



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 25 november 2011 (1.12)
(OR. en)**

**17229/11
ADD 4**

**ECOFIN 804
SOC 1017
COMPET 534
EDUC 274
ENV 891
RECH 380
ENER 376
FISC 151**

FÖLJENOT

från: Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens
generalsekreterare

mottagen den: 25 november 2011

till: Uwe CORSEPIUS, generalsekreterare för Europeiska unionens råd

Komm. dok. nr: KOM(2011) 815 slutlig VOL. 5/5 - ANNEX IV

Ärende: BILAGA
TILLVÄXTVÄNLIG SKATTEPOLITIK I MEDLEMSSTATERNA
OCH BÄTTRE SKATTESAMORDNING I EU till MEDDELANDE
FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN
Årlig tillväxtöversikt 2012

För delegationerna bifogas kommissionens dokument – KOM(2011) 815 slutlig VOL. 5/5 -
ANNEX IV.

Bilaga: KOM(2011) 815 slutlig VOL. 5/5 - ANNEX IV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.11.2011
KOM(2011) 815 slutlig

VOL. 5/5 - ANNEX IV

BILAGA

**TILLVÄXTVÄNLIG SKATTEPOLITIK I MEDLEMSSTATERNA OCH BÄTTRE
SKATTESAMORDNING I EU**

till

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Årlig tillväxtöversikt 2012

För första gången ingår denna rapport om ”tillväxtvänlig skattepolitik i medlemsstaterna och bättre skattesamordning” i kommissionens paket för att lansera den europeiska planeringsterminen för 2012. Denna rapport är också en uppföljning av slutsatserna från Europeiska rådets möte av den 24 juni 2011, där rådet begärde att kommissionen senast i december 2011 skulle lämna en rapport om utvecklingen av de strukturerade diskussionerna om skattepolitiska frågor inom ramen för europluspakten¹, i synnerhet för att säkerställa ”utbyte av bästa praxis, undvikande av skadlig praxis samt förslag till bekämpning av bedrägeri och skatteflykt”. Som en viktig del i en förstärkt ekonomisk styrning bör denna rapport bana ytterligare väg för ett skattesamarbete som leder till mer effektiva skattesystem, så att EU tar sig ur krisen på ett bättre och snabbare sätt. I denna rapport vidareutvecklas de grundläggande budskapen i den årliga tillväxtöversikten och den bör också hjälpa medlemsstaterna att på ett konsekvent och effektivt sätt fördjupa sina strukturerade diskussioner om samordning av skattepolitiken, i överensstämmelse med de rekommendationer som fastställts eller ska fastställas i samband med den europeiska planeringsterminen² och de mål som anges i Europa 2020-strategin.

1. BAKGRUND

Beskattning är särskilt viktig i den nuvarande ekonomiska situation där medlemsstaterna behöver påskynda sina konsolideringsinsatser. Medlemsstaterna måste överväga inkomsthöjande åtgärder samtidigt som de upprätthåller en fortfarande sårbar ekonomisk tillväxt i Europa. En bättre skattesamordning på EU-nivå kan fylla en uppgift i detta sammanhang, genom att den kan bidra till att både lösa gemensamma problem och uppnå nationella politiska mål.

En bättre kvalitet på beskattningen i samband med den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken skulle hjälpa medlemsstaterna att uppnå en balans mellan inkomsthöjande åtgärder och tillväxt. I de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 12 juli 2011, som en avslutning av den första europeiska planeringsterminen, framhålls vikten av ytterligare skattereformer som prioriterar tillväxtvänliga skattekällor samtidigt som de samlade skatteinkomsterna upprätthålls. Lägre skatter på arbetskraft för att göra det lönsamt att arbeta pekas ut som en potentiellt viktig fråga. I detta sammanhang kan utbyte av bästa praxis och en utökad dialog mellan kommissionen och medlemsstaterna vara till stor nytta. Behovet av att förbättra beskattningens kvalitet har ökat ytterligare sedan dess i takt med kravet på att

⁽¹⁾ Pakten för euron, senare ändrad till *europluspakten* för att på frivillig basis inkludera medlemsstater utanför euroområdet, fastställdes av euroområdets stats- och regeringschefer den 11 mars 2011 och godkändes av Europeiska rådet på dess möte den 24–25 mars 2011. I denna pakt föreskrivs följande: ”En pragmatisk samordning av skattepolitiken är ett nödvändigt inslag för en starkare samordning av den ekonomiska politiken i euroområdet för att stödja budgetkonsolidering och ekonomisk tillväxt. I detta sammanhang förbinder sig medlemsstaterna att inleda strukturerade diskussioner om skattepolitiska frågor, särskilt för att säkerställa utbyte av bästa praxis, undvikande av skadlig praxis och förslag som syftar till att bekämpa bedrägerier och skatteflykt.”

⁽²⁾ I kommissionens meddelande *En färdplan för stabilitet och tillväxt*, KOM(2011) 669 slutlig, sägs att det finns ett behov av att stärka den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken, för att intensifiera övervakningen av ekonomisk politik och finanspolitik och införliva europluspakten i dess förfaranden.

uppmärksamma budgetkonsolideringens övergripande kvalitet och dess inverkan på tillväxten.

I arbetet med den europeiska planeringsterminen behandlas skattepolitiska reformer på medlemsstatsnivå med syfte att främja ekonomisk tillväxt och de offentliga finansernas hållbarhet. På samma gång skulle ett utbyte av bästa praxis förstärka den europeiska planeringsterminen på skattepolitikens område, vara till nytta för samtliga medlemsstater och ge god vägledning om hur gemensamma steg kan tas i riktning mot mer hållbara och tillväxt- och sysselsättningsvänliga skattesystem. Detta utbyte skulle samtidigt bidra till kravet på att uppnå en betydande budgetkonsolidering, undanröja snedvridningar som bidrar till makroekonomiska obalanser och upprätthålla skattesystemens (om)fördelningseffekter.

Skattesamordning är särskilt nödvändig i gränsöverskridande fall. Den kan förbättra den inre marknadens effektivitet, med tanke på att några av de viktigaste kvarvarande hindren på den inre marknaden i nuläget beror på att medlemsstaterna inte samordnat skattepolitiken. Integreringen av EU:s inre marknad och vissa produktionsfaktors rörlighet innebär att beskattningen påverkar de ekonomiska aktörernas beslut i gränsöverskridande frågor. En bristande överensstämmelse mellan nationella skatteregler kan utgöra en tröskel och hindra privatpersoner och företag från att dra full nytta av den integrerade marknadens fördelar.³ Skattesamordning kan vidare bidra till att en tillväxtvänlig skattepolitik genomförs på nationell nivå, exempelvis om den leder till att skadlig skattepraxis undanröjs och att bedrägeri och skatteundandragande förebyggs. Gemensamma ansträngningar för att bekämpa skattebedrägeri och skatteundandragande kan säkra medlemsstaternas skattebaser och bidra till höjda skatteinkomster utan att skattetrycket ökar.

2. DE SKATTEPOLITISKA UTMANINGAR I MEDLEMSSTATERNA SOM SKA BEHANDLAS I DEN EUROPEISKA PLANERINGSTERMINEN

EU:s medlemsstater står i nuläget inför två övergripande utmaningar på skattepolitikens område. Den första utmaningen är att bekämpa skattebedrägeri och skatteundandragande, minska skattevapen och effektivisera skatteuppbörden, vilket kan vara viktigt för att skaffa ytterligare inkomster. Den andra utmaningen är att förbättra den samlade skattestrukturens tillväxtfrämjande egenskaper, som utgör en viktig del av den generella utmaningen att stärka EU-ekonomiernas tillväxtpotential. Samtidigt som detta är ett mål i sig är det också ett villkor för att göra de offentliga finanserna hållbara. Dessutom behöver många medlemsstater förbättra vissa enskilda skatters utformning, bl.a. genom breddade skattebaser, skärpa efterlevnaden av skatteregler och effektivisera skatteförvaltningen. I de fall en framgångsrik hantering av dessa utmaningar fortfarande innebär att ytterligare inkomster behövs, kan höjda skattesatser krävas för att konsolidera de offentliga finanserna.

Detta avsnitt bygger på slutsatserna i den nyligen offentliggjorda kommissionsrapporten om skattereformer i EU:s medlemsstater 2011.⁴ Här används en jämförande granskning baserad på makroekonomiska indikatorer för att försöksvis identifiera de ovan nämnda

⁽³⁾ Monti M. (2010), En ny strategi för den inre marknaden.

⁽⁴⁾ *European Economy* nr 5/2011 och *Taxation Papers* nr 28.

skattepolitiska utmaningarna i respektive medlemsstat. Denna preliminära bedömning av den nationella skattepolitiken syftar till att ge genomförbara råd som är skräddarsydda till de enskilda medlemsstaternas behov och måste kompletteras med relevanta landsspecifika faktauppgifter av mer mikroekonomisk eller kvalitativ karaktär.

2.1. Höjda skatteinkomsters bidrag till konsolidering

Effekterna av den finansiella och ekonomiska krisen är och kommer att vara djupt kännbara för medlemsstaternas offentliga inkomster. Efter ett brett sortiment av skattestimulanser under perioden 2008–2010 har finanspolitiken nu tydligt bytt inriktning till en välbehövlig konsolidering av de offentliga finanserna. Några medlemsstater skulle kunna överväga att höja skatteinkomsterna – som ett komplement till utgiftskontroll – för att konsolidera sina offentliga finanser. Detta gäller särskilt länder som uppvisar ohållbara budgetlägen men som samtidigt har ett utrymme för potentiella skatteinkomstökningar. Forskning visar att en inkomstbaserad konsolidering sannolikt är mera framgångsrik när den ursprungliga skatteandelen av BNP är låg. Som en första prioritering kan kanske behovet av höjda skatteinkomster tillfredsställas genom en bättre efterlevnad av skattereglerna och en effektiviserad skatteförvaltning snarare än genom diskretionära skattehöjningar. I de fall efterlevnaden av skatteregler redan är god och/eller behoven av höjda skatteinkomster inte kan tillfredsställas genom enbart en bättre efterlevnad av skattereglerna, bör en effektiviserad beskattning via åtgärder för att bredda skattebasen, t.ex. en översyn av skattelättnader och reducerade mervärdesskattesatser, övervägas (se avsnitt 2.3). Som en sista utväg kan höjda skattesatser eller införande av nya skatter vara oundvikligt i vissa fall. När man bedömer om en skattebaserad konsolidering är lämplig bör existensen av ett ”skatteutrymme” granskas tillsammans med en analys av i) huruvida inkomsthöjande åtgärder redan har använts på ett omfattande sätt under den senaste tiden och ii) huruvida det är möjligt att höja inkomsterna från sådana skatteslag som minst skadar tillväxten. Vid valet av prioriteringar för en skattebaserad konsolidering är det mest troligt att medlemsstaterna kommer att basera sina val på en bedömning av det tillgängliga finanspolitiska handlingsutrymmet, landets konjunkturläge och andra mikroekonomiska eller institutionella faktorer.

2.2. Mer tillväxtevänlig skattestruktur

Potential för skatteväxling

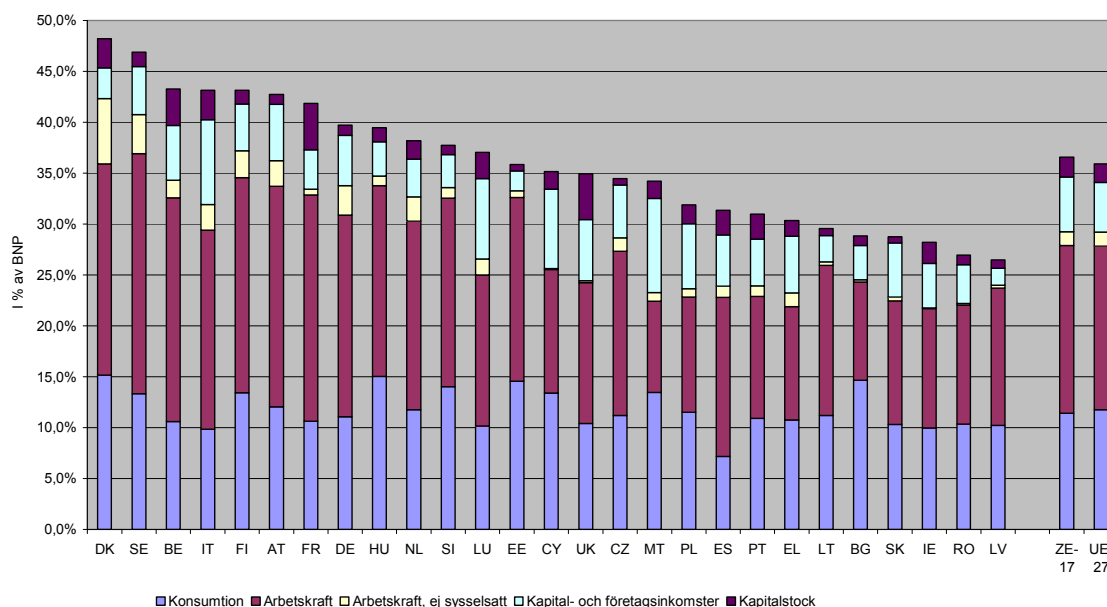
Ett högt skattetryck på arbetskraft, särskilt för sårbara grupper, i kombination med låga indirekta skatter och konsumtionsskatter kan tyda på att skattesystemets struktur behöver läggas om. I den ekonomiska litteraturen framhålls den betydelse som skatternas sammansättning har för ekonomisk tillväxt och föreslås en rangordning av de viktigaste skatteslagen med avseende på deras tillväxteffekter, där skatter på fast egendom minst hämmar tillväxten, följda av konsumtionsskatter (inklusive miljörelaterade skatter) och där inkomstskatter (på privatpersoner och företag) mest hämmar tillväxten.

Som det redan sägs i den årliga tillväxtöversikten 2011 borde en skatteväxling som innebär minskat skattetryck på arbetskraft vara en prioritet för flertalet medlemsstater, i syfte att stimulera efterfrågan på arbetskraft och skapa sysselsättning. I synnerhet är sysselsättningsgraderna för låginkomsttagare och de personer som är andra försörjare i ett hushåll oroväckande låga, och detta tyder på ett behov av att göra det lönsamt för dessa sårbara grupper att arbeta. Det krävs också reformer av skatte- och bidragssystemen för

att underlätta andraförsörjarnas inträde på arbetsmarknaden och minska det odeklarerade arbetet och bidragsberoendet.

Analysen i rapporten om skattereformer i EU:s medlemsstater 2011⁵ av möjligheterna att göra skattestrukturerna mer tillväxtvänliga visar att några medlemsstater skulle kunna främja ekonomisk tillväxt genom en skatteväxling som innebär minskat skattetryck på arbetskraft (personlig inkomstbeskattning och socialförsäkringsavgifter). Vissa medlemsstater har nyligen genomfört en begränsad skatteväxling i riktning mot konsumtionsbeskattning, huvudsakligen genom höjda mervärdesskattesatser och punktskatter. I ett antal medlemsstater åtföljs emellertid ett högt skattetryck på arbetskraft alltså av en relativt liten inkomstandel från konsumtionsskatter och andra indirekta skatter. Höjda konsumtions-, miljö- och/eller fastighetsskatter skulle kunna vara ett sätt att dämpa det höga skattetrycket på arbetskraft, samtidigt som ekonomins tillväxtpotential främjas. Varje minskning av skattetrycket på arbetskraft bör inriktas på lågutbildade arbetstagare och/eller hushållens andraförsörjare, med tanke på att dessa grupper ofta har mycket svaga incitament för att arbeta samtidigt som de uppvisar en tämligen hög elasticitet i arbetsutbudet i förhållande till arbetsinkomster.

Diagram 1: Totalt skattetryck, uppdelat på ekonomisk funktion, 2009, % av BNP



Källa: Kommissionen

Man skulle också kunna överväga en ändrad struktur på arbetskraftsbeskattningen i förhållande till olika inkomstnivåer. För att främja arbetskraftens rörlighet och en effektiv användning av det befintliga bostadsbeståndet kan en omfördelning av fastighetsbeskattningen, från transaktionsskatter till löpande skatter, vara motiverad. Ökade miljöskatter skulle också kunna övervägas, eftersom de kan bidra till budgetkonsolidering genom deras medelfristiga effekter på tillväxt, inkomster, produktivitet och skatteinkomster⁶, utan att man bortser från att deras skattebas i

⁵) Ibid.

⁶) I anslutning till den ekonomiska krisen har ett antal länder använt högre miljörelaterade skatter som ett inslag i sin budgetkonsolidering. Irland är ett uppenbart fall där högre bränsleskatter, införandet av en koldioxidskatt på 15 euro/ton (som ska fördubblas till 30 euro/ton 2014), och avgifter på vattenförbrukning utgör huvudinslag i de nyligen framlagda budgetarna.

allmänhet är tämligen blygsam och att miljöskatternas främsta mål är att korrigera för miljöeffekter.

Med hänsyn till att empiriska studier tyder på att bolagsskatter är det skatteslag som mest hämmar den ekonomiska tillväxten i allmänhet, bör de medlemsstater som har ett relativt högt skattetryck på bolagsinkomster försöka att undvika att höja bolagsskattesatserna i dagens situation. Genom att ändra risk-/avkastningsprofilen för företagets beslut kan skatter på bolagsvinster snedvrída kapitalackumulering och leda till minskade investeringar.

2.3. Breddade skattebaser

Utöver de omfattande makroekonomiska utmaningar på områdena hållbarhet och tillväxt som diskuteras ovan, förtjänar ett antal mer specifika utmaningar med koppling till utformningen av enskilda skatter särskild uppmärksamhet för att uppnå en effektivare beskattning. Detta gäller särskilt i de fall där skattebasen har urholkats på grund av omotiverade skatterabatter och en utbredd tillämpning av nedsatta skattesatser. Som framgår ovan bör breddade skattebaser snarare än (ytterligare) höjda skattesatser placeras högt i prioriteringsordningen för att tillgodose behoven av inkomstbaserad konsolidering.

Översyn och minskning av skatteutgifterna i samband med direkt beskattning

Nivån på skatteutgifterna i samband med direkt beskattning ger en antydning om skattebasens omfattning. Skatteutgifter som i själva verket utgör subventioner är avdrag, undantag och avvikelser från en skattebas i bred bemärkelse. Samtidigt som de kan motiveras av rättvise- och omfördelningsskäl, som ett sätt att korrigera externa effekter eller skapa positiva eller negativa incitament, utgör de ofta omotiverade förmånsordningar som leder till snedvrídningar i ekonomin och lägre effektivitet i skattesystemet. En nedskärning av skatteutgifterna i samband med personbeskattning eller bolagsskatt leder till en breddad skattebas och förenklingar i skattesystemet. Detta skulle kunna ge en ökning av inkomsterna, samtidigt som skattesatserna bibehålls (eller t.o.m. blir lägre). En minskning av de administrativa kraven till följd av beskattningen skulle dessutom avsevärt kunna förbättra företagsklimatet. Detta skulle ske tack vare ökad öppenhet, mindre komplicerad skattelagstiftning och enklare regelefterlevnad, förenklade betalningsformer genom bl.a. e-förvaltning samt stabil skattelagstiftning.

En effektivare mervärdesskatt

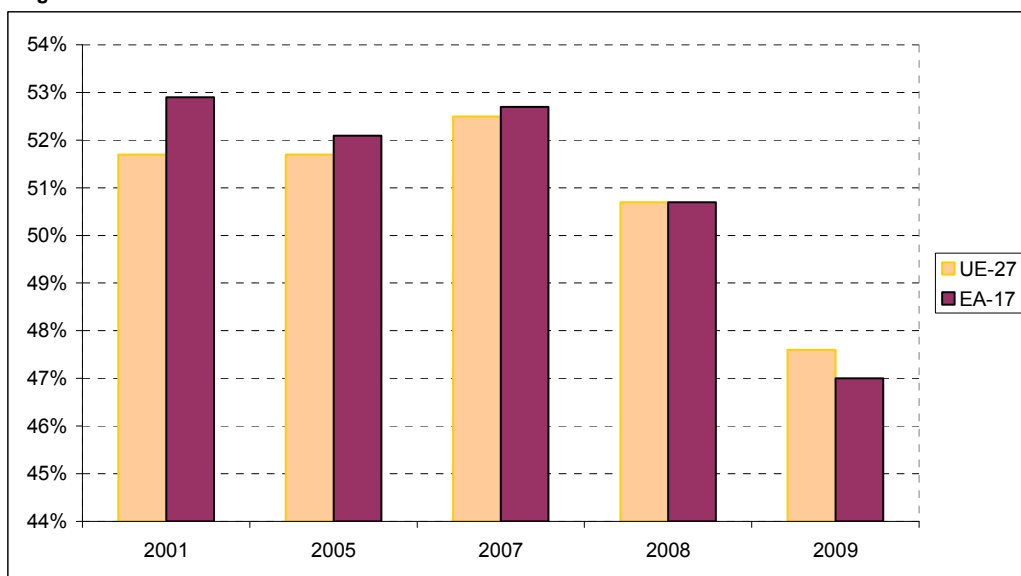
Mervärdesskatten står för större delen av konsumtionsbeskattningen. En begränsning av undantagen från mervärdesskatteplikt och de reducerade skattesatserna enligt mervärdesskattedirektivet (2006/112/EG) kommer att vara avgörande vid breddningen av skattebasen och ökningen av den övergripande skatteeffektiviteten.⁷ I många medlemsstater ligger de faktiska mervärdesskatteinkomsterna långt under den nivå som teoretiskt skulle kunna uppbäras om en enhetlig konsumtionsskatt infördes (se diagram 2 för uppgifter om de genomsnittliga nivåerna i EU-/Euroområdet). I praktiken är nuvarande mervärdesskattesystem långt ifrån enhetligt och återspeglar främst

(⁷) Till skillnad från de reducerade mervärdesskattesatserna kan medlemsstaterna inte själva välja om de ska tillämpa flertalet av undantagen från mervärdesskatteplikt, då dessa är fastlagda i mervärdesskattedirektivet.

socialpolitiska mål, som skulle kunna uppnås på effektivare sätt genom andra politiska instrument. Medlemsstaterna tillämpar mycket olika mervärdesskattesatser, vilket resulterar i ett splittrat och komplext mervärdesskattesystem.

Förhållandevis låga mervärdesskatteinkomster kan också bero på skattebedrägeri och skatteundandragande, det vill säga ”efterlevnadsklyftan” som är särskilt relevant för vissa medlemsstater. Ökad mervärdesskatteeffektivitet och efterlevnad av skyldigheterna avseende mervärdesskatt genom att reducerade skattesatser avlägsnas och skatteundandragande och skattebedrägeri bekämpas skulle påtagligt kunna förbättra uppbörden och minska ekonomisk snedvridning i många medlemsstater.

Diagram 2: Faktiska inkomster av mervärdesskatt i % av de teoretiska inkomsterna vid normalskattesatser



Källa: Kommissionen

2.4. Bättre utformning av enskilda skatter

I kommissionsrapporten om skattereformer i EU:s medlemsstater under 2011 framhålls två andra specifika frågor som är relevanta för att höja den ekonomiska effektiviteten i många medlemsstater.

En minskning av bolags- och bostadsbeskattningens gynnande av skuldsättning

Bolagsskattesystemens regler och reglerna för beskattning av bostadsinvesteringar i medlemsstaterna gynnar skuldsättning för finansiering av investeringar.

Reglerna om bolagsbeskattning gynnar skuldsättning, vilket följer av att räntebetalningarna på bolagens skulder kan dras av mot den beskattningsbara vinsten, medan detta inte gäller avkastning på eget kapital. Välfärdskostnaderna för skatteregler som gynnar skuldsättning är sannolikt inte oväsentliga. Ännu viktigare är emellertid att överdrivna skuldnivåer ökar risken för konkurs, och den senaste finansiella krisen har visat att korrigeringskostnaderna kan bli avsevärda.

Skuldsättningen till följd av bostadsbeskattningen beror också på att betalningen av hypotekslåneräntorna (eller t.o.m. avbetalning av kapitaldelen) ger rätt till avdrag från den personliga inkomstskatten, vilket ger incitament till upplåning och överinvestering i bostäder, eller m.a.o. en snedfördelning av tillgångar på bekostnad av produktiva(re) investeringar. Denna typ av skattelättnad anses ha bidragit till de stigande huspriserna och den kraftigt tilltagande belåningen, och därigenom till bubblan på fastighetsmarknaden. Det föreligger bevis för att hypoteksskuldernas andel av BNP också är större i länder som gynnar bostadsägande genom en gynnsam beskattning av hypoteksfinansieringen.

Båda dessa typer av skatteregler som gynnar skuldsättning leder till att hushållens och företagens finansieringsbeslut drivs av skatteincitament, i stället för att bygga på ekonomiska överväganden. Dessa snedvridningar ökar riskerna och volatiliteten i ekonomin, och kan förstärka det negativa ekonomiska resultatet i fall där sådana risker blir verklighet.

Utformning av miljövänlig beskattning

Mot bakgrund av åtstrammingsåtgärderna och budgetkonsolideringen framstår det som mycket svårt att vidta miljövänliga åtgärder på utgiftssidan i budgeten. Sålunda är det viktigt att utnyttja skattereglerna på det miljöpolitiska området så effektivt som möjligt. Miljöskadliga skattesubventioner bör därför fasas ut, samtidigt som miljöskatter behöver utformas på lämpligt sätt. Särskilt angelägna är energiförbrukningssubventionerna genom sänkta mervärdesskattesatser, skatteförmåner till företagsbilar⁸ och oenhetliga priser för koldioxidutsläpp (t.ex. en sänkning av de indirekta dieselsubventionerna). Förekomsten av sådana subventioner i många medlemsstater⁹ manar till nytänkande kring miljöbeskattningens struktur, för att skapa lämpliga incitament för miljöskydd och på ett bättre sätt beakta de välfärdsförluster som uppstår. För att uppnå en socialt optimal nivå på miljöbeskattningen, lära av erfarenheterna från de medlemsstater som intensivt har använt sig av miljöskatter samt för att bidra till likvärdiga villkor för företagen inom EU, bör dessutom den EU-övergripande och internationella samordningen förbättras.

2.5. Den europeiska planeringsterminen och utbyte av bästa praxis

En fördjupad dialog mellan kommissionen och EU-medlemsstaterna kan bidra till förbättrad kvalitet på de politiska råd som arbetas fram inom ramen för den europeiska planeringsterminen, och kan även hjälpa medlemsstaterna att tillämpa den politiska vägledningen på ett lämpligt sätt och med vederbörlig hänsyn till ländernas specifika förutsättningar. Denna fördjupade dialog kan äga rum i olika sammanhang:

- I högnivågruppen för skattefrågor kan medlemsstaterna utbyta åsikter om både form och innehåll, så att framåtsyftande utkast till rapporter kan utarbetas i tid och därmed tjäna som färdplaner för det framtida arbetet med samordningen av skattepolitiken.

⁽⁸⁾ Enligt beräkningar som utförts åt kommissionen leder skatteförmåner för företagsbilar till direkta inkomstförluster på närmare 0,5 % av EU:s BNP (54 miljarder euro) och betydande välfärdsförluster, 0,1–0,3 % av EU:s BNP (12–37 miljarder euro).

⁽⁹⁾ Europeiska kommissionen 2011, skattereformer i EU-medlemsstaterna 2011.

- I Skattepolitiska gruppen har kommissionen fört diskussioner med medlemsstaterna om tillväxtfrämjande utformning och taxering av skatter. Vissa exempel på bästa praxis har också diskuterats, med särskilt fokus på erfarenheten av omläggning till miljöskatter. Flera sådana utbyten bör äga rum och skulle bl.a. kunna inriktas på frågor som rör skatteförvaltning, för att hjälpa medlemsstaterna att förbättra skatteuppbörden.
- I Ekofinrådet, och särskilt kommittén för ekonomisk politik som är en del av detta¹⁰, bör tekniska diskussioner föras om de övergripande principerna för tillväxtvänlig och hållbarhetsorienterad politik samt om ländernas erfarenheter för att ytterligare stärka den metodologiska och analytiska underbyggnaden av den skattepolitiska vägledningen.

Korrekta och tillförlitliga data kommer också att vara till stöd. Detta är en förutsättning för att analysera, utvärdera och jämföra tidigare och framtida skattereformer samt för att underlätta utbyte av god praxis. Arbetet med utbytet av bästa praxis skulle kunna stärkas genom i) en vidareutveckling av Europeiska kommissionens nätportal¹¹ om de främsta dragen i de nationella skattereformerna samt en bedömning av deras effektivitet; och ii) en utformning av indikativa mål när så är lämpligt.

3. SKATTESAMORDNING OCH EU-LAGSTIFTNING

Skattesamordning inom EU eller EU-lagstiftning, som kan anses vara lämplig att anta på områden med särskild relevans för den inre marknadens funktion, skulle kunna vara ett stöd till medlemsstaternas ansträngningar för att göra sina skattesystem mer tillväxtvänliga och förbättra effektiviteten i skatteuppbörden.

Skattesamordningen och EU-lagstiftningen är särskilt relevanta för att komma till rätta med tre olika typer av problem. För det första kan skattesamordningen bidra till att undanröja hinder för den inre marknaden och därigenom skapa likvärdiga villkor för företag och individer. Samordnade skatteåtgärder kan därmed inriktas på både dubbelbeskattning och andra skatteåtgärder som utgör gränsöverskridande hinder på den inre marknaden och för investeringar inom EU. Skattesamordning kan för det andra även spela en viktig roll vid begränsningen och förebyggandet av utebliven beskattning och skattefusk, eftersom sådant beteende äventyrar rättvisan i skattesystemet och effektiv interaktion mellan medlemsstaternas skattesystem. Detta skulle kunna leda till ökad uppfyllelse av skattskyldigheten och mycket angelägna ytterligare inkomster till de nationella budgetarna. Samordningen kan slutligen bidra till att förebygga skadlig skattekonkurrens och den därpå följande ”kapplöpningen mot botten”, som minskar medlemsstaternas förmåga att beskatta rörliga skattebaser och tvingar dem att beskatta

⁽¹⁰⁾ Kommittén inrättades genom ett beslut av rådet 1974 för att fungera som rådgivande instans och bistå Ekofinrådet och kommissionen i deras arbete. Kommitténs huvuduppgift är uppbyggd runt två sammanhängande pelare: i) en ekonomisk pelare som främst avser Europa 2020-stratgein; ii) en pelare som gäller de offentliga finanserna, där kommittén har ett särskilt ansvar för kvalitet och hållbarhet. Mot bakgrund av nuvarande ekonomiska situation ligger kommitténs fokus på tillväxt och sysselsättning, särskilt sådana reformer som stöder konkurrenskraft och anpassningsförmåga samt på att säkerställa hållbara offentliga finanser.

⁽¹¹⁾ Databas om skattereformer.

mindre rörliga skattebaser såsom arbetskraft, i synnerhet lågutbildad arbetskraft. Denna kapplöpning leder troligen till betydande snedvridningar som avskräcker från arbete och ger arbetsgivarna högre arbetskraftskostnader. Samordningen skulle på nytt kunna ge medlemsstaterna användbart handlingsutrymme för att utforma den egna skattepolitiken på ett bättre sätt.

Kommissionen har lagt fram flera förslag till lagstiftning (se faktaruta 1) som, om den genomfördes, skulle stärka både den inre marknaden och medlemsstaternas skattesystem.

Faktaruta 1: Aktuella förslag från Europeiska kommissionen

Översynen av *Energiskattedirektivet* syftar till att anpassa nuvarande direktivs inre marknads mekanismer till de nya miljökraven. Antagandet av direktivet skulle hjälpa medlemsstaterna att ge sina övergripande skattestrukturer en ny utformning och därmed möjliggöra en omläggning till en mer tillväxtvänlig beskattning.

Förslaget om en *gemensam konsoliderad bolagsskattebas* syftar till att underlätta företagens gränsöverskridande verksamhet genom en enda uppsättning regler om beräkning av ett företags eller en koncerns skattebas samt genom ett samlat system för inlämning av deklarerationer. Företag som väljer denna lösning skulle påtagligt kunna minska sina kostnader för att följa skattereglerna, som f.n. är höga p.g.a. divergerande nationella system. Det skulle också kunna öka skattetransparenser inom EU. Den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen implicerar inte harmonisering av de nationella skattesatserna och skulle kunna genomföras på ett inkomstneutralt sätt. Det skulle bidra till de europeiska företagens konkurrenskraft.

Det förslag till ett *gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner* som nyligen lagts fram skulle garantera att den inre marknaden fungerade väl på det berörda området och förse de offentliga finanserna med betydande ytterligare skatteinkomster från den finansiella sektorn.

Översynen av *direktivet om sparande* skulle kunna utvidga dess tillämpningsområde och säkerställa en bredare skattetäckning för räntebetalning. Möjligheten att omförhandla nuvarande spararrangemang med tredjeländer i linje med ändringarna av direktivet har också tagits under övervägande.

Alla fyra förslag, som f.n. diskuteras av rådet, syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar för företag i Europa och därmed till att förbättra skattesystemens funktion, samtidigt som skadlig skattepraxis, skatteundandragande och skattebedrägeri minskar.

Omarbetningen av mervärdesskattedirektivet, såsom den beskrivs i grönboken och det kommande meddelandet ”Mervärdesskattens framtid”, bör undersökas av medlemsstaterna för att modernisera och förbättra det nuvarande systemet och fördjupa den inre marknaden.

3.1. Skadlig skattepraxis och en sund affärsmiljö

Skadlig skattekonkurrens kan endast komma åt genom internationellt samarbete både inom och utanför EU. Uppförandekoden för bolagsbeskattning, som är ett icke-bindande regleringsinstrument, har varit central för att undanröja många skadliga skatteåtgärder.

Uppförandekodgruppen har nyligen börjat diskutera mer övergripande frågor. Ett exempel är att betona uppförandepinciperna i förhållande till tredjeländer. I fjol inledde kommissionen, på uppmaning av rådet, diskussioner med Schweiz och Liechtenstein om

tillämpningen av principerna och kriterierna för uppförande i dessa båda länder. En annan fråga med inriktning på att begränsa skatteflykt och skatteundandragande gäller samordningen av åtgärder mot skattefusk.

Därutöver anser kommissionen att företagens skatteplanering har blivit alltmer sofistikerad under de senaste femton åren. I stället för att bara dra nytta av ett lands förmånliga beskattningsordningar, ägnar sig vissa företag åt komplexa skattetekniska operationer, varvid skatteavdrag kan erhållas tack vare den ofullkomliga överensstämelsen mellan skattesystemen i två eller flera länder. Denna utveckling har lett till en debatt om uppförandekodgruppens nuvarande och framtida roll. Uppförandekodgruppens effektivitet skulle på ett avgörande sätt gynnas av nya impulser och en förstärkning av dess mandat. En förstärkning av de gemensamma insatserna mot skadlig skattepraxis bör prioriteras. I synnerhet bör uppförandekodgruppens arbete breddas, inte minst för att undvika att den bristande överensstämelsen mellan skattesystemen leder till några skadliga resultat för skatteförvaltningen eller företagen. Just bristande överensstämmelse kan ge upphov till situationer med dubbel utbetalning beskattning som kan utnyttjas för att minska medlemsstaternas skatteinkomster och förse vissa företag med omotiverade fördelar. I de svåra tider som nu råder måste sådana kryphål, som också undergräver tanken bakom den inre marknaden, täppas till. Om inga resultat har uppnåtts vid 2012 års utgång, kommer kommissionen att utnyttja sin initiativrätt som ett sätt att ta itu med dessa viktiga frågor.

Utöver kampen mot skadlig skattepraxis inriktas skattesamarbetet på att undanröja befintliga skattehinder som fortfarande gör att ekonomiska aktörer inte kan skörda de frukter som den inre marknaden kan ge. Dubbelbeskattning har ringats in som ett av de skadligaste hinder som fortfarande finns på den inre marknaden. Dubbelbeskattningen har många olika aspekter och arbetet med att ta itu med delar av problemet pågår redan. Exempelvis har kommissionen inrättat ett expertforum för att utarbeta lösningar på problemen med internprissättning. Dessutom undersöker den omfattningen av problemen med dubbelbeskattning för riskkapitalfonder för att finna lösningar för dessa fonder, vilket kan bli en värdefull källa till finansiering för små och medelstora företag. Fast besluten att ta itu med de kvarvarande problemen har kommissionen antagit ett meddelande om dubbelbeskattning som visar på vilka områden som de främsta problemen med dubbelbeskattning inom EU återfinns och beskriver vilka konkreta åtgärder som kommissionen kommer att vidta för att ta itu med dessa problem. Därmed försöker kommissionen att undanröja faktiska hinder för en mer konkurrenskraftig ekonomi och göra EU till en plats där det är lättare investera och bedriva näringsverksamhet.¹² Ett av de alternativ som undersöks är ett möjligt system med bindande regler för tvistlösning, för att på ett övergripande sätt undanröja dubbelbeskattning inom EU.

En fördjupad marknadsintegration och eliminering av snedvridning inom EU kan också uppnås genom att fullfölja sådana initiativ som förslaget om en gemensam konsoliderad bas för bolagsbeskattning. Ett sådant system skulle ge de berörda företagen möjlighet att välja ett gemensamt system, varigenom betydande skattehinder för gränsöverskridande verksamhet skulle undvikas. Dessutom skulle antagandet av energiskattedirektivet, som syftar till att undanröja brister i nuvarande direktiv, inte enbart bidra till sant likvärdiga

(¹²) Europeiska kommissionen (2011): KOM(2011) 712.

villkor inom EU, utan också underlätta omläggningen till en mer tillväxtvänlig beskattning.

3.2. Bedrägeribekämpning och skatteundandragande

Ett antal medlemsstater står inför utmaningen att vidta incitamentsorienterade politiska åtgärder för att minska skattegap, genom att förbättra skattuppbördens effektivitet och åtgärderna mot skatteundandragande. För det första är den administrativa styrningens kvalitet och en bättre förståelse av skattebetalarnas beteende avgörande för att optimera skattesystemets övergripande funktion och minska kostnaderna för skatteförvaltningen. För det andra kommer effektiviteten i myndighetens arbete för att kontrollera regelefterlevnaden att bero på de faktiska resurser (personal och it) som satsas på att upptäcka regelbrott, straffen för regelbrotten och kontrollen av effektiviteten i upprätthållandet av reglerna. Frågan om god styrning på skatteområdet har diskuterats i Skattepolitiska gruppen och i rådets högnivågrupp för skattefrågor. Diskussionerna inriktades särskilt på hur man kan förbättra öppenheten och informationsutbytet samt skapa rättvis skattekonkurrens.

Mycket arbete har utförts på EU-nivå, särskilt genom tillämpningen av regler för administrativt samarbete som omfattar samtliga beskattningsområden. Inom EU bör medlemsstaterna göra bästa möjliga bruk av befintliga verktyg för att bekämpa skattebedrägeri. I det praktiska arbetet kan sådana insatser stödjas inom ramen för Fiscalisprogrammet¹³, särskilt genom gemensamma åtgärder till stöd för samarbetet mellan medlemsstaterna.

Vidare överväger nu medlemsstaterna inom EU en översyn av spardirektivet, för att utvidga dess tillämpningsområde och bättre säkerställa beskattningen av de ränteutbetalningar som kanaliseras genom mellanliggande skattebefriade strukturer. Möjligheten att omförhandla nuvarande spararrangemang med tredjeländer i linje med ändringarna av direktivet är också under övervägande. Rådet bör nu fullborda sitt arbete med direktivet om skatt på sparande och skyndsamt godkänna förhandlingsmandat som ger kommissionen rätt att inleda diskussioner med tredjeländer på området.

Utanför EU bör förhandlingarna om EU-avtal med tredjeländer, såsom partnerskaps- och samarbetsavtal och ekonomiska partnerskapsavtal, utnyttjas som en möjlighet att säkerställa att tredjeländer håller sig till principerna om god samhällsstyrning i skattefrågor. Initiativ för att skydda medlemsstaterna mot stater som inte är samarbetsvilliga måste också ingå i den övergripande strategin. Ytterligare insatser som rör god samhällsstyrning i skattefrågor i internationella sammanhang, såsom OECD och G-20, har inletts. För att kunna upprätthålla en trovärdig press på stater som inte är samarbetsvilliga bör samordningen av medlemsstaternas strategier stärkas. Detta kan inbegripa gemensamma motåtgärder mot dessa stater. En sådan samordning av åtgärder

⁽¹³⁾ Fiscalisprogrammet stöder främst skattesamordning mellan medlemsstaterna genom att tillhandahålla en ram för samarbete mellan nationella skatteförvaltningar och ytterligare stärka samordningen mellan befintliga nationella skattesystem. Det föreslagna Fiscalis 2020-programmet syftar till att ytterligare effektivisera de nationella skatteförvaltningarna när det gäller gränsöverskridande transaktioner. De kommer m.a.o. att mer framgångsrikt kunna bekämpa skattebedrägeri och öka skatteinkomsterna.

och bättre samordning av medlemsstaternas positioner i internationella sammanhang är avgörande i kampen mot skattebedrägerier.

I sitt nyligen offentliggjorda meddelande *Mot en straffrättslig politik inom EU – garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder* betonar kommissionen vikten av straffrättsliga åtgärder för att säkerställa ett effektivt genomförande av EU:s politik. Kommissionen anser att insatser inom denna ram skulle kunna innebära ett framsteg i kampen mot skattebedrägeri, särskilt i gränsöverskridande sammanhang. Sålunda kommer kommissionen att undersöka hur reglerna i dess nyligen framlagda initiativ om straffrättsliga åtgärder skulle kunna användas för att stärka åtgärderna mot skattebedrägerier.

4. SLUTSATSER

Skattesamordning och utbyte av bästa praxis är av grundläggande betydelse för tillväxt och konsolidering, särskilt i den nuvarande ekonomiska situationen där inkomsters kvalitet är av stor betydelse och flera medlemsstater kan bli tvungna att överväga inkomsthöjande åtgärder. Många av de tillväxtfrämjande skattereformerna kan medlemsstaterna genomföra på egen hand. En utökad dialog mellan EU:s medlemsstater kan dock gagna den nationella skattepolitiken, exempelvis om den innebär att bästa praxis sprids eller att bristande överensstämmelse mellan nationella system undanröjs. Vissa typer av reformer skulle också få stöd av en samordning mellan medlemsstaternas och EU:s lagstiftning, eftersom gränsöverskridande spridningseffekter kan begränsa en enskild medlemsstats beskattningsmöjligheter.

Den europeiska planeringsterminen ger i olika EU-forum möjligheter att studera skattepolitiska reformer i medlemsstaterna för att främja ekonomisk tillväxt och hållbara offentliga finanser, samtidigt som den innebär en integrerad samordning av den ekonomiska politiken i EU. En utökad dialog mellan medlemsstaterna och med kommissionen, inbegripet utbyte av bästa praxis, skulle kunna främja den analytiska kvaliteten på de politiska råd som arbetas fram inom ramen för den europeiska planeringsterminen, samtidigt som varje lands särdrag beaktas. Dialogen kan och bör ske inom befintliga EU-forum, däribland rådets högnivågrupp för skattefrågor, Skattepolitiska gruppen och Ekofin-nätverket, i synnerhet kommittén för ekonomisk politik.

Samordnade åtgärder på EU-nivå och EU-lagstiftningsinitiativ bör medföra att olika skattesystem blir mer förenliga med den inre marknaden och begränsa de negativa spridningseffekterna av nationell skattepolitik. De stöder medlemsstaternas arbete för att göra sina skattesystem mer tillväxtvänliga och bidrar till att undanröja viktiga hinder för den inre marknaden. EU-lagstiftningsinitiativ har tagits på områden av särskild betydelse för den inre marknads funktion, t.ex. beskattning av sparande, energi och företagsinkomster. För att bidra till ekonomisk effektivitet och fördjupa den inre marknaden uppmanas rådet att färdigställa dessa förslag snarast möjligt. Framtiden för mervärdesskattesystemet bör vidare ägnas särskild uppmärksamhet, med tanke på dess betydelse för att den inre marknaden ska fungera korrekt. Att bekämpa skatteparadis och undanröja dubbelbeskattning är andra viktiga utmaningar som kräver att både befintliga och nya instrument används.