

TP og dens betydning i en nationaløkonomisk kontekst

Søren Bo Nielsen

Økonomisk Institut, CBS

1. Indledning
2. TP og multinationale selskaber
3. TP, tvetydighed og manipulation
4. Videre økonomiske effekter af TP-udnyttelse
5. Empiriske undersøgelser af 'profit shifting' og TP-manipulation
6. Reformforslag for selskabsbeskatningen, herunder CCCTB
7. Konklusion

1 INDLEDNING

Titlen sigter stærkt mod skattepolitik i den åbne økonomi

Her 'kæmper' landene i '**skattekonkurrence**' om (provenu fra)

* varehandel (via fastsættelse af moms og punktafgifter); trussel: grænsehandel

* arbejdskraft (via indkomstskat, arbejdsmarkedsafgifter mv.); trussel: migration, grænsegængereri

* kapital (via selskabsskatteregler); trussel: lavere investeringer, flytning af virksomhed

* virksomhedsoverskud (via selskabsskattesatser); trussel: flytning af overskud

Alt lægger bånd på udformningen af skattepolitik i en åben økonomi

TP har oplagt en skattedimension

* TP middel til at opgøre virksomheders skattemæssige overskud

* TP instrument til at flytte overskud til lande med lavere selskabsskat – med implikationer for provenu fra selskabsbeskatningen

TP har også en 'styrings'-dimension

* middel til at opgøre rentabilitet i de enkelte enheder / organisatorisk instrument / middel til at anspore decentrale beslutningstagere osv. (jfr. senere)

2 TP OG MULTINATIONALE SELSKABER

Nationale selskaber

Internationalt økonomisk samkvem i princippet som simpel handel mellem nationale selskaber; i så fald TP

* af betydning for afgrænsning af enkelte enheders overskud,

* uden betydning for den nationale virksomheds samlede overskud og skattebetaling

Altså intet skattemæssigt problem omkring interne afregningspriser

MEN internationalt orienterede virksomheder: valg mellem **eksport**, **licens** og **udlandsinvesteringer**

Multinationale selskaber

– Når udlandsinvesteringer er foretaget (greenfield eller virksomhedsovertagelse)

Behovet for TPs

– Ved økonomisk samkvem mellem udenlandsk enhed og moderselskab – eller mellem udenlandske enheder – opstår behov for værdisætning af interne leverancer af varer/tjenesteydelser

– Fordi de enkelte enheder skal beregne deres egne overskud

- Men også fordi de enkelte enheder skal styres fra HQ (profitcentre)
- Styringen led i organisatorisk opbygning af den multinationale virksomhed

TPs i skatteberegning

- Salgsindtægter (bl.a. fra koncerninterne leverancer)
- minus udgifter til arbejdskraft, mellemprodukter, serviceydelser mv. (herunder til koncerninterne leverancer)
- minus renter, beregnet forbrug af kapitalapparat
- giver enhedens overskud

TP til værdiansættelse af nævnte koncerninterne leverancer

3 TVETYDIGHED I OG MANIPULATION AF TP

– Beregningen af overskud enkel nok, hvis ellers

* (A) TPs kan fastsættes utvetydigt, og

* (B) der ikke er årsag til at anvende TP aktivt/manipulere TPs

Ad (A) Hvis TPs ikke kan fastsættes utvetydigt (fx sfa. vilkårlighed i omkostningsfordeling), bliver prifastsættelsen og overskudsopgørelse i de enkelte enheder arbitrær. Tilsvarende for skattebetalinger. Skattekontrol vanskeliggøres, vil sigte på at begrænse vilkårligheden.

Ad (B) Årsag til manipulation i tilfælde af forskelle i skattesatser (regler) mellem lande. Kan tillige være god grund til aktiv anvendelse af TP som styringsinstrument.

Thi TPs har mulige 'non-tax' roller

- Organisatorisk sammenkædning af virksomheden
- Styring af den enkelte enheds ledelse; incitamentter (imødegåelse af 'moral hazard' problemer grundet asymmetrisk information)
- Strategisk delegering (påvirkning af enheders lokale konkurrencesituation)
- Imødegåelse af kreditrestriktioner o.l.

Ud over skattemanipulation (profit shifting)

Godt spørgsmål: bør skattemæssig fastsættelse af TP respektere TP's øvrige roller?

One book vs. two books

Visse lande kræver, at samme TP anvendes til skatte- og interne styringsformål ('one book')

Andre tillader forskellige TP til forskellige formål ('two books'); men

"... it appears that the majority of multinational firms insist on one set of prices, both for simplicity and in order to avoid the possibility that multiple transfer prices become evidence in any disputes with the tax authorities."
(Baldenius et al., 2004)

“... stricter tax regulations governing MNEs – forcing the use of numbers that may not reflect internal realities – have helped popularize the use of a second managerial set of transfer pricing numbers. . . the two transfer prices are shown to be very much interdependent.” (Hyde & Choe, 2006)

Fastsættelse af TPs af vital betydning

Små TP-ændringer kan have store konsekvenser for overskud

* *Eksempel*: virksomhed med indtægt $TP1 \times Q$, udgifter til mellemprodukter $TP2 \times M$, til løn W og til brug af kapitalapparatet K

– tal: $TP1 = 100$, $Q = 100$, $TP2 = 40$, $M = 100$, $W = 3000$, $K = 2000$

– giver overskud $10.000 - 4.000 - 3000 - 2000 = 1000$

– antag, at TP-manipulation reducerer TP1 med 5 pct. og øger TP2 med 5 pct.

– manipuleret overskud: $9.500 - 4.200 - 3000 - 2000 = 300$, dvs. overskud reduceret med 70 pct.!

Indsigt: beskeden unøjagtighed/manipulation i TP kan medføre store udsving i overskud (årsagen: overskud er differensbegreb)

4 VIDERE EFFEKTER AF TP-UDNYTTELSE

- Umiddelbart ændring koncerners samlede skattebetaling og i de enkelte landes skatteprovenu
- Yderligere adfærdsændringer kan tænkes:
 - * ændret intern handel i koncernen (ændret 'base' for TP-manipulation)
 - * ændret produktionsmønster (aht. ændret handel)
 - * ændret investeringsmønster (lokalisering af produktion, hvorfra/til interne handel går)

Hvis ændringer alene begrundet i skattespekulation, forbundet med velfærdstab

Hvordan garderer skattemyndighederne sig mod TP-manipulation?

– Insisteren på dokumentation for anvendte TP

– Guidelines/benchmarks for TP:

* Arm's length prices / Comparable uncontrolled price method

* Cost-plus method / Comparable profit method / Resale price method / Profit-split method

Hvordan virker de enkelte metoder, hvis der samtidig er interne styringshensyn?

Giver de enkelte metoder anledning til økonomiske forvridninger? (Ja, ifølge flere bidrag til litteraturen)

5 EMPIRISKE UNDERSØGELSER AF 'PROFIT SHIFTING' VIA TP

Er der overhovedet indikationer af 'profit shifting' gennem anvendelse af TP?

Ja! En lang række empiriske undersøgelser bekræfter dette – (a) indirekte evidence; (b) direkte evidence

Profit shifting: – via TP

– men også via debt shifting (gældsætningsgrad, manipulation af interne rentebetalinger), tempo og omfang i hjemtagelser af dividende, betalinger for fælles inputs (managerial services, forskning og udvikling etc.)

Indirekte evidence

- * En række amerikanske undersøgelser af multinationales overskudsgrader (hovedkvarter, datterselskaber) tyder på omfattende profit shifting, bl.a. via TP
- * Et WB-studie (Demingüç-Kunt & Huizinga, 2001) m/ fler-lande data: spor af profit shifting – skatter betalt af udenlandske banker falder med stigende nominal selskabsskat
- * Et studie m/anvendelse af værditilvækst-data (Bartelsman & Beetsma, 2003): på marginen tabes 65 pct. af ekstra provenu fra national skattestigning sfa. reduktion i skattebasen; igen tegn på TP
- * Et studie af indgående FDI i Tyskland (Weichenrieder, 2009): stigning i hjemlandets skattesats på 10 pct.pt. øger afkast af aktiver i Tyskland med ca. 10 pct.

* Et studie af Europa-baserede multinationale (Huizinga & Laeven, 2008): betydelig elasticitet i rapporteret overskud mht. nominal selskabsskattesats; profit-shifting omkostninger estimeret til 0,6 pct. af skattebasen

* Et studie i europæiske multinationale selskabers 'total factor productivity' (Maffini-Mokkas, 2009): 10 pct.pt. reduktion i nominal skattesats vil øge multinationales TFP med ca. 10 pct. – relativt til nationale selskaber

Direkte evidence

* Et studie af intra-firm og arms-length priser i USA's udenrigshandel (Claus- ing, 2003): nedgang i udenlandsk skattesats fører til lavere amerikanske eksportpriser og højere do. importpriser ift. non-intrafirm; 1 pct.pt. lavere sats sænker eksportpriser med 1,8 pct., hæver importpriser med 2,0 pct.

* Et studie af sammenkædede handelstransaktioner og virksomheder (Bernard et al., 2006): skatteændring i værtsland vrider prisforhold mellem 'related party' pris og 'arms-length' pris for samme type vare (kvantitativt som Clausing)

Ret aktivt forskningsfelt pt...

6 MULIGE REFORMER AF SELSKABSBEKATNINGEN, HERUNDER CCCTB

En del mulige reformer til debat, vedr. (A) **Basen for selskabsbeskatningen**, og (B) **Selve selskabsskattesystemet**

A Basen

- 1) **Cash flow** skat eller **ACE** (Allowance for Corporate Equity) beskatning: vil friholde det ordinære kapitalafkast fra skat, men er lige så udsat for TP-manipulation som eksisterende base
- 2) **CBIT** (Comprehensive Business Income Tax; Treasury 1991): vil inddrage også afkastet af fremmedkapital i beskatningen; intet fradrag for renter på gæld; ligeledes sårbar over for TP-manipulation

- 3) 'Presumptive' skatter som fx skat af virksomhedens kapitalbeholdning: vil friholde ekstraordinært afkast af capital, men sikre et vist skatteprovenu
- 4) Fælles base i EU – Common Consolidated Corporate Tax Base (**CCCTB**): vil tage brodden af ikke-sats-bestemt skattekonkurrence, men ikke hjælpe på TP-manipulation

B Nyt system

- 1) Kombination af CCCTB og Formelallokering (FA) til afløsning af dagens Separate Accounting (SA) system
- første gang foreslået i Bolkestein-rapporten 2001 fra EU-Kommissionen
- arbejdet med CCCTB + FA intensiveret i de senere år

Kort om CCCTB (+ FA)

- vil afhjælpe problemer med TP-manipulation, manglende underskudsudligning (sambeskatning) og forskellige skattebaser i EU-landene
- vil føre til nye forvridninger (multinationale kan 'pumpe' andelen af indkomst, der allokeres til lavskattelande, op, og vice versa); afhænger af nærmere definition af formelallokeringsystemet
- 2) Fælleseuropæisk selskabsskat (som EU-finansieringskilde)...

7 KONKLUSION

Dagens selskabsskattesystem sårbart over for TP-baseret overskudsflytning

TP har skatterolle såvel som operationelle roller; undersøg mulige konflikter!

Uundgåelige vilkårligheder i TP

Klare empiriske indikationer af skattemanipulation via TP

Reform af selskabsbeskatningen enten A) løser ikke TP-problemer, eller B) introducerer nye problemer i stedet

8 Appendix om CCCTB

- Kommissionens 2001 rapport "Company Taxation in Europe" med forskellige forslag til revision af selskabsbeskatningen i Europa
 - et af disse forslag: CCCTB
- Brug CCCTB til at beregne selskabers EU-wide indkomst, fordel indkomsten til de enkelte medlemslande, der derefter beskatter de tildelte indkomster med egen skattesats
- Hvis CCCTB gennemføres, bliver det i stærkt beskåret version:
 - begrænset antal lande i EU vil deltage

- frivilligt, om en given virksomhed vil benytte CCCTB eller eksisterende system

8.1 Ideen

Bedst illustreres med et eksempel: en virksomhed med aktivitet i land A og B

- virksomhedens samlede indkomst i de to lande kan beregnes (fx 100 millioner)
- mål for den relative økonomiske aktivitet i A, B : 60%. af aktiviteten i A , 40%. i B

- 60 mill. beskattes i A med A 's egen skattesats, 40 mill. beskattes i B med B 's egen skattesats
- Mekanismen enkel nok, men forudsætter
 - forudgående beregning af samlet skattepligtig indkomst i A , B (CC-CTB)
 - beregning af mål for relativ økonomisk aktivitet i A , B (til formelallokeringsformel)

8.2 Versioner i praksis

Formelallokering forefindes i forskellige versioner på 'nationalt plan'

- fordeling af virksomheders indkomst mellem
 - stater i USA, provinser i Canada, Länder i Tyskland
- økonomisk aktivitet her målt gennem
 - relativ kapitalbeholdning (K), relativ lønsum (L), relative salg (S) i forskellige kombinationer

- Generel formel: skatteprovenu i land i fra koncern/gruppe

$$T_i = t_i \left(\alpha_K \frac{K_i}{K} + \alpha_L \frac{L_i}{L} + \alpha_S \frac{S_i}{S} \right) \Pi$$

hvor Π er dens samlede indkomst, og $\alpha_j, j = K, L, S$, er aktivitetens vægt i formlen.

- a) Canada: 1/2 vægt til L , 1/2 vægt til S
- b) 'Massachusetts formelen': 1/3 vægt til K , 1/3 vægt til L , 1/3 vægt til S
- c) 'dobbeltvægtet salg': 1/4 vægt til K , 1/4 vægt til L , 1/2 vægt til S

Canada: ensartet formel og beregning af skattepligtig indkomst på tværs af provinser. USA: staterne har frihed mht. valg af formel og indkomstmål.

8.3 Mål for den relative økonomiske aktivitet

Egentlig søges mål for evnen til at generere indkomst; *kapital* og *lønsom* mål for relativt produktionsomfang, *salg* mål for relativ forbrugsaktivitet

- Kapital
 - skattemæssig/regnskabsmæssig/markeds­mæssig vurdering af kapitalapparat?
 - kun håndgribelig kapital (tangible) eller også uhåndgribelig (intangible) som goodwill mv.?
 - kapital, der leases?

- kun produktionskapital eller også finansiel kapital?

- Arbejdskraft

- lønsum eller beskæftigelse? korrektion for relativt lønniveau?

- kontraktarbejdere? (der medvirker i produktionen, men ikke er ansat)

- Salg

- oprindelseslandsprincip eller bestemmelseslandsprincip? (origin vs. destination: destination for at skabe balance og inddrage forbrugsland).

- brug af mellemænd

Samme vægtning i alle lande for at undgå dobbeltbeskatning/ikke-beskatning

Samme formel i alle sektorer? Ja, muligt i de fleste sektorer, men:

finansielle institutioner (lønsom, udlånsomfang? ...)

flyselskaber (værdi af fløjede miles fra lokale 'hubs'? ...)

transport i det hele taget

Flere formler problem, hvis samme koncern virksom i mange brancher

Alt i alt er der for alle tre faktorer vældige måleproblemer, men formelallokering har jo virket i USA og Canada i tres år, så problemerne kan tilsyneladende overkommes. . .

8.4 Indbyggede økonomiske forvridninger

Beskatning vha. formelallokering vil virke som implicitte, ekstra skatter på de indgående faktorer

- Eksempel: en virksomhed der producerer i land A, B. Kun kapital indgår i formelen. Der kan vises at kapitalindsatsen vil afhænge af
 - marginal produktivitet, og
 - påvirkning af gennemsnitlig skattesats $t = (t_A K_A + t_B K_B) / (K_A + K_B)$
 - satsforskel $(t_A - t_B) \implies$ forvridning i kapitalens fordeling!

Forvridninger ved forskelle i skattesatser:

- incitament til omflytning af kapital (uhåndgribelig/ikke-fysisk kapital særligt mobil)
- incitament til omflytning af arbejdskraft (videnmedarbejdere måske særligt mobile)
- incitament til omflytning af salg

Fakta fra USA: reduktion af lønsumsvægten fra 0.33 til 0.25 har øget beskæftielse i en stat med 1.3% (Goolsbee and Maydew, 2000).

8.5 Vurdering

- En lang række problemer forbundet med indføring af CCCTB...
- ... og også mht. valg og virkning af formel til allokering af skattepligtig indkomst
 - usikkerhed omkring bestemmelse af indgående faktorer: hvilke, med hvor stor vægt, og målt hvordan?
 - (nyt sæt af) forvridningseffekter i tilfælde af satsforskelle!

Må holdes op mod omfanget af problemer i eksisterende system (transfer pricing mv.)

- Faktum, at formelallokering har været anvendt i mange år i USA, Canada og Tyskland
- overgang fra separate accounting til formelallokering umiddelbart nulsum-spil mht. fordeling af indkomst
- nogle lande vil tabe, andre vinde; samlet skatteprovenu vil falde (2,5 pct.), hvis CCCTB frivillig, men stige (2 pct.), hvis obligatorisk
- (Devereux-Loretz, 2007): hypotetisk reform 2000, overskudsdata 2000-04, antaget uændret adfærd
- effekter sfa. underskudsmodregning, anderledes fordeling af indkomst; formel: vigtigt, om lønsum eller beskæftigelse

- eksemplet Irland: står for 6 pct. af US MNC'ers økonomiske aktivitet i EU, men 18 pct. af deres EU-nettoindkomst (Weiner, 2008) [Tyskland hhv. 14 og 8 pct., UK hhv. 36 og 15 pct.]
- usikker virkning på intensiteten i skattekonkurrencen (langsommere 'race to the bottom'?)
- SA: omkostninger ved udnyttelse af TP; FA: koncernens profitabilitet, omkostninger ved variation af kapitalapparat

- CCCTB Working Group's WP 60: Initiale ideer til sharing-mekanisme
 - formel med både kapital, kombination af lønsum og beskæftigelse og salg
 - skattemæssig opgørelse af fast, håndgribelig kapital, salg efter bestemmelseslandsprincip
 - allokering af indkomst til enkelte enhed i koncern/gruppe, derefter til relevante land
 - en række komplikationer mht. opgørelse, omfang, lokalisering mv.