



EUROPÆISK SEMESTER TEMABLAD

BEGRÆNSNING AF AGGRESSIV SKATTEPLANLÆGNING

1. INDLEDNING

Aggressiv skatteplanlægning består i, at skatteydere nedbringer deres skattepligt gennem ordninger, som måske nok er lovlige, men strider imod lovgivningens hensigt. Aggressiv skatteplanlægning omfatter udnyttelse af smuthuller i et skattesystem og mismatch mellem skattesystemer. Det kan også føre til dobbelt ikkebeskatning eller dobbeltfradrag.

Det er væsentligt at bekæmpe aggressiv skatteplanlægning for at sikre skatteindtægter til offentlig investering, uddannelse, sundhedspleje og velfærd, for at muliggøre en retfærdig byrdefordeling og bevare skatteydernes skattemoral og endelig for at undgå konkurrencefordrejning mellem virksomheder.

EU har taget flere skridt til at bekæmpe aggressiv skatteplanlægning og har bl.a. vedtaget direktiv om bekæmpelse af skatteundgåelse (ATAD) og ATAD 2, som fastsætter foranstaltninger til bekæmpelse af hybride mismatch¹ i forhold til tredjelande.

For at fremme gennemsigtighed på skatteområdet vedtog Rådet Kommissionens forslag om automatisk udveksling af oplysninger om skatteafgørelser, som begynder i anden

¹ Ved hybride mismatch-arrangementer udnyttes forskelle i skattemæssig behandling af en enhed eller et instrument ifølge lovene i to eller flere jurisdiktioner til at opnå dobbelt ikkebeskatning.

halvdel af 2017. Rådet vedtog også Kommissionens forslag om automatisk udveksling af oplysninger om land for land-rapporter vedrørende multinationale selskaber. Denne automatiske udveksling bliver indledt i 2018. I juni 2017 vedtog Kommissionen et forslag til regler om en obligatorisk forpligtelse for mellemmand til at videregive oplysninger om aggressive skatteplanlægningsordninger. For nylig er en række patentboksordninger² blevet ophævet eller ændret gennem adfærdskodeksen³. En liste over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner uden for EU ventes afsluttet i december 2017. Endelig vil det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag⁴, som Kommissionen relancerede i 2016, være en omfattende løsning på problemet med overførsel af overskud, men det er fortsat under forhandling.

² En patentboks er en særlig skatteordning for indtægter hidrørende fra intellektuel ejendomsret.

³ Adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning blev udformet i 1997 med det formål at opspore skadelige skatteforanstaltninger, som på ubehørig vis påvirker placeringen af erhvervsvirksomhed i Unionen. Kodeksen er ikke et retligt bindende instrument, men det har helt klart politisk kraft. Ved at vedtage denne kodeks har medlemsstaterne forpligtet sig til at afstå fra at indføre nye skadelige skattemæssige foranstaltninger og ændre love eller praksisser, som anses for at være skadelige i forhold til kodeksens principper.

⁴ Det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag (FKSSG) er et fælles sæt regler for beregning af selskabers skattepligtige overskud i EU.

Til trods for disse resultater mister regeringer stadig betydelige indtægter på grund af grænseoverskridende aggressiv skatteplanlægning. Endvidere kræver skatteundgåelsens grænseoverskridende karakter og integrationen af medlemsstaternes økonomier en samordnet tilgang til anvendelse af de eksisterende bestemmelser.

2. SKATTEPOLITISKE UDFORDRINGER FOR MEDLEMSSTATERNE

2.1. Økonomiske følger af aggressiv skatteplanlægning

2.1.1. Tab af skatteindtægter

Skatteundgåelse koster milliarder af euro hvert år. I EU er det anslået, at indtægtstab på grund af overførsel af overskud inden for EU beløber sig til omkring 50-70 mia. EUR⁵. Dette svarer til 17 % af indtægterne fra selskabsskat (i 2013) og 0,4 % af BNP (lavt sat). Regeringer fra lande, hvis beskatningsgrundlag er reduceret, er tvunget til at øge indtægterne fra andre skatter for at undgå at have færre indtægter til vækstfremmende reformer og omfordeling.

Aggressiv skatteplanlægning i ét område har afsmittende virkninger i andre områder. Overskud, som overføres til eller igennem én medlemsstat, betyder tab af beskatningsgrundlag i en anden medlemsstat. For Unionen som helhed er der tale om et klart tab af skatteindtægter, selv om nogle medlemmer isoleret kan opleve øgede skatteindtægter, fordi deres beskatningsgrundlag er oppustet på grund af overførsel af overskud.

2.1.2. Manglende lige vilkår

Aggressiv skatteplanlægning fordrejer de lige vilkår mellem virksomheder, som formår at undgå at betale deres rimelige andel af skatterne, og andre virksomheder, der ikke har adgang til de samme grænseoverskridende muligheder

for skatteplanlægning (**fortrinsvis indenlandske og/eller mindre virksomheder**). Undersøgelser viser, at multinationale selskaber i lande med høje skatter betaler ca. 30 % mindre i skat end sammenlignelige indenlandske virksomheder⁶.

En ny undersøgelse viser, at virksomheder, der benytter sig af aggressiv skatteplanlægning, får en potentielt betydelig nedsættelse i effektiv beskatning til skade for samfundet⁷. Multinationale selskaber, som benytter sig af skatteplanlægning, får en konkurrencemæssig omkostningsfordel, der kan gøre det muligt for dem at vinde markedsandele og hæve adgangsbarriererne til skade for andre virksomheder. Der er beviser for en forbindelse mellem skatteplanlægning og højere bruttoavancer og en øget koncentration i industrien⁸. Dette kan føre til ineffektivt høje forbrugerpriser.

2.1.3. Manglende retfærdighed og indvirkning på skatteyderes moral

Store multinationale selskabers aggressive skatteplanlægning har også en negativ indvirkning på almindelige skatteyderes moral. De, der opfylder deres forpligtelser og betaler deres skatter og afgifter, opfatter aggressiv skatteplanlægning som et brud på den sociale kontrakt. Kendskab til uretfærdig praksis kan tilskynde andre skatteydere til at holde op med at opfylde deres egne skattemæssige forpligtelser. Nylige skandaler har ført til utilfredshed i befolkningen over problemet med skatteundgåelse. Desuden kan tabet af indtægter på grund af aggressiv skatteplanlægning have følger for de sociale udgifter såsom adgang til uddannelse af høj kvalitet, sundhedspleje eller velfærdsydelser og omfordeling. Dette forværrer igen uligheder og kan nære yderligere social utilfredshed.

⁵ Se Dover R., B. Ferrett B., D. Gravino, E. Jones og S. Merler (2015).

⁶ Se Egger, P., W. Eggert og H. Winner (2010).

⁷ Se Center for European Economic Research, ZEW (2016).

⁸ Se OECD (2015), s. 181.

2.2. De vigtigste kanaler for aggressiv skatteplanlægning

Aggressiv skatteplanlægning foregår via tre hovedkanaler: i) **overførsel af gæld**, hvor intern gæld bruges til kunstigt at overføre overskud fra et højskattelands til et lavskattelands, ii) **strategisk placering af intellektuelle ejendomsrettigheder og immaterielle aktiver**, hvor særdeles mobile immaterielle aktiver kunstigt omplaceres til lavskattelands og iii) **(mis)brug af fastsættelse af afregningspriser**, hvor lavskattelands beskatningsgrundlag kunstigt pustes op til skade for beskatningsgrundlaget i højskattelands⁹. Oven i disse hovedstrukturer kan multinationale selskaber udnytte bilaterale skatteaftalebestemmelser til at minimere skatter og omkostninger til tilbageføring af udbytter (treatyshopping).

2.3. De vigtigste indikatorer for aggressiv skatteplanlægning

2.3.1. Retlige indikatorer for aggressiv skatteplanlægning

Indikatorer for aggressiv skatteplanlægning kan udledes af visse skatteregler eller af manglen heraf:

Mangel på bestemmelser til bekæmpelse af misbrug

Dette sæt indikatorer henviser til, at der mangler regler, som sigter mod at bekæmpe skatteundgåelse. **Eksempler på regler til bekæmpelse af misbrug er: regler om begrænsning af rentebetalinger og underkapitalisering og regler om kontrollerede udenlandske selskaber.** Regler om rentebegrænsning og underkapitalisering har til formål at modvirke kunstige gældsordninger, der er udformet til at minimere skatter, og regler om kontrollerede udenlandske selskaber (CFC) sigter mod at hindre overførsel af overskud til et land med lave eller ingen

skatter. Det er værd at bemærke, at direktivet om bekæmpelse af skatteundgåelse, som blev vedtaget af Rådet i juli 2016 med ikrafttræden i 2019, om end med nogle undtagelser, fastsætter regler for begrænsning af rentebetalinger og CFC-regler for alle EU-lande.

Passive indikatorer

Denne række indikatorer omhandler skatteregler, som ikke i sig selv fremmer eller fremkalder en aggressiv skatteplanlægningsstruktur, men som er nødvendige for, at en aggressiv skatteplanlægningsstruktur kan fungere. **Et relevant eksempel ville være kildeskat.** Når der ikke indeholdes kildeskat, er det generelt for at forhindre dobbeltbeskatning. Det kan dog også gøre aggressiv skatteplanlægning nemmere under visse omstændigheder. Det forhold, at der indeholdes kildeskat, forhindrer overførsel af overskud skattefrit til tredjelands og modvirker eller hindrer derfor aggressiv skatteplanlægning, selv om det kan føre til dobbeltbeskatning eller byrdefulde krav at undgå det.

Aktive indikatorer

Nogle skattesystemer kan i sig selv tilskynde til eller lette aggressive skatteplanlægningsstrukturer.

Skatteregler skal vurderes i hvert enkelt tilfælde for at drage en konklusion om deres forbindelse til skatteplanlægningspraksisser. En sådan vurdering kræver en detaljeret analyse af den faktiske udformning og anvendelse af en skatteregel under hensyntagen til, i hvilken grad skattereglerne beskyttes, f.eks. gennem bestemmelser om bekæmpelse af misbrug.

2.3.2. Økonomiske indikatorer for aggressiv skatteplanlægning

Der findes en række økonomiske indikatorer, som kan benyttes til at påvise en aggressiv skatteplanlægningspraksis. F.eks. har lande, som benyttes i aggressive skatteplanlægningsstrukturer, normalt (unormalt) høje finansielle strømme. Det er derfor relevant at se på, om der er en mulig adskillelse mellem finansielle og reelle økonomiske

⁹ Se Ramboll Management Consulting og Corit Advisory (2015) for en bedre forståelse af den måde, hvorpå de multinationale selskaber opbygger deres skatteundgåelsessystemer.

aktiviteter. Indikatorer såsom de samlede udenlandske direkte investeringer¹⁰, udenlandske direkte investeringer, der besiddes af enheder med særligt formål, og specifikke finansielle indkomststrømme, f.eks. udbytte, renter og/eller royalties udtrykt som en andel af BNP, er relevante.

Udenlandske direkte investeringer **afspejler de investeringer, som er foretaget på tværs af grænserne mellem forbundne selskaber**. Mens de udenlandske direkte investeringer ikke som sådan er indikatorer for skatteundgåelse, kan en del af disse investeringer være drevet af skatteundgåelsesmetoder.

Royaltystrømme afspejler placeringen af immaterielle aktiver og aktiver, der er omfattet af intellektuel ejendomsret. Andre relevante indikatorer omfatter indtægter fra selskabsskat som en andel af BNP, anormale importpriser mellem to lande¹¹ og indikatorer for treatyshopping.

Selskabsskatteindtægter som en andel af BNP viser, at nogle lande er i stand til at rejse særdeles høje indtægter fra selskabsskat.

Anormale importpriser mellem to lande gør det muligt at afsløre, om en vare er prissat for højt eller for lavt. Nogle lande har tendens til at importere de samme mellemprodukter til forskellige priser, nogle til en lavere pris, især hvis det er virksomheder i lavskattelände, og nogle til en højere pris, især hvis det er

¹⁰ En udenlandsk direkte investering er den form for international investering, hvor en enhed, der har hjemsted i ét land (den direkte investor), erhverver en varig interesse i et selskab, som har hjemsted i et andet land (det direkte investeringsselskab), bl.a. gennem en special purpose-enhed, dvs. en retlig enhed oprettet til at opfylde snævre, specifikke eller midlertidige formål. En direkte investeringsvirksomhed er en virksomhed, hvor en direkte investor ejer 10 % eller mere af de ordinære aktier eller stemmerettigheder (eller det tilsvarende for et selskab, som ikke er inkorporeret).

¹¹ Den henviser til anomalier i gennemsnitsprisen for produkter, som er genstand for bilaterale handelsstrømme (mellem to lande).

virksomheder i højskattelände. Dette kan tyde på en ukorrekt prisfastsættelse på overførsler og kan være et tegn på udhuling af skattegrundlaget i nogle højskattelände.

Indikatorer for treatyshopping afspejler det forhold, at anvendelse af en kombination af aftaler kan minimere omkostningerne ved tilbageføring af udbytter. I stedet for at investere direkte i et værtsland kanalisere multinationale selskaber investeringen igennem et tredjeland for at udnytte aftalebestemmelser, som ikke findes mellem investeringsværts- og -hjemlandet.

Mens ingen af indikatorerne i sig selv viser en uigendrivelig årsagssammenhæng i retning af aggressiv skatteplanlægning, kan de bruges som en del af et bevismateriale, som afslører, at der findes en aggressiv skatteplanlægningsstruktur.

3. POLITISKE MIDLER TIL AT LØFTE SKATTEPOLITISKE UDFORDRINGER

Medlemsstaterne kan forhindre skattemanipulation ved at styrke de retlige rammer og reformere nationale ordninger, der kan føre til aggressiv skatteplanlægning, men også ved at øge samarbejdet og gennemsigtigheden. Det er også vigtigt at opbygge en kultur, hvor man overholder skattereglerne. Dette afsnit vil fokusere på det første aspekt, dvs. at styrke de retlige rammer og reformere nationale ordninger: ved at gennemføre strenge regler for bekæmpelse af skatteundgåelse, ved at ændre regler, som indirekte kan tilskynde til aggressiv skatteplanlægning, og ved at gøre noget ved nationale ordninger, der gør aggressiv skatteplanlægning lettere.

3.1. Gennemførelse af strenge regler for at forhindre skatteundgåelse

Som forklaret ovenfor har reglerne for bekæmpelse af misbrug det udtrykkelige formål at forhindre aggressive skatteplanlægningsstrukturer. Der er brug for en hurtig gennemførelse af regler for bekæmpelse af misbrug. Selv om der med direktivet om

bekæmpelse af skatteundgåelse (ATAD) vil blive indført fem bestemmelser for misbrugsbekæmpelse i 2019¹², er EU ikke beskyttet mod aggressive skatteplanlægningsmetoder i dag, fordi der i øjeblikket mangler sådanne regler i visse medlemsstater.

regler for begrænsning af rentebetalinger i
ATAD indtil 2024.

3.2. Ændring af regler, der kan misbruges og føre til aggressiv skatteplanlægning

Indeholdelse af kildeskat over for tredjelande kan være et effektivt værktøj til bekæmpelse af aggressiv skatteplanlægning, hvis de gennemføres korrekt. Kildeskat indføres af hver enkelt medlemsstat og for hver type af finansiel strøm (renter, udbytter og royalties).

3.3. Tackling af nationale ordninger, som gør aggressiv skatteplanlægning lettere

Det europæiske semester åbner mulighed for at gøre noget ved en national skattepraksis, som fremmer grænseoverskridende aggressiv skatteplanlægning eller gør det lettere, men som det er vanskeligt at gøre noget ved via de eksisterende værktøjer (såsom direktiver eller adfærdskodekser).

4. SITUATIONEN I FORSKELLIGE LANDE

4.1. Gennemførelse af strenge regler for at forhindre skatteundgåelse

Nedenstående tabel giver et overblik over, hvor der **mangler** to typer af **regler for misbrugsbekæmpelse** i medlemsstaterne: regler om begrænsning af rentebetalinger og om underkapitalisering. ATAD indfører regler for misbrugsbekæmpelse, herunder CFC-regler og regler om begrænsning af rentebetalinger. I tilfælde af regler om begrænsning af rentebetalinger kan medlemsstater, som har nationale regler, der er lige så effektive, udsætte gennemførelsen af bestemmelserne om

¹² Nogle bestemmelser vil blive anvendt på et andet tidspunkt.

Tabel 1: Oversigt over nogle regler om bekæmpelse af skatteundgåelse, som mangler i medlemsstaternes nationale love, 2017

	BE	BG	CY	EE	HR	LU	MT	NL	RO	SI	AT	CZ	IE	LV	LT	PL	SK	DE	EL	FI	HU	PT	FR	IT	SE	UK	DK	ES
Regler om rentebegrænsning eller underkapitalisering	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Regler om kontrollerede udenlandske selskaber	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Kilde: Ramboll Management Consulting og Corit Advisory (2015).

4.2. Ændring af regler, der kan misbruges og føre til aggressiv skatteplanlægning

Nogle medlemsstater indeholder ikke kildeskat over for tredjelande, der kunne beskytte deres

skattesystem mod aggressive skatteplanlægningsmetoder for rente-, udbytte- og/eller royaltystrømme. Andre medlemsstater har dog gjort dette allerede.

Tabel 2: Indeholdelse af kildeskat i EU-medlemsstater over for tredjelande, 2017

	HU	MT	CY	EE	LU	NL	IE	SK	UK	AT	DE	FI	SE	BE	BG	CZ	DK	EL	ES	FR	HR	IT	LT	LV	PL	PT	RO	SI
Royalties	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Renter	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Udbytter	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Kilde: ZEW (2016), med opdateringer baseret på nationale reformer.

Noter:

1) Ovennævnte tabel fokuserer på de indenlandske kildeskattesatser, dvs. de satser, som er anført i national selskabsskattelovgivning. Den afspejler derfor ikke de kildeskattesatser, der er anført i dobbeltbeskatningsaftaler.

2) Et kryds betyder, at medlemsstaten ikke anvender kildeskat (over 0 %).

4.3. Tackling af nationale ordninger, som gør aggressiv skatteplanlægning lettere

Nogle medlemsstater har truffet foranstaltninger til at justere deres patentboksordninger i overensstemmelse med aktion 5 under G20's BEPS-projekt¹³ (Base Erosion and Profit Shifting) som godkendt i adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning.

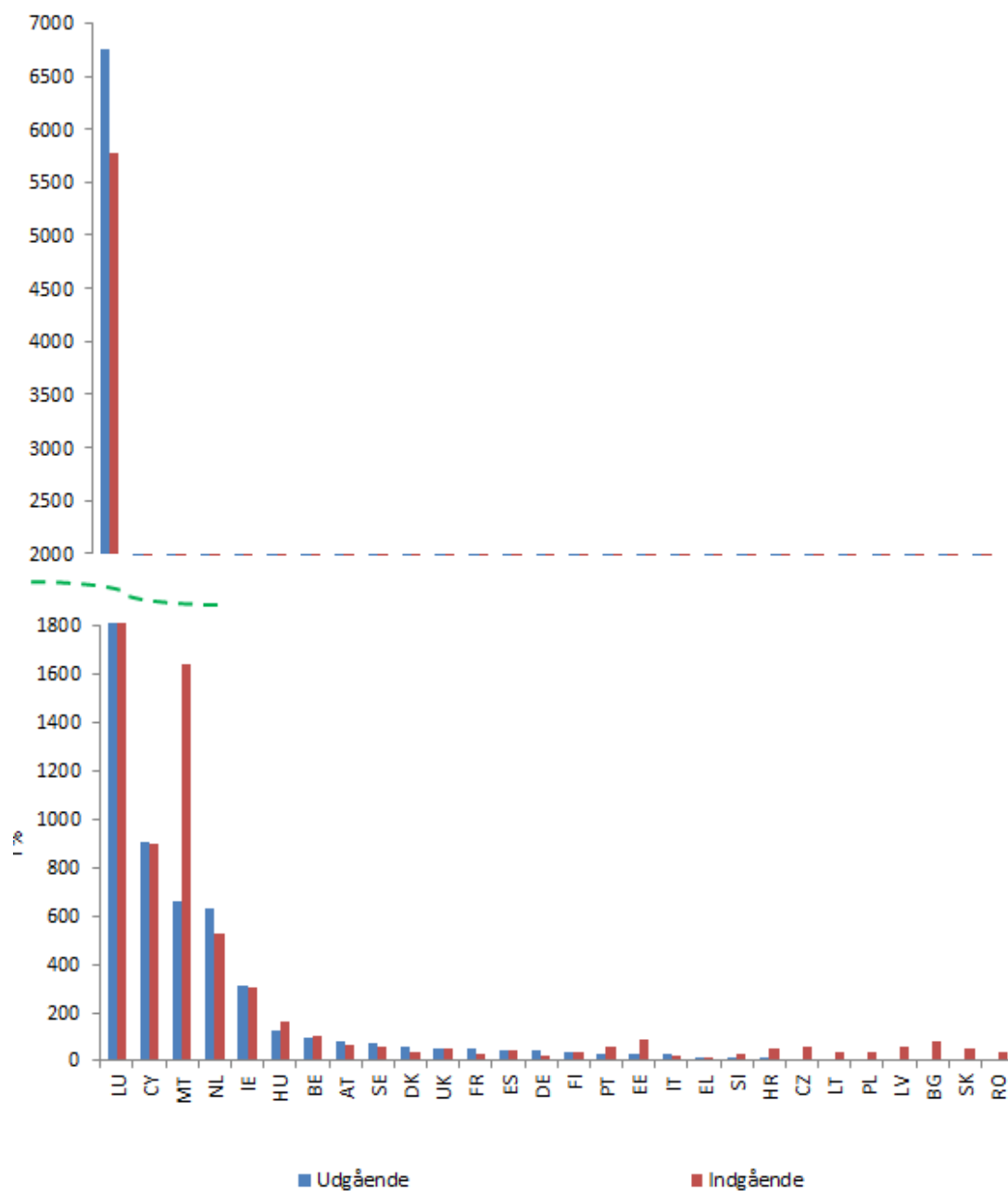
Nogle nationale ordninger mangler stadig at blive revideret for at forebygge multinationale selskabers udnyttelse af aggressiv skatteplanlægning. Den tidligere omtalte Ramboll-undersøgelse fra 2015 afdækker en række af sådanne regler og deres udbredelse i medlemsstaterne. Skattereglerne skal dog vurderes i hvert enkelt tilfælde for at drage en konklusion om deres forbindelse til aggressive planlægningsmetoder.

4.4. Oversigt over de seneste økonomiske indikatorer for aggressiv skatteplanlægning

Her følger de seneste data for de vigtigste økonomiske indikatorer.

¹³ Projektet Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), som ledes af G20/OECD, fastlægger en række aktioner til imødegåelse af skatteplanlægningsstrategier, der udnytter huller og mismatch i skatteregler til kunstigt at overføre overskud til steder med lav eller ingen skat, hvor der kun er lidt eller ingen økonomisk aktivitet.

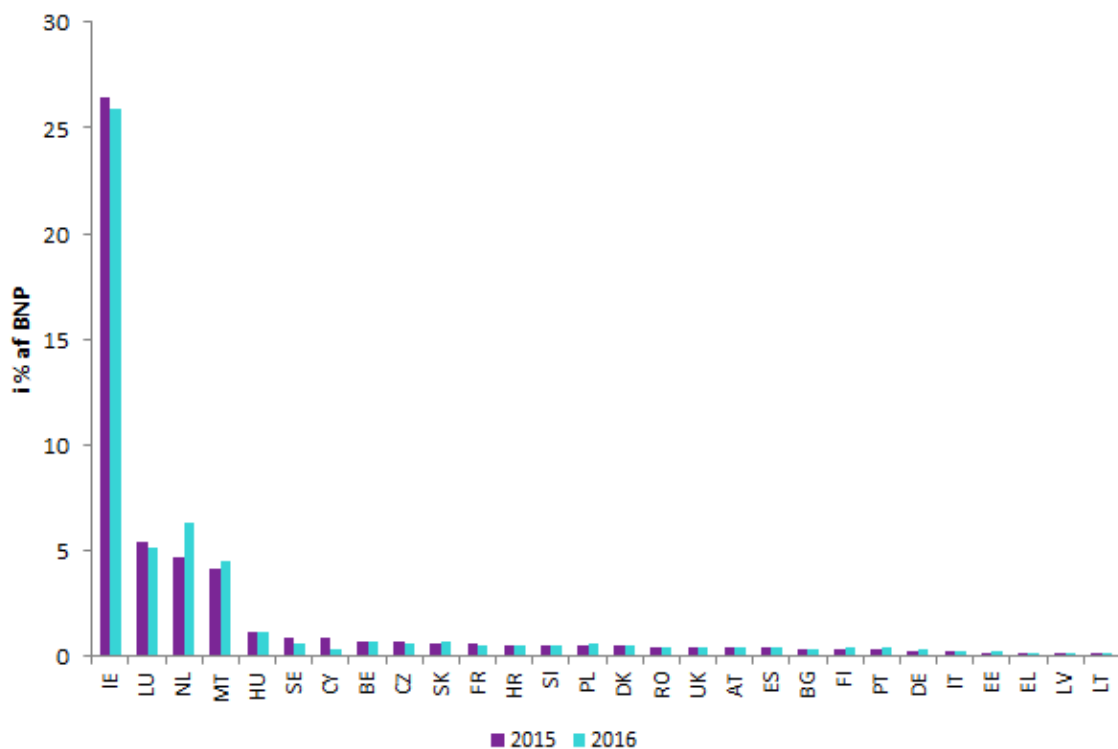
Figur 1: Udenlandske direkte investeringer som en andel af BNP, 2015



Kilde: Europa-Kommissionen (kommende), Eurostat.

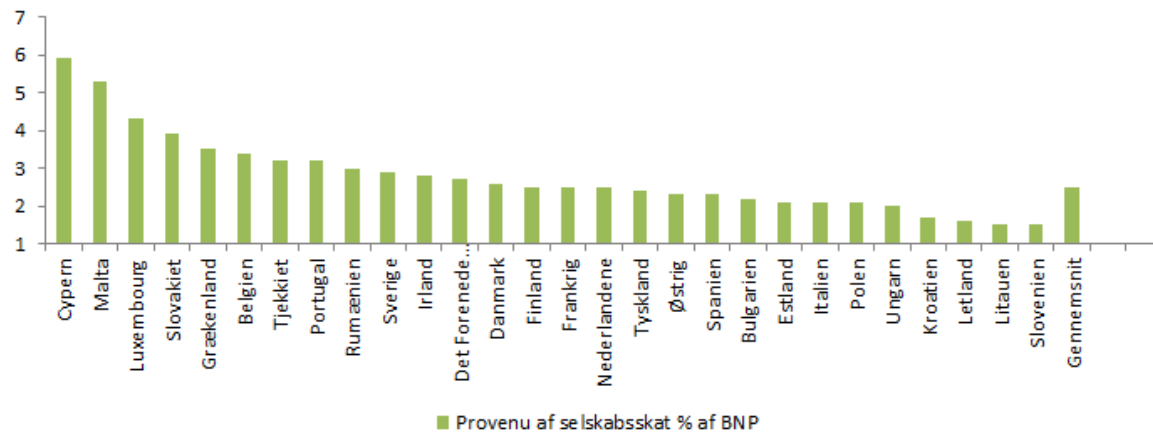
Noter: 1) Indgående udenlandske direkte investeringer eller direkte investeringer i den rapporterende økonomi henviser til udlændinges investering i virksomheder med hjemsted i den rapporterende økonomi. Udgående udenlandske direkte investeringer eller direkte investeringer i udlandet tegner sig for hjemmehørende enheders investering i forbundne virksomheder i udlandet. 2) Beholdningen af udenlandske direkte investeringer (eller positioner) viser værdien af investeringen ved periodens afslutning.

Figur 2: Gebyrer betalt (debet) for anvendelse af aktiver, der er omfattet af intellektuel ejendomsret (IP), som en andel af BNP



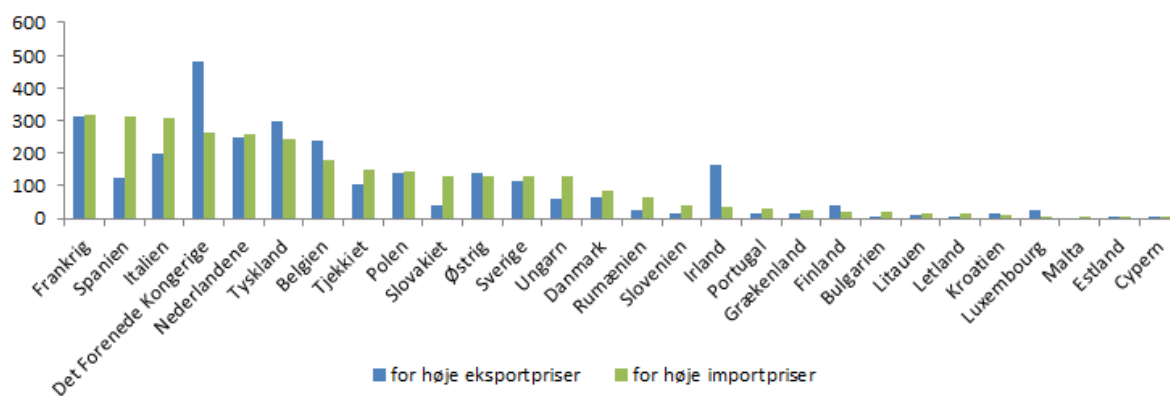
Kilde: Europa-Kommissionen (kommende), Eurostat.

Figur 3: Selskabsskat som en andel af BNP, 2015



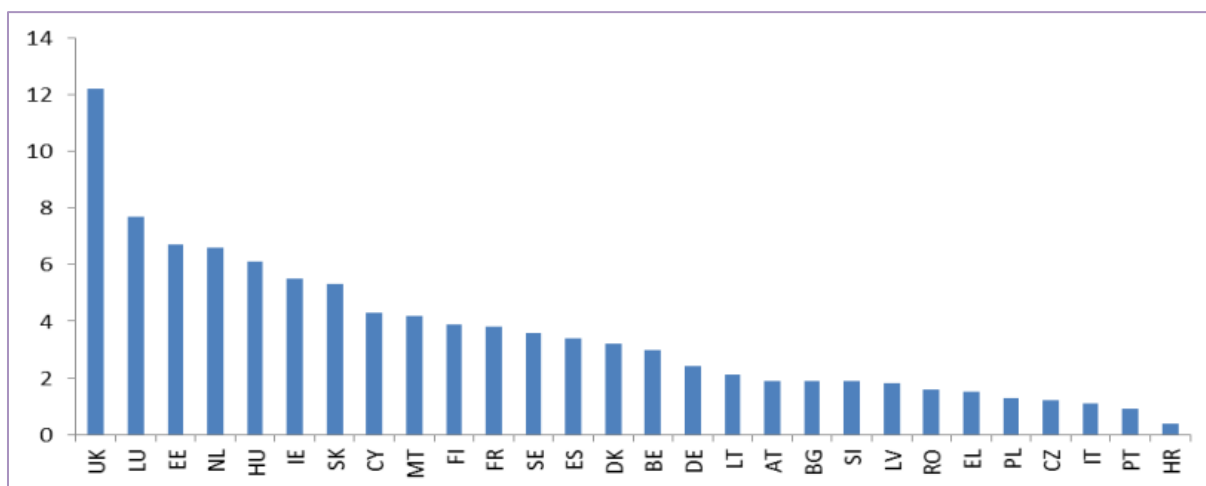
Kilde: Europa-Kommissionen (2017).

Figur 4: Anormale bilaterale priser 2015



Kilde: IHS (kommende).

Figur 5: Treatyshoppings tiltrækningskraft: centralitetsindeks



Kilde: van't Riet og Lejour (2017), IHS (kommende).

Noter: Centralitetsindeks henviser til den BNP-vægtede procentdel af optimale skattetilbageførselsruter, der omfatter det respektive land.

5. NYTTIGE KILDER

- Dover R., B. Ferrett B., D. Gravino, E. Jones og S. Merler (2015), "Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union", undersøgelse for Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, 2015.
- Egger, P., W. Eggert og H. Winner (2010), "Saving Taxes through Foreign Plant Ownership", *Journal of International Economics*, 81: 99-108.
- Europa-Kommissionen (kommende), "Tax policies in the European Union: 2017 Survey".
- Europa-Kommissionen (2017), "Taxation Trends in the European Union: 2017", Edition Luxembourg.
- IHS (kommende), Aggressive tax planning indicators.
- OECD (2015), "Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015 Final Report", OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.
- Ramboll Management Consulting og Corit Advisory (2015), "Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators", Taxation Paper No 61.
- van't Riet og Lejour (2017), "Optimal Tax Routing: Network Analysis of FDI diversion", CPB Discussion Paper 349.
- ZEW, Centre For European Economic Research (2016), "The Impact of Tax Planning on Forward-Looking Effective Tax Rates", Taxation Papers No 64.
- Pakke om skatteundgåelse
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/index_en.htm
- Fælles konsolideret selskabsskattegrundlag (CCCTB)
https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/corporate-tax-reform-package_en_en

Dato: 20.11.2017