for en lille del af verdens multinationale profit og vil ikke have en stor effekt på resultaterne.

Kilde: Country-by Country Reporting database fra USA's "Internal Revenue Service"-hjemmeside og egne beregninger.

Stigende brug af overskudsflytning de seneste 40 år ...

Når vi med et andet datasæt graver et spadestik dybere, ser man, at overskudsflytningen vist i Figur 2 ikke altid har været så høj. De amerikanske data fra Bureau of Economic Analysis (BEA) går længere tilbage i tid, og der kan man se, at overskuddet i skattely har været stigende i årtier jf. Figur 1. Fra at ca. 17 pct. af amerikanske datterselskabers overskud blev bogført i skattely i starten af 1980'erne, steg tallet til omkring 50 pct. i anden halvdel af 2010'erne. Udviklingen har taget fart inden for det seneste årti, i høj grad drevet af nogle få skattely i EU, hvis andel af profitten steg fra 13 pct. i 2013 til 29 pct. i 2016.

... og mindre profit i EU ekskl. skattely

Samtidigt med, at overskudsflytningen de sidste 40 år har været stærkt stigende, er andelen af profit, som amerikanske datterselskaber bogfører i EU eksklusive skattely, faldet fra lige under 30 pct. til godt 10 pct. Interessant nok ligger andelen af profit, som bogføres i EU inklusive skattely, relativt stabilt over perioden. Det er ikke ualmindeligt, at selskaber skifter fokus fra EU til andre regioner, men set i forhold til selskabernes store kapital- og arbejds-kraftsinvesteringer i EU og de høje overskud i de øvrige datterselskaber, indikerer tallene en tydelig tendens til, at en voksende andel af overskuddet skabt i EU's ikke-skattely-lande flyttes til skattely.

3. Hvorfor er overskudsflytning et problem, og hvordan løses det af en bund under selskabsskatten?

Selskabsskatten er nyttig, men også forvriddende...

Der er flere gode grunde til at opkræve selskabsskat, men den medfører også en række særlige forvriddinger, når den skal opkræves fra multinationale selskaber. I dette afsnit redegør vi kort for udfordringerne ved en selskabsskat på multinationale selskaber og beskriver, hvordan en bund under selskabsskatten, som foreslået af OECD og Biden-administrationen, i praksis kan være løsningen på flere af dem.

... særligt for multinationale selskaber...

Selskabsskatten sænker incitamentet til at investere og skabe overskud i landet, som opkræver skatten i forhold til andre lande, hvilket især kan påvirke multinationale selskaber. De har typisk let ved at flytte investeringer mellem lande og kan dermed forholdsvis let flytte deres aktivitet og dermed overskud til lavskattelande. Det skaber konkurrence mellem lande om at tiltrække kapital og overskud. I nogle tilfælde fører det til, at lande indretter deres skattesystem med henblik på decideret at tiltrække overskud fra andre lande uden at tiltrække aktiviteten, der genererer overskuddet. Det er typisk de lande som vi kalder "skattely".

... pga. skattekonkurrence og overskudsflytning

To af de største forvriddinger, som beskatning af multinationale selskaber medfører, er overskudsflytning og skattekonkurrence. Selvom de to forvriddinger på overfladen kan ligne hinanden, er de i deres grundessens ret forskellige.

Transfer pricing tillader flytning af profit uden aktivitet

3.1 Overskudsflytning og skattely

De nuværende regler for beskatning af multinationale selskaber, de såkaldte transfer pricing-regler, giver på trods af adskillige stramninger gennem tiden stadig mulighed for, at selskaber selv kan påvirke, hvor deres overskud bogføres uden i øvrigt at ændre på, hvor deres reelle aktivitet foregår. Selskaber kan ende med at betale en lavere skat af deres overskud, fordi en del af deres overskud flyttes til lande med lav skat på profit. Det forvrider på mindst fire måder:

- Selskaber, som flytter overskud til skattely, tiltrækker – selvom de ikke er mere produktive – flere investeringer end selskaber, som ikke har samme muligheder for sænke deres skattebetalinger, eller som vælger ikke at gøre det. Det skyldes, at investorer optimerer deres afkast efter skat. Skatten forskyder på den måde allokeringen af kapital imod mindre produktiv anvendelse.
- Selskaber, som betaler lavere skat end deres konkurrenter, har en kunstig konkurrencefordel. Virksomheder, som fx små erhvervsdrivende uden mulighed for overskudsflytning, kan derfor blive udkonkurreret af multinationale selskaber, selvom de kan være mindst lige så produktive.
- Regler og bureaukrati øger selskabers administrative omkostninger, hvilket er en omkostning for selskaberne og samfundet, uanset hvor gavnlige og rimelige reglerne i øvrigt måtte være. Overskudsflytning er administrativt omkostningsfuldt, men kan på grund af selskabsskatten betale sig for det enkelte selskab. At skattesystemet belønner ekstra bureaukrati, gør ikke samfundsomkostningerne ved bureaukratiet mindre.
- Overskudsflytning sænker de globale skatteindtægter fra profit, og lande er derfor nødt til at opkræve andre potentielt mere forvriddende skatter. Det gælder specielt i lavindkomstlande, som ofte ikke har gode alternativer til selskabsskatten.

Nogle lande opnår højest provenu ved meget lav skattesats

Når selskaber kan flytte profit til lande med lav skat uden at flytte reel aktivitet, kan der opstå et særligt fænomen: Enkelte lande kan opnå exceptionelt høje skatteindtægter, hvis de opkræver en meget lav effektiv skat på overskud. Det skyldes, at en vis andel af verdens

multinationale overskud søger til netop de lande, hvor skatten er lavest. På den måde bliver det en god forretning at indrette sig som skattely.

Skattely indretter skatteregler for at tiltrække profit

Da overskudsflytning ikke indebærer reelle investeringer i fx bygninger og maskiner, er skattelys fysiske rammer irrelevante, og summerne, som tiltrækkes fra udlandet, begrænses ikke af landenes størrelse. Det er derfor ofte små lande, som har størst incitament til at blive skattely. Hvis et lille land kan tiltrække 1 pct. af verdens profit ved at blive skattely, betyder det mere for dets økonomi, end det ville for et stort lands.

Skattekonkurrence handler om reelle aktiviteter, ...

3.2 Skattekonkurrence

Skattekonkurrence og overskudsflytning er beslægtede problemer, men skal ikke forveksles. Hvor overskudsflytning handler om bogføring af profit, handler skattekonkurrence om at lande kan tiltrække reelle kapitalinvesteringer og dermed aktivitet.

... som tiltrækkes af lave effektive skatter

Multinationale selskaber placerer deres investeringer på tværs af landegrænser, så de optimerer deres afkast efter skat. Lande med lavere skat får derfor en større andel af verdens samlede kapitalinvesteringer, fordi flere investeringer vil være rentable for selskabet efter skat. Det øgede kapitalniveau, som følger den lavere skat, hæver produktiviteten og på længere sigt lønniveauet i landet. På marginalen kan sænkninger i selskabsskatten derfor ofte betale sig for det enkelte land.

Når andre følger trop, begynder et ræs mod bunden

I praksis er gevinster og tab ved skattekonkurrence et såkaldt nulsumsspil, hvor lande tiltrækker investeringer fra hinanden uden samlet set at opnå en gevinst. Det er vigtigt at huske, at også nabolandet har incitament til at sænke skatten for at tiltrække kapital. Hvis begge lande sænker skatten, tiltrækker ingen af dem investeringer fra naboen, og begge lande ender med lavere skatteindtægter. Det vil dog på marginalen stadig være en god idé for hvert land at sænke skatten, så længe de ikke bekymrer sig om det andet lands følgende tab. Populært er dette fænomen kendt som "ræset mod bunden". Det kan føre til, at selskabers profit bliver underbeskattet i forhold til en situation, hvor selskabsskatten ikke forvrider placeringen af investeringer eller en situation, hvor lande koordinerer deres skattesystemer.¹¹

Forvriddningerne løses forskelligt

3.3 Løsninger på overskudsflytning og skattekonkurrence

Der er gennem tiden blevet fremlagt en række forskellige løsninger på overskudsflytning og skattekonkurrence. En løsning på overskudsflytning skal sikre, at retten til at beskatte profit følger aktiviteten i selskabet. En løsning på skattekonkurrence skal sænke landes incitament til at underbyde hinandens skattesatser for at tiltrække reelle investeringer.

Bund under selskabsskatten har momentum

De seneste par år har et nyt forslag fået vind i sejlene, nemlig en såkaldt "bund under selskabsskatten". Både den ny Biden-administration i USA og OECD foreslår i 2021 versioner af denne reform, som potentielt kan sænke incitamentet til at flytte overskud og dermed også incitamentet til at være lavskattelænd.

Bunden sikrer en minimumsskat på profit...

Grundlæggende fungerer en bund under selskabsskatten ved, at retten til at beskatte det samme selskabs overskud gives til flere lande. Først har landet, hvor profitten er bogført, kildelandet, mulighed for at beskatte profitten med den sats, det ønsker. Det svarer til situationen i dag. Hvis kildelandet vælger at beskatte profitten med en lavere effektiv sats end den fælles aftalte minimumssats, får landet, hvor hovedkvarteret ligger, residenslandet, mulighed for at beskatte overskuddet op til minimumssatsen. På den måde bliver skatten uanset hvad opkrævet, og selskabets gevinst ved at flytte profit til skattely sænkes eller fjernes helt.

¹¹ Se evt. IMF (2014)'s gennemgang af skattekonkurrence - kaldet "strategic spillovers". Artiklen argumenterer for, at omkostningerne ved skattekonkurrence potentielt er større end ved overskudsflytning.

... og kræver ikke total harmonisering af skatteregler

En bund under selskabsskatten begrænser i princippet ikke landes muligheder for selv at sætte deres egen selskabsskattesats, men de skal blive enige om minimumssatsen i reformen. På samme måde må landene også stadig definere deres egne skattebaser, så længe de bliver enige om en fælles definition af den skattebase, som minimumssatsen opkræves på.

Flytning af hovedsæde skal ikke blive en fordel

For at undgå, at selskaber blot flytter hovedkvarter til lande, som ikke håndhæver reglerne, foreslår OECD nogle supplerende regler: Hvis summen af kildelandets og residenslandets skattesatser stadig er under minimumssatsen, skal andre lande, hvor selskabet opererer, også have lov til at beskatte profitten op til minimumssatsen. I det mest ekstreme tilfælde giver OECD's forslag mulighed for, at fx Danmark kan beskatte en del af overskuddet i et moderselskab i Luxembourg, hvis det ejer et datterselskab i Danmark.¹² Disse regler vil næppe blive brugt, hvis de indføres, da kilde- og residenslande hellere selv vil opkræve skatten end at lade andre lande gøre det. Eksistensen af dem sikrer til gengæld, at selskaber ikke længere har fordel af at flytte hovedsæde.

Selskabers gevinst fra overskudflytning sænkes

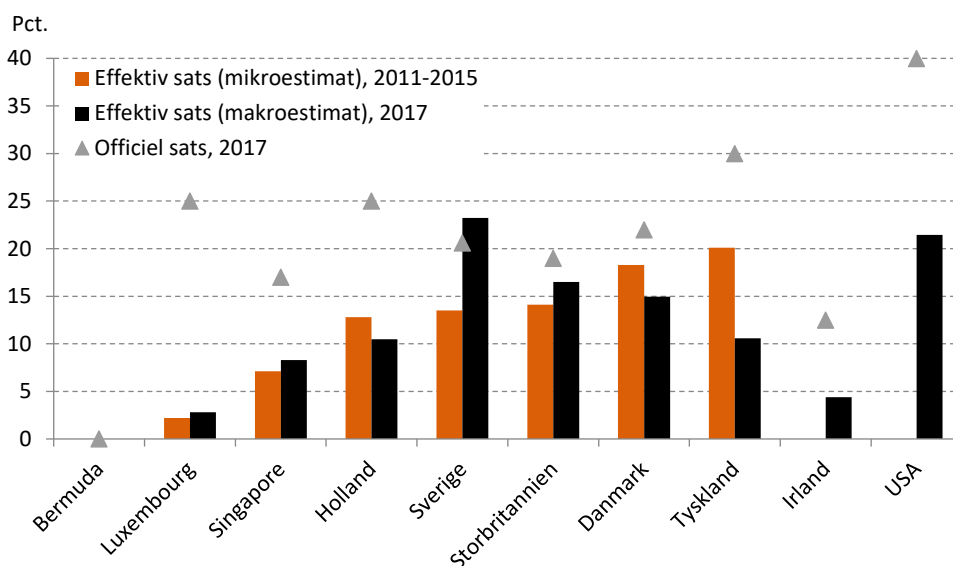
Når selskaber ved, at deres profit i sidste ende vil blive beskattet med minimumssatsen, er der ikke længere noget incitament til at flytte overskud fra lande, som opkræver minimumssatsen til lande med en lavere sats. Det betyder også, at skattely ikke længere får særligt høje skatteprovenuer ved at beskatte overskud lempeligt. På den måde påvirkes både incitament til, og mulighed for overskudsflytning til skattely af reformen. Der vil dog efter reformen stadig være incitament til at flytte overskud ud af lande med en højere effektiv sats end minimumssatsen, hvorfor overskudsflytning ikke helt kan forventes at stoppe.

Effektive skattesatser kan afvige fra officielle

Lande som Luxembourg og Singapore har almindelige eller høje officielle satser, men giver en række fradrag som gør, at deres effektive satser ender med at blive meget lave, jf. Figur 3. Figuren viser to forskningsartiklers bud på forskellige landes effektive skattesatser. Danmark har en effektiv skattesats på 15-18 pct., hvilket ligger relativt tæt på vores officielle sats på 22 pct. i 2017.

¹² Rækkefølgen som lande får lov til at beskatte profit i, skal stadig forhandles mellem OECD-landene.

Figur 3 Officielle og effektive skattesatser på multinationale selskabers overskud



Anm.: Figuren viser en række landes officielle skattesatser på overskud sammen med to effektive skattesatser på multinationale selskabers profit fra den økonomiske litteratur. Mikroestimatet er fra Garcia-Bernardo m.fl. (2020) og er baseret på virksomhedsdata fra Orbis for årene 2011-2015. Makroestimatet er fra Tørsløv m.fl. (2020) og er baseret på nationalregnskaber i 2017. USA og Irland har ingen mikroestimater, da forskningsstudiet er baseret på et datasæt som kun inkluderer meget få observationer fra de lande.

Kilde: Tørsløv m.fl. (2020), Garcia-Bernardo m.fl. (2020) og KPMG (2021).

Skat beregnes på selskabers regnskaber

Det er vigtigt at understrege, at bunden under selskabsskatten indkræves baseret på den enkelte virksomheds effektive skattesats – ikke landets. En virksomhed, som fx betaler en høj effektiv skat på Caymanøerne, rammes derfor ikke af bunden under selskabsskatten, selvom landet almindeligvis betegnes som et skattely. Figur 3 kan derfor ikke sige noget om, hvordan fx et dansk datterselskab i Luxembourg rammes af reformen – det afhænger af hvilken effektiv skattesats, netop dét selskab betaler.

Hvordan satserne skal fortolkes er stadig uklart

Selvom de foreslåede reformer har effektive satser på hhv. 21 pct. (USA's forslag) og ca. 12,5 pct. (OECD's forslag), skal man huske, at satserne ikke nødvendigvis kan sammenlignes direkte med satserne i Figur 3, eller endda med hinanden. Det afhænger af, hvordan skattebaserne defineres i henhold til den pågældende reform. En bredere skattebase vil alt andet lige betyde, at selskabers effektive skattesatser falder, hvilket gør at bunden under selskabsskatten oftere bliver bindende. Det omvendte gælder for en smallere skattebase.

Forskellige effekter på skattekonkurrence

Når det kommer til skattekonkurrence om reelle kapitalinvesteringer, vil en bund under selskabsskatten have forskellige effekter på lande alt efter, hvor høje effektive skattesatser de har i udgangspunktet.

Lande med lav skat får incitament til at hæve satsen

Lande med effektive skattesatser under minimumssatsen, herunder formentlig Danmark, hvis fx satsen på 21 pct. bruges, vil have incitament til at hæve deres skattesats eller udvide deres skattebase. Det skyldes for det første, at de fleste lande foretrækker selv at opkræve skatten på overskud, hvis alternativet er, at andre lande gør det. For det andet påvirkes lokale, ikke-multinationale, selskaber ikke af bunden under selskabsskatten, og lande, hvor minimumssatsen er bindende, risikerer derfor, at multinationale selskaber beskattes hårdere end "lokale" selskaber, hvis ikke den almindelige selskabsskattesats også hæves.

Incitament til at underbyde andre landes satser falder

Lande med en effektiv selskabsskat tæt på minimumssatsen vil, hvis den skitserede reform gennemføres, ikke længere have incitament til at sænke satsen yderligere. Det skyldes, at selskaber uanset skattesatsen i kildelandet beskattes med minimumssatsen i sidste ende. Derfor kan lande ikke tiltrække kapital eller overskud fra multinationale selskaber ved at underbyde naboen med en lavere skattesats.

Reformen kan sænke flere forvridninger

En robust bund under selskabsskatten sænker selskabers incitament til at flytte overskud til lande med meget lave skattesatser. Desuden fjerner den landes incitament til at underbyde skattesatser, som allerede er på minimumssatsen for at tiltrække kapital og overskud fra multinationale selskaber. Reformen kan på den måde potentielt løse størstedelen af udfordringerne med beskatning af multinationale selskaber.

4. En bund under selskabsskatten giver merprovenu og mere rimelig konkurrence

Mange lande indfører omsætningsskatter

I løbet af de seneste par år har en række lande indført omsætningsskatter på selskaber med de mest synlige eksempler på overskudsflytning, navnlig store digitale selskaber. Skatterne retfærdiggøres som en form for beskatning af overskud, men målrettes i stedet de pengestrømme, som selskabet modtager, uden at modregne deres udgifter, som en selskabsskat normalt gør.

Skatterne er ineffektive og rammer skævt

Der er en række grunde til, at omsætningsskatter ikke er en god løsning på overskudsflytning og skattekonkurrence. For det første målrettes skatten i princippet ikke de selskaber, som undviger skat mere end andre selskaber. Af den grund sænker den heller ikke selskabers incitament til at undvige skat, og den må derfor forventes at have lav eller ingen virkning på problemet. Skatten opkræves også asymmetrisk: Selskaber med høj indtjening og høje udgifter beskattes hårdere end selskaber med lav indtjening og lave udgifter, selv om de i øvrigt har samme overskud. Man beskatter også selskaber med underskud og kan i nogle tilfælde risikere at beskatte profit med en sats på over 100 pct., hvilket på sigt ikke er farbart.

Medicinen kan blive værre end sygdommen

Ingen medlemslande bør være interesseret i, at EU ender med 27 forskellige sæt regler for beskatning af multinationale virksomheder. En jungle af forskellige skatteregler i EU vil gøre det mindre attraktivt for selskaber at drive forretning, og det vil medføre tab af investeringer og arbejdspladser – vel at mærke uden at løse de grundlæggende problemer. Det er derfor vigtigt at finde en politisk farbar løsning, som effektivt begrænser selskabers overskudsflytning til skattely.

USA og OECD foreslår en bund under selskabsskatten

Når OECD og USA i 2021 fremlægger forslag til en effektiv bund under selskabsskatten, skal det derfor ses i lyset af de redskaber som i dag bruges til at håndtere skattelyproblematikken. Ud over at forslagene fra OECD og USA, i modsætning til omsætningsskatterne i EU, rent faktisk sænker selskabers gevinst ved at flytte overskud, kræver de ikke, at alle lande håndhæver reglerne. Hvis Danmark fx indførte en bund under selskabsskatten, men Luxembourg ikke gjorde det, ville Danmark stadig kunne beskatte et dansk datterselskab i Luxembourg op til minimumssatsen, hvis det i første omgang betalte en lavere effektiv skattesats. Derfor vil en indførsel af en bund under selskabsskatten ikke kræve enstemmighed i EU.¹³

Store fordele ved, at lande går sammen om en fælles reform

USA kan indføre reformen alene og få gevinst herved, men fordelene stiger, jo flere lande der er med. Bunden under selskabsskatten kan ses som en aftale mellem lande om, at alle sørger for, at deres egne selskaber ikke er for aggressive i deres skatteplanlægning. Hvis fx USA indfører reformen alene, vil amerikanske selskaber skulle betale en højere skat, mens

¹³ Der vil dog skulle genforhandles nye dobbeltbeskatningsoverenskomster, hvilket i sig selv er et stort arbejde.

franske og tyske selskaber fortsat kan spare omkostninger ved at flytte overskud til skattely. En bund under selskabsskatten vil desuden medføre kompleksitet i skattesystemet. Hvis selskaber kan nøjes med at forholde sig til én fælles bund under selskabsskatten i stedet for en forskellig for hvert land, har alle vundet.

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. Vi tager udgangspunkt i OECD's Country-by-Country-Reporting (CbCR) datasæt fra 2016, som desværre kun er rapporteret af en håndfuld lande i EU, herunder Danmark.¹⁴ Hvert land rapporterer, hvordan deres multinationale selskaber opererer opdelt land for land, og det er derfor muligt at beregne, hvor minimumskatten ville være bindende.¹⁵ Det ville den netop i de lande, som i forvejen beskattes med en lavere effektiv sats end minimumssatsen.

... med antagelse om 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 også er den, der fremgår af CbCR-datasættet. Da forhandlingerne om skattebasen ikke er færdige endnu, er det ikke sikkert, at det vil være tilfældet. 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.¹⁶

Bund på 12,5 pct. giver 2 mia. kr., 21 pct. giver 5 mia. kr.

En indførelse af OECD's reform i Danmark med en effektiv sats på 12,5 pct. vil give et umiddelbart merprovener på godt 2 mia. kroner, jf. Figur 4.¹⁷ Det svarer til en stigning i provenuet fra selskabsskatten på godt 4 pct. En bund under selskabsskatten på 21 pct., svarende til Biden-administrationens forslag, vil give et merprovener på godt 5 mia. kroner i Danmark, svarende til en stigning i provenuet fra selskabsskat på godt 9 pct.¹⁸ Beregningerne antager, at Danmark opkræver skat af alle danskejede datterselskaber op til minimumssatserne, hvilket ved den høje sats betyder, at multinationale selskaber med hovedsæde i Danmark formentlig ville blive beskattet hårdere end danske ikke-multinationale selskaber bliver i dag. Når vi kalder provenuerne "umiddelbare", er det, fordi beregningerne ikke inddrager ændringer i adfærd. Det er naturligvis ikke en god antagelse for et varigt merprovener – specielt på længere sigt.

Formål med skatten er ikke provenuet, men adfærden

Formålet med bunden under selskabsskatten er dog – i modsætning til omsætningskatterne – ikke det umiddelbare provener. Det er i stedet at ændre selskabers og landes adfærd, så selskaber ikke længere undgår skat ved hjælp af overskudsflytning eller reel, men skattebegrundet overflytning af aktivitet til lavskattelende. I takt med, at bunden virker, og selskaberne ændrer adfærd, vil der blive placeret mindre profit i skattely, og indtægterne fra den ny skat vil derfor falde. Efterhånden vil det bringe os tættere på målet: At selskabers overskud i højere grad end i dag bogføres og beskattes i de lande, hvor de har reel aktivitet, og at aktivitet placeres uafhængigt af beskattingshensyn.

Skatteundvigere rammes hårdt ift. skattebetalere

En interessant egenskab ved bunden under selskabsskatten er, at selskaber som i dag betaler relativt meget skat, kan forvente at reformen vil betyde relativt lidt for deres skatteudgifter. Skattefordelen, som aggressive skatteplanlæggere har ved overskudsflytning, vil

¹⁴ Med undtagelse af USA hvor vi bruger data fra 2017, da datasættet fra 2016 ikke er dækkende. De øvrige lande har endnu ikke 2017-data i OECD's database.

¹⁵ Da data på virksomhedsniveau ikke er offentligt, er der brugt data aggregeret på lande-par-niveau. Det kan betyde at provener fra skatten undervurderes.

¹⁶ Lande hvor danske selskaber samlet set har et negativt overskud giver en negativ skattebetaling i denne beregning, hvilket hviler på en antagelse om at selskaber i fremtiden vil kunne modregne fradraget i betaling af bunden under selskabsskatten, og dermed at det i fremtiden beskattes med en sats lavere end minimumssatsen. Fjernes denne antagelse er provener marginalt større.

¹⁷ Resultatet stemmer godt overens med skatteministeriets skøn på 1-2 mia. kroner, jf. Skatteministeriet (2020).

¹⁸ Det skal noteres, at en effektiv skattesats på 21 pct. kunne betyde, at satsen overstiger Danmarks effektive skattesats. Det ville betyde, at andre lande ville kunne opkræve skat af multinationale selskabers aktivitet i Danmark, medmindre Danmark hævede sin egen effektive skattesats ved at udvide skattebasen eller ved at hæve satsen. Provenu fra en generel hævelse af skatten er ikke medregnet i provenuberegningen.

derimod blive mindre, hvilket alt andet lige stiller den første gruppe selskaber bedre konkurrencemæssigt.

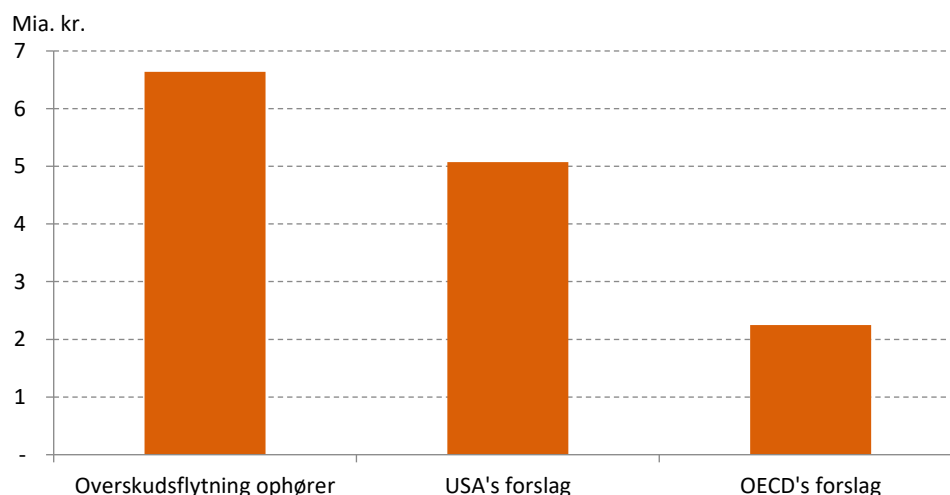
Adfærdsændringer giver provenu på langt sigt

Når selskabers tilskyndelse til at overskudsflytte til skattely falder, vil profitten som i dag bogføres i skattely, formentlig ende i andre lande. Det er ikke nemt at forudsæ hvilke lande, men ikke-skattely-landes indtægter fra den almindelige selskabsskat vil stige. Et godt bud er, at de lande, som i dag mister overskud til skattely, i fremtiden vil beholde den.

Danmark kan vinde 6,5 mia. kr. om året på længere sigt

Ny forskning beregner Danmarks tab af overskud i 2017 til ca. 30 mia. kroner eller godt 6,5 mia. kroner i skatteindtægter jf. Figur 4.¹⁹ Det kan give et præj om den mulige gevinst Danmark kan have ved et opgør med skattely på sigt. Tallet er i den forbindelse dog forbundet med en væsentlig usikkerhed, da selskaber efter reformen stadig kan placere profit via overskudsflytning og ikke nødvendigvis vil lade den blive i Danmark. Incitamentet til at placere overskuddet i skattely vil dog være lavt eller helt væk.

Figur 4 Dansk umiddelbart merprovenu, hvis overskudsflytning ophører, sammenlignet med effekt af USA's og OECD's reformforslag



Anm.: Den potentielle gevinst svarer til Danmarks årlige tab af skatteprovenu til skattely beregnet af Tørsløv, Wier & Zucman (2020). "USA's forslag" og "OECD's forslag" har vi selv beregnet.

Kilde: Tørsløv m.fl. (2020), OECD's Country-by-Country-Reporting database og egne beregninger.

Ikke-skattely øger provenu med reformen

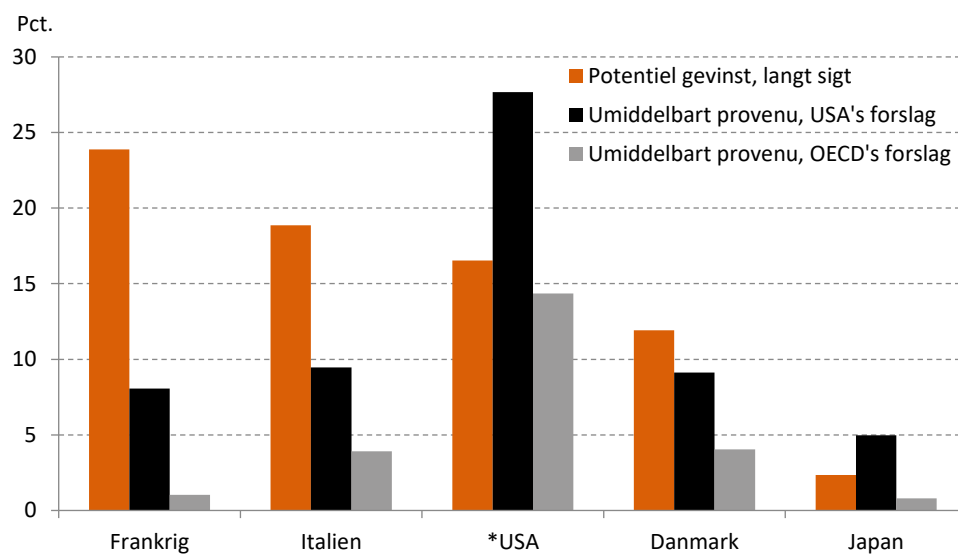
Ser man på resten af verden, har USA et væsentligt større merprovenu end andre lande, jf. Figur 5. Det ligger godt i tråd med pointen om, at amerikanske selskaber i dag er mere aggressive i deres skatteplanlægning end andre selskaber, hvorfor flere af selskaberne bliver ramt af bunden under selskabsskatten. Hvis USA indfører bunden og derved får lov at beskatte det overskud, som amerikanske selskaber overfører til skattely, bliver merprovenuet derfor større end andre landes. For at gøre landene sammenlignelige viser vi provenueffekterne som andel af landenes nuværende skatteprovenu fra selskabsskatten.

Umiddelbart provenu vil efter adfærd tilfalde andre

Amerikanske politikere bør nok være tilbageholdende med at budgettere med de store umiddelbare gevinster som ses i Figur 5, da selskaber som tidligere nævnt må forventes at ændre adfærd. Det vil givetvis allerede ske det første år, reformen har effekt, hvorfor den muligvis aldrig vil indbringe det store umiddelbare merprovenu, som beregningen peger på. En stor del af gevinsten ved en bund under amerikanske selskabers effektive skattesats vil som følge af adfærd i stedet tilfalde resten af verden, hvilket afspejles i de orange søjler.

¹⁹ Resultatet kommer fra appendikstabellerne i Tørsløv m.fl. (2020) og er offentligt tilgængelige på www.missingprofits.world.

Figur 5 Potentiel gevinst ved opgør med overskudsflytning og umiddelbar gevinst ved de to reformer, pct. af nuværende selskabsskatteindtægter i 2016



Anm.: Figuren er baseret på de lande hvor mindst 1000 selskaber indgår i datasættet, og hvor landene ikke selv er skattely.

*Data fra USA er fra 2017, da deres data fra 2016 er ufuldstændigt.

Kilde: OECD's Country-by-Country-Reporting database, IRS og egne beregninger.

Reformen kan løse problemer på kort og langt sigt

En bund under selskabsskatten er en effektiv løsning på problemet med overskudsflytning af flere årsager. For det første er det en skat, som målrettes netop den underbeskattede profit. For det andet kræver reformen ikke, at alle lande er med, før den har effekt. For det tredje er det sandsynligt, at der kan opnås politisk opbakning til at indføre versioner af den i OECD og USA. Det vil være en selvstændig pointe at arbejde henimod, at USA's og OECD's løsninger harmoniseres så meget som muligt, hvilket G7-landene da også meldte ud, at de ville i en fælles pressemeddelelse den 19. februar i år.

5. 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.