

CEPOS NOTAT:

# REDEGØRELSE OM BENYTTELSE AF SKATTELY I FORBINDELSE MED AGGRESSIV SKATTEPLANLÆGNING

22-06-2021

AF PETER LOFT

KONTAKTPERSON: ANALYSECHEF OTTO BRØNS-PETERSEN (20 92 84 40)

## Indledning

Med jævne mellemrum opstår der offentlig debat om danske virksomheders benyttelse af skattely til at reducere deres skattebyrde. Anledningen har enten været større lækager fra udlandet, som har påvist en udstrakt brug af skattely – eksempelvis de såkaldte Panama Papers eller Luxleaks-sagen – eller rygter om eller påvisning af, at konkrete danske virksomheder har benyttet selskabskonstruktioner, i hvilke der indgår koncernforbundne selskaber i skattely. Senest har en klausul i de støtteregele, der er udformet i konsekvens af coronaepidemien, hvorefter selskaber, der benytter sig af skattely, som udgangspunkt skulle være afskåret fra at få del i støttemidlerne, afstedkommet kritik af navngivne virksomheder, som kunne sættes i forbindelse med koncernforbundne selskaber i skattely, og som til trods herfor havde modtaget støtte.

Debatten bærer imidlertid præg af, at der ikke er nogen klar definition af, hvad der menes med skattely, og hvornår brugen af skattely er uacceptabel, i hvilken henseende det også spiller ind, at der hersker en betydelig grad af ukendskab til, hvordan selskaber i skattely benyttes, og således hvilken betydning benyttelsen heraf har for den skattebetaling, der finder sted i Danmark.

Hertil kommer, at det af naturlige årsager ikke er muligt at opgøre, hvor store beløb som på grund af en ikke acceptabel benyttelse af skattely ikke kommer til beskatning i det egentlige hjemland, hvilket i øvrigt ofte ikke er et entydigt begreb, jf. nedenfor. Benyttelse af skattely er særlig relevant for multinationale koncerner, der bl.a. er kendetegnet ved ganske betydelige koncerninterne pengestrømme, som potentielt kan flyttes fra et selskab i et højskatteland til skattely. Kombinationen af store potentielle skattebesparelsesmuligheder uden mulighed for en præcis estimering af størrelsen heraf medvirker til at gøre diskussionen om skattely ophedet og til tider mindre faktisk baseret.

Formålet med denne redegørelse er at søge at give en nærmere beskrivelse af, hvad der forstås ved skattely og ved benyttelsen heraf til aggressiv skatteplanlægning. Redegørelsen indeholder til illustration af problematikken nogle typeeksempler på benyttelsen af skattely samt en nærmere beskrivelsen af de – ret talrige – forsøg, der nationalt og internationalt har været gjort for at dæmme op for aggressiv skattetænkning ved hjælp af skattely. På dette grundlag og med inddragelse af konkrete cases gives der en vurdering af grundlaget for den fremsatte kritik ud fra en skatteretlig/provenumæssig vurdering.

Ofte vil tilstedeværelsen af et koncernforbundet selskab<sup>1</sup> mv. i et skattely blot være et element i en samlet plan for nedbringelse af skattebetalingen, idet der i den samlede plan også indgår indkomstoverflytning mellem de enkelte selskaber i koncernen, kunstige transaktioner eller flytning af aktiver og passiver. Tilsvarende vil den blotte tilstedeværelse i et skattelyland ikke nødvendigvis være udtryk for skatteplanlægning. Redegørelsen omhandler derfor også metoder til aggressiv skatteplanlægning, som ikke direkte er knyttet til anvendelsen af et skattely.

Redegørelsen fokuserer på danske forhold. For lande uden en udviklet skatteadministration udgør benyttelsen af skattely et særligt problem, idet de værn, der efterhånden er opbygget imod aggressiv skatteplanlægning gennem brug af skattely, ikke fungerer, medmindre der er et effektivt skattevæsen til at kontrollere og håndhæve disse regler. Når det i den offentlige debat ofte nævnes, at meget betydelige beløb unddrages beskatning gennem brug af skattely, er det således i højere grad disse lande, der rammes, mens provenutabet i Danmark formentlig er beskedent.

### **Systematik**

Redegørelsen indeholder indledningsvis en generel beskrivelse af selskabsbeskatningen og principperne bag denne. Dernæst gives en beskrivelse af de typiske skattely. Herefter gives en overordnet beskrivelse af de traditionelle metoder til at nedbringe skatten gennem benyttelse af skattely; efterfulgt af en beskrivelse af de metoder og konkrete initiativer, som af myndighederne er taget i anvendelse for at hindre eller begrænse brugen af skatteminimering ved hjælp af skattely. Redegørelsen indeholder desuden en kortfattet gennemgang af et antal nyere cases, primært hvor selskaber er blevet kritiseret offentligt for at benytte sig af skattely. Endelig afsluttes med en vurdering af skattelydebatten på baggrund af de gennemgåede cases og ud fra en skatteretlig og provenumæssig vurdering.

### **Karakteristika ved selskabsbeskatning.**

Skattelovgivningen er bygget op om beskatning af personer og med udgangspunkt i de forhold, der gælder for personligt skattepligtige. Det vil især sige, at skattelovgivningen bygger på et skatteevneprincip, hvor skattebyrden søges tilpasset den enkelte skattepligtiges økonomiske evne til at kunne svare skatten. Stort set alle lande beskatter også selskaber ved hjælp af en tilpasning af personbeskatningsreglerne til de særlige forhold, der er gældende for selskaber.

Et selskab har som sådan ikke en skatteevne og et nødvendigt forbrug, som skatteevnen skal tilpasses. Der er dermed heller ikke nogen sammenhæng mellem et selskabs størrelse, antal ansatte og dets kapitalgrundlag mv. på den ene side, og selskabets skattebetaling på den anden side.

Selskaber vil desuden ofte – i modsætning til flertallet af personligt skattepligtige – have indkomster fra flere lande, hvorfor de ofte vil være beskatningsmæssigt relevante i flere lande, enten fordi det driver virksomhed i flere lande, eller fordi det ejer datterselskaber i andre lande. På samme måde vil det ofte ikke være muligt at relatere en indtægt til et bestemt sted og dermed et enkelt land. Indtægten kan fx være frugten af udnyttelsen en immateriel rettighed, der hører til ét land, mens produktionen og forbruget ligger i andre lande. Mens det således som regel er ret enkelt at afgøre, hvor en persons skattepligtige indkomst hidrører fra, hvor moms skal erlægges, hvor en bil skal beskattes, eller hvor en fast ejendom udløser beskatning, er det vanskeligere at allokere en selskabsindkomst til et bestemt land. Dobbeltbeskatningsaftaler mellem landene indeholder sindrige regler til at afgøre, hvem der har beskatningsretten, men fra en umiddelbar vurdering kan det være vanskeligt med sikkerhed at sige, hvor den skatteudløsende begivenhed finder sted, og dermed hvor skatten mest naturligt hører hjemme. Det, som i én relation kan fremstå som uønskelig skattetænkning, er derfor ikke nødvendigvis uretmæssigt ud fra en samlet bedømmelse. Eksempelvis oppebærer Danmark store skatteindtægter fra selskaber hjemmehørende her i landet, hvis aktivitet og salg stort set kun finder sted i andre lande. Modsat er der også mange eksempler på selskaber med stor aktivitet her i landet, som primært beskattes i et andet land.

Dobbeltbeskatningsaftaler mellem de enkelte lande fastlægger som netop berørt, hvilket land der har beskatningsretten til en given indkomst. Hvis en indkomst også herefter skal beskattes i begge involverede lande, fastlægger overenskomsten, hvilket land der skal lempe beskatningen for at eliminere eller begrænse dobbeltbeskatningen. Dobbeltbeskatningsaftaler bygger normalt på skabeloner udarbejdet af enten FN eller OECD, og følger således nogenlunde faste normer, hvor der som udgangspunkt lægges vægt på, hvilket land der vil have lettest ved at udnytte beskatningsretten. Den internationale retsorden, der efterhånden er skabt ved hjælp af dobbeltbeskatningsaftalerne, kan næppe ændres af et enkelt land. Hertil kommer, at det, hvis det var muligt, næppe vil være ønskeligt at forandre denne retsorden, der er resultatet af årelange vurderinger af, hvilke løsninger der fører til de bedste og som regel også mest retfærdige resultater.

Hvor beskatningen hos en person er endelig, vil en selskabsindkomst som regel før eller siden tilflyde kapitalejeren, der som udgangspunkt ligeledes er skattepligtig af afkastet fra selskabet. Herved opstår en økonomisk dobbeltbeskatning, som lovgivningen i en række situationer søger at reducere eller fjerne. Men derudover forekommer der en del tilfælde, hvor en resterende dobbeltbeskatning eller blot den endelige beskatning søges elimineret ved brug af metoder, der spænder fra acceptable over uacceptable til direkte strafbare.

Som erhvervsdrivende virksomheder er selskabers indkomster følsomme overfor konjunkturer og andre udefra kommende omstændigheder. Hertil kommer, at selskaber ofte har et stort kapitalapparat, som der kan foretages skattemæssige afskrivninger på, ligesom investeringer og ekspansion også påvirker det skattepligtige overskud. Derfor er selskabers indkomster ofte meget svingende, således at store overskud efterfølges af underskud eller omvendt. Enkelte års ringe eller udeblevne skattebetalinger er derfor ikke nødvendigvis udtryk for, at selskabet har nedbragt skattebyrden ved hjælp af uacceptable skattetækningsmetoder.

Alt i alt betyder disse forhold, at der ikke altid er en normalsituation, som en given skattekonstruktion kan holdes op imod med henblik på at afklare, om der er tale om utilbørlig skattetækning eller blot almindelig – acceptabel – skatteplanlægning.

### **Selskabsbeskatningen i hovedtræk**

Aktieselskaber beskattes i Danmark med 22 pct. Procentsatsen er løbende blevet sat ned de seneste mange år. Årsagen hertil er at finde i den internationale skattekonkurrence. De enkelte lande har løbende sat selskabsskatteprocenten ned for at tiltrække sig internationalt orienterede selskaber. Dette har fået andre lande til at følge efter med selskabsskatte reduktioner for at beholde de selskaber, der allerede er placeret dér. Disse selskabsskattenedsættelser er – i hvert fald i Danmark – til en vis grad blevet finansieret ved, at skattebasen, som er det skattepligtige grundlag, selskabsskatten udskrives på, samtidig er blevet udvidet. Eksempelvis blev det senere omtalte indgreb mod kapitalfonde fra 2007 direkte kædet sammen med den simultant gennemførte selskabsskatte reduktion på 3 pct. point.

I modsætning til aktieselskaber og anpartsselskaber er kommanditselskaber, interessentskaber og lignende konstruktioner ikke selvstændige skattesubjekter efter dansk ret. Dette indebærer, at der i skattemæssig henseende helt bortses fra selskabskonstruktionen, således at det er de enkelte deltagere heri, der beskattes direkte. Den indtjening, som kommanditselskabet måtte opnå, beskattes således direkte hos indskyderen og ikke i selskabet. I modsætning hertil står aktionæren i et aktieselskab, som ikke er skattepligtig af selskabets overskud, men som beskattes af udlodninger fra selskabet i form af udbytter eller fortjenester ved salg af aktier. Derved opstår den tidligere omtalte dobbeltbeskatning af indkomst i aktieselskaber, idet udlodningerne jo hidrører fra den allerede beskattede selskabsindkomst. Denne økonomiske dobbeltbeskatning er lovgivningsmæssigt elimineret eller reduceret på forskellig vis. Almindelige danske personaktionærer beskattes med 27 pct. af udbytte og aktieavancer på samlet op til 55.300 kr.

i 2020, og med 42 pct. af aktieindkomsten herudover. Betragtningen bag denne særlige – i forhold til lønindkomst – lavere beskatning var, at den samlede selskabs- og aktieindkomstskat skal svare til beskatningen af anden indkomst. En udlodning under progressionsgrænsen beskattes først med 22 pct. i selskabet og derefter med 27 pct. at det resterende beløb, hvilket svarer til en samlet beskatning på ca. 43 pct. Aktieindkomst over progressionsgrænsen beskattes samlet med ca. 55,5 pct. Dobbeltbeskatningsproblemet er altså løst – eller reduceret - ved hjælp af særlige skattesatser for aktieindkomst, således at den samlede skat nogenlunde modsvare skatten af anden indkomst. Betragtningen er i dag specielt relevant for hovedaktionærer, der kan vælge mellem at lade sig aflønne med løn eller overskud, mens aktieindkomstbeskatningen for andre aktionærer snarere skal sammenholdes med beskatningen af anden kapitalindkomst.

For selskaber er kædebeskatningen<sup>2</sup> løst ved, at udbytte fra et (datter)selskab, hvori udbyttemodtageren ejer mindst 10 pct., er helt skattefrit i moderselskabet. Udbytte fra selskaber, hvori ejerandelen er under 10 pct., er skattepligtig. Skattefritagelsen for datterselskabsudbytter sikrer, at beskatningen er den samme, uanset om der foreligger en koncern, hvor produktionen er placeret i et datterselskab, eller om produktionen er placeret i selve selskabet. Skattefritagelsen gælder såvel for rent danske koncerner, som for koncerner indenfor EU. Danske moderselskaber er således ikke skattepligtige af udbytte fra datterselskaber i andre EU-lande, lige så vel som udbytte fra danske datterselskaber til selskaber i andre EU-lande heller ikke beskattes dér. Ligeledes gælder, at skatten af udbytte til et moderselskab er nedsat eller helt ophævet, hvis Danmark har indgået en dobbeltbeskatningsoverenskomst med det land, hvor det koncernforbundne selskab er beliggende.

Danske selskaber er som nævnt skattepligtige af udbytte fra udlandet, medmindre udbytte stammer fra et EU-land eller fra et land, med hvilket Danmark har en dobbeltbeskatningsaftale. Men også udenlandske selskaber, som oppebærer udbytte fra danske selskaber, er skattepligtige i Danmark af dette udbytte, og det danske datterselskab har pligt til at indeholde udbytteskatten. Også her gælder dog de to undtagelser, at moderselskaber i et andet EU-land eller i et land, men hvilket Danmark har en dobbeltbeskatningsaftale, ikke eller kun i reduceret grad er skattepligtig af udbyttet.

Det følger således af de almindeligt gældende regler, at skatten af udbytte, der betales mellem et dansk selskab og et udenlandsk koncernforbundet selskab, er 0 indenfor EU, og 0 eller nedsat, såfremt selskabet er beliggende i et land, som Danmark har en dobbeltbeskatningsoverenskomst med. Det er også en følge af de almindeligt gældende regler, at fx kommanditselskaber, der ejer et aktieselskab, ikke beskattes af afkastet herfra, idet beskatningen finder sted dels i aktieselskabet, dels hos kommanditisterne, dvs. ejerne af kommanditselskabet.

### Hvad er et skattely

Betegnelsen skattely bruges som regel om et land eller et område, som har ingen eller en i international sammenhæng lav skat, og som ikke udveksler oplysninger med andre landes skattevæsenere. Skattelyet kan også bestå i særlige regelsæt i et land gældende for udenlandske selskaber, hvor indkomsten ikke opgøres på normal vis, eller hvor skatteprocenten er særlig lav i forhold til det almindeligt gældende skattesystem.

OECD har oplistet fire kriterier for, at et land kan anses for et skattely:

- Landet har ingen eller lav skat på relevant indkomst
- Landet afviser eller gør det besværligt at udveksle oplysninger om selskaber og personer til andre landes skatte- og retsvæsenere
- Landet har ingen eller mangelfulde regler om regnskabspligt og om registrering af ejere af formuer og selskaber

- De tilstedeværende selskaber har ingen substantiel aktivitet, men udgøres af skuffeselskaber og holdingselskaber, hvis egentlige formål er at reducere skatten.

På denne baggrund har EU udarbejdet sortlister over skattely eller observationslister over potentielle skattely. Et sortlistet land risikerer økonomiske sanktioner, men selve sortlistningen betyder ikke fx, at transaktioner med selskaber i det pågældende land frakendes skattemæssig relevans. Listerne har primært karakter af en politisk manifestation, og det er bl.a. værd at bemærke, at ingen EU-lande befinder sig på EU's sorte liste, uanset at især en række oversøiske territorier under EU-lande ofte optræder som skattely.

*Listen over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner* justeres løbende og indeholder aktuelt følgende lande: Amerikansk Samoa, Caymanøerne, Fiji, Guam, Oman, Palau, Panama, Samoa, Trinidad og Tobago, De Amerikanske Jomfruøer, Vanuatu og Seychellerne.

Uanset om et land eller et område befinder sig på en sort liste eller ej, er det først, når tilstedeværelsen i dette land eller område benyttes til aggressiv skatteplanlægning, at der normalt opstår problemer. At en virksomhed driver substantiel virksomhed i et land, der i øvrigt er at anse for et skattely, vil normalt ikke være at anse for en kritisabel udnyttelse af et skattely.

Skattely kan benyttes til enten at skjule indkomst og formue eller til at konvertere højt beskattet indkomst til lavt eller 0-beskattet indkomst.

Princippet om aftalefrihed gælder også på skatteområdet, hvilket betyder, at selve den omstændighed, at den skattepligtige vælger eller konstruerer en løsning, som fører til en reduktion af skatten, ikke i sig selv kan give anledning til en skattemæssig korrektion eller kritik. Det siger sig selv, at der ikke er tale om kritisabel skattemæssig adfærd, hvis en skatteyder benytter sig af en i lovgivningen forudsat facilitet, som kan føre til en lavere beskatning end det umiddelbare udgangspunkt; fx hvis skatten reduceres som følge af en fradragsberettiget pensionsindbetaling. Men også i andre situationer kan aftalefriheden benyttes til at opnå en gunstig skattemæssig stilling fx gennem udnyttelse af en mangel i lovgivningen eller et samspil mellem forskellige love, som kan føre til en lavere beskatning. I disse tilfælde vil skattereglerne blive brugt på en måde, som ikke stemmer overens med intentionerne bag lovgivningen. Om en sådan disposition skal opretholdes eller tilsidesættes afhænger af, om der er hjemmel til at frakende dispositionen skattemæssig relevans.

Internationalt tales om *tax avoidance* som udtryk for en disposition, der, uanset at den fører til en konkret lavere beskatning end normalsituationen, accepteres som lovlig og som dermed lægges til grund for skatteberegningen; og *tax evasion* som udtryk for en disposition, der anses for ulovlig og dermed ikke lægges til grund ved skatteansættelsen.

Traditionelt benyttes begrebet *skatteudnyttelse* som samlet betegnelse for lovlige eller ulovlige dispositioner, hvorved skatten reduceres. Skatteudnyttelse kan foreligge i tre former:

- **Skattesvig**, hvorved forstås opnåelse af en skattefordel ved at afgive forkerte eller mangelfulde oplysninger af relevans for beskatningen. Dispositioner, der er udtryk for skattesvig, tilsidesættes skattemæssigt samtidig med at de er straffelagte. I forhold til skattely vil skattesvig ofte bestå i, at indtægter og formuer placeres i lande, der ikke beskatter eller kun lavt beskatter den pågældende type indkomst eller formue, samtidig med at landet ikke udveksler oplysninger med andre landes skattevæsen. Herved bryder den skattepligtige såvel sin oplysningspligt overfor det hjemlige skattevæsen, som de materielle skatteregler om indkomstopgørelsen.
- **Skatteunddragelse**, hvorved forstås opnåelse af en skattefordel gennem en disposition, der fremstår som en illoyal udnyttelse af de materielle skatteregler. I relation til skattely



kan skatteunddragelse fx forekomme ved, at indtægter uretmæssigt gennem forskellige former for indkomstoverførsel flyttes til skattelyet og beskattes der. Denne form for skatteudnyttelse benævnes også aggressiv skatteplanlægning. Reaktionen på denne type transaktioner vil normalt være skattemyndighedernes korrektion af skatteansættelsen, men der vil ikke blive tale om straf som i de tilfælde, hvor indtægter er blevet skjult.

- Skattetænkning, hvorved forstås opnåelse af en skattefordel gennem acceptabel udnyttelse af de materielle skatteregler. Grænsen mellem skatteunddragelse og skattetænkning er glidende og ofte vanskelig at drage, men samtidige afgørende for, om en disposition skal opretholdes efter sit indhold eller tilsidesættes. Man kan ikke kræve, at et selskab afstår fra at vælge den løsning af flere mulige, der afføder den laveste beskatning. På den anden side vil dispositioner, der gennemføres for at udløse skattefordele, der ikke er forudsat eller tilsigtet med lovgivningen, kunne afvises, særligt når dispositionen fremstår konstrueret; som resultat af et interessesammenfald og som værende uden forretningsmæssig begrundelse.

Udnyttelse af skattely til ulovlig skatteunddragelse/aggressiv skatteplanlægning betjener sig af to forhold: Enten af afvigelserne i de enkelte landes skatteniveauer, eller af strukturforskelle mellem de forskellige skattesystemer; dvs. forskelle der indebærer, at den samme indtægt eller udgift behandles forskelligt og ukoordineret i de respektive lande. Ved at foretage dispositioner, der flytter indkomst fra et land til et andet, opnås det sidste lands lavere skatteprocent. Skatteudnyttelsen kan også bestå i at skabe grænseoverskridende dispositioner, der har til formål at udnytte, at en disposition, der skattemæssigt bedømmes på en måde i det ene land, bedømmes på en anden måde i det andet land. Dette kan føre til, at dispositionen ikke udløser beskatning i nogle af de to lande; at der gives fradrag for samme udgift i begge lande, eller at der gives fradrag i det ene land, uden at en modsvarende indtægt medregnes i det andet land. Herudover kan skattely som tidligere nævnt benyttes til skattesvig, idet indtægter og formue skjules for det hjemlige skattevæsen.

Skattely findes både i form af egentlige lande, der agerer som skjulested for indkomst, som rettelig skulle beskattes i andre lande, eller i form af særlige konstruktioner, som tilbydes enkeltstående – som regel store multinationale – virksomheder. Panama Papers var et eksempel på, hvordan man fra et enkelt land kunne oprette selskaber i en række skattely, som tjente som skjulested for indkomster fra højskattelande. LuxLeaks var derimod et eksempel på, at Luxemborg tilbød enkeltstående selskaber konkrete vilkår for beskatningen, der gjorde det muligt at overføre skattepligtig indkomst fra andre lande til lav beskatning i Luxemborg.

I løbet af 1990-erne etableredes med EU's accept en række særlige, afgrænsede områder indenfor et medlemsland, der var kendetegnet ved, dels at skatten i dette område var substantielt lavere end landets generelle skatteprocent; dels ved at lokale borgere var afskåret fra at indgå transaktioner med virksomheder i disse områder. På denne måde kunne hjemlandet på den ene side sikre sig nye indtægtskilder fra selskaber, der etablerede sig under de gunstige forhold, og på den anden side gardere sig imod, at skatteprovenuet fra egne borgere blev formindsket, mens man tiltrak skatteprovenu fra andre (EU)lande. De mest kendte områder var Dublin Docks i Irland og Madeira i Portugal. Ved hjælp af besværlige og langvarige forhandlinger i EU er disse ordninger om skadelig skattekonkurrence sidenhen blevet afviklet, og i dag anses denne såkaldt skadelige skattekonkurrence for at være i strid med EU's statsstøtteregele. Til gengæld har især Irland konverteret særordningerne til en generelt lav selskabsskattesats. En generelt lav skattesats anses modsat særordningerne for almindelig og acceptabel skattekonkurrence.

Egentlige skattely vil som regel være relativt lette at lokalisere. De er identificeret som lande med lave skatteprocenter og som ikke-samarbejdsvillige med hensyn til udveksling af skatteoplysninger. Men herudover forekommer der lande, som i praksis kan benyttes som skattely på grund af ikke nødvendigvis skattebegrundede regler om bankhemmelighed. Endelig findes der lande, som i kraft af især en række dobbeltbeskatningsaftaler kan tjene som gennemstrømningslande, idet indkomst formidles via disse lande til de egentlige skattely. Det, som i praksis giver anledning til uenighed mellem skatteadministrationen og selskaber med aktiviteter i skattely er at afklare, om der er tale om skatteunddragelse eller om lovlig skattetænkning.

Problemet i forhold til skattesvig består normalt ikke i at afklare og identificere, om der i et kendt forhold foreligger strafbar svig, men derimod i at få kendskab til forholdet. Dette er et problem af efterforskningsmæssig karakter, som ikke vil blive behandlet yderligere her.

### **Typetilfælde**

Af forståelsesmæssige hensyn beskrives her nogle forenklede eksempler på skatteudnyttelse ved hjælp af skattely. Der ses i det følgende bort fra de lovgivningsmæssige foranstaltninger, som netop er opstillet med henblik på at imødegå de beskrevne typetilfælde af transaktioner. I det følgende afsnit gennemgås hovedparten af disse foranstaltninger.

#### Indkomstoverførsel

Den simpleste form for skatteunddragelse består i vilkårlig overflytning af indtægter og udgifter mellem koncernforbundne selskaber. Hvis fx produktionen i en koncern er beliggende i et højskattelands, kan denne sælges via et koncernforbundet selskab i et lavskattelands til den endelige aftager. Hvis prisfastsættelsen internt i koncernen er således, at der betales en underpris af salgsselskabet til produktionsselskabet, vil førstnævnte selskab opnå et overnaturligt overskud, mens sidstnævnte vil få formindsket eller elimineret sit overskud. Koncernen har dermed opnået, at indtjeningen er flyttet fra et højskattelands til et lavskattelands.

Tilsvarende kan et selskab være forpligtet til at betale et søsterselskab i et lavskattelands en høj royaltyafgift for udnyttelse af et varemærke eller patent. Herved vil koncernens overskud blive flyttet til lavskattelands. Også andre udgifter kan flyttes, således at disse placeres i højskattelands med henblik på nedbringelse af skatten her.

Visse indtægter er lette at flytte, fx finansielle indtægter. Dette forhold kan i princippet udnyttes af en koncern ved, at der etableres en finansiell enhed i et lavskattelands, som udlåner til koncernforbundne selskabers investeringer og drift. Renteindtægterne i koncernen placeres hermed i lavskattelands, mens søsterselskaberne i højskattelands belastes med renteudgifter, der reducerer deres skattebetaling. Jo højere gældsætning, selskabet i højskattelands belastes med, jo lavere bliver beskatningen.

Et selskab i et højskattelands kan erhverve et datterselskab i udlandet for midler, der lånes enten eksternt eller internt i koncernen. Mens afkastet fra datterselskabet vil være skattefrit, jf. de tidligere omtalte regler om skattefrihed for datterselskabsudbytte, vil renteudgiften belaste selskabet i højskattelands og dermed skattebetalingen her.

Ved sambeskatning forstås, at overskud og underskud i forskellige koncernforbundne selskaber kan benyttes til udligning af den samlede skattebyrde. Hvis en koncern selv kan afgøre, om den ønsker at sambeskatte alle eller kun nogle af koncernselskaberne, vil den kunne spekulere i at holde overskudsgivende datterselskaber i lavskattelands ude af sambeskatning, men til gengæld inddrage underskudsgivende selskaber – særligt i lavskattelands – under sambeskatningen. Herved opnås, at et underskud med ringe skatteværdi i lavskattelands kan bruges til at nedbringe et overskud i højskattelands.

### Kunstige arrangementer

Fælles for de omtalte typemodeller er, at der ved flytning af indtægter og udgifter intent i en koncern flyttes beskatning fra højskattelande til lavskattelande. I nogle tilfælde søges det samme opnået ved at lave konstruerede enkeltstående transaktioner mellem forskellige dele af en koncern, hvorved man opnår en ikke tilsigtet skattefordel, som ikke kunne være opnået ved den naturlige direkte fremgangsmåde. Et eksempel herpå er den nedenfor omtalte treaty shopping, hvor beskatning af udbytte undgås ved kunstigt at indskyde et selskab mellem aktieselskabet og aktionærerne, hvor det indskudte selskabs hjemland har en dobbeltbeskatningsaftale med både selskabets hjemland og aktionærlandet, hvorimod selskabets hjemland ingen aftale har med aktionærlandet. Herved opnås en lempelse af beskatningen, som ikke kunne været opnået, hvis udbyttet var udloddet direkte mellem selskab og aktionær.

### Hybride mismatch

Det forhold, at de enkelte landes skatteregler ikke er ensartede, kan også benyttes til at opnå samlede skattemæssige fordele igennem indbyrdes transaktioner i en koncern, idet man opnår, at en indtægt hverken beskattes i det ene eller det andet selskab; at en udgift kan fradrages i begge selskaber, eller at der skabes en udgift i det ene selskab, som ikke modsvares af en indtægt i det andet selskab. Der er således ikke nødvendigvis forskelle i beskatningsniveau, der udnyttes, men forskelle i de materielle beskatningsregler. Dette forhold benævnes hybride mismatch, fordi de involverede selskaber eller transaktioner er sammensatte og derfor er underkastet varierende skattemæssig behandling.

Hvis det land, hvori et datterselskab er beliggende, giver fradrag for udbytteudlodninger, vil den til udlodningerne svarende indkomst blive dobbelt ikke-beskattet, idet moderselskabet som tidligere nævnt er skattefri af datterselskabsudbytte.

Hvis en indtægt efter ét lands skatteregler allokeres til en filial, og efter et andet lands skatteregler skal henføres til hovedsædet, kan der opstå en situation, hvor ingen af landene beskatter indtægten, idet landet, hvor hovedsædet er beliggende, opfatter indtægten som hidrørende fra filialen, mens filiallandet betragter indkomsten som relateret til hovedsædet.

Hvis et land skattemæssigt betragter långivere som ejere af et aktiv, mens et andet land – som Danmark – lægger vægt på det civile retlige ejerbegreb, vil man kunne opnå, at der kan afskrives på et aktiv både i det selskab, som ejer aktivet, og i det selskab, som har finansieret købet gennem et udlån. Hermed opnås dobbelt fradrag på grund af regler i de respektive regelsæt, der strukturelt er forskellige.

Som tidligere omtalt anser Danmark ikke kommanditselskaber for at være selvstændige skatte-subjekter, idet det er investorerne heri, der beskattes. Hvis imidlertid et andet land anser et kommanditselskab for et selvstændigt skattesubjekt, vil man i princippet kunne frembringe en situation, hvor Danmark som det land, hvor kommanditselskabet er hjemmehørende, afstår fra at beskatte renteafkast fra et lån til et datterselskab, idet man efter dansk ret beskatter renteindtægten hos investorerne, mens det land, hvor investorerne er hjemmehørende, anser kommanditselskabet for skattepligtigt, og derfor heller ikke beskatter afkastet. I denne situation har koncernen opnået fradragsret i datterselskabet, mens hverken moderselskabet eller indskyderne heri vil blive beskattet af den korresponderende indtægt.

### Exit uden beskatning

Uden særlige regler herom ville koncerner kunne mindske beskatningen ved at flytte aktiver fra et højskattelands til et lavskattelands. Sælges aktiver til en udenforstående tredjemand, er gevinsten på aktiverne skattepligtig indkomst. Ved koncernintern overflytning realiseres aktiverne ikke, hvorfor der efter almindelige regler ikke er noget at beskatte. Ligeledes kan skattepligten i princippet undgås, ved at selskabet skifter status, således at dets fulde skattepligt ophører, idet selskabet bliver hjemmehørende i udlandet. Imidlertid betyder udflytningen, at den oparbejdede



skattepligtige fortjeneste ikke vil komme til beskatning i hjemlandet, hvis der ikke gjaldt særlige exitbeskatningsregler.

#### Treaty shopping

Som tidligere omtalt er udbytte fra datterselskaber skattefrit, såfremt datterselskabet er beliggende i EU. Dette følger af EU's Moder/datterselskabsdirektiv. Hvis datterselskabet er beliggende i et land, med hvilket Danmark har indgået en dobbeltbeskatningsoverenskomst, vil udbyttet tilsvarende være skattefrit eller i hvert fald lempet. Det samme gælder udgående udbytte fra et dansk selskab: Er modtageren et andet EU-selskab, kan udbyttet ikke beskattes i Danmark, og er der indgået en dobbeltbeskatningsaftale med det pågældende land, vil den danske kildeskat på udbyttet være lempet eller nedsat til 0.

Skatteudnyttelse kan derfor finde sted ved at indskyde et selskab beliggende i EU eller i et dobbeltbeskatningsoverenskomstland mellem det udbyttebetalende og det udbyttedragende selskab, i de situationer, hvor direkte udlodning ville udløse beskatning. Et dansk selskab, hvis moderselskab er beliggende i et skattelyland, som Danmark ingen dobbeltbeskatningsaftale har med, kan undgå at skulle indeholde udbytteskat, såfremt der indskydes et selskab i et andet EU-land, med hvilket moderselskabslandet har en dobbeltbeskatningsaftale. Herved omgår selskabet selve det værn mod benyttelse af skattely, som kildeskatten på udbytter hertil skulle udgøre.

I dette tilfælde er det ikke transaktioner mellem koncernforbundne selskaber eller forskelle i de materielle skatteregler, der udløser den lavere skat, men derimod en ændret koncernstruktur, der udnytter forskelle i de enkelte landes dobbeltbeskatningsoverenskomster.

#### Franchise

Det er omtalt, at en koncern principielt kan flytte indkomst internt ved fx at lade salgsselskaber betale royalty til et koncernforbundet selskab beliggende i et lavskatteland. En beslægtet, men dog grundlæggende anderledes problemstilling foreligger i franchiseforhold, hvor en lokal, selvstændig virksomhed betaler for at kunne udnytte et andet selskabs patent, varemærke, navn, logo mv. Udadtil fremstår franchisetager og franchisegiver ofte som en og samme koncern; men realiteten er som regel, at der ingen koncernmæssig sammenhæng er mellem de to parter. Den lokale aktørs ofte relativt lave indtjening er en følge af den økonomiske belastning, som royaltybetalingen udgør, hvilket forhold ofte sammenblandes med spørgsmålet om, hvor royaltyindtægterne rettelig bør beskattes - hvis rettighedsindehaveren har placeret rettigheden i et lavskatteland. Dette spørgsmål er imidlertid udelukkende et anliggende, der vedrører franchisegiver. I relation til franchisetager vil der således i disse tilfælde sjældent være tale om skatteudnyttelse.

#### Kombinationer

Skatteunddragelsen vil normalt udnytte en kombination af de beskrevne metoder til at opnå en ikke tilsigtet skattebesparelse. Transaktioner mellem de koncernforbundne selskaber kan flytte indkomsten derhen, hvor den skattemæssigt er bedst placeret. Hertil betjener man sig af forskelle i beskatningsniveau og forskelle i materielle regler. Når selskabsindkomsten således er minimeret, udnyttes forskelle i de enkelte landes dobbeltbeskatningsoverenskomster til at kanalisere udbytte skattefrit eller med stærkt reduceret skat til skattely, der heller ikke beskatter udbytte, og hvor den manglende oplysningspligt kan tjene til at sikre, at udbyttedragers hjemland forbliver i uvidenhed om denne indkomst.

I den samlede plan kan både indgå lande, der uanset deres lavere skattesatser eller atypiske regler næppe kan betegnes som skattely, og egentlige skattely. I forhold til den samlede forståelse og bedømmelse af dispositionerne er det nødvendigt at fokusere på alle elementer og ikke kun på den del, der direkte relaterer sig til skattelyet.

Dette forhold indebærer imidlertid også, at selvom et dansk selskab indgår i en koncern, hvori der også indgår et selskab i et skattely, er det langt fra givet, at Danmark mister provenu herved. Nedenfor er særligt omtalt kapitalfonde, som ofte vil være beliggende i skattelylande. I den offentlige debat fremhæves det ofte, at Danmark herved mister skatteprovener. Det fremgår nedenfor, at samme skattemæssige behandling ville kunne opnås, såfremt kapitalfonden var beliggende i Danmark, samt at de udenlandske investorer i kapitalfonde ingen dansk beskatning unddrager sig.

### **Indsatsen mod skatteunddragelse og brug af skattely.**

Både på nationalt niveau og i EU-regi er der taget talrige initiativer til bekæmpelse af skatteunddragelse, herunder den unddragelse, der finder sted gennem ved brug af skattely. Fra midten af 1990-erne og frem er der i Danmark vedtaget flere lovændringer, der alle har til formål at eliminere eller dog begrænse adgangen til at foretage skattebegrundede dispositioner, der involverer flere landes skattesystemer.

I 2013 indledte OECD efter opfordring fra G20-landene et fælles projekt med henblik på at udarbejde et oplæg, der skulle forhindre multinationale koncerner i systematisk at udnytte forskellene i landenes skattesystemer til at minimere deres skattebetaling. Projektet kaldtes BEPS (Base Erosion and Profit Shifting). Første del af projektet blev afsluttet i oktober 2015 med offentliggørelsen af rapporter om 15 handlingspunkter, der hver især adresserer de mest skadelige problemstillinger med henblik på at fremme en mere retfærdig og korrekt fordeling af skatteindtægterne. Målet med projektet er således at skabe større ensartethed i de enkelte landes skattelovgivning og dermed begrænse virkningerne af de skadelige skattearrangementer.

EU fulgte op med et direktiv i 2016, der vedrører regler til bekæmpelse af metoder til skatteundgåelse, der direkte indvirker på det indre markeds funktion. Direktivet bygger på BEPS-konklusionerne tillige med nogle yderligere initiativer til imødegåelse af skatteundgåelse. Reglerne i direktivet er obligatoriske for EU-landene. Der er dog tale om et rammedirektiv, som indrømmer landene en vis frihed med hensyn til, hvordan de ønsker at implementere reglerne, således at de stemmer overens med den nationale lovgivning. Direktivet indfører derfor en minimumsstandard, der giver landene mulighed for at indføre eller opretholde regler, der går videre end direktivets.

I Danmark er reglerne lovfæstet i december 2019. Desuden er der fremsat lovforslag om implementering af en række yderligere bestemmelser, der har deres udgangspunkt i BEPS-projektet og i EU's skatteundgåelsesdirektiv.

Nedenfor refereres de væsentligste værnsregler i dansk ret.

#### Indkomstkorrektion

En række regler, der skal værne imod skatteunddragelse, fungerer på den måde, at der i henhold til de pågældende bestemmelser sker en korrektion af den indkomst, som gennem særlige koncerninterne transaktioner søges nedbragt eller flyttet til et andet land med lavere beskatning.

#### Transfer pricing

Helt tilbage fra den første selskabsskattelov har der eksisteret regler, som skal forhindre koncerner igennem koncerninterne transaktioner at flytte beskatning fra et land til et andet. Reglerne går i princippet ud på, at der skal anvendes de samme priser internt i koncernen, som ville være anvendt overfor en uafhængig tredjepart. I 1998 blev disse regler skærpet med transfer pricing-lovpakken, som indeholdt nye regler om dokumentationspligten for, at selskaberne havde anvendt armslængdeprisfastsættelse i interne, grænseoverskridende transaktioner. Virksomhederne skal således kunne fremlægge dokumentation for, at de internt anvendte priser svarer til de priser, der anvendes overfor en uafhængig tredjepart. Denne dokumentationspligt

er løbende blevet øget. Hvis virksomheden ikke fremlægger rettidig og fyldestgørende dokumentation, kan den straffes, og skattemyndighederne har adgang til at ansætte den del af den skattepligtige indkomst, der vedrører de interne transaktioner, skønsmæssigt.

Der er i dag fælles EU-retlige bestemmelser om dokumentationens indhold, idet denne for det første skal indeholde et overblik over den multinationale koncerns transfer pricing praksis i global økonomisk, juridisk, finansiel og skattemæssig sammenhæng. Koncernen skal således beskrive sin globale virksomhed og den politik, der ligger til grund for dens interne prisfastsættelse. For det andet skal dokumentationen indeholde en landespecifik dokumentation, der indeholder detaljerede informationer om hver enkelt koncerninterne transaktion, som de enkelte dele af koncernen har indgået med hinanden. Endelig er der for store koncerner indført en land-for-land-dokumentation, som består i en rapportering om den multinationale koncerns fordeling land for land af indkomst og betalte skatter samt andre indikatorer for, hvor den økonomiske aktivitet foregår indenfor koncernen. Med disse land-for-land-rapporteringer vil skattemyndighederne modtage information til at vurdere særlige transfer pricing-ricisi, hvilket bl.a. gør det lettere for myndighederne at afklare, om en koncern har flyttet indkomst til lande, hvor de indkomstska-bende aktiviteter ikke foregår.

Både fra skattemyndighedernes og fra virksomhedernes side anvendes meget store ressourcer på dette område, og råderummet for manipulation er formentlig temmelig begrænset. Det er dog værd at bemærke, at fastsættelse af armslængdepriser er særdeles kompliceret og ikke altid fører til et entydigt resultat, hvorfor der er mange tvister herom. Komplexiteten bliver ikke mindre af, at transfer pricing-sager involverer flere landes myndigheder, idet en forhøjelse i et land bør modsvares af en skattnedsættelse i et andet land. Selvom skatteadministrationerne har adgang til at korrigere den aftalte koncerninterne afregningspris, er det ikke det samme som, at den korrekte pris altid rammes. Særligt i forbindelse med immaterielle rettigheder – fx brands, patenter, varemærker, services og konsulenttydelser m.m. – vil det i praksis ofte være uhyre vanskeligt at afgøre, hvad der er den korrekte pris.

Sager om transfer pricing fremstilles ofte som forsøg på uretmæssigt at reducere skattebelastningen. Det er dog værd at bemærke, at de fleste sager drejer sig om at fastsætte, *hvad* der er den korrekte afregningspris, at denne ikke entydigt lader sig fastsætte, men er afhængig af et vanskeligt skøn, samt at mange sager reelt er opstået som en konflikt - ikke mellem skatteyder og skattevæsen, men – mellem to landes skattemyndigheder.

### CFC-regler

Danmark indførte i 1995 såkaldte CFC-regler (Controlled Foreign Companies), som har til formål at forhindre, at mobil indkomst flyttes til lavskattelande. Mens TP-reglerne således forhindrer overflytning af indkomst ved hjælp af kunstige interne afregningspriser, forhindrer CFC-reglerne, at indkomsten i højskattelandet reduceres gennem fx rentebetaling på lån til et koncernforbundet selskab i et lavskatteland. TP-reglerne sikrer, at renten skal være på armslængdevilkår, men selvom denne betingelse er opfyldt, vil det – uden CFC-regler – være muligt at flytte indkomst til lavskattelandet i form af sædvanlige rentebetaling til selskabet i dette land.

CFC-reglerne gælder for alle finansielle aktiviteter. Med kapitalens fri bevægelighed har koncerner mulighed for at flytte og samle de finansielle aktiviteter i et lavskatteland. Tilsvarende ville det være muligt at placere andre mobile indkomster, som fx afkast af immaterielle aktiver som patenter og varemærker i lavskattelande, mens udviklingsomkostningerne hertil placeres i højskattelande.

CFC-reglerne betyder, at moderselskabet i højskattelandet bliver beskattet af indkomsten i datterselskabet, når dette overvejende har mobil indkomst, dvs. indkomst der er let at flytte til udlandet.

Som en udløber af BEPS og EU's skatteundgåelsesdirektiv er de danske regler i øjeblikket under forandring, idet Folketinget i folketingsåret 2019/20 behandlede et forslag, der dels opret holder det hidtidige nationale beskyttelsesniveau, dels implementerer fælles EU-regler om CFC-beskatning. Gennemføres disse ændringer, der i øjeblikket er udskudt på grund af corona-situationen, vil det indebære en yderligere udbygning af det værn, som CFC-reglerne udgør mod skatteudnyttelse; men det fremgår også af behovet for skærpede regler, at der formentlig altid vil vise sig nye muligheder for udnyttelse af reglerne. De foreslåede ændringer af CFC-beskatningen indgik oprindeligt i det samlede lovforslag om implementering af skatteundgåelsesdirektivet, men blev udskilt i et selvstændigt forslag, idet der skønnedes at være behov for yderligere bearbejdning af forslaget.

#### Regler om tynd kapitalisering

Danmark indførte i 1998 regler om tynd kapitalisering. Ved tynd kapitalisering forstås, at et selskab finansieres af koncernforbundne selskaber med gæld i et større omfang i forhold til egenkapitalen, end det ville have været muligt i et frit marked, hvor uafhængige parter handler med hinanden. Ved at belaste datterselskaber med høj gæld til koncernforbundne selskaber reduceres skatten i datterselskabet på grund af store renteudgifter. Reglerne om tynd kapitalisering går derfor ud på, at fradragsretten på koncernintern gæld begrænses, hvis gælden i forhold til selskabets egenkapital er unormalt høj.

Som nævnt omfatter reglerne om tynd kapitalisering kun koncernintern gæld, hvorfor det fortsat var muligt at reducere skattebelastningen ved hjælp af ekstern gæld.

#### Kapitalfondsindgrebet

Ved en lovændring i 2007 blev reglerne om tynd kapitalisering suppleret med to rentefradragsbegrænsningsregler, der ikke blot omfatter koncerninterne renteudgifter mv., men tillige renteudgifter og kurstab til uafhængige långivere.

Kapitalfondsindgrebet, der som tidligere omtalt også indebar en generel nedsættelse af selskabsskatteprocenten, indeholdt for det første en renteloftsbestemmelse, der sætter et maksimum for de finansieringsudgifter i form af renter og kurstab, som kan fradrages ved opgørelsen af selskabets skattepligtige indkomst. Baggrunden for denne regel var en række eksempler på kapitalfondes opkøb af velpolstrede danske selskaber. Efterfølgende trak kapitalfondene store beløb ud som udbytte, samtidig med at selskaberne optog høj gæld. Den opsparede kapital havde hidtil skabt et dansk skattepligtigt afkast, som nu blev erstattet af fradragsberettigede renteudgifter, der yderligere nedbragte den i forvejen reducerede skattepligtige indkomst i det opkøbte selskab. For at forhindre dette indførtes der en regel om, at rentefradraget højst kan udgøre et beløb, der svarer til standardforrentningen af den skattemæssige værdi af driftsaktiverne. Reglen, der kun omfatter selskaber med finansieringsomkostninger over 21,3 mio. kr., betyder således, at kun gæld, der størrelsesmæssigt kan relateres til driftsaktiverne, kan fradrages, mens overskydende renteudgifter anses for selskabets drift uvedkommende og beskæres derfor. Grænsen er politisk fastsat for at friholde mindre selskaber for begrænsningen. Der resterer således i et begrænset omfang en mulighed for at flytte overskud.

For det andet indeholdt kapitalfondsindgrebet en såkaldt EBIT-regel. Med EBIT forstås selskabets indkomst før renter og skat. Bestemmelsen går ud på, at selskabets indkomst før nettofinansieringsudgifter (EBIT-indkomsten) højst kan nedsættes med 80 pct. som følge nettofinansieringsudgifterne. Formålet med bestemmelsen er bl.a. at forhindre, at danske selskaber for lånte midler opkøber fx selskaber i udlandet, og herved reducerer den danske beskatning med de store renteudgifter, som ikke modsvares af indtægter fra de opkøbte selskaber, idet afkastet heraf kun beskattes i deres hjemlande. Denne regel gælder i lighed med renteloftet kun for renteudgifter udover en vis størrelse, og begrænsningen medfører ikke tab af

rentefradragsretten, men en udskydelse. Renteudgiften kan således fradrages i senere år, hvor der er plads under 80-pcts. begrænsningen. Med reglen ønsker man således at sikre, at der er et rimeligt forhold mellem renteudgifterne og den skattepligtige indkomst. Renteudgifterne kan nedbringe skatten indtil et vist niveau; herefter udskydes fradragsretten, til der igen er plads under dette niveau.

Skatteundgåelsesdirektivet indeholder også minimumsregler om rentefradragsbegrænsning. Ved den i december 2018 gennemførte implementering af direktivet er de hidtidige regler om tynd kapitalisering og om et renteloft opretholdt, mens EBIT-reglen er blevet skærpet på en række punkter.

#### Obligatorisk sambeskatning

Reglerne om sambeskatning af koncernforbundne selskaber blev skærpet i 2005. Efter de nu gældende regler gælder der obligatorisk sambeskatning for rent nationale koncerner. Muligheden for at holde enkelte selskaber uden for sambeskatningen eksisterer således ikke længere. For internationale koncerner er sambeskatning valgfrit, men vælges sambeskatning, skal den omfatte alle af koncernen omfattede selskaber, hvilket således udelukker udeholdelse af enkelte selskaber i fx lavskattelande.

#### Hybride mismatch

Loven om implementering af skatteomgåelsesdirektivet indeholder også en række justeringer til de allerede i dansk ret eksisterende regler, der skal beskytte mod udnyttelse af såkaldte hybride mismatch. Formålet med disse bestemmelser er som tidligere nævnt at regulere, hvordan et regelsammenstød mellem to landes regelsæt skal afklares, således at der ikke opnås utilsigtede virkninger i form af, at den samme indtægt undgår beskatning i begge involverede lande; at den samme udgift kan fradrages i begge involverede lande, eller at en udgift kan fradrages i det ene land, uden at den tilsvarende indtægt beskattes i det andet. Groft sagt gik de hidtidige danske regler ud på, at den danske beskatning tilpassede sig den udenlandske. Hvis fx et beløb var fradragsberettiget i udlandet, ophævedes en ellers normalt gældende skattefritagelse for tilsvarende indkomster i Danmark – for på denne måde at sikre, at der ikke fandt dobbelt ikke-beskatning sted. De fælles EU-retlige regler går i højere grad ud på at skabe en fordeling af beskatningen til sikring af, at der sker beskatning ét sted.

#### Exitbeskatning

Skatteomgåelsesdirektivet indfører regler om beskatning af selskaber, der ved selskabsinterne overførsler overfører aktiver ud af det pågældende land, selvom aktiverne ikke sælges eller realiseres på anden vis. Reglerne, der i alt væsentligt svarer til de regler, der allerede var gældende i dansk ret, sikrer, at det land, hvorfra aktivet udflyttes, får mulighed at oppebære den allerede oparbejdede skattepligtige fortjeneste, som ville være realiseret, hvis aktivet var blevet solgt, mens det var underkastet dansk beskatning. Udflytningen kan både finde sted, ved at selskabet overfører aktivet til et andet koncernforbundet selskab, eller ved at selskabet flytter sit skattemæssige hjemsted til et andet land. Det er muligt at få henstand i en årrække med betaling af exitkatten.

Disse regelsæt løser ikke det generelle værdiansættelsesmæssige problem, der opstår, når det skal afgøres, hvad værdien af det udflyttede aktiv på udflytningstidspunktet er værd. Dette problem gør sig særligt gældende, når udflytningen fx vedrører et patent eller varemærke, som er under udvikling eller som ikke er fuldt udnyttet på udflytningstidspunktet. Den forventede fremtidige udnyttelse af fx et patent har betydning for den aktuelle værdi på udflytningstidspunktet, og formentlig vil der ofte være divergens mellem selskabets og skattemyndighedernes angivne forventninger hertil. Skatteomgåelsesdirektivet giver ingen anvisning på, efter hvilke principper værdiansættelsen skal finde sted, såfremt der ikke er objektivt konstaterbare markedspriser at



henholde sig til. Det kan hænge sammen med, at værdiansættelse uden observerbare priser udgør et betydeligt både teoretisk og praktisk problem, som gennemsyrrer skatteretten.

#### Begrænsninger i overskudsdisponeringen

Fælles for de hidtil omtalte regler, der tjener til at beskytte imod skatteunddragelse, er, at de alle korrigerer den skattemæssige behandling af dispositioner, som søger at flytte indkomst fra et selskab i et land til et selskab i et andet land, ved hjælp korrektioner i selskabernes indkomstopgørelse. Fra lovgivningsmagts side er der indført regler, der regulerer indkomstopgørelsen i forhold til det, som selskaberne tilsigtede med henblik på at nedbringe skatten i højskattelandet eller med henblik på at blive beskattet i det land, som i relation til den givne disposition har de mest hensigtsmæssige regler. Beskyttelsen består således i, at der indtræder nogle begrænsninger i forbindelse med opgørelse af selskabsindkomsten, således at de koncerninterne dispositioner ikke får det påtænkte eller de fulde påtænkte skattemæssige følger.

Heroverfor står en anden type af regler, der tilsvarende tjener til at beskytte mod skatteunddragelse ved at sikre, at beskatningen finder sted i det rette land, men hvor mekanismen til at beskytte er, at dispositionen helt frakendes skattemæssig relevans. Hvor den første type af regler regulerer selskabernes indkomstopgørelse, vil den anden type typisk regulere selskabernes anvendelse af det overskud, der er opgjort efter den første type regler.

#### Omgåelsesklausuler

I dansk ret har man ikke tidligere haft lovfæstede regler om en generel omgåelsesklausul. Det eksisterer en domstolsskabt praksis, hvorefter kunstige dispositioner i et vist omfang afvises, men i modsætning til en del andre lande har Danmark ingen egentlig omgåelsesbestemmelse haft.

I 2015 indførtes foranlediget af fælles EU-regler specifikke omgåelsesklausuler i nogle allerede eksisterende EU-direktiver, hvorefter fx reglen om skattefrihed for datterselskabsudbytte ikke er gældende i tilfælde af misbrug. Klausulen fastslår, at der er tale om omgåelse, hvis et eller flere ikke-reelle arrangementer, hvor hovedformålet eller et af hovedformålene er at opnå en skattefordel, virker imod direktivets indhold eller formål. Disse omgåelsesklausuler blev en del af gældende dansk ret i 2015, ved hvilken lejlighed der også blev indført en særlig omgåelsesklausul, der udelukker misbrug ved anvendelse af de dobbeltbeskatningsoverenskomster, som Danmark har indgået.

Ved skatteundgåelsesdirektivet og dette direktivs inkorporering i dansk ret er der nu til erstatning for de specifikke direktivomgåelsesklausuler indført en generel omgåelsesklausul. Rækkevidden af denne svarer til de tidligere gældende specifikke klausuler, men gælder altså i relation til al selskabsbeskatning og ikke kun i relation til udnyttelse af direktiverne. Den særlige klausul i forhold til misbrug af dobbeltbeskatningsoverenskomsterne eksisterer fortsat, og har i øvrigt store lighedspunkter med den generelle klausul.

Efter den generelle bestemmelse skal skattepligtige selskaber mv. ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst og skattetilsvaret se bort fra arrangementer eller serier af arrangementer, der ikke er reelle, under hensyntagen til alle relevante faktiske forhold og omstændigheder. Et arrangement kan omfatte flere trin eller dele. Arrangementer er ikke reelle, hvis de er tilrettelagt med det hovedformål eller som et af flere hovedformål at opnå en skattefordel, som virker mod formålet og hensigten med skatteretten. Arrangementer eller serier af arrangementer betragtes dog kun som ikke-reelle, i det omfang de ikke er tilrettelagt af velbegrundede kommercielle årsager, der afspejler den økonomiske virkelighed.

Spørgsmålet om omgåelse og misbrug har også været temaet i en række retssager, der vedrører perioden inden indførelsen af den generelle omgåelsesklausul. De såkaldte beneficial

owner-sager drejede sig om udenlandske selskabers begrænsede skattepligt af bl.a. udbytter fra datterselskaber. Det er tidligere omtalt, at fx danske datterselskaber skal indeholde kildeskat af udbytter til udenlandske moderselskaber, medmindre moderselskabet er beliggende i EU eller i et land, med hvilket Danmark har indgået en dobbeltbeskatningsaftale. Lignende regler findes om rentebetalinger fra et dansk selskab til et udenlandsk moderselskab uden for EU/i lande uden dobbeltbeskatningsaftale. Sagerne drejede sig om, hvorvidt et selskab i et EU-land, der blev indskudt mellem det udbytteudloddende selskab og det egentlige moderselskab, der var beliggende udenfor EU/ i et ikke-dobbeltbeskatningsaftaleland, kunne opretholde skattefriheden eller -nedsættelsen, selvom selskabet ikke var den retmæssige ejer. Myndighedernes påstand i sagerne var, at selskabet alene var indskudt i koncernen for at nyde godt af lempelsesreglerne, og at selskabet dermed ikke var den ultimative ejer af udbyttet eller rentebetalingerne, men blot et gennemstrømningsselskab. EU-Domstolen har nu slået fast, at der også inden den generelle omgåelsesklausul gjaldt en misbrugsklausul, der forpligter landene til at nægte skatteydere at drage nytte af de fordele, som er hjemlet i EU-retten, når skatteyderens handling er at karakterisere som misbrug.

Omgåelsesklausulen betyder, at skattemyndighederne har en generel hjemmel til at tilsidesætte kunstige arrangementer uden kommerciel baggrund, som har til fordel at tilvejebringe en skattemæssig fordel, som ikke kunne være opnået ad den direkte vej, hvis arrangementet er i strid med hensigten bag de regler, der udnyttes. Klausulen hjemler således adgang til at tilsidesætte dispositioner, som ikke er ulovlige, men som er i en gråzone, hvor der spekuleres imod reglerne.

Et sted, hvor den generelle omgåelsesklausul formentlig vil kunne få væsentlig betydning, er ved disponeringen af et selskabs overskud. Ved udlodninger til udenlandske ejere, som er begrænset skattepligtige af udbetalinger fra Danmark – i form af udbytte, royaltybetalinger eller rentebetalinger – hæfter det danske selskab for skattebetalingen. Har det danske (datter)selskab således foretaget udlodninger til et selskab, som det anser for skattefri i henhold til fx EU-regler, hæfter selskabet for den skat, som det skulle have indeholdt, såfremt myndighederne efterfølgende konstaterer, at der er tale om en kunstig disposition, og at der derfor foreligger et misbrug. Skatten kan derfor opkræves i det danske selskab.

#### Informationsudveksling

Et væsentligt element i bekæmpelse af skatteunddragelse består i udveksling af oplysninger mellem de enkelte skattevæsener. Udvekslingen sker automatisk i henhold til EU-regler, i henhold til dobbeltbeskatningsaftaler eller i henhold til særlige administrativt indgående aftaler om administrativ bistand i skattesager. I de danske regler er der særlige bestemmelser om skatteadministrationens pligt og adgang til både at modtage og viderebringe oplysninger til og fra kompetente myndigheder i fremmede stater.

Reglerne om informationsudveksling er løbende blevet udbygget – dels ved at der udveksles oplysninger mellem flere lande; dels ved at der i EU nu er automatisk udveksling af oplysninger. Især det sidste har væsentlig betydning, da udveksling af oplysninger på et skattevæsens begæring har begrænset værdi, idet denne forvaltning sjældent vil have kendskab til eksistensen af de forhold, der skal spørges ind til.

Som tidligere nævnt er der særligt på transfer pricing området etableret en dokumentation, som er målrettet de enkelte skatteadministrationers kontrol med, at det pågældende land ikke gennem TP-dispositioner unddrages beskatning.

Danmark har for nylig gennemført en lovgivning om automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet i forbindelse med indberetningspligtige grænseoverskridende ordninger. Efter denne lov skal ”*mellemmænd og relevante skatteydere ( ) indberette oplysninger, som de*

*er bekendt med, i besiddelse af eller kontrollerer, om grænseoverskridende ordninger til told- og skatteforvaltningerne.”*

Hensigten med denne lov er at give skattemyndighederne mulighed for at udveksle oplysninger om potentielt aggressive skatteplanlægningsordninger, således at myndighederne vil kunne reagere på en skadelig praksis og lukke eventuelle skattehuller eller foretage målrettede risikovurderinger og skatterevisioner. Tanken er således at pålægge mellemmand, rådgivere, revisorer mv. en pligt til at indberette om grænseoverskridende ordninger, de får kendskab til i deres rådgivningsfunktion, hvilket herefter kan danne grundlag for myndighedernes udveksling af oplysninger. Der er intet krav om, at ordningen skal være udtryk for skatteundgåelse ligesom der heller ikke er nogen nærmere afgrænsning af, hvilke dispositioner der er omfattet af loven. Der skal blot være tale om en ordning, der er grænseoverskridende. Ved en ordning forstås en transaktion, plan, handling, operation, aftale, tildeling, forståelse, løfte, tilsagn eller begivenhed. Der er således tale om en meget vidtgående indberetningspligt både med hensyn til omfang og målsætning, som er begrundet i bekæmpelsen af, men ikke begrænset til misbrugstilfælde.

#### Fælles selskabsskattebase

Kommissionen har ved flere lejligheder fremlagt forslag om en fælles selskabsskattebase Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). Senest er det foreslået i første omgang at indføre en fælles selskabsskattebase (CCTB) og at indføre den konsoliderede base som næste trin. Systemet indebærer et fælles grundlag for opgørelse af den selskabsskattepligtige indkomst, som kan tilvælges – for visse (store) selskaber foreslås det dog, at den fælles skattebase bliver obligatorisk – i stedet for et af de eksisterende 27 nationale selskabsskattesystemer. Forslaget indeholder også en nøgle til fordeling af beskatningen mellem de relevante stater, som baserer sig på koncernens omsætning, arbejdskraft og aktiver. Den indkomst, der er opgjort på det fælles grundlag og derefter fordelt mellem de involverede lande, beskattes herefter med landets selskabsskatteprocent, som fortsat fastsættes af det enkelte land, og som således også fortsat vil variere landene imellem.

Forslaget har to hovedformål; dels et selskabsrelateret, dels et myndighedsrelateret. For den koncern, der vælger at blive beskattet, eller som obligatorisk skal beskattes efter det fælles system, er det en fordel ikke i forbindelse med grænseoverskridende aktivitet at skulle forholde sig til 27 forskellige skattesystemer med hver deres indkomstopgørelsesregler. Koncernen kan opgøre sin samlede indkomst under ét i henhold til ét regelsæt, og får dermed også øgede muligheder for at udligne et underskud et sted i et overskud i et andet land.

Set fra medlemsstaternes side anføres det af Kommissionen, at koncernernes muligheder for gennem skatteplanlægning at reducere skattebyrden mindskes. Koncernen skal opgøre indkomsten samlet, og der ses ved indkomstopgørelsen bort fra koncerninterne transaktioner, hvilket indebærer, at der ikke er mulighed for inden for EU gennem transfer pricing at flytte rundt på indtægter og udgifter. Allokeringen af skatten sker på grundlag af de tre nævnte faktorer, hvilket – idet omfang disse er rigtigt konstrueret – sikrer, at koncernen kommer til at betale skat i den medlemsstat, hvor overskuddet er genereret. Den fælles skattebase sikrer også imod forekomsten af dobbeltbeskatning og dobbelt ikke-beskatning mv. Princippet vil desuden beskytte mod skadelig skattekonkurrence mellem landene, idet et enkelt land ikke vil kunne tiltrække mobile beskatningsgrundlag, fordi skatten i højere grad vil følge den reelle økonomiske aktivitet.

CCTB afføder imidlertid også en række praktiske og især politiske problemstillinger, ligesom det ændrede beskatningsprincip vil kunne afføde store provenumæssige ændringer for de enkelte lande. Det ændrede beskatningsregime vil afføde en række nye problemer med hensyn til fordeling af skatteprovenu og andre muligheder for at udnytte forskelle imellem landene. Der er

derfor næppe nogen udsigt til en (snarlig) gennemførelse af den fælles selskabsskattebase, som jo heller ikke løser problemstillinger i forhold til tredjelande.

Sideskift

Indkomstoverførsel	Kunstige arrangementer	Hybride mismatch	Exit	Treaty shopping
Transfer pricing dokumentation				
Tynd kapitalisering				
Obligatorisk sambeskatning				
Renteloft	Skatteomgåelsesdirektivet			
Ebitregel m.v.				
CFC-regler				
Generel omgåelsesklausul				
Informationsudveksling				

## Skematisk oversigt

### Særligt om kapitalfonde

I den offentlige debat om skatteudnyttelse og brug af skattely fylder kapitalfonde – også kaldet venture- eller private equity fonde - en del. Særligt forekomsten af udenlandske kapitalfondes opkøb af danske virksomheder har skabt debat. At de udenlandske kapitalfonde er stærkt repræsenteret i Danmark, skyldes primært, at disse har et større volumen end de danske, og at de dermed er i stand til at opkøbe større virksomheder end de danske kapitalfonde.

Selve kapitalfonden er et investeringsselskab, som modtager kapitaltilsagn fra en række investorer, såsom pensionskasser, forsikringsselskaber og private investorer. På grundlag af disse kapitaltilsagn og gennem lånefinansiering opkøbes selskaber. Opkøb og udøvelse af aktivt ejerskab forestås af et managementselskab, som er ejet af en række partnere. Disse partnere indskyder også selv kapital i kapitalfonden på linje med de øvrige investorer – for selv at have en egeninteresse i udøvelsen af det aktive ejerskab (partnere skal selv have hånden på kogepladen).

Kapitalfonden eller investeringsselskabet vil ofte være organiseret som et kommanditselskab, der som tidligere nævnt ikke er et selvstændigt skattesubjekt. Dette indebærer, at afkastet fra de opkøbte selskaber – efter beskatning i deres respektive hjemlande – finder sted i investorernes hjemlande, når ejerne trækker kapitalen hjem. Selve kapitalfonden er således uden skattemæssig relevans.

Kapitalfondene er ofte placeret i skattely-lande – fx Luxembourg eller kanaløen Guernsey. Som det ses, skyldes dette ikke et ønske om at undgå skat i kapitalfonden. Denne er også skattefri, såfremt den er beliggende i Danmark. Som begrundelse for at benytte disse lande angives de stabile skattemæssige forhold samt en række – ikke skatterelaterede – fordele, som disse lande har tilvejebragt for at tiltrække kapitalfonde. At kapitalfonden er organiseret som et kommanditselskab, skyldes, at man herved opnår, at investorerne beskattes efter deres respektive hjemlandes regler, ligesom hvis investeringerne var foretaget direkte uden om kapitalfonden.

De opkøbte selskabers skattebetaling blev oprindeligt påvirket af den massive låneoptagelse, som kapitalfondene foretog i forbindelse med opkøbene, men som tidligere nævnt har der siden 2007 været opstillet begrænsninger for, hvor meget skatten i et selskab kan nedbringes som følge af denne gældsstiftelse.

Kapitalfonden har pligt til at indberette skatteoplysninger vedrørende investorerne til disses respektive hjemlande.

Kapitalfondskonstruktionen, herunder placeringen i et skattelyland, skaber således efter kapitalfondsindgrebet ikke i sig selv særlige muligheder for aggressiv skattetænkning, hvilket selv sagt ikke udelukker, at kapitalfonde søger at udnytte fx treaty shopping ved hjælp af et gennemstrømningsselskab, der så i givet fald skal bedømmes i forhold til de generelle omgængelsesklausuler. Hertil kommer, at der ingen garanti er for, at investorerne trækker overskuddet ud af kapitalfonden – og dermed til beskatning i hjemlandet. Det er imidlertid en sag mellem kapitalfonden og hjemlandet – eventuelt med baggrund i hjemlandets valg af skatteregler – og har ikke betydning for de lande, kapitalfondene investerer i.

### **Lovens bogstav kontra lovens ånd**

Som nævnt er der en glidende overgang fra acceptabel skatteplanlægning til uacceptabel skatteunddragelse. Grundlæggende består forskellen i, at der i det ene tilfælde sker udnyttelse af begunstigende regler i overensstemmelse med deres tilsigtede formål, mens der i det andet tilfælde sker udnyttelse af regler, der ikke var møntet på den foreliggende situation.

Der kan givetvis også spores en vis dynamik i den generelle opfattelse, således at dispositioner, der tidligere ville blive anset for lovlig skattetænkning, i dag i højere grad opfattes som udtryk for ulovlig skatteunddragelse.

Skatter kan i henhold til Grundloven kun opkræves eller opgives i henhold til lov. En given disposition, der er mulig i henhold til lovgivningen, og som ikke er omfattet af en værnsregel, der konkret undtager dispositionen fra den generelle regulering, skal anerkendes og tillægges de fulde retsvirkninger

Det er et almindeligt gældende princip, at formen viger for indholdet; hvilket vil sige, at det afgørende ikke er, hvilken formel etikette, en disposition er ikklædt, men derimod dens reelle indhold. Som tidligere omtalt har der i dansk ret udviklet sig en domstolsskabt realitetsgrundsaetning, hvorefter dispositioner mv., der savner realitet, frakendes skattemæssig relevans. En disposition, der er uden realitet, frakendes således de almindelige retsvirkninger, og har altså ikke de tilsigtede skattemæssige konsekvenser.

Ud over dette har man hidtil i dansk skatteret – i modsætning til en del andre lande - fravalgt at indføre omgængelsesklausuler. Bortset fra ganske ubetydelige undtagelser har der ikke tidligere i dansk ret, herunder dansk skatteret, været gjort brug af generelle omgængelsesklausuler. Måske under indflydelse af den tidligere nævnte grundlovsbestemmelse har opfattelsen før været, at det er nødvendigt i lovgivningen konkret at angive den disposition, der ønskes forhindret. En generel omgængelsesklausul har derfor hidtil været opfattet som i strid med grundlæggende



retssikkerhedsmæssige betragtninger. Dette udgangspunkt er nu under henvisning til fælles EU-regler fraveget i forhold til international skatteudnyttelse. Som det ses af den tidligere beskrivelse af disse regler, er det hensigten bag dispositionerne, der skal afvejes i forhold til hensigten med lovgivningen, hvilket herefter er udslagsgivende for, om en disposition skal opretholdes eller forkastes. Hermed bliver det i højere grad hensigten bag reglerne, der er afgørende, frem for lovens faktiske ordlyd og indhold.

Det forhold, at omgængelsesklausulerne er nye i dansk ret, samt at der kun findes en temmelig sparsom retspraksis, der bekræfter og afgrænser realitetsgrundsætningen, gør, at det ikke er muligt at afgøre, om muligheden for at tilsidesætte en disposition er blevet væsentligt forøget med de nye omgængelsesklausuler. Det er dog forventeligt, at mulighederne for at tilsidesætte en konstrueret transaktion med den seneste lovændringer er blevet større. Dermed er også den gråzone, der ligger imellem på den ene side ulovlig eller uacceptabel skatteudnyttelse eller -unddragelse og på den anden side acceptabel skatteplanlægning eller -tænkning, formentlig blevet udvidet, sådan at forstå, at flere dispositioner i fremtiden vil blive underkastet en nærmere granskning med henblik på eventuel forkastelse. Den skattepligtige, som hverken ønsker at unddrage sig beskatning eller at betale mere i skat end højst nødvendigt, har således fået vanskeligere kår at agere under.

I løbet af de seneste 10-15 år har begrebet CSR – Corporate Social Responsibility – fået stadig større udbredelse i selskaber. Heri ligger, at et selskab ikke alene skal varetage aktionærens økonomiske interesser, men tillige udenforliggende interesser, såsom hensynet til klima, miljø, arbejdsmiljø og sociale hensyn. Det er dog først i de seneste år, at dette begreb ses udvidet til også at omfatte skatteområdet. Det kan undre, at hensyn til arbejdsmiljø, ydre miljø og klima, børnearbejde, biodiversitet og dyrevelfærd etc. af virksomhederne tidligere blev tilagt større vægt end hensynet til bæredygtige skatteforhold, men status synes nu at være, at der ikke sondres nævneværdigt mellem vægten på de forskellige hensyn; med den væsentlige forskel, at det formentlig i praksis ofte er væsentlig sværere at vurdere, om en skattemæssig disposition er illoyal, end at foretage en lignende vurdering af en anden disposition. Dette problem relaterer sig både til den disponerende virksomhed og til den vurderende offentlighed.

En del selskaber har med dette udgangspunkt udarbejdet en skattepolitik eller skattekodeks, som skal fastlægge den acceptable skatteadfærd i selskabet. Institutionelle investorer har – udover ofte selv at pålægge sig en skattestrategi – også i en vis udstrækning fastlagt rammer for den acceptable skattemæssige adfærd i de virksomheder, der investeres i.

Et selskabs skattekodeks vil som regel indeholde retningslinjer om eksempelvis:

- Hvem der træffer afgørelse i større skatterelaterede spørgsmål (bestyrelse, direktion eller skattechef)
- Den ønskelige skattemæssige adfærd (fx om alene at lægge kommercielle og ikke-skattemæssige hensyn til grund for dispositioner og struktur)
- Krav til skattemæssig dokumentation (ud over de lovmæssigt fastsatte – fx land for land rapportering)
- Offentlighed (fx oplysningsniveau i årsrapporter)
- Ønskelig adfærd i forhold til offentlige myndigheder
- Intern rapportering (fx etablering af whistleblower-ordning)

Den skærpede bevågenhed både fra lovgivningsmagtens og fra selskabernes og deres investorer side indebærer formentlig, at det, som i dag er en gråzone eller decideret uacceptabelt, tidligere blev anset for acceptabelt. Det hensyn, at et selskab ikke skal betale mere i skat end nødvendigt i henhold til lovgivningen, viger således i praksis i forhold til hensynet til, at der ikke disponeres imod skattereglernes hensigt. Et selskab kan derfor, når kritikken

opstår, hverken i relation til lovgivningen eller i relation til omverdenens reaktion forsvare sig med, at det har fulgt lovens bogstav, hvis dispositionen kan anses for at være i strid med lovens ånd. Problemet for virksomheden formindskes ikke af, at der som nævnt ofte vil have været en skærpet holdning på tidspunktet for kritikken i forhold til tidspunktet for dispositionen.

### **Konkrete cases**

Nedenfor omtales enkelte af de konkrete sager om primært danske selskabers benyttelse eller påståede benyttelse af skattely i forbindelse med aggressiv skattetænkning, som har været omtalt i pressen de seneste år.

#### Teleselskabet 3

I 2015 blev teleselskabet 3 stærkt kritiseret for ved hjælp af et skattely i Luxembourg at have minimeret sin skattebetaling. 3 er ejet af et selskab med hjemsted i Hong Kong, og via interne lånekonstruktioner med et datterselskab i Luxembourg, som i henhold til aftaler med dette lands skattevæsen var særligt lavt beskattet, blev skatten i bl.a. Danmark stærkt reduceret.

Kritikken havde angiveligt stor kommerciel skadevirkning for 3. Det blev dog efterfølgende klarlagt, at årsagen til 3's lave skattebetaling ikke var at finde i konstruktionen med Luxembourg-selskabet, men derimod i det forhold, at selskabet havde foretaget meget store, fradragsberettede investeringer i Danmark i bl.a. opbygningen af et telenetværk og køb af licenser. Det dagblad, som havde bragt kritikken oprindeligt, måtte efterfølgende beklage sin dækning.

#### De store IT-giganter

Både EU og OECD har gjort sig overvejelser om en digital beskatning, som særligt er møntet på de amerikanske IT-giganter såsom Google, Facebook og Amazon. Problemet i relation til disse virksomheder er til en vis grad dobbelt: Det drejer sig dels om, hvor skatten betales, dels om skattebelastningen.

Spørgsmålet om, hvor skatten bør falde, relaterer sig til det forhold, at virksomheder, hvis forretningsmodel i vid udstrækning baserer sig på udnyttelsen af intellektuelle rettigheder, primært vil blive beskattet dér, hvor disse rettigheder er beliggende, og ikke de steder, hvor omsætningen er. De enkelte datterselskaber betaler for udnyttelsen af rettighederne, og skatten vil derfor i det væsentlige skulle betales til det land, hvor disse er placeret.

Der har ikke hidtil været enighed i EU og i OECD om en beskatning af disse IT-giganter, der så i givet fald ville skulle basere sig på omsætningen, og ikke på overskuddet i de enkelte selskaber. Dette hænger bl.a. sammen med, at der for så vidt ikke er forskel på disse selskabers placering af beskatningen i forhold til fx danske selskaber, hvis aktivitet også i vid udstrækning består i udnyttelse af selskabets patenter. Fx Novo Nordisk beskattes primært i Danmark, uagtet at den væsentligste del af selskabets aktiviteter og salg finder sted uden for landets grænser.

Det andet spørgsmål i relation til disse store selskaber drejer sig om skattebelastningen. Eksempelvis Google er skattemæssigt hjemmehørende i Irland, hvor selskabsskatten er lav. Dette selskab er igen ejet af et selskab, der er hjemmehørende på Bermuda, hvor der ingen væsentlig selskabsskat er, og hvor det basale patent er placeret. Irland muliggør overflytning af overskud til Bermuda uden skat i Irland. På denne måde kan overskuddet fra Irland kanaliseres videre til Bermuda i form af betalinger for udnyttelse af patentet.

Trods de omtalte værnsregler er det således muligt ved hjælp af de gunstige skatteregler i Irland og Bermuda at flytte et selskabsprovenu, som rettelig burde have tilkommet USA som det egentlige hjemland, til lav eller ingen beskatning. Tages provenuet hjem til USA, vil der dog finde beskatning sted her. Det er således hjemlandet – i dette tilfælde USA – og ikke EU-lande,

der risikerer at miste dette provenu. Hvis der er tale om enkeltstående aftaler mellem et land og konkrete virksomheder, vil der kunne gribes ind ved hjælp af EU's statsstøttere regler, men er der tale om udnyttelse af generelle regler, er det vanskeligere at gribe ind. Kommissionen har dog for nylig tabt en retssag anlagt af Apple, hvorfor udviklingen på dette område er uvis.

#### Money Transfer-projektet

Ved brug af en særlig hjemmel har skattevæsenet fået adgang til oplysning om danske bankers pengeoverførsler til og fra banker i en række lande, der kan tjene som skattely. Skattevæsenet fik på denne måde adgang til oplysninger om overførsler, som kunne være begrundet i ønsket om at undgå dansk beskatning, og på dette grundlag indlede en nærmere efterforskning af, hvad der lå bag de pågældende overførsler. Projektet er blevet udvidet ad flere gange – både til at omfatte flere år og overførsler til og fra flere lande.

Det samlede kontrolresultat for perioden fra 2009 til 2019, der både vedrører selskaber og personer, andrager 2,1 mia. kr. Det svarer altså til et provenutab på i gennemsnit godt 200 mio. kr. om året, klart mindre end de oprindelige forventninger. Hvor stor en del af dette beløb, der kan opretholdes efter en eventuel klageproces, vides af naturlige årsager endnu ikke.

Det samlede kontrolresultat dækker formentlig primært over forhold, der er at karakterisere som egentlig skattesvig, hvor indtægter er søgt skjult for det danske skattevæsen.

#### Lækage-sagerne

Særligt i forbindelse med offentliggørelsen af de såkaldte Panama Papers er der fremkommet oplysninger om, at de store danske hovedbanker har været aktive i formidlingen af selskaber i skattelylande, som har kunnet anvendes til parkering af kapital skjult for de danske skattemyndigheder. Der er ikke faldet afgørelse i sager herom endnu. Det må antages, at der i alt væsentligt er tale om sager om mulig skattesvig.

#### TP-sager

Som tidligere omtalt er det sjældent muligt entydigt at afklare, hvad den rette koncerninterne afregningspris er. Derfor opstår der jævnligt tvister mellem selskaber og myndighederne i Transfer Pricing-sager. Et eksempel herpå var Microsoft-sagen, hvor skattemyndighederne i 2008 afgjorde, at Microsoft betalte for lav skat i Danmark, fordi det danske selskab ikke blev tilstrækkeligt honoreret for udførelsen af markedsføringsopgaver for det irske moderselskab. Myndighederne fandt ikke, at honoraraftalen baserede sig på armslængdevilkår. Højesteret afgjorde imidlertid i 2019 – i lighed med Landsskatteretten og Landsretten – at der ikke forelå forkerte afregningspriser og frifandt derfor Microsoft.

Et lignende eksempel er den netop afgjorte ECCO-sag, der også angik interne afregningspriser i skokoncernen ECCO. Efter 14 år afgjorde landsretten, at skokoncernens afregning mellem et udenlandsk datterselskab og det danske moderselskab vedrørende 2008 var korrekt foretaget

Denne sag afspejler det forhold, at der i sager om fx interne afregningsforhold er tale om et skøn. Det, som måske udlægges som et forsøg på aggressiv skatteplanlægning, kan også dække over uenighed om et konkret – og ofte uhyre vanskeligt – skøn. Lignende forhold gør sig fx gældende, når et aktiv – og særligt et immaterielt aktiv som et patent – flyttes ud af Danmark. Selskabets og skattevæsenets formodning om værdien af dette patent, som i vid udstrækning beror på fremtidige forhold, falder ikke overraskende ofte forskelligt ud.

#### Goldmann Sachs/Dong

I forbindelse med salget af en post aktier i Dong, nu Ørsted, til den amerikanske investeringsbank Goldman Sachs oprettede sidstnævnte i 2014 selskaber i Luxemborg og i bl.a. Cayman Islands. Ved det efterfølgende salg af denne post aktier i 2017 kanaliseredes provenuet via

Luxemborg-selskabet til Cayman Islands-selskabet. Såfremt udlodningen var foretaget direkte dertil, ville det have udløst beskatning i Danmark, men efter EU-reglerne skal der ikke indeholdes skat af udgående udbytte fra Danmark til et andet EU-land.

Ved en eventuel senere udlodning fra Cayman Island til USA, vil investeringsbanken være skattepligtig dertil efter de dér gældende regler.

Det er tvivlsomt, om en lignende transaktion ville kunne gennemføres uden skattemæssige konsekvenser i Danmark i dag efter bl.a. de ændrede generelle regler om udnyttelse af EU-direktiver og af dobbeltbeskatningsoverenskomster. Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at konstruktionen, som var en del af en overtagelse af aktier, der hidtil havde tilhørt staten, har store lighedspunkter med andre konstruktioner, som skattemyndighederne har anfægtet i de såkaldte beneficial owner-sager.

#### OW Bunker

Selskabet OW Bunker var ejet af en kapitalfond, da det i 2014 blev børsnoteret. Kun 7 måneder efter børsnoteringen gik selskabet konkurs. Forinden havde selskabet foretaget en udbytteudlodning til kapitalfonden, der var hjemmehørende på kanaløen Jersey, via et indskudt selskab beliggende i Luxembourg. Skattevæsenet er af den opfattelse, at Luxembourg-selskabet alene er et gennemstrømningsselskab og således ikke den retmæssige ejer. Der verserer derfor en sag om, hvorvidt selskabet skulle have indeholdt udbytteskat til Danmark i forbindelse med udlodningen af udbytte, idet skattefriheden for udbytter i henhold til EU-reglerne ikke er gældende, hvis den retmæssige ejer ikke er Luxembourg-selskabet.

Sagen verserer fortsat. Det forekommer sandsynligt, at forholdet i dag ville være reguleret ved hjælp af de omtalte omgængelsesklausuler.

#### Lagkagehuset m.fl.

I forbindelse med tildeling af lønkompensationsmidler under coronakrisen blev selskabet bag bagerbutikkerne Lagkagehuset beskyldt for aggressiv skatteplanlægning gennem brug af skattelely.

Lagkagehuset er ejet af en kapitalfond, der er hjemmehørende på Jersey. I forbindelse med kapitalfondens overtagelse optog selskabet et højt forrentet lån hos ejerkredsen. Rentesatsen blev dog efterfølgende sat væsentligt ned, og lånet endte med at blive konverteret til egenkapital med tilbagevirkende kraft fra optagelsestidspunktet.

På baggrund af oplysningerne om en ejerkreds på kanaløen Jersey, ingen skattebetaling samt på baggrund af oplysningerne om det højt forrentede lån til ejerkredsen, blev selskabet udsat for hård kritik for på den ene side at modtage statslig nødhjælp og på den anden side indskibe sig i aggressiv skatteplanlægning rettet imod den danske statskasse.

Det kom dog efterfølgende frem, dels at låneforholdet kun skulle bestå ganske kortvarigt og derefter hurtigt blev bragt til ophør, dels at selskabets manglende skattebetaling ikke havde sammenhæng med overførsler til skattelely, men med det forhold, at selskabet var i en ekspansionsfase og derfor havde store – fradragsberettigede – udgifter.

Det er utvivlsomt, at den høje rente ville kunne anfægtes af skattevæsenet, hvis låneforholdet ikke var blevet ændret og derefter bragt til ophør. Den oprindeligt fastsatte rente oversteg klart armslængdevilkår.

I en eventuel efterfølgende situation, hvor selskabet måtte give overskud, vil dette blive beskattet i Danmark, mens kapitalfonden uanset dens hjemsted formentlig vil være skattefri, idet den

endelige beskatning af ejerne finder sted i deres hjemlande, når afkastet trækkes ud af kapitalfonden.

En del andre virksomheder er tilsvarende i forbindelse med udbetaling af støtte i relation til coronanedlukning blevet forbundet med anvendelsen af skattely. I den politiske aftale om lønkomensation for coronaramte virksomheder indgik en passus om, at personer, der er skattemæssigt hjemmehørende i skattely, forstået som lande på EU's sortliste, skulle være afskåret fra at modtage komensation. Efterfølgende er der rejst tvivl om rækkevidden af denne del af den politiske aftale, dels fordi EU's sortliste som tidligere nævnt ikke omfatter flere af den oftest benyttede skattely, dels fordi aftalen tilsyneladende forudsætter et direkte ejerskab. Som regel vil der mellem den danske modtager af komensation og de ultimative ejere været et eller flere mellemholdingselskaber, hvorefter denne betingelse ikke vil være opfyldt. Det i denne relation væsentligste forhold er imidlertid, dels at komensationen er møntet på de ansatte i den danske virksomhed, hvis forhold er upåvirket af selskabets ejerforhold; dels at der – i lighed med den ovenfor omtalte sag vedrørende Lagkagehuset – ikke i nogle af de fremhævede tilfælde er påvist konkret skatteomgåelse og deraf følgende reduceret skattebetaling som følge af relationerne til skattely.

De tidligere omtalte sagskomplekser LuxLeaks og Panama Papers affødte megen presseomtale, men har så vidt vides ikke omsat sig i nævneværdige skatteansættelsesmæssige ændringer vedrørende danske skattepligtige.

Som det ses, angår flere af de nævnte sager spørgsmålet om beskatningen af den udenlandske investor. Den egentlige aktivitet beskattes i det land, hvor aktiviteten udøves. Problemet opstår i forhold til de bagvedliggende investorer, som eventuelt via en kapitalfond, modtager et afkast af investeringen. Som udgangspunkt er dette afkast ikke skattemæssigt relevant i Danmark, idet der som nævnt ikke opkræves skat af datterselskabsudbytter. Det er alene afkast til lande uden for EU og lande, med hvilke Danmark ikke har en dobbeltbeskatningsaftale, der udløser investorskat. Det er således indkomst, der som udgangspunkt ikke er skattepligtig i Danmark – eller i andre lande, hvori der investeres. Ofte vil investorerne være hjemmehørende i USA, idet amerikanske investorer i henhold til USA's tidligere gældende selskabsbeskatningsregler havde en interesse i ikke at hjemtage indkomsten til USA, idet beskatningen først fandt sted på dette tidspunkt. Disse regler er imidlertid nu ændret.

### **Usikkerhed om yderligere indgreb mod skatteplanlægning kan hæmme den økonomisk vækst**

Danmark er lige som en række andre lande hæmmet af faldende produktivitetsvækst og dermed udsigt til lav økonomisk vækst. Samtidig er det ikke sikkert, at den række af økonomiske reformer på bl.a. skatte- og arbejdsmarkedsområdet, som har drevet en del af væksten de sidste 30-40 år, vil fortsætte. Det skærper vækstudfordringerne yderligere.

Det er velkendt, at et højt beskatningsniveau kan hæmme væksten. Især selskabsbeskatningen har betydning for væksten i den empiriske litteratur. Selskabsskatten kan for det første påvirke niveauet for investeringer i fysisk og immateriel kapital og dermed påvirke arbejdskraftens produktivitet og aflønning. Dernæst kan den påvirke virksomhedernes incitament til at lokalisere sig internationalt samt gennem valg af organiseringsform og kapitalstruktur, hvilket også kan have konsekvenser for væksten.



Der er imidlertid grund til at forvente, at ikke blot selve beskatningsniveauet, men også risiko for kommende regelændringer og et ustabil politisk miljø vil spille en rolle for omfanget af investeringer og virksomhedernes organisatoriske valg – og dermed i sidste ende den økonomiske vækst.

Specielt langsigtede investeringer, som kun vanskeligt kan ændres i lyset af pludselige regelændringer, kan hæmmes af usikkerhed om den fremtidige skattepolitik. Endelig kan det spille en rolle for interessen i at placere sine investeringer i et land, om der er en risiko for et dårligt omdømme i forbindelse med kampagner mod virksomhederne. Virksomhederne kan naturligvis selv påvirke denne risiko i deres skatteplanlægning, men hvis det f.eks. kan blive kontroversielt, at afskrivninger umiddelbart nedbringer det skattemæssige overskud, kan det afskrække fra investeringer, som både gavner den enkelte virksomhed og landets økonomiske vækst.

Kapitalfondes præference for udvalgte lande angives ofte at være de stabile skatteregler og den almindelige accept af kapitalfonde, idet der som tidligere nævnt ikke er forskelle på de materielle beskatningsregler i forhold til fx Danmark.

Det kan også hæmme væksten, hvis nogle typer af ejerskab er forbundet med større risici for indgreb eller dårligt omdømme end andre. Det kan påvirke den måde, virksomhederne vælger at organisere sig på. Internationale ejere kan være mere udsatte end nationale, og det kan hæmme grænseoverskridende kapitalbevægelser, som er en vigtig kilde til vækst.

Der har gennem nogle år været en tendens til, at store selskaber afnoteres på fondsbørserne, og at ejerskabet er skiftet til mere aktive ejere som f.eks. kapitalfonde. Amerikanske erfaringer tyder på, at det har bidraget positivt til produktiviteten. Men netop kapitalfonde er ofte upopulære blandt politikere og i befolkning og er omgærdet med myter og misforståelser.

Det er vigtigt, at skattereglerne er neutrale over for forskellige ejerformer, så ejerskabet tilfalder de mest effektive ejere med størst produktivitet. Det vil ikke alene skabe størst muligt afkast for ejerne, men ligeledes – gennem effekten på produktiviteten – for lønmodtagerne og samfundet i øvrigt. Det gælder dog kun, hvis reglerne også håndhæves ens i praksis, og der ikke er væsentlig risiko for lovændringer, der bryder med neutraliteten. Derfor er det vigtigt med en generel forståelse for, hvordan skattesystemet fungerer i virkeligheden, og hvilke hensyn det bør varetage, så risikoen – eller blot den opfattede risiko – for pludselige indgreb baseret på en folkestemning eller misforståelser undgås.

### **Vurdering af skattelydiskussionen**

Både nationalt og internationalt har der været stor fokus på skattely og på aggressiv skatteplanlægning bl.a. ved brug af skattely. Som beskrevet er der gjort adskillige forsøg på at begrænse mulighederne for at gennemføre skatteunddragelse ved overflytning af indkomst til eller ved indgåelse af dispositioner med koncernforbundne parter i skattely eller lavskattelande.

De mange regler, der skal tjene til beskyttelse imod uønskelig skatteplanlægning, er dog til en vis grad udtryk for en symptombehandling, idet det er et grundlæggende problem, at koncerner internt optræder som en samlet enhed med én fælles ledelse, mens de i skattemæssig henseende opfattes som selvstændige skattesubjekter, der beskattes uafhængigt og hver for sig.

Skattelovgivningen indeholder talrige regler, der ændrer på dette udgangspunkt – både til fordel for og begrænsende for selskaberne. Således kædebeskattes udbytte fra et datterselskab til moderselskabet ikke, hvorimod der gælder talrige restriktioner i den skattemæssige behandling af selskabernes interne samhandel. Ingen af delene ændrer dog på det udgangspunkt, at de enkelte selskaber beskattes særskilt i hvert enkelt land i princippet uafhængigt af forholdene i andre lande, hvor koncernen er repræsenteret. Det er i forbindelse med CCTB-planerne nævnt, at store koncerner inden for EU efter de foreliggende planer skal behandles som ét skattesubjekt, hvilket muligvis vil reducere mulighederne for aggressiv skatteplanlægning, såfremt dette projekt på et tidspunkt måtte nyde fremme.

Denne strukturelle svaghed i den internationale selskabsbeskatning kan næppe elimineres gennem værnsregler af den beskrevne art; i hvert fald vil de lovmæssige indgreb altid være tidsmæssigt bagud i forhold til fremkomsten af nye aggressive skatteunddragelsesmetoder.

Som tidligere omtalt er der i relation til skattely og skatteunddragelse taget midler i anvendelse, som ikke er sædvanlige i dansk ret, herunder generelle omgåelsesklausuler, hvor ikke nærmere angivne eller afgrænsede dispositioner lovmæssigt frakendes relevans, udelukkende fordi de anses for at være i strid med intentionerne eller ånden bag lovgivningen.

Man kunne argumentere for, at med den udførlige lovgivning, herunder den meget generelle og uspecifikke regulering, der følger af en generalklausul, er der nu lagt lovmæssige rammer, der afgrænser skatteunddragelse fra skattetænkning, således at forstå, at en disposition, der ikke kan rammes af en af de mange regler, må anses for acceptabel og dermed lovmæssig. Dette afspejler imidlertid næppe de faktiske forhold af to årsager.

For det første er der som berørt tale om et særdeles dynamisk område, hvad også udviklingen i de mange værnsregler afspejler. Metoder til skatteunddragelse udvikles til stadighed, idet både opfindsomheden og mulighederne for at udnytte samspillet mellem de enkelte landes regelsæt hele tiden øges, samtidig med at myndighedernes indsigt i disse forhold besværliggøres af manglende gennemskuelighed og en forsinket indsigt i, hvad der aktuelt rør sig.

For det andet er det netop et led i en generel omgåelsesklausuls natur at være dynamisk; dispositioner, som hverken var kendt eller tænkt på tidspunktet for indførelsen, omfattes alligevel af klausulen. Det ubestemte anvendelsesområde er netop et kendetegn ved en generel omgåelsesklausul.

Begge forhold indebærer, at der heller ikke efter indførelsen af de mange værnsregler kan sættes nærmere lovmæssige grænser for, hvad der er skatteomgåelse og hvad der er acceptabel skatteudnyttelse. Det er således fortsat op til de skattepligtige virksomheder selv - uden megen vejledning fra myndigheder eller domstolspraksis - og på forhånd at drage konklusion om, hvorvidt en disposition må antages at være acceptabel eller ej. Dette gælder især i tilfælde, hvor grænsedragningen mellem det acceptable og det ikke-acceptable er uklar og tillige uafklaret. I forhold til omverdenens vurdering vil denne uklarhed ikke kun bestå i usikkerhed om den skattejuridiske vurdering, men tillige i en uklarhed om dispositionens faktiske og reelle indhold.

Man er altså gået ud over, hvad der tidligere er blevet anset for acceptabelt ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning, uden at der herved er skabt den retsafklaring, som kunne have begrundet det ekstraordinære skridt, som en generel omgåelsesklausul er. Samtidig afspejler dette aspekt, at det er svært at se, at man kan komme længere i bekæmpelsen af uacceptabel skatteunddragelse ad lovgivningsvejen, hvis end ikke en generel omgåelsesklausul er tilstrækkelig.

Som tidligere nævnt har et stigende antal koncerner vedtaget skattestrategier. Disse kan til en vis grad tjene til at afklare, hvilke dispositioner selskaberne skal indskibe sig i og hvilke, man ønsker at afholde sig fra. Det er dog værd at bemærke, at selskaberne af deres ejere forventes at agere hensigtsmæssigt på skatteområdet, og således ikke svare mere skat end nødvendigt. Der vil derfor altid være tale om en afvejning, som en skattestrategi i grænsetilfælde næppe kan give nogen videre værdifuld hjælp til at afklare. En skattestrategi kan derimod have fastlagt rammer for virksomhedens transparens og oplysningsniveau, og dermed tjene til at undgå kritik, der beror på uigennemsigtige forhold og omverdenens fejlagtige antagelser.

De konkrete sager, der har været fremhævet bl.a. i medierne, giver ikke noget entydigt billede af, om der generelt er hold i de fremsatte kritikpunkter eller ej. Sagerne er alle karakteriserede ved, at der foreligger komplicerede selskabskonstruktioner, at der benyttes komplicerede skattemæssige regler – ofte i en kombination af flere landes regelsæt – samt ved at de involverede selskaber i varierende grad udviser tilbageholdenhed eller sendrægtighed med hensyn til at bidrage til sagens oplysning.

Denne kombination af forhold bevirker, at der i offentligheden hurtigt danner sig de to formodninger: At koncernens tilstedeværelse i et skattely alene er begrundet i skattemæssige forhold, samt at den faktisk lave skattebetaling er resultatet af en skatteplanlægning, der involverer skattelyet. Det er i praksis op til det involverede selskab at afkræfte de to formodninger, og således påvise en ikke-skattemæssig begrundelse for tilstedeværelsen i et skattely samt at påvise, at der er en anden og legitim årsag til den faktiske skattebelastning.

Begge dele forudsætter formentlig dels en klar skattestrategi, således at selskabet på forhånd har taget stilling til, hvordan virksomheden håndterer sin skattebetaling og til, hvordan den kommunikerer til omverdenen herom; dels en hurtig og kraftfuld indsats, når kritikken fremkommer.

Det hører med til det samlede billede, når talen er om danske selskabers skatteunddragelse ved hjælp af skattely, at de generelle muligheder for at udnytte et ringe samspil mellem de forskellige landes skatteregler på den ene side principielt er store, men at der på den anden side i de seneste år er gjort særdeles store, koordinerede bestræbelser på at inddæmme de konkrete muligheder, hvorved især de veludviklede og ressourcerstærke skatteforvaltninger i bl.a. EU-landene har fået ganske betydelige magtmidler i deres kamp mod den aggressive skatteudnyttelse. Selskaberne bør i højere grad søge at påpege dette forhold, således at der gøres en indsats for at begrænse den ofte urigtige formodning, at det er enkelt for internationale koncerner at snyde i skat, og at skattevæsenet ofte står som den svage part.

En del af de sager, der har været fremhævet i medierne som eksempler på aggressiv skatte-tænkning og indkomstoverflytning til skattely eller lavskattelande, dækker over en reel uenighed mellem det involverede selskab og skattevæsenet. Det er særligt tilfældet i sager vedrørende fastsættelse af interne afregningspriser – enten i forbindelse med almindelige koncerninterne dispositioner eller i forbindelse med udflytning af – især immaterielle – aktiver til en anden del af koncernen. I disse sager skal der foretages et vanskeligt skøn, der ikke unaturligt ser forskelligt ud fra de involverede parter side, hvorfor der heller ikke kan fastslås en objektiv korrekt værdifastsættelse.

Hvis der alene fokuseres på skatteundragelsens betydning for det danske skatteprovenu, spiller det på den ene side ind, at det er meget store beløb, der udveksles internt inden for koncerner, og dermed også meget store beløb, der potentielt kan flyttes med skattebesparende effekt. På den anden side er de regler, der skal hindre denne skatteudnyttelse efterhånden så vidtrækkende, og risikoen for selskaber, der afsløres i aggressiv skattetænkning, så stor, at det må antages, at de provenumæssige konsekvenser for Danmark er mindre end det indtryk, man måtte få af at følge den offentlige debat. Der er derfor næppe væsentlige indtægter at komme

efter, og dermed heller ikke store muligheder for at finansiere nye offentlige tiltag gennem bekæmpelse af udnyttelse af skattely. Derimod er der selvsagt grund til at vogte over det provenu, der allerede oppebæres, hvortil kommer, at der selvsagt er stor interesse knyttet til at sikre en retfærdig fordeling af skattebyrden.

En væsentlig del af kritikken skal formentlig snarere henføres til de generelle reglers indhold end til konkrete selskabers adfærd. Når fx de store IT-virksomheders skattebetaling giver anledning til kritik, er det ikke udelukkende disse virksomheders adfærd, der er årsagen hertil, men tillige en opfattelse af, at den måde skattebyrden fordeles mellem de enkelte lande ikke er retfærdig. I samme retning trækker, at de mange regler, der løbende er udviklet for at begrænse den aggressive skattetækning, dels i form af udveksling af oplysninger, dels i form af regler der begrænser de transaktioner, som selskaberne kan foretage for at nedbringe skatten, ikke kommer de fattigste lande til gode, idet deres hjemlige infrastruktur ikke er tilstrækkelig udviklet til at benytte disse muligheder.

Ud fra en provenumæssig betragtning har aggressiv skatteplanlægning derfor formentlig stor betydning, når det drejer sig om fordelingen af skatteindtægter mellem rige og fattige lande, hvor sidstnævnte landes institutioners generelle ringe kvalitet – ved siden af skattebesparelsen – spiller ind. Tredjeverdenslandes beskedne kontrolkapacitet og generelt ringe forvaltning er en væsentlig årsag til, at disse lande unddrages skatteindtægter. Indtil den fornødne forvaltningsmæssige kapacitet er tilvejebragt, bør disse lande overveje at indrette deres skatteregler efter deres kontrolkapacitet med regler og satser, der kan modvirke incitamentet til skattetækning imod landet. Den væsentligste fordel tilfalder de selskaber, som benytter sig af disse forhold, men de rige lande vil i et vist omfang kunne oppebære et provenu ved beskatning af indkomst, som burde være beskattet i U-landet.

Set fra en specifik dansk synsvinkel synes der hverken generelt i forhold til de regler, der fordeler beskatningen internationalt, eller konkret i forhold til mulighederne for at gennemføre skattemæssige manipulationer derimod at være tale om et stort provenumæssigt problem knyttet til beskatningen af internationale koncerner.

### **Afsluttende bemærkninger**

Skattelydebatten synes at være præget af mange myter – både om størrelsen af det samlede unddragne provenu, om omfanget af benyttelsen og om manglende barrierer mod at reducere skattebyrden ved benyttelse af skattely. Som det ses, er der opbygget adskillige, meget vidtgående og til dels utraditionelle værn mod skatteunddragelse; værn som indebærer, at adgangen til at påvirke skattebyrden ved hjælp af skattely må antages at være begrænset, og som betyder, at der er vidtgående muligheder for at sikre det bestående skatteprovenu og en retfærdig fordeling af skattebyrden.

Som anført er der allerede taget lovmæssige initiativer, som ligger ud over, hvad der normalt opfattes som værende i overensstemmelse med den almindelige retstradition og som udfordrer grundlæggende retsstatsprincipper.

Øget samarbejde mellem skatteadministrationer, udbygget informationsudveksling og lignende administrative tiltag kan måske forbedre kontrolmulighederne og dermed medvirke til at begrænse skatteunddragelse via skattely, om end der også på dette felt allerede er taget vidtgående skridt om bl.a. oplysningspligt om grænseoverskridende dispositioner.

Retssikkerhedsmæssige hensyn tilsiger, at bestræbelserne på at bekæmpe skattely i højere grad centrerer sig om påvirkning af de enkelte modvillige stater og de metoder, der benyttes

herfra, samt om udbygget administrativt samarbejde, snarere end om introduktion af nye regler, der udstrækker det grå område mellem skattetænkning og skatteunddragelse.

### Referencer:

BEPS 2015, Final Report, OECD 2015

Bøgh Larsen, Mette, 2008. "Kapitalfonde i juridisk og økonomisk perspektiv". Kandidatafhandling, CBS 2008

Schreiber Nielsen, Nicklas, og Guldager Larsen, Katrine. "CCCTB – direktivforslagets generelle misbrugsbestemmelse. Anvendelsesområdet for bestemmelsen og de danske begreber skatte-tænkning, skatteunddragelse og skattesvig i forhold hertil". Kandidatafhandling, Aalborg Universitet, 2018.

Årsskrift om god selskabsledelse i kapitalfonde. "Kapitalfonde i 12017/18". DVCA 2018.

Banner-Voigt, Erik. "Danske eller udenlandske kapitalfonde". DVCA, december 2018.

Lov nr. 1726 af 27. december 2018 om ændring af selskabsskatteloven, lov om ophævelse af dobbeltbeskatning i forbindelse med regulering af forbundne foretagenders overskud (EF-Voldgiftskonventionen), momsloven og forskellige andre love (Implementering af dele af direktivet om skatteundgåelse og direktivet om skattetvistbilæggelse og forskellige ændringer af moms-systemdirektivet, med forarbejder (L 28A, 2018/19, 1.samling).

Lovforslag L 28B, fremsat 3. oktober 2018 om ændring af selskabsskatteloven (Implementering af CFC-regler i direktivet om skatteunddragelse).

Lov nr. 1573 af 27. december 2019 om ændring af skatteindberetningsloven, skattekontrolloven, kildeskatteloven, ligningsloven og pensionsbeskatningsloven (gennemførelse af direktiv om obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet i forbindelse med indberetningspligtige grænseoverskridende ordninger, med forarbejder (L 49, 2019/20).

Lov nr. 1554 af 13. december 2016 om ændring af chokoladeafgiftsloven, ligningsloven, skattekontrolloven og forskellige andre love (Implementering af ændringsdirektiver vedrørende udveksling af skatteafgørelser og land for land-rapportering, skærpede "colabøder" og ophævelse af krav om fdansk statsborgerskab for modtagelse af skattefire udetillæg mv.), med forarbejder (L 26, 2016/17).

Baker, Scott R., Nicholas Bloom, og Steven J. Davis. 2016. "Measuring Economic Policy Uncertainty". *The Quarterly Journal of Economics* 131 (4): 1593–1636. <https://doi.org/10.1093/qje/qjw024>.

Brøns-Petersen, Otto. 2017. "Skatter og økonomisk vækst – hvad viser litteraturen?" *CEPOS arbejdsrapport*, nr. 50 (maj): 10.

Davis, Steven J., John Haltiwanger, Kyle Handley, Ron Jarmin, Josh Lerner, og Javier Miranda. 2014. "Private Equity, Jobs, and Productivity". *American Economic Review* 104 (12): 3956–90. <https://doi.org/10.1257/aer.104.12.3956>.

Edmiston, Kelly D. 2004. "Tax Uncertainty and Investment: A Cross-Country Empirical Examination". *Economic Inquiry* 42 (3): 425–40. <https://doi.org/10.1093/ei/cbh071>.

Mooij, Ruud A. de, og Sjef Ederveen. 2008. "Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings". *Oxford Review of Economic Policy* 24 (4): 680–97.





Denne analyse er en del af "Projekt 3%." Projektet har til formål at identificere reformer, der kan hæve den økonomiske vækst i Danmark til 3 pct. årligt de næste ti år. Projektet er støttet af Kraks Fond og af Novo Nordisk Fonden. (NNF20SA0066299)