

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.3.2011
SEK(2011) 316 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag

{KOM(2011) 121 endelig}
{SEK(2011) 315 endelig}

1. PROBLEMSTILLING

Globaliseringen har ændret det økonomiske landskab. Ikke alene har produktionsgeografien ændret sig, den interne organisation af firmaer, som driver virksomhed på de internationale markeder, er også blevet drastisk ændret. Rammerne for støtte fremskridt med markedsintegrationen ser radikalt anderledes ud, når det drejer sig om selskabsbeskatning. Med 27 forskellige skattesystemer, der eksisterer side om side og ofte støder sammen, må det konstateres, at EU-markedet fortsat er yderst fragmenteret. Denne situation stiller EU særdeles ufordelagtigt over for dets største handelspartnere, USA og Japan, som hver især opfattes af erhvervslivet som et enkelt samlet marked.

Virksomhederne udøver i øjeblikket deres aktiviteter på grundlag af ordninger, der tager sigte på at fremme øgede kapitalbevægelser og hyppige grænseoverskridende transaktioner mellem forbundne selskaber. Derfor viser det sig, at de koncepter, der er fastlagt til skattemæssige formål, som f.eks. kilde og hjemsted, som traditionelt bruges til at opfylde behovene i relativt lukkede økonomier, ofte er uhensigtsmæssige til at håndtere udfordringerne i forbindelse med handelsaktiviteter inden for et integreret marked. Det er især sameksistensen af heterogene og hyppigt skiftende skatteregler, som udgør en hindring for virksomheder, der konkurrerer på de internationale markeder. Dertil kommer, at de nationale skattesystemer i stadig højere grad er sårbare over for skatteunddragelsesordninger. Det er således naturligt, at der nemmere forekommer indkomstflytning og "treaty shopping" i en kontekst med stor mobilitet for de produktive faktorer.

På den baggrund er selskaber med grænseoverskridende transaktioner i EU fortsat konfronteret med en række skattemæssige hindringer såsom:

- I. *Ekstra omkostninger til efterlevelse af reglerne*, som opstår i forbindelse med overholdelsen af bestemmelserne i forskellige nationale skattesystemer og af reglerne for intern prisafregning. Ifølge resultaterne af den selskabsskatteundersøgelse, Kommissionen offentliggjorde i 2001, beløber omkostningerne til efterlevelse af skattereglerne sig til ca. 2-4 % af selskabsskatteindtægterne. I EU27-kontekst fører dette til et gennemsnit på over 10 mia. EU for 2008.
- II. *Dobbeltbeskatning*, som finder sted, når sammenlignelige skatter pålægges samme indkomst i to eller flere stater.
- III. *Overbeskatning*, som forekommer, når grænseoverskridende aktiviteter afføder skattemæssige forpligtelser, som ikke ville opstå i en udelukkende indenlandsk kontekst (f.eks. hvis forskellige medlemsstaters forbundne selskaber eller disses faste driftssteder ikke har ret til at dele tab, hvorimod tabskonsolideringen for selskaber, der kun er etableret i én medlemsstat, mindsker disses skattepligtige fortjenester og skattebyrde).

2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

De nuværende rammer med 27 forskellige nationale selskabsskattesystemer forhindrer, at det indre marked kan fungere korrekt. Medlemsstaterne kan ikke tilvejebringe en samlet løsning på dette problem. Uden et samordnet tiltag, som planlægges og implementeres individuelt af

hver enkelt medlemsstat, vil situationen ikke blive bedre, da skatteyderne stadig vil have med lige så mange skatteadministrationer at gøre som antallet af jurisdiktioner, hvor de er skattepligtige. Det er nødvendigt med et EU-tiltag for at tilvejebringe en juridisk ramme med fælles regler. Kommissionen har taget initiativ under hensyntagen til, at medlemsstaterne i henhold til nærhedsprincippet bevarer deres suverænitet til at fastlægge deres selskabsskattesatser. De er derfor frit stillet til at fastlægge størrelsesordenen og sammensætningen af deres skatteindtægter.

3. EU-INITIATIVETS MÅLSÆTNINGER

Den specifikke politiske målsætning for EU-initiativet er at fjerne de resterende skattehindringer på det indre marked, som er beskrevet ovenfor, dvs. ekstra omkostninger til efterlevelse af reglerne i tilknytning til internationale aktiviteter samt tilfælde af dobbelt- og overbeskatning. Som følge heraf vil der kunne nås et generelt mål om at forbedre den økonomiske effektivitet i forbindelse med allokeringen af produktiv kapital, ved at de skattemæssige fordrejninger af investeringsbeslutninger mindskes, og mulighederne for grænseoverskridende investeringer øges. Den planlagte forenkling og effektivisering af selskabsskattesystemet i EU kan som sådan bidrage betydeligt til at nå EU 2020-strategiens mål og til at styrke det indre marked i overensstemmelse med de initiativer, der er anbefalet i akten for det indre marked.

Det operationelle mål er at fastlægge et fælles sæt regler til beregning af skattegrundlaget for de relevante selskaber i EU.

Det bør understreges, at det politiske initiativ i sig selv ikke tager sigte på at indvirke på størrelsesordenen og fordelingen af selskabsskattegrundlag for hele EU. Der er derfor ikke fastlagt nogen mål med hensyn til provenufordeling eller provenuneutralitet for medlemsstaterne.

4. POLITISKE VALGMULIGHEDER

I rapporten ses der på fire hovedscenarier, som sammenlignes med "status quo"-scenariet (valgmulighed 1):

- Vedtagelse af et *fakultativt fælles selskabsskattegrundlag* (fakultativt FSSG), dvs. at de relevante selskaber i stedet for 27 forskellige selskabsskatte Lovgivninger er underlagt et fælles skattegrundlag, der beregnes efter et enkelt sæt regler (valgmulighed 2).
- *Obligatorisk* indførelse af et *fælles selskabsskattegrundlag* (obligatorisk FSSG) for alle selskaber, der har hjemsted i EU (valgmulighed 3).
- Inden for rammerne af et *fakultativt fælles konsolideret selskabsskattegrundlag* (fakultativt FKSSG) vil selskaberne kunne vælge at bruge et fælles (dvs. beregnet efter et enkelt sæt skatteregler) EU-omfattende konsolideret skattegrundlag, som vil erstatte de nuværende 27 forskellige selskabsskatte Lovgivninger og den særskilte bogføringsmekanisme (valgmulighed 4).

- De samme regler vil være obligatoriske for alle EU-baserede selskaber inden for rammerne af et *obligatorisk fælles konsolideret selskabsskattegrundlag* (obligatorisk FKSSG) (valgmulighed 5).

Under alle de disponible valgmuligheder vil der kun blive fastlagt fælles regler for beregningen af skattegrundlag, idet medlemsstaterne beholder den fiskale suverænitet til at fastlægge de gældende skattesatser.

5. VURDERING AF VIRKNINGER

5.1. Virkninger for skattegrundlagets størrelsesorden og fordeling

De politiske valgmuligheder medfører ændringer af størrelsesordenen og fordelingen mellem landene af de selskabsskattegrundlag, som det er værd at opføre, selv om de pågældende virkninger ikke i sig selv udgør noget mål for de skattereformer, der analyseres. Det er vigtigt at understrege, at der ikke bør udledes nogen generelle konklusioner vedrørende de endelige virkninger for de forskellige medlemsstaters indtægter eller budgetstillinger, da disse i sidste ende vil afhænge af de nationale politiske valg, der træffes med hensyn til mulighederne for at tilpasse sammensætningen af forskellige skatteinstrumenter eller anvendte skattesatser.

Konklusionerne tyder på, at indførelsen af bestemmelserne om det fælles skattegrundlag uafhængigt af grænseoverskridende tabskonsolidering vil kunne føre til, at der for de fleste EU-baserede selskaber tilvejebringes gennemsnitlige skattegrundlag, som er bredere end de nuværende. Omfanget af denne forøgelse synes dog primært at afhænge af de afskrivningsregler, der anvendes. Under alle omstændigheder vil det fælles skattegrundlag kunne mindske de nuværende betydelige variationer mellem skattegrundlagene i de forskellige europæiske lande.

FKSSG-bestemmelserne vil muliggøre en grænseoverskridende konsolidering af fortjeneste og tab. En række beregninger på et udsnit af multinationale EU-koncerner baseret på Amadeus- og ORBIS-databaserne viser, at gennemsnitligt ca. 50 % af de ikke-finansielle og 17 % af de finansielle multinationale koncerner i de respektive udsnit hvert år vil kunne få fordel af umiddelbar grænseoverskridende tabskompensation. En vægtning af de særskilte resultater for de forskellige sektorer tyder på, at skattegrundlaget under FKSSG-scenariet for de berørte koncerner gennemsnitligt vil være ca. 3 % mindre end i status quo-scenariet¹.

Inden for rammerne af FKSSG opstår spørgsmålet om, hvordan det samlede skattegrundlag bør fordeles mellem de medlemsstater, hvor de multinationale koncerner driver virksomhed, og det kræver derfor, at der fastlægges ad hoc-fordelingsmekanismer. Hvis der benyttes data fra regnskaberne som indikator for de multinationale koncerners skattepligtige fortjenester, viser dette, at formlen med en ligelig vægtning af personaleomkostninger, aktiver og omsætning fordelt efter bestemmelsessted vil forhøje grundlagene i især medlemsstaterne i Central- og Østeuropa og i Tyskland, Spanien, Frankrig, Grækenland og Italien.

¹ I den anvendte stikprøveudtagning synes den kombinerede effekt af de nye skattegrundlagsbestemmelser uafhængigt af en konsolidering (som synes at udvide skattegrundlaget) og indførelsen af en umiddelbar grænseoverskridende tabskonsolidering (som synes at mindske skattegrundlaget) inden for rammerne af FKSSG-scenariet generelt at holde de samlede skattegrundlag på et nogenlunde konstant niveau i forhold til de nuværende (for så vidt angår de berørte selskaber).

Undersøgelsesresultaterne tyder på, at en ændring af vægtningen af fordelingsfaktorerne har beskedent indflydelse på den forholdsmæssige fordeling af skattegrundlaget mellem landene.

5.2. Virkninger for omkostningerne til efterlevelse af reglerne

Ifølge undersøgelsesresultaterne er de vigtigste faktorer, der medfører omkostninger til efterlevelse af reglerne for multinationale virksomheder, direkte eller indirekte knyttet til prisafregningsopgaver (prisafregningsdokumentation, tilladelser og afgørelser samt procedurer for gensidige overenskomster). Desuden er efterlevelseshenlæggelserne som følge af prisafregning i tidens løb vokset, hovedsagelig på grund af to faktorer: i) strengere dokumentationskrav fra skattemyndighederne ledsaget af skattekontrol, og ii) tilpasninger og ændringer af forretningstransaktionernes art og omfang i hele verden².

Ifølge en undersøgelse, som Deloitte har fået i opdrag at foretage, forventes FKSSG at medføre betydelige besparelser med hensyn til den tid og de udgifter, der bruges til at efterleve reglerne i tilfælde, hvor et multinationalt selskab opretter en ny filial i en anden medlemsstat. De skatteeksperter, der deltog i undersøgelsen, vurderede, at en stor virksomhed i gennemsnit bruger 140 000 EUR (0,23 % af omsætningen) i form af skatterelaterede udgifter til at åbne en ny filial i en anden medlemsstat. FKSSG vil mindske disse omkostninger med 87 000 EUR, dvs. 62 %. Besparelserne for en mellemstor virksomhed er endnu større, eftersom omkostningerne forventes at falde fra 128 000 EUR (0,55 % af omsætningen) til 42 000 EUR, dvs. et fald på 67 %. Andre resultater, der er indsamlet fra en stikprøveudtagning af europæiske multinationale selskaber (PWC-undersøgelse), peger i retning af en mere moderat, men stadig betydningsfuld mindskelse af efterlevelseshenlæggelserne i forbindelse med faste skatterelaterede opgaver. De besparelser, der forventes fra indførelsen af FKSSG, vil kunne andrage 8 procentpoint af den tid, der bruges på disse forpligtelser.

5.3. Virkninger for økonomien som helhed

CGE-modellen CORTAX (computerstyret generel ligevægtsmodel) bruges til at vurdere de forskellige reformers virkninger for økonomien som helhed. Modellen, som er udformet til at simulere skattepolitiske ændringer for EU-medlemsstaterne, er blevet udvidet og forbedret med henblik på denne konsekvensanalyse³. CORTAX inkluderer imidlertid som enhver anden generel ligevægtsmodel forenkede antagelser og specifikationer, som ikke er ubestridelige, og kan ikke fjerne uvisheden vedrørende den styrke, som visse adfærdsmæssige virkninger af skattepolitikkerne kan have. Dertil kommer navnlig, at CORTAX ikke tager hensyn til de langsigtede dynamiske fordele af en yderligere integration på det indre marked, f.eks. i form af en stigning i antallet af internationalt aktive virksomheder. Fjernelsen af grænseoverskridende skattehindringer forventes at give sig udslag i en mindskelse af fordrejningerne i forbindelse med allokeringen af kapital, da det på den ene side vil øge substituerbarheden mellem indenlandske og grænseoverskridende investeringer og på den anden side vil gøre EU som helhed mere attraktivt for multinationale investorer. Den øgede

² Ernst & Young *Transfer Pricing Survey*.

³ Udvidelserne omfatter medtagelse af i) *skattely* for også at tage hensyn til muligheden for profitflytning uden for EU, ii) *tabssandsynlighed* for at sætte nøjagtige tal på de økonomiske følger af tabskonsolidering og iii) *diskrete placeringsvalg* til at opstille modeller for virksomhedernes inframarginale valg af, hvor der skal investeres, før der tages beslutning om, hvor meget der skal investeres.

allokerings effektivitet forventes at øge produktiviteten og beskæftigelsen, også på grund af de stordriftsfordele, der kan opnås på det større marked.

De fire forskellige valgmuligheder - fakultativt FSSG, obligatorisk FSSG, fakultativt FKSSG og obligatorisk FKSSG – sammenlignes med status quo-scenariet. I de *fakultative* scenarier antages det, at alle multinationale, men ingen indenlandske selskaber vælger at benytte de alternative skattesystemer, hvorimod det i det obligatoriske scenarie vil forholde sig sådan, at også de indenlandske selskaber er nødt til at anvende de nye skattebestemmelser. Denne antagelse kan føre til en undervurdering af velfærdsgevinsterne i de fakultative scenarier, da det kan forventes, at de multinationale selskaber i praksis kun vil vælge det nye system, hvis det ikke vil føre til lavere nettofortjenester end dem, der opnås under de forskellige nationale skattesystemer. I alle scenarierne antages det, at selskabsskatteindtægterne er konstante, før skattesatsen tilpasses, således at statsbudgettet er i balance, før selskaberne reagerer på de nye skattepolitiske rammer.

De vigtige økonomiske mekanismer i CGE-analysen af FSSG er et kompromis mellem en laveffektiv marginalsattesats (som følge af et snævert grundlag og en høj lovbestemt sattesats), som minimerer investeringsfordrejningerne, og en lav lovbestemt selskabssattesats (forbundet med et bredt grundlag), som mindsker de multinationale selskabers profitoverførsler til eksterne lokaliteter og i tilfælde af diskrete investeringsvalg gør en lokalitet mere attraktivt. Den udvidelse af grundlaget, som den nye definition af det fælles skattegrundlag medfører, og den deraf følgende satsnedsættelse vil formodentlig mindske det globale velfærd i EU⁴.

På den anden side vil de største positive virkninger af FSSG-reformen blev affødt af den formodede mindskelse af omkostningerne til efterlevelse af reglerne. Alt i alt vil et obligatorisk FSSG opretholde velfærden på europæiske plan på et næsten konstant niveau, mens indførelsen af et FSSG, der er fakultativt for multinationale selskaber, vil give beskedne velfærdsgevinster.

Sammenlignet med FSSG er velfærdsvirkningerne af FKSSG-mulighederne gunstigere i begge de analyserede scenarier. Den samlede endelige indvirkning er en beskedent positiv velfærdsnettogevinst på ca. 0,02 % af BNP for EU som helhed, svarende til ca. 2,4 mia. EUR (2009-tal). En mere indgående analyse af virkningerne af de forskellige elementer af reformerne viser, at:

- hovedparten af de positive økonomiske virkninger af konsolideringen og fordelingsformlen skyldes de lavere efterlevelseselementer
- skiftet fra særskilt bogføring til fordelingsformel har ubetydelig indvirkning på BNP og velfærdet. Det skyldes forskellige udlignende virkninger: færre incitamenter til at flytte

⁴ I modellen resulterer en politik med udvidelse af skattegrundlaget sammen med en satsnedsættelse i velfærdsgevinster, når den anvendes særskilt af de enkelte lande, og navnlig af højbeskatningslande, som lider under profitoverførsler. En generel gennemførelse af en sådan politik på europæisk niveau mindsker imidlertid de gunstige virkninger af lavere selskabssattesatser. Et lands komparative lokale fordele forbedres således ikke, hvis alle andre medlemsstater også sænker deres sattesats. Det er kun lokalitetsvalg i forhold til tredjelande, som vil blive berørt. Generelt er det derfor mindre sandsynligt, at en multilateral politik med udvidelse af skattegrundlaget og satsnedsættelse vil forbedre velfærdet, end tilfældet er i forbindelse med en unilateral politik.

profit og kapital fra højbeskatningslande, men flere fordrejninger i allokeringen af formelfaktorer til lavbeskatningsøkonomier.

- tabskonsolideringen har tendens til at reducere skattegrundlagene. Følgelig vil det på baggrund af antagelserne under modellen måske blive nødvendigt at forhøje selskabsskattesatserne for at opnå balance på statsbudgettet. Kombinationen af en lavere skattebyrde gennem tabskonsolidering og en højere skattebyrde på grund af højere satser vil muligvis øge de samlede kapitalomkostninger. Derfor falder investeringerne en smule, mens beskæftigelsen øges som følge af lavere lønomkostninger. Samlet set falder BNP en smule, mens nettoeffekten for velfærd er ubetydelig.

6. SAMMENLIGNING AF VALGMULIGHEDERNE

Fjernelsen af alle de tre typer identificerede selskabsskattehindringer - som er mulig inden for rammerne af FKSSG-mulighederne – vil gøre det muligt for virksomhederne at træffe sundere økonomiske valg og dermed forbedre den generelle økonomiske effektivitet i EU. På grundlag af de kvantificerede økonomiske virkninger foretrækkes det fakultative og det obligatoriske FKSSG frem for de alternative valgmuligheder i betragtning af de besparelser i efterlevelseseomkostninger, de kan generere. De makroøkonomiske resultater peger dog i retning af den fakultative FKSSG-mulighed som den valgmulighed, der generelt foretrækkes ud af de scenarier, der er analyseret.

De analyserede reformer vil på lang sigt kunne udløse vigtige dynamiske effekter. Disse virkninger forventes primært at give sig udslag i mindre uvished og færre (faktiske og opfattede) omkostninger hos de selskaber, der driver virksomhed i flere forskellige lande. I sidste instans vil det føre til øgede grænseoverskridende investeringer inden for EU, både ved at europæiske og udenlandske multinationale selskaber ekspanderer yderligere, og ved at der foretages nye investeringer af rent indenlandske selskaber i andre medlemsstater. På samme måde, i det omfang hvor det nuværende fragmenterede panorama af selskabsskattesystemer er en hindring for adgangen til internationale markeder, vil de små og mellemstore virksomheder (SMV'er) måske kunne få særlig fordel af de lige vilkår, som de analyserede reformer vil skabe.

Afskaffelsen af de ekstra omkostninger til at efterleve forskellige skatteregler og indførelsen af "one stop shop"-princippet i skatteadministrationen vil sandsynligvis forbedre SMV'ernes kapacitet til at ekspandere på tværs af grænserne.

7. KONTROL OG EVALUERING

Det foreslåede politiske tiltag vil indvirke på en række variabler, som bør overvåges. På mikroøkonomisk niveau bør de forskellige politikmuligheders virkninger for virksomhedernes skatterelaterede efterlevelseseomkostninger og for deres investeringsadfærd ud over de nationale grænser vurderes. For at overvinde de velkendte vanskeligheder med at opnå pålidelige overslag over faktiske og opfattede efterlevelseseomkostninger bør der udarbejdes ad hoc-undersøgelser, og der bør i den forbindelse udvises særlig opmærksomhed om, at de udvalgte stikprøver er repræsentative. Hvis SMV'erne udviser tendens til at ekspandere til udlandet, kan det være et særligt tydeligt tegn på de virkninger, der på lang sigt forventes af de politiske valgmuligheder. Sådanne virkninger kan spores gennem undersøgelser blandt de relevante selskaber og analyser af de observerede ændringer i de faktiske investeringsvalg.

På makroøkonomisk niveau bør der i overensstemmelse med de generelle mål om at forbedre allokeringen af produktiv kapital i EU indsamles data om udenlandske direkte investeringsstrømme til EU og blandt EU-landene.

Evalueringen af konsekvenserne af anvendelsen af den lovgivningsmæssige foranstaltning vil kunne gennemføres fem år efter, at de lovgivningsmæssige foranstaltninger til gennemførelse af direktivet træder i kraft. Kommissionen kan så forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om direktivets tekniske funktion.

Rapportens indhold vil blive afpasset efter anvendelsesområdet for direktivet, således som det i sin endelige form vedtages af Rådet.

Tabel 1: De politiske valgmuligheders rangorden (1 = bedste valgmulighed)

	Valg- mulighed 1: status quo	Valg- mulighed 2: Fakultativt ESSG	Valg- mulighed 3: Obligatorisk ESSG	Valg- mulighed 4: Fakultativt EKSSG	Valg- mulighed 5: Obligatorisk EKSSG
PWC-undersøgelse (efterlevelsesomkostninger)	2	3		1	
Deloitte-undersøgelse (efterlevelsesomkostninger)	3	2		1	
CORTAX-undersøgelse (makroøkonomiske variable)	4	3	5	1(2)	2(1)