

CEPOS NOTAT:

REDEGØRELSE OM BENYTTELSE AF SKATTELY I FORBINDELSE MED AGGRESSIV SKATTEPLANLÆGNING – SAMMENFATNING

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 nedbringe skattebetalingen.

Debatten om brugen af skattely er præget af en række ikke nærmere dokumenterede påstande. Det anføres således ofte, at Danmark unddrages ganske betydelige beløb i skattebetaling på grund af skatteunddragelse ved hjælp af skattely, at denne form for skatteunddragelse har et stort og stigende omfang, samt at der mangler effektive værn om det danske skatteprovenu. Debatten er dog også præget af uklarhed om, hvad der forstås ved skattely og ved skatteunddragelse, idet såvel de involverede regelsæt som de benyttede konstruktioner er indviklede, hvortil kommer, at der ikke er nogen klar fastlæggelse af, hvornår der foreligger skatteunddragelse, og hvornår der blot er tale om acceptabel skatteplanlægning. I nogle tilfælde er virksomheder placeret i skattelylande af rent kommercielle grunde og uden nogen skattemæssig baggrund.

Redegørelsen søger at give en beskrivelse af de former for dispositioner, der ofte udløser kritik; hvad der er gjort fra lovgivningsmagtens side for at minimere problemet, samt på grundlag af en række konkrete sager at give en vurdering af den fremsatte kritik ud fra en skatteretlig/provenumæssig vurdering.

Redegørelsen indeholder indledningsvis en kortfattet gennemgang af principperne bag selskabsbeskatningen. Dernæst nævnes de oftest forekommende typer af skatteudnyttelse, der involverer skattely. Herefter følger en gennemgang af de – talrige – værnsregler, der løbende er indført for at beskytte selskabsprovenuet ved at hindre eller dog begrænse brugen af skattely i skatteundragelsessammenhæng.

Ved skattely forstås normalt lande, jurisdiktioner eller blot særlige ordninger, der muliggør ingen eller meget lav beskatning i kombination med mangelfulde regler om registrering og udveksling af oplysninger med andre lande. De selskaber, der er beliggende i skattely af skattemæssige grunde, vil normalt ingen reel aktivitet udøve her.



Skatteunddragelsen består som regel i, at koncernforbundne selskaber gennem indbyrdes transaktioner overfører indkomst fra et højskattelands til et lavskattelands, eller i, at der indgås koncerninterne dispositioner, hvorved manglende sammenhæng mellem de involverede landes regelsæt udnyttes til at nedbringe koncernernes samlede skat.

Indsatsen mod aggressiv skatteudnyttelse

Der er gennem en årrække gennemført en lang række tiltag både internationalt og i dansk ret. OECD har koordineret indsatsen mod aggressiv skatteplanlægning via skattely, ligesom der både i dansk lovgivning og i fælles EU-lovgivning er indført en række regler, der forhindrer eller begrænser selskabernes muligheder for at reducere skattebyrden ved hjælp af koncerninterne overførsler til skattely. Hertil kommer rent danske initiativer. Danmark var f.eks. det første land til at begrænse selskabers rentefradragsret.

Indsatsen består både af indkomstkorrigerende regler, der fjerner eller begrænser den skattemæssige effekt af dispositioner mellem koncernforbundne selskaber; af regler, der helt underkender de indgåede dispositioner, og af regler, der sikrer informationsudveksling mellem de berørte skatteadministrationer.

Der er endvidere indført en generel omgåelsesklausul, der indebærer, at skatteydernes dispositioner kan tilsidesættes, hvis de vurderes at stride imod lovgivningens ånd, uanset at reglerne overholdes, og at sigtet ikke har været at skatteplanlægge. En sådan klausul er et meget vidtrækkende redskab i forhold til dansk retstradition.

De mange gennemførte værneregler - ikke mindst de internationalt koordinerede værneregler - har givetvis haft en væsentlig begrænsende betydning for mulighederne for at reducere en koncerns skattebelastning ved hjælp af aggressiv skattetænkning og benyttelse af skattely.

Hertil kommer, at selskabers CSR-politik efterhånden også har vundet indpas på skatteområdet, hvilket indebærer, at mange selskaber i dag har en skattestrategi, der fastlægger, hvordan selskabet ønsker at agere på skatteområdet - både i forhold til skattebegrundede dispositioner, i forhold til skattemyndighederne og i forhold til omverdenen i form af tilgængelige regnskabs- og skatteoplysninger mm.

Heroverfor står, at der er tale om et særdeles dynamisk område, hvor mulighederne eller risiciene for nye former for skatteunddragelse hele tiden dukker op; at det er meget store beløb, der udveksles internt i koncerner, samt at skatteadministrationers muligheder for at gennemskue konsekvenserne af disse dispositioner ofte besværliggøres. Derfor er der formentlig fortsat et potentiale for at udnytte skattely, ringe samspil mellem skattereglerne og problemer med informationsudvekslingen. Når det gælder fastsættelsen af interne afregningspriser i virksomhederne, vil der uundgåeligt være et vist spille- og fortolkningsrum.

Vurdering af den fremsatte kritik



Beskatning kan kun ske i henhold til lov. Efter dansk ret er det det reelle indhold af en disposition, der er afgørende for, hvilke retsvirkninger denne tillægges. Er en disposition mulig efter loven og ikke omfattet af en værnsregel, skal den således som udgangspunkt tillægges den fulde skattemæssige virkning, medmindre den savner realitet.

I hvert fald når det gælder skatteudnyttelse er det – bl.a. i kraft af lovfæstede generelle omgængelsesklausuler - lovens ånd og ikke lovens bogstav, der er afgørende ved vurderingen af, om en disposition er acceptabel eller ej.

Koncerner, i hvilke der indgår selskaber i skattely, vil umiddelbart i offentligheden blive mødt med to formodninger: At skattelyet tjener et skattemæssigt formål, og at den aktuelle skattebetaling er blevet reduceret ved hjælp af dette skattely. En gennemgang af de konkrete sager, der har været fremhævet, viser, at de to formodninger i praksis ikke altid er holdbare, men i den offentlige debat kræver det en meget stor indsats at afkræfte dem.

Potentialet for skattebegrænsning gennem koncerninterne dispositioner er som nævnt betydeligt, og derfor er estimater over landenes tab af skatteprovenu som følge af skatteudnyttelse ofte også meget stort. Der er dog ingen holdepunkter for, at Danmark lider meget store tab som følge af benyttelsen af skattely, idet de efterhånden mange – internationalt koordinerede - værnsregler udgør et effektivt værn mod tab af skatteprovenu. Derimod udgør skattely et problem for lande med svagt udviklede offentlige administrationer, herunder skatteadministrationer, der af denne grund ikke eller kun i ringe grad er i stand til at drage nytte af værnsreglerne og især nytte af informationsudvekslingen landene imellem. I det omfang, selskabsskatten overvælttes i lønningerne, vil en del af mindreprovenuet dog blive modsvaret af højere provenu fra andre kilder.

De regler, som løbende er blevet gennemført for at forhindre benyttelse af skattely, er vidtgående i forhold til den danske retstradition. Reglerne prioriterer beskyttelse af selskabsskatteprovenuet over almindelige retsikkerhedsmæssige hensyn, og usikkerheden og uvisheden om, hvad der konkret forstås ved skatteunddragelse gennem skattely, er ikke blevet formindsket af de gennemførte regler.

Den førte politik kan dermed risikere at få konsekvenser for den økonomiske vækst. Hvis usikkerhed om den fremtidige retstilstand eller regler, der diskriminerer mod bestemte ejerformer som f.eks. kapitalfonde, afskrækker fra at investere i Danmark, kan det have en negativ effekt på den samlede velstand.