



EUROPEISKA PLANERINGSTERMINEN – FAKTABLAD

BESKATTNING

1. INLEDNING

Även om de ekonomiska villkoren har förbättrats den senaste tiden lever Europeiska unionen fortfarande med arvet från krisen, med bland annat brist på investeringar och ökande klyftor. Som en följd av detta vill många medborgare i EU att man ägnar mer uppmärksamhet åt social rättvisa.

Beskattning spelar en viktig roll när det gäller att forma ett rättvist samhälle och en stark ekonomi. Beskattning kan hjälpa till att ta itu med ojämlikheter inte bara genom att stödja social rörlighet utan även genom att minska inkomstskillnader på marknaden.

På samma sätt kan skattepolitiken ha ett starkt inflytande på sysselsättningsbeslut, investeringsnivåer och företagens vilja att expandera¹, vilket leder till ökad tillväxt.

Skattepolitiska åtgärder ställs därför mot följande fyra prioriteringar:

- Öka investeringarna.
- Öka sysselsättningen.
- Minska ojämlikheter.
- Säkerställa uppfyllelse av skattskyldighet.

I detta faktablad beskrivs EU-ländernas skattepolitiska utmaningar inom dessa områden. Dessutom läggs infallsvinklar

fram som skulle kunna hjälpa till att ta itu med utmaningarna. Slutligen undersöks nuläget i de relevanta länderna utifrån en rad indikatorer och nyligen genomförda skattereformer.

Detta faktablad innefattar däremot inte skatteflykt, som tas upp i ett separat faktablad. Den analys som görs här bör dessutom läsas i samband med faktabladen om

- forskning och innovation,
- kvinnors arbetskraftsdeltagande,
- odeklarerat arbete,
- aktiva arbetsmarknadsåtgärder,
- ojämlikhet,
- social inkludering,
- bekämpning av korruption,
- bostäder.

2. SKATTEPOLITISKA UTMANINGAR FÖR EU:S REGERINGAR

2.1. Öka investeringarna

Det finns stora klyftor mellan EU-ländernas totala beskattningsnivåer.

År 2017 förväntas den uppskattade skatteandelen av BNP² i EU28 att variera mellan 24,1 % i Irland och 45,6 % i Danmark (diagram 1).

Skillnader i total beskattningsnivå återspeglar i själva verket skillnader i

¹ För mer information om de frågor som tas upp här, se Europeiska kommissionen (2017), *Tax Policies in the European Union: 2017 Survey* (kommande).

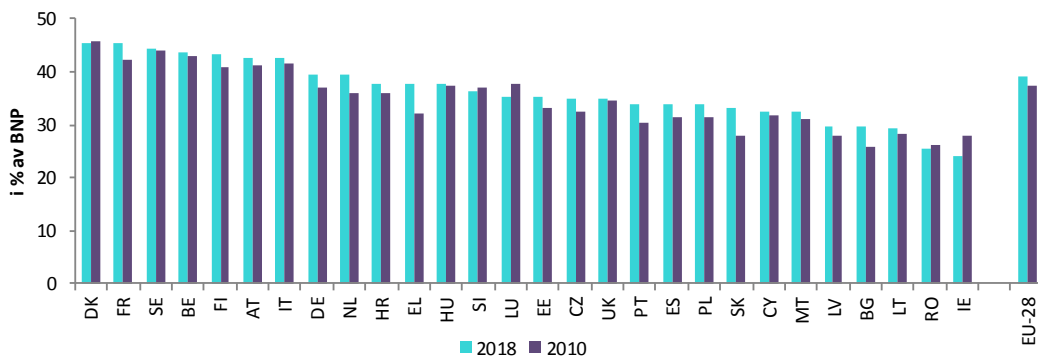
² I denna beräkning ingår de sociala avgifter som faktiskt betalats men inte avgifter som anses betalda av vissa regeringar för offentliganställda genom tillskrivning.

sociala preferenser när det gäller kollektiva nyttigheter.

Än så länge finns inga starka bevis för hur den övergripande skattenivån påverkar den ekonomiska tillväxten. Däremot finns

en bättre förståelse för hur enskilda komponenter i skattesystemet påverkar tillväxten genom kanalerna för total faktorproduktivitet, tillväxt hos aktiekapital eller utbud av arbetskraft.

Diagram 1: Total skattebelastning i EU-länderna uttryckt i procent av BNP, 2012 och 2018



Källa: Europeiska kommissionen, Ameco.

Det finns belägg för att bolagsskatt och inkomstskatt påverkar tillväxt och investering. Bolagsskatter påverkar både platsen där verksamheten bedrivs och inhemska och utländska direktinvesteringar.

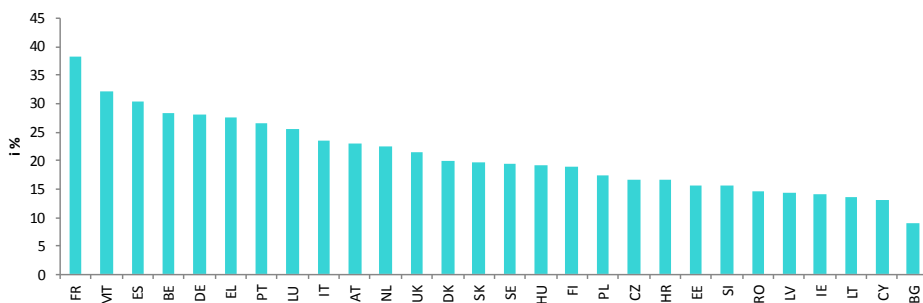
Skattesatser, hur skattebasen definieras och aspekter som rör uppfyllelse av skattskyldighet är mycket avgörande för beskattningens ekonomiska effekter. Den skattemässiga behandlingen av olika finansieringskällor, utformningen av skatteincitament och den tid som företag ägnar åt uppfyllelse av skattskyldighet kan påverka produktiva investeringar.

Skillnader i bolagsskatt kan leda till att multinationella företag flyttar vinster från högskatteländer till lågskatteländer.

Effektiva skattesatser fångar upp en lång rad faktorer som sträcker sig utöver den lagstadgade bolagsskatten, såsom skattebasens beståndsdelar, finansieringskällan (skulder, balanserade vinstmedel eller nyemissioner) och den tillgång som man investerar i (maskiner, byggnader, immateriella tillgångar, bestånd och finansiella tillgångar).

Diagrammet nedan visar skillnaderna i den genomsnittliga effektiva bolagsskattesatsen, som sträcker sig mellan 38,4 % i Frankrike och 9 % i Bulgarien.

Diagram 2: Genomsnittlig effektiv bolagsskattesats i EU:s medlemsstater uttryckt i procent, 2016



Källa: ZEW, 2016, *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016*. Projekt för Europeiska kommissionen.

Anmärkning: 1) Med hjälp av den genomsnittliga effektiva bolagsskattesatsen mäter man de skatter som betalats av företag för inframarginella investeringar som ger vinster som överstiger den normala

kapitalavkastningen. 2) För att återspegla avsättningen för företags nettoförmögenhet i Cypern, Belgien och Italien antas att satserna för dessa avsättningar är lika med marknadsräntan i modellen.

Beslut om att investera mer eller mindre påverkas av den effektiva marginals-katten, dvs. skattebelastningen för den sista euro som investeras i ett projekt som precis är lönsamt (marginalinvesteringen).

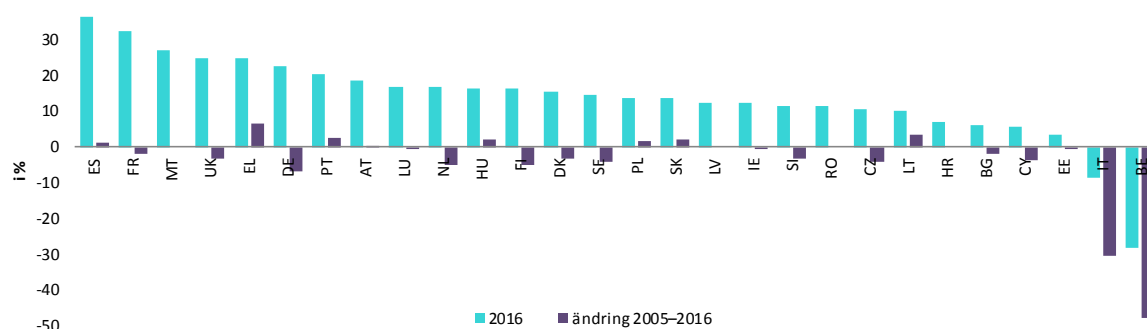
Ju lägre den effektiva marginals-katten är, desto mer bidrar skattesystemet till investeringar.

Det finns flera sätt att minska den effektiva marginals-katten och utforma ett

skattesystem till stöd för investeringar. Man kan till exempel

- tillhandahålla snabbare avskrivningsplaner eller kostnadsföring i den period kostnaderna uppstår,
- se till att kapitalkostnader är avdragsberättigade,
- förbättra villkoren för förlustutjämnning framåt,
- erbjuda skatteincitament för forskning och utveckling.

Diagram 3: Effektiva marginals-katter för företag i EU-länderna uttryckt i procent, 2016



Källa: ZEW, 2016, *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016*. Projekt för Europeiska kommissionen.

Anmärkning: 1) Indikatorn baseras på Devereux och Griffiths modell. 2) För att återspegla avsättningen för företags nettoförmögenhet i Cypern, Belgien och Italien antas att satserna för dessa avsättningar är lika med marknadsräntan i modellen.

2.2. Stöd till jobbskapande och sysselsättning

Skatt på arbete påverkar både enskilda personers beslut om huruvida de ska arbeta och hur mycket (utbud av arbetskraft) och arbetsgivares beslut om att anställa arbetstagare, eftersom arbetskraftskostnaderna höjs på grund av skatten (efterfrågan på arbetskraft)³. Utbudet av arbetskraft inom vissa befolkningsgrupper

³ Dessa beslut beror också på vilka sociala förmåner man kan få när man inte arbetar eller när man arbetar deltid. För fler avgörande faktorer när det gäller hur skatte- och förmånssystem påverkar arbetskraftsutbudet, se de olika indikatorer som finns tillgängliga i Europeiska kommissionens och OECD:s gemensamma databas över skatte- och förmånsindikatorer.

(lågutbildade, ungdomar, äldre och personer som är den andra inkomstagaren) är särskilt känslig för skatter och sociala avgifter⁴.

Diagrammet nedan visar sysselsättningsnivån hos den totala befolkningen och hos lågutbildade personer. Detta kan ge en fingervisning om vilka utmaningar ett land står inför när det gäller att främja sysselsättning i allmänhet eller sysselsättning för specifika grupper.

Även om sysselsättningen har förbättrats i EU-länderna under de senaste åren ser situationen olika ut i olika länder. På

⁴ Se till exempel Costas Meghir och David Phillips (2010), *Labour Supply and Taxes*, Institute for Fiscal Studies (uppl.), The Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design, Oxford University Press, s. 202-274.

samma sätt varierar klyftan mellan sysselsättningsgrad för lågutbildade personer och total sysselsättning mellan länder.

I Slovakien är klyftan mellan de båda som störst (33,9 procentenheter) och i Portugal minst (5,9 procentenheter).

Diagram 4: Sysselsättningsnivå sett till hela befolkningen – kvinnor och lågutbildade, 2016



Källa: Eurostat, 2017

Anmärkning: 1) Åldersgruppen är 20–64 år. 2) Lågutbildade avser nivåerna ISCED 0–2. 3) Sysselsättningsgraden för kvinnor används som proxy A för andra inkomstagare. Det medges att dessa inte nödvändigtvis är desamma. 4) Sysselsättningsgraden mäts inte i heltidsekvivalenter.

Med hjälp av skattekilan mäter man den proportionella skillnaden mellan en arbetsgivares utgifter för en arbetstagare och arbetstagarens nettoinkomst. Man mäter på så sätt både incitament för att arbeta (utbud av arbetskraft) och för att anställa (efterfrågan på arbetskraft).

Skattekilan för personer som tjänade 50 % av genomsnittslönen minskade i genomsnitt mellan 2010 och 2016 i EU. Utvecklingen går dock åt olika håll i olika länder, då den minskade i 15 och ökade i 10.

Skattekilens sammansättning är viktig på kort sikt eftersom dess olika komponenter kan påverka antingen arbetskraftsefterfrågan eller utbudet av arbetskraft.

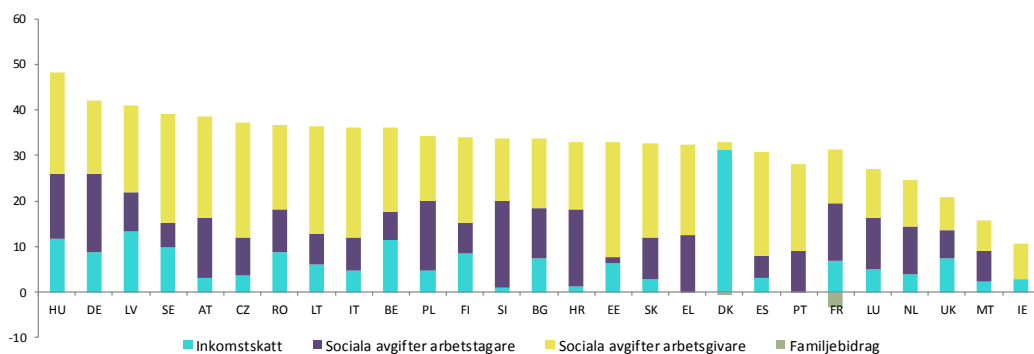
I diagrammet nedan delas skattekilan för en enskild arbetstagare med genomsnittslön in i följande separata komponenter:

- Inkomstskatt.
- Sociala avgifter som betalas av arbetsgivaren.
- Sociala avgifter som betalas av den anställda.
- Familjebidrag⁵.

I diagrammet visas skattekilan för en enskild arbetstagare som tjänar 50 % av genomsnittslönen.

⁵ I Frankrike och Danmark leder familjebidrag till en minskad övergripande skattekil.

Diagram 5: Sammansättning av skatteken för låginkomsttagare i olika EU-länder, 2016



Källa: Europeiska kommissionens databas över skatte- och förmånsindikatorer baserad på OECD:s skatte- och förmånsmodell, uppdaterad 10.4.2017.

Anmärkning: 1) Det finns inga aktuella uppgifter för Cypern. 2) Eftersom uppgifterna gäller enskilda inkomsttagare utan barn som tjänar 50 % av genomsnittslönen.

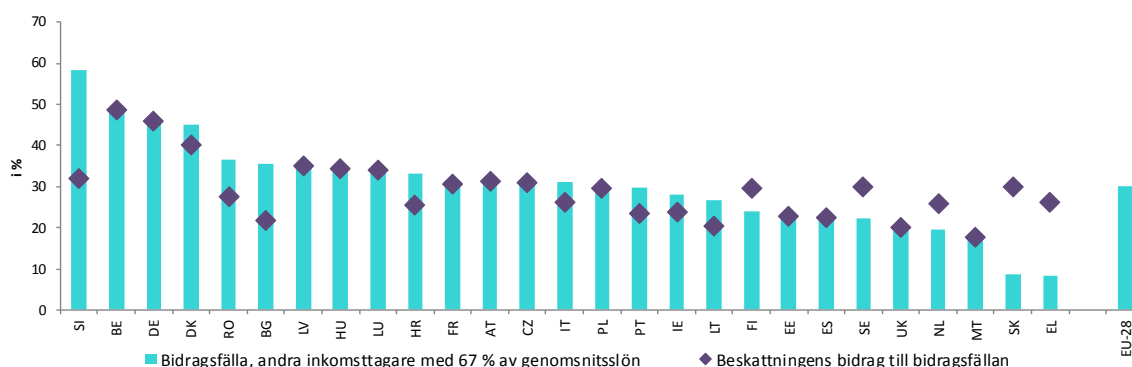
Skattesystemfunktioner, såsom överförbara **skatteavdrag och graden av sambesättning**, och funktioner inom bidragssystemet, som till exempel indragning av behovsprövade förmåner, **kan bidra till höga marginalskatter för den andra inkomsttagaren som går från att vara arbetslös till att arbeta, eller att dessa personers inkomster minskar.**

Diagrammet nedan visar bidragsfällan för personer som är andra inkomsttagare i EU-länder⁶. I de flesta länder bidrar beskattning till fällan för andra inkomsttagare i relativt stor utsträckning, i de fall där den andra inkomsttagaren har en genomsnittslön.

Man bör komma ihåg att andra faktorer, såsom tillgång till överkomlig formell omsorg av hög kvalitet, i synnerhet barnomsorg, såväl som väl utformade politiska åtgärder för att förena arbete och privatliv, kan påverka beslut om huruvida man ska återgå till arbetet eller jobba fler timmar.

⁶ Med bidragsfällan – eller den implicita skatten för återgående till arbete för personer utanför arbetskraften – kan man mäta den del av ytterligare bruttolön som betalas in som skatt om en person utanför arbetskraften (som inte har rätt till arbetslöshetsersättning men har rätt till inkomstprövat socialt bistånd) påbörjar ett arbete. Med andra ord mäter denna indikator de ekonomiska incitamenten för att gå från att stå utanför arbetskraften (och få socialt bistånd) till att ha en anställning.

Diagram 6: Bidragsfällan för personer som är andra inkomsttagare i EU-länder, 2015



Källa: Europeiska kommissionens databas över skatte- och förmånsindikatorer baserad på OECD:s skatte- och förmånsmodell.

Anmärkning: 1) Uppgifterna om fällan gäller andra inkomsttagare som tjänar 67 % av genomsnittslönen i en familj med två inkomsttagare och två barn. Den huvudsakliga inkomsttagaren tjänar genomsnittslön. 2) Beskattningens bidrag innebär beskattningens bidrag till bidragsfällan, uttryckt i procentenheter (andra bidragande faktorer är till exempel indragen arbetslöshetsersättning, socialt bistånd och bostadsbidrag).

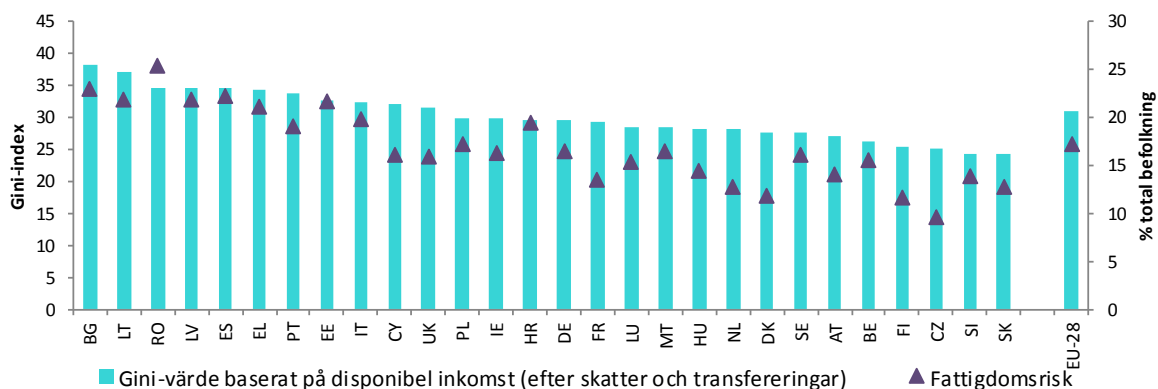
2.3. Åtgärda ojämlikhet och främja social rörlighet

I diagrammet nedan visas **klyftor när det gäller disponibel inkomst** (efter skatter och avgifter) enligt Gini-indexet, tillsammans med den procent av befolkningen **som befinner sig i riskzonen för fattigdom** i olika EU-länder.

Trots att EU har ett av världens mest avancerade välfärdssystem återstår ändå vissa utpräglade klyftor.

Litauen, Rumänien, Bulgarien, Lettland och Estland uppvisar högst nivåer när det gäller inkomstskillnad efter skatter och transfereringar.

Diagram 7: Inkomstskillnad i EU-länderna, 2016



Källa: Eurostat, EU-Silc. 2016

Anmärkingar: 1) Vertikal axel: Gini-koefficienter. Skalan sträcker sig från 0 till 100. Värdet 0 motsvarar perfekt jämlikhet (samma inkomst för alla) medan 100 motsvarar maximal ojämlikhet (alla inkomster fördelas till endast en person och ingen annan har någonting). Pensioner ingår i sociala transfereringar. 2) Horisontell axel: fattigdomsrisik uttryckt i procent av den totala befolkningen. Denna indikator kompletterar Gini-koefficienten för att ge en mer exakt bild av EU-ländernas sociala utmaningar. Den visar den andel av den totala befolkningen som tjänar mindre än 60 % av medianinkomsten per konsumtionsenhet efter sociala transfereringar. 3) Uppgifter för 2016 saknas för IE, IT och LU. I dessa fall har uppgifter för 2015 använts. 4) Genomsnittet i EU-28 beräknas som det befolkningsviktade aritmetiska medelvärdet av individuella nationella siffror.

Den ökande ackumuleringen av privat förmögenhet i Europa under de senaste 40 åren och de ökade klyftorna har lett till en

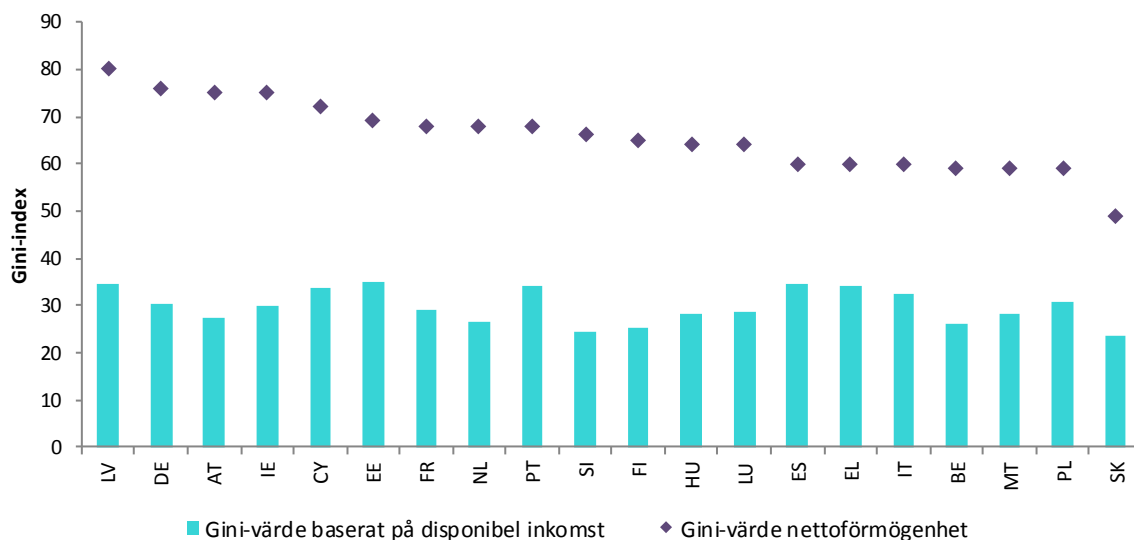
intensiv offentlig debatt om hur rättvisa de befintliga skattesystemen är.

Ojämligheten i fråga om förmögenhet överstiger inkomstskillnaderna

(diagram 7). Detta har lett till att man insett att ojämlikhet måste hanteras ur ett gemensamt inkomst- och förmögenhetsperspektiv.

De tillgängliga uppgifterna tyder på att ojämlikheten i fråga om förmögenhet är en särskilt viktig fråga i Lettland, Tyskland, Österrike och Irland.

Diagram 8: Inkomstskillnad (2016) och ojämlikhet med avseende på förmögenhet (2014)



Källa: Europeiska kommissionens beräkningar utifrån ECB:s enkät om hushållsekonomi och konsumtion, 2016 och Eurostat 2016.

Anmärkning: Nettoförmögenhet definieras som skillnaden mellan hushålls totala tillgångar och deras totala skulder.

Större skillnader är förknippade med mindre social rörlighet eftersom skillnaderna formar möjligheterna⁷. Social rörlighet kan avse rörlighet både inom generationer och mellan generationer.

Rörlighet inom generationer har att göra med möjligheten att flytta upp eller ner (till exempel på inkomststegen) under livets gång.

Rörlighet mellan generationer har att göra med den utsträckning i vilken personers socioekonomiska egenskaper återspeglar deras föräldrars.

Rörlighet mellan generationer är en viktig indikator för huruvida personer kan lyckas i ett samhälle oavsett

2.4. Uppfyllelse av skattskyldighet⁸

Skatteundandragande innebär i allmänhet olagliga arrangemang där skatteplikten döljs eller ignoreras, dvs. skattebetalare betalar mindre skatt än de är skyldiga att betala enligt lag genom att gömma inkomster eller information från skattemyndigheterna.

Exempel på skatteundandragande är underrapportering av försäljning för att minska momsbetalningarna. Ett annat exempel avser odeklarerat arbete där inkomstskatt och sociala avgifter inte betalas.

Det finns flera uppskattningar av hur mycket skatt som ska uppbäras men som i slutändan inte gör det.

⁷ Corak, M. (2013), *Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility*. IZA Discussion Paper nr 7520.

⁸ Frågan om aggressiv skatteplanering och skatteflykt tas upp i ett separat faktablad.

socioekonomisk bakgrund. Det är nära kopplat till **principen om lika möjligheter**.

Beskattnings är viktigt för att stödja social rörlighet, till exempel

- som en källa till finansiering av kvalitetsutbildning,
- som ett sätt att minska överföringen av förmåner eller missgynnande från en generation till en annan,
- genom omfördelningen av inkomst och i synnerhet förmögenhet genom att ge incitament för beteenden som ökar den sociala rörligheten.

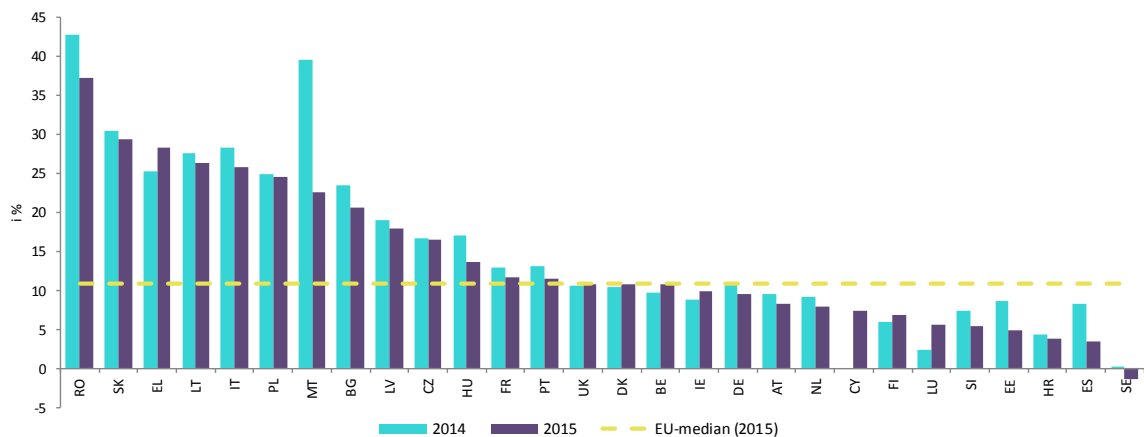
Mervärdesskattegapet är emellertid det enda skattegap för vilket det finns jämförbara uppskattningar baserade på en gemensam metod för alla EU-länder.

Mervärdesskattegapet är skillnaden mellan det momsbelopp som faktiskt uppbärs och det uppskattade momsbelopp som i teorin skulle kunna uppbäras enligt momsreglerna.

Det mäter effektiviteten när det gäller åtgärder för uppfyllelse och verkställighet med avseende på moms i varje medlemsstat.

Mervärdesskattegapet är störst i Rumänien, Slovakien, Grekland och Litauen.

Diagram 9: Mervärdesskattegapet uttryckt i procent av teoretisk momsskuld 2014/2015



Källa: CASE et al. (2017). *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 COUNTRIES: 2017 Final Report, TAXUD/2015/CC/131*.

3. INFALLSVINKLAR PÅ SKATTEPOLITISKA UTMANINGAR

De viktigaste faktorerna när man bedömer ett skattesystems rättvisa och effektivitet är i vilken mån det

- uppmuntrar till investeringar,
- stöder jobbskapande och sysselsättning,
- åtgärda ojämlikhet,
- gör att reglerna uppfylls i stor utsträckning.

Även om det ibland uppstår kompromisser mellan målen om effektivitet och rättvisa motarbetar de inte varandra på något sätt.

3.1. Öka investeringarna

Svaga investeringar leder till lägre tillväxt och det sänker även produktivitetstillväxten och innebär sämre arbets- och tillväxtutsikter på längre sikt.

En av kommissionens främsta prioriteringar är därför att öka investeringarna.

Det är viktigt att utforma ett skattesystem där man ser till att den effektiva marginalskatten är låg så att man undviker att minska incitamenten för vinstgivande investeringar.

Detta betyder inte att skattesatserna måste sänkas. Snabbare avskrivningsplaner, kostnadsföring i den period kostnaderna uppstår eller möjlighet till avdrag för kostnader för finansiering med

eget kapital sänker den effektiva marginalskatten, även om detta kompenseras av ändrade skattesatser.

Rättssäkerhet och stabila, förutsägbara och enkla skatteregler är viktiga för företag och för investerare som fattar beslut.

Snedvridningar i skattesystemet kan påverka tillgången till finansiering samt avskräcka från kapitalinvesteringar.

Beskattning är ett av de viktigaste verktyg som regeringar har för att uppmuntra entreprenörskap och innovation. Skattepolitik kan hjälpa till att minska företagens risker och kostnaderna för företagsverksamheten. Beskattning hjälper till att åtgärda marknadsmisslyckanden. Exempel på detta är bland annat otillräckliga investeringar inom forskning och utveckling, riskfinansiering och externa miljöeffekter som föroreningar.

Ett väl utformat skattesystem kan på så sätt hjälpa till att höja levnadsstandarden genom att skapa incitament för smarta och gröna investeringar.

Skattemyndigheternas effektivitet påverkar allmänhetens förtroende för systemet. Skattebetalare har en tendens att lita mer på organisationer som uppfattas som effektiva och ändamålsenliga.

Utöver kostnaderna för uppbärande av skatter bör man även ta hänsyn till kostnader i samband med betalning av skatter. Dessa betraktas ofta som **kostnader för uppfyllelse av skattskyldighet**. Detta kan avskräcka från att skapa nya företag, uppmuntra den underjordiska ekonomin, leda till minskad uppfyllelse och skada företags och länders konkurrenskraft.

3.2. Stöd till jobbskapande och sysselsättning

Sänkningar av skatten på arbete kan användas för att främja högre sysselsättningsnivåer, särskilt om höga arbetskraftskostnader avskräcker från anställning (dvs. frågor som rör efterfrågan på arbetskraft) eller om

incitamenten för att skaffa ett jobb inte är tillräckliga då det inte lönar sig att arbeta (dvs. frågor som rör utbudet av arbetskraft).

Riktade minskningar av skatten på arbete för sårbara och mer mottagliga grupper, såsom låginkomsttagare eller andra inkomsttagare, kan hjälpa till att höja sysselsättningsnivåerna, samtidigt som de leder till minskad fattigdom och social utestängning.

Eftersom endast ett fåtal länder har tillräckligt finanspolitiskt utrymme för att kunna överväga sänkningar av skatten på arbete utan kompensation måste man beakta hur sådana sänkningar ska finansieras.

Ett alternativ är att skjuta över beskattningen till andra skattebaser. Det potentiella utrymmet för att skjuta över beskattningen beror på hur skattestrukturen ser ut. Vissa typer av skattebaser anses vara mindre skadliga för tillväxten, såsom konsumtionsskatt, återkommande skatt på boende och miljöskatter.

Ekonomisk litteratur som nyligen kommit ut pekar dock på heterogena reaktioner, icke-linjära effekter och skillnader i omfattning mellan kortsiktiga och långsiktiga effekter. Att en skatt är väl utformad är minst lika viktigt som skattesystemets struktur.

Höga nivåer för skatt på arbete, i samband med en relativt liten skattebelastning i form av konsumtionsskatter, återkommande fastighetsskatter eller miljöskatter, kan ändå tyda på att det finns skäl att omfördela skatterna från arbete. Den omfördelade effekten av ökad beskattning på dessa områden behöver i sin tur beaktas.

3.3. Åtgärda ojämlikhet och främja social rörlighet

Beskattning bidrar till att forma ett rättvist samhälle, bland annat genom att

- säkerställa balansen hos intäkter för att finansiera de offentliga utgifterna,
- motverka ojämlikheter, och/eller

- stödja social rörlighet och rättvisa mellan generationerna.

Åtgärder som **lika tillgång till utbildning eller hälso- och sjukvård av hög kvalitet är till för att skapa lika möjligheter**. Det är skatter som finansierar dessa offentliga utgifter, som är beroende av rätt skatteblandning och faktisk uppfyllelse från alla skattebetalare.

Skatte- och förmånssystem kan också vara ett bra sätt att bekämpa inkomstskillnader genom omfördelning. Det är fortfarande viktigt att tänka på skattesystemens sociala effekt så att man kan hitta rätt balans mellan effektiv och rättvis skatteutformning, i linje med ländernas preferenser.

Beskattning kan också användas för att skapa incitament för vissa typer av beteenden.

Systemets struktur är mycket viktig. Utöver beskattning av inkomst och kontantförmåner är skattesystemets⁹ övergripande struktur även viktig för att minska både inkomstskillnader och ojämlikhet vad gäller förmögenhet samt för att främja social sammanhållning.

Det är viktigt att se till att människors övergripande skattebelastning, som varierar beroende på deras inkomstkälla, är progressiv och att skattesystemet är konsekvent och effektivt. Helst ska ett sådant system hjälpa till att åtgärda inkomstskillnader på marknaden. Man ska åtminstone undvika ett system som leder till ökade skillnader.

3.4. Uppfyllelse av skattskyldighet

Att förbättra uppfyllelsen av skattskyldighet och därmed säkra skatteintäkter för offentliga politiska åtgärder för att finansiera utbildning, hälso- och sjukvård, infrastruktur, försvar osv. är avgörande för att skapa ett rättvist samhälle.

⁹ Inklusivt moms, fastighetsskatt, skatt på realisationsvinst, arvsskatt, progressiv inkomstskatt.

För att bekämpa skattebedrägeri och skatteundandragande är det viktigt att använda sig av en strategi med flera kanaler¹⁰. Bättre tillsyn och kontroll har stor betydelse, men det är också viktigt att bygga upp förtroende och utveckla en kultur som präglas av uppfyllelse av reglerna.

Skattemyndigheterna behöver se över befintliga politiska åtgärder och rättsliga ramar eller ta fram nya strategier för att se till att skattebetalarna uppfyller sina skyldigheter, helst frivilligt.

Skattefusketts gränsöverskridande natur och nationella ekonomiers integrering runtom i EU innebär att det behövs en samordnad strategi, inte bara genom europeiska initiativ utan även genom samordning av nationella politiska åtgärder.

4. GRANSKNING AV NULÄGET

4.1. Öka investeringarna

Att uppmuntra investeringar har varit en viktig prioritering i de senaste skattereformerna, framför allt i länder som drabbats av krisen. Man har även försökt att förenkla företagsmiljön när det gäller beskattning. Nationella regeringar kan dock göra mer för att öka investeringarna med hjälp av sin skattepolitik.

De flesta systemen för företagsbeskattning ger företag incitament att ta på sig mer skulder genom att låta räntebetalningar dras av, men behandlar inte eget kapital på samma sätt.

Eftersom skuldfinansiering omfattas av skatteförmåner kommer den lägsta avkastning före skatt som krävs för att investeringen ska vara lönsam (kostnad för kapital) att vara lägre för en investering som finansieras med hjälp av skulder. Storleken på denna snedvridning till förmån för skuldfinansiering ser olika ut runtom i EU.

¹⁰ Aggressiv skatteplanering och skatteflykt tas upp i ett separat faktablad.

Snedvridning till förmån för skuldfinansiering leder till högre skuldnivåer, vilket gör företag mer sårbara och ekonomier mer krisbenägna. Som en följd förvärras riskerna för den finansiella stabiliteten, och snedvridningen har en tendens att leda till oproportionella konkursnivåer. Det är särskilt problematiskt för nya och innovativa företag som inte har tillgång till extern finansiering. De missgynnas trots sin relevans när det gäller att generera framtida tillväxt.

Den ojämna skattemässiga behandlingen av skulder och eget kapital utnyttjas också av vissa multinationella företag som organiserar sina skulder strategiskt för att minska den övergripande skattebelastningen.

De länder där man ser störst skillnad mellan kostnaderna för eget kapital och lånefinansiering (uppmätt snedvridning till

förmån för skuldfinansiering) är Frankrike, Malta, Luxemburg, Portugal och Grekland.

Kommissionens förslag om en **gemensam konsoliderad bolagsskattebas syftar till att ta itu med snedvridningen till förmån för skuldfinansiering genom att erbjuda en avsättning för tillväxt och investeringar.** Detta skulle innebära ett skatteavdrag för företag som väljer att öka det egna kapitalet för finansiering i stället för att ta på sig skulder. Avdraget beräknas genom att man multiplicerar förändringen i eget kapital med en fast sats som består av en riskfri räntesats och en riskpremie.

Avsättningen för tillväxt och investeringar skulle underbyggas av kraftfulla bestämmelser för att förebygga skatteflykt. På detta sätt skulle man se till att eget kapital ges en liknande skatteförmånsnivå som skulder, vilket skapar en mer neutral och investeringsvänlig skattemiljö.

Diagram 10: Snedvridningen till förmån för skuldfinansiering framför kapital inom företagsfinansiering i EU-länderna, 2016



Källa: ZEW, 2016, *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016*. Projekt för Europeiska kommissionen.

Anmärkningar: 1) I diagrammet nedan visas snedvridningen till förmån för skuldfinansiering inom företagsbeskattning mätt som skillnaden i kostnad för kapital för nyemissioner och skuldfinansiering. Med hjälp av kostnaden för kapital mäter man den lägsta avkastning före skatt för en realinvestering (marginalinvestering) som krävs för att uppnå samma avkastning efter skatt som en säker investering på kapitalmarknaden. ZEW:s standardantagande för real avkastning på säkra investeringar är 5 %. 2) För att återspegla avsättningen för företags nettoförmögenhet i Cypern, Belgien och Italien antas att satserna för dessa avsättningar är lika med marknadsräntan i modellen. För Cypern återstår en viss snedvridning eftersom avsättningen inte är tillämplig på investeringar i finansiella tillgångar.

Väl utformade skatteincitament för forskning och utveckling stimulerar investering och innovation på forsknings- och utvecklingsområdet.

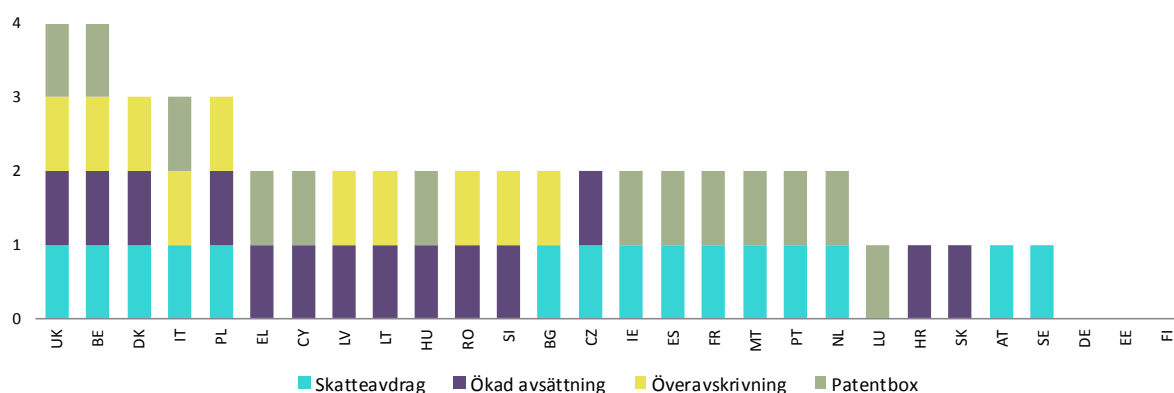
Skattelättnader och skatteavdrag som är baserade på faktiska forsknings- och utvecklingskostnader betraktas som god praxis jämfört med resultatbaserade system, som till exempel patentboxar.

Patentboxar innebär skattelättnader för resultat från forsknings- och utvecklingsverksamhet. Forskning visar att

de inte stimulerar forskning och utveckling och i stället kan användas som ett instrument för förflyttning av vinster, vilket leder till höga inkomstbortfall.

För närvarande använder sammanlagt 25 EU-länder skatteincitament för att uppmuntra investeringar inom forskning och utveckling. I diagrammet nedan visas vilka typer av skatteincitament som används i varje land.

Diagram 11: Antal skatteincitament för forskning och utveckling i EU-länderna, 2016



Källa: CPB (2014) och uppdateringar från kommissionens avdelningar om några sådana finns tillgängliga. Anmärkningar: 1) Inga skatteincitament för forskning och utveckling i DE, EE och FI. 2) Incitamenten kan avse bolagsskatt och inkomstskatt, sociala avgifter och arbetsgivaravgifter. 3) Diagrammet visar endast skatteincitament. Direktstöd har inte tagits med.

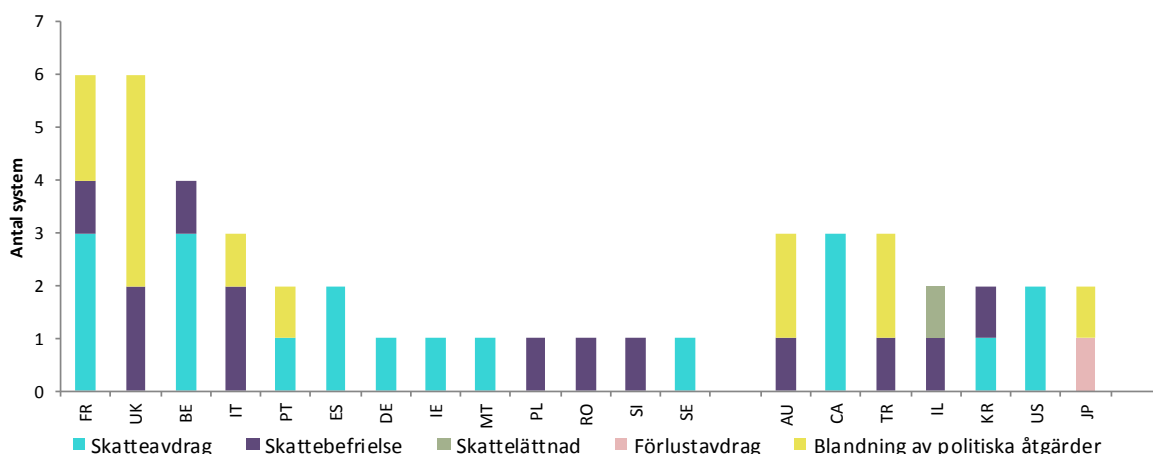
Skatteincitament för riskkapital och företagsänglar har blivit en allt viktigare del av blandningen av politiska åtgärder för investeringar och innovation både inom och utanför EU. Sådana skatteincitament har genomförts av 13 länder, enligt vad som visas i diagram 11.

Medan riskkapitalinvesteringar och investeringar från företagsänglar skapar nya jobb och genererar produktivitetsvinster finns det ett antal faktorer som står i vägen för dess utveckling. Dessa investeringar är till exempel riskabla och informationen är ofta bristfällig. Beskattning kan användas för att överbygga hinder för investeringar.

I en ny studie¹¹ om kapitalmarknadsunionen fastställdes önskvärda funktioner för utformningen av skatteincitament för riskkapital och företagsänglar. System för skatteincitament kan till exempel hjälpa till att sänka risken vid investeringar i små och medelstora företag samt nystartade företag genom inledande skatteavdrag och förlustavdrag på en förmånlig grund. Skattelättnader för realisationsvinster är en resultatrelaterad funktion som skulle kunna höja investeringskvaliteten.

¹¹ PWC & IHS (2017), *Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels*.

Diagram 12: Antal skatteincitament för riskkapital och företagsänglar som erbjuds av EU-länder och utanför Europa.



Källa: PWC & IHS (2017), *Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels, Final report. Studie på uppdrag av Europeiska kommissionen.*

Anmärkning: Blandning av politiska åtgärder innebär en kombination av olika typer av incitament. I diagrammet beskrivs situationen i varje land den 31 oktober 2016. Sedan dess har flera nya skattesystem inrättats i Cypern och Ungern.

Det finns fortfarande stora skillnader mellan EU-länderna när det gäller kostnaderna för uppfyllelse av skattskyldighet.

Komplexa skattesystem, höga kostnader för uppfyllelse och bristande skattesäkerhet kräver produktiva resurser och är ett hinder för företagsverksamhet och investeringar. Höga kostnader för uppfyllelse av skattskyldighet inverkar särskilt på små och medelstora företag.

Kostnader för uppfyllelse handlar oftast snarare om den tid som tas i anspråk än direkta kostnader, som till exempel i samband med bokföring.

I diagram 12 visas det antal timmar ett medelstort företag behöver för att uppfylla sina skattskyldigheter. Den tid som tas i anspråk inkluderar de timmar som behövs för att ta itu med bolagsskatt, moms och skatt för arbetstagare, inklusive skatter på löner och sociala avgifter. Den tid som den här typen av företag behöver för att uppfylla skattskyldigheterna kan fungera som ett bra mått på hur höga kostnaderna för uppfyllelse av skattskyldigheterna är i ett visst land.

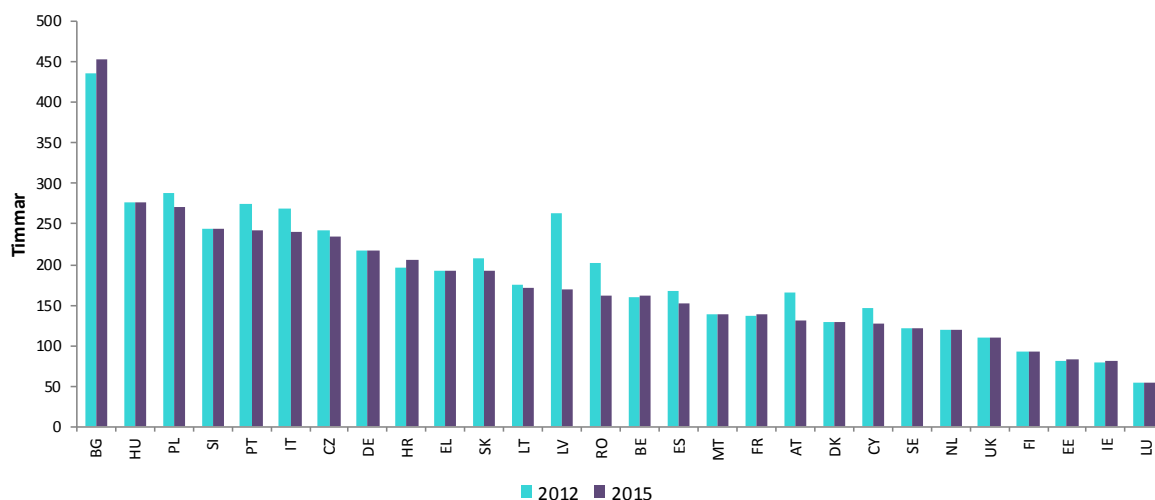
För att förbättra företagsmiljön skulle skattesystemen kunna reformeras enligt följande tre linjer:

1. Förenkling och minskning av skattskyldigheterna, särskilt för strävsamma företagare och mindre företag.
2. Utvidgning av elektroniska tjänster och tillhandahållande av dessa vid en gemensam kontaktpunkt.
3. Höja medvetenheten, informera och ge råd till företag som betalar skatt för att hjälpa dem att uppfylla skattereglerna, med hjälp av kanaler som sociala medier.

Det är viktigt att använda sig av nya innovativa företagsmodeller för att framtidssäkra skattesystem.

EU-länderna förlitar sig alltmer på digital integrering för att underlätta uppfyllelsen av skattskyldighet och uppmuntras fortsätta att förenkla och tydliggöra användningen av skatteregler i delningsekonomin. De uppmuntras också underlätta och förbättra skatteuppbörden genom att utnyttja potentialen hos samarbetsplattformar som i sin tur uppmuntras samarbeta med nationella myndigheter.

Diagram 13: Antal timmar ett medelstort företag behöver årligen för att uppfylla sina skattskyldigheter, 2012 och 2015



Källa: Världsbanken (2016), *Doing Business 2017: Equal Opportunities for All*, Washington, DC: Världsbanken.

4.2. Stöd till jobbskapande och sysselsättning

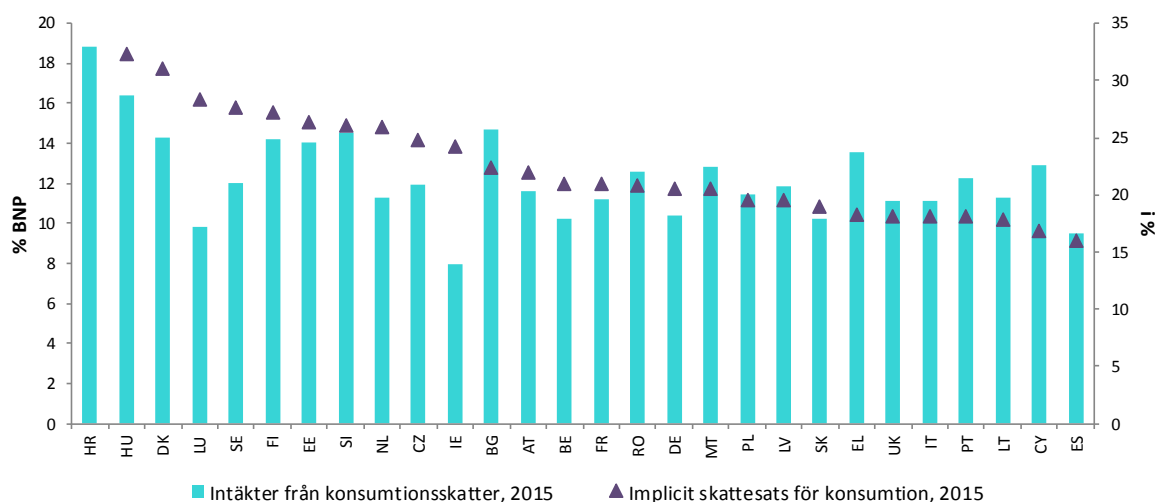
De senaste åren har många EU-länder sänkt skatten på arbete. Vissa har sänkt skatten på arbete för låginkomsttagare och specifika grupper samtidigt som de har höjt skatten på arbete för höginkomstgrupper.

Det finns dock ingen tydlig trend för hur dessa skattesänkningar har hanterats på finansieringssidan.

När man tar fram alternativa inkomstkällor är det också viktigt att beakta de potentiellt tillbakaverkande fördelningsmässiga effekterna av ökad beskattning inom dessa områden.

I diagrammet nedan visas intäkter från **konsumtionskatter** uttryckt i procent av varje EU-lands BNP. Diagrammet visar även den implicita skattesatsen för konsumtion i EU-länderna. Den definieras som kvoten av intäkterna från alla konsumtionskatter och hushållens slutliga konsumtions-utgifter.

Diagram 14: Skatteintäkter från konsumtionskatter och implicit skattesats för konsumtion, 2010–2015



Källa: Europeiska kommissionen (2017), *Taxation trends in the European Union: 2017 edition*, baserat på uppgifter från Eurostat
Anmärkning: Implicit skattesats för konsumtion saknas för HR.

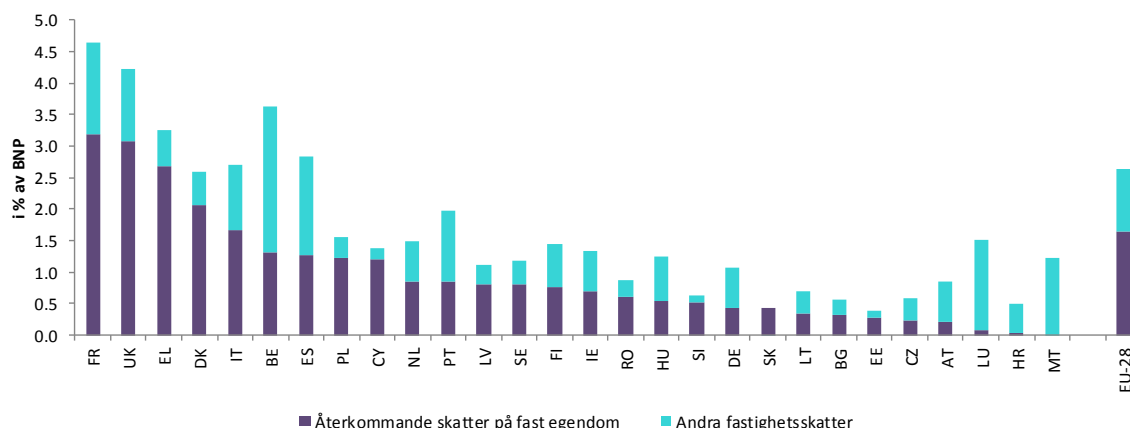
Återkommande

fastighetsbeskattning är ytterligare en typ av beskattning som kan betraktas som ett sätt att kompensera för sänkningar av skatten på arbete.

I diagrammet nedan visas intäkter från återkommande fastighetskatt uttryckt i procent av BNP i EU-länderna.

De återkommande fastighetskatterna är fortsatt låga i de flesta EU-länderna och det kan vara läge att höja dem.

Diagram 15: Skatteintäkter från fastighetskatter uttryckt i procent av BNP, 2015



Källa: Europeiska kommissionen (2017), *Taxation trends in the European Union: 2017 edition*, baserat på uppgifter från Eurostat

Anmärkning: Inkomstskatt på imputerad hyra ingår inte i uppgifterna.

En tredje beskattningstyp som skulle kunna övervägas som ett sätt att kompensera för sänkta skatter på arbete är **miljöbeskattning**. Miljöbeskattning kan också bidra till rättvisa genom att man prissätter negativa externa effekter med förorening eller annan skadlig verksamhet och hjälper till att skapa incitament för förändrade beteenden.

I diagrammet nedan visas intäkter från miljöskatter, dvs. skatter på energi, transport, förorening och resurser, uttryckt i procent av BNP.

Miljöbeskattningsintäkter som andel av BNP har ökat något sedan 2010, men uttryckt i andel av den totala

I länder där de nuvarande systemen för beskattning av boende är mycket beroende av transaktionsskatter kan också intern omställning från transaktionsskatter till återkommande skatter medföra effektivitetsvinster¹². En djupgående analys finns i faktabladet om bostadsmarknaden.

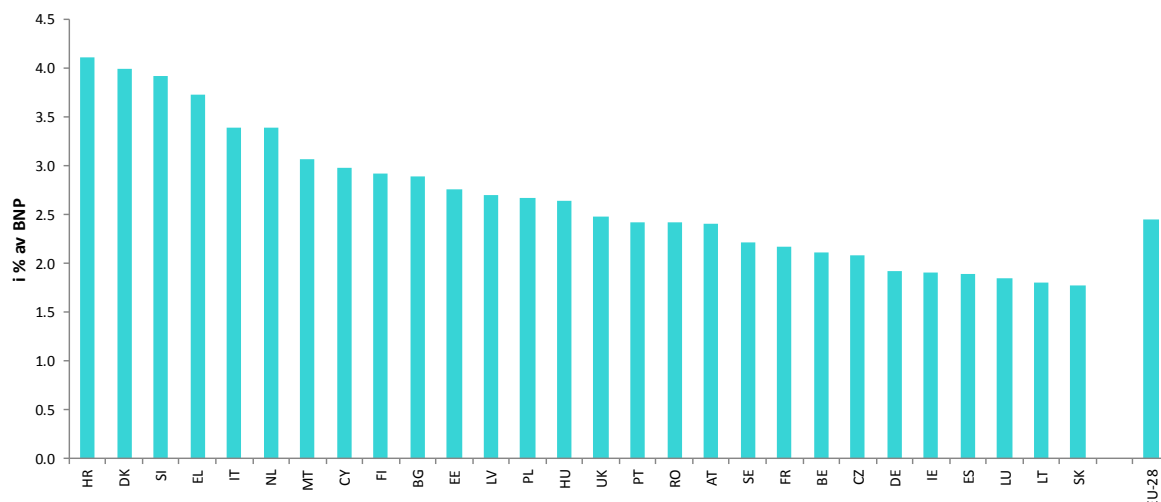
Miljöbeskattningsintäkter utgör i genomsnitt ungefär 2,4 % av BNP och runt 4,1 % i det land (Kroatien) med högst intäkter i förhållande till BNP.

Ändringar i miljöskatteintäkterna är inte bara en följd av ändringar i skattesatserna utan också av ändringar i skattebasen. Det är värt att notera att både den slutliga energianvändningen och den inhemska energiförbrukningen har sjunkit under samma period.

¹² Transaktionsskatter har en tendens att motarbeta transaktioner som skulle kunna leda till mer effektiv fördelning av fastigheter, vilket gör att marknaden blir tunnare. Dessa skatter kan också ha en negativ inverkan på arbetskraftens rörlighet med tanke på de höga transaktionskostnader som uppstår vid byte av fastighet.

beskattningen har de minskat något.

Diagram 16: Intäkter från miljöbeskattning, 2015



Källa: Europeiska kommissionen (2017), *Taxation trends in the European Union: 2017 edition*, baserat på uppgifter från Eurostat.

Anmärkning: Miljöskatter omfattas av fyra huvudsakliga kategorier: energi, transport, utsläpp och resurser. Energiskatter inkluderar skatter på energiprodukter som används både för transport och stationära ändamål. Transportskatter inkluderar skatter som rör ägande och användning av motorfordon. Däri ingår även skatter på annan transportutrustning, som till exempel luftfartyg och tillhörande transporttjänster. Utsläppsskatter inkluderar skatter på uppmätta eller uppskattade utsläpp till luften (förutom skatter på koldioxidutsläpp) och vatten, avfallshantering och buller. Resursskatter inkluderar skatter i samband med utvinning eller användning av naturresurser.

4.3. Åtgärda ojämlikhet och främja social rörlighet

Beskattning är viktigt för att minska klyftor och stödja social rörlighet, antingen genom fördelning på förhand, omfördelning eller genom åtgärder eller incitament för olika beteenden.

Det finns olika sociala modeller i Europa och det belopp av allmänna medel som krävs för att finansiera dem varierar.

För att se till att det finns tillräckliga medel för att finansiera offentliga utgifter bör man

1. ha rätt skatteblandning, med hänsyn till investeringar och sysselsättning, och

2. se till att alla samhällsmedlemmar betalar sin del.

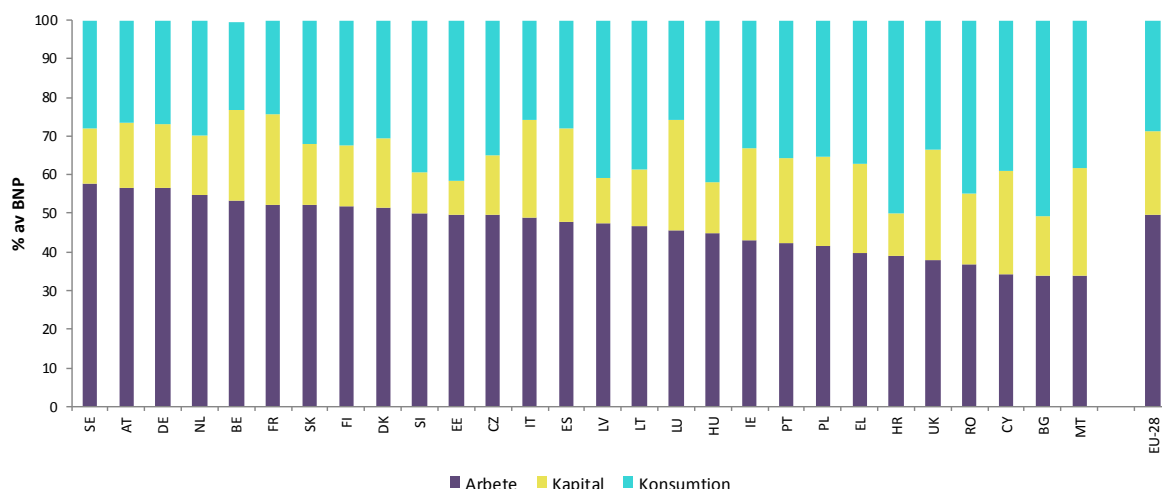
EU-ländernas utformning av skattesystem skiljer sig åt när det gäller skattesatser och val av vilka verksamheter som ska beskattas.

I diagram 17 visas beskattningsstrukturen enligt ekonomisk funktion i EU-länderna, vilket belyser variationen mellan länderna.

Kapitalbeskattning kan vara ett lämpligt sätt att skapa mer rättvisa möjligheter och fördela förmögenhet på ett mer jämlikt sätt, med hänsyn till effektivitetsaspekter.

Det finns dock praktiska svårigheter när det gäller att se till att skyldigheterna i samband med kapitalbeskattning uppfylls.

Diagram 17: Beskattningsstruktur enligt skattebasens ekonomiska funktion, 2015



Källa: Europeiska kommissionen (2017), *Taxation trends in the European Union: 2017 edition*, baserat på uppgifter från Eurostat.

Anmärkning: I detta diagram inkluderar kapitalbesättning alla andra kategorier som inte klassificeras som arbete eller konsumtion.

Progressiv inkomstbesättning är en viktig åtgärd för omfördelning inom ramen för skatte- och förmånssystem.

I diagrammet nedan visas graden av progressivitet för arbetsinkomstbesättningen genom att man jämför skattekillen för hög- och låginkomsttagare.

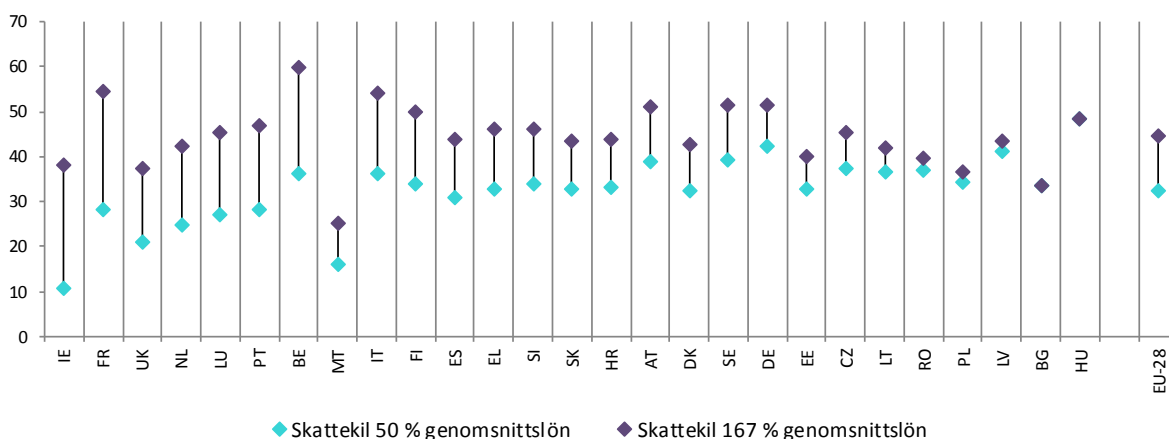
Graden av progressivitet är teoretisk, utifrån standardsatser. Den återspeglar inte skattebedrägeri, skatteflykt eller skatteundandragande.

för låginkomsttagare, är också relevant för jobbskapande, vilket ger människor en väg ut ur fattigdom och social utestängning.

Irland, Frankrike, Förenade kungariket och Nederländerna har de mest progressiva skattesystemen för arbetsinkomst. Ungern, Bulgarien och Lettland har de minst progressiva skattesystemen för arbetsinkomst.

Inkomstskattesystemens progressivitet, särskilt när det gäller skattebelastningen

Diagram 18: Arbetsinkomstbesättningens progressivitet i EU-länderna, 2016



Källa: Europeiska kommissionens databas över skatte- och bidragsindikatorer baserad på uppgifter från OECD. Anmärkning: 1) Uppgifterna för skattekillen är för en enskild inkomsttagare utan barn. 2) Det finns inga aktuella uppgifter för Cypern. 3) Länderna är rangordnade i fallande ordning efter storleksförhållandet mellan skattekillen på 167 % genomsnittslön jämfört med skattekillen på 50 % genomsnittslön. 4) Uppgifter för 2016 saknas ännu för MT, HR, LT, RO och BG.

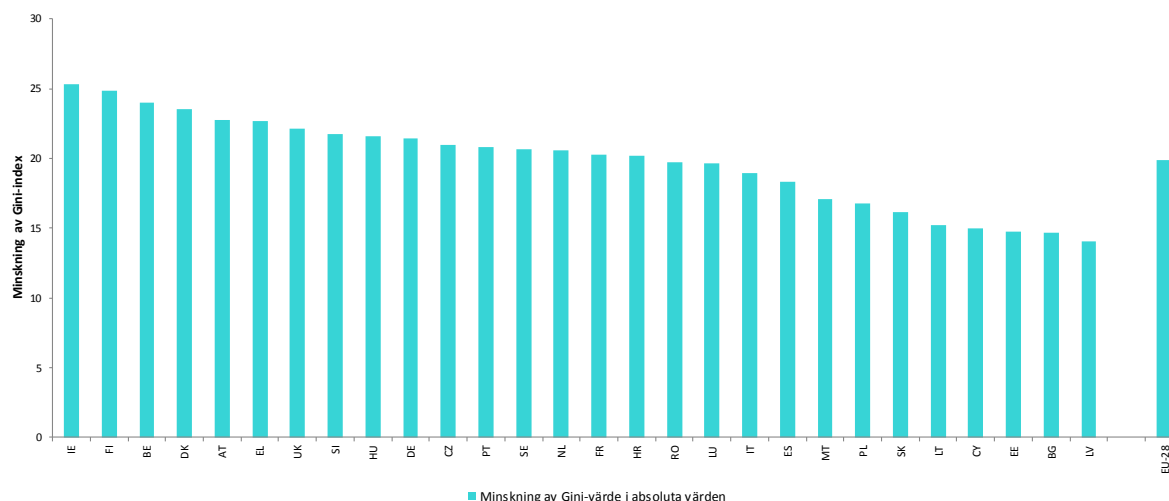
I diagrammet nedan illustreras **skatte- och förmånssystemens åtgärdande förmåga** genom att man jämför Gini-koefficienten för marknadsintäkter med Gini-värdet för disponibel inkomst (både i absoluta och relativa termer).

Av diagrammet framkommer att även om skatte- och förmånssystem används för att bekämpa inkomstskillnader i alla EU-länder har de varierande effekter.

Inkomstskillnaderna är fortfarande stora i vissa EU-länder, inbegripet vissa där skatternas och bidragens omfördelningseffekt är relativt låg.

De tydligaste omfördelningseffekterna, uttryckt i relativ sänkning av Gini-indexet, återfinns i Finland, Belgien och Danmark.

Diagram 19: Åtgärder genom skatte- och förmånssystemen i EU-länderna



Källa: Eurostat, 2016

Anmärkning: 1) Skillnaden mellan Gini-koefficienter för inkomstskillnader på marknaden (dvs. före skatter och avgifter) och klyftor när det gäller disponibel inkomst (dvs. efter skatter och avgifter). Inkomstuppgifterna justeras efter hushållens storlek (utjämnings). 2) Uppgifter för 2016 saknas för IE, IT och LU. I dessa fall har uppgifter för 2015 använts i stället.

4.4. Uppfyllelse av skattskyldighet¹³

Tillsyn har varit och är än i dag ett viktigt verktyg för att göra skattesystem mer rättvisa. Det handlar också om att utnyttja de offentliga myndigheternas befogenhet fullt ut för att få skattebetalare att göra rätt för sig. Detta inbegriper gränsöverskridande samarbete, effektiva revisioner och tillgång till information och underrättelse såväl som snabba återhämtningsförfaranden.

Dessutom är det viktigt att man främjar tillit, öppenhet och en kultur präglad av uppfyllelse av skattskyldighet med hjälp av olika åtgärder:

- Att på ett effektivt sätt informera skattebetalarna om värdet av skatteintäkter. Att övervaka och visa skattemyndigheternas resultat.
- Att uppmuntra skattebetalarna att bete sig mer etiskt när de betalar skatt, genom kommunikations- och utbildningskampanjer för att förklara varför det är viktigt att alla betalar sin del. Dessa ska i synnerhet vara riktade mot ungdomar, som är framtidens skattebetalare.
- Att samarbeta med företag för att förbättra uppfyllelsen av skattskyldighet samtidigt som man använder sig av beteendekonomiska insikter för att ge skattebetalarna en knuff i rätt riktning.

¹³ Aggressiv skatteplanering och skatteflykt tas upp i ett separat faktablad.

EU-länderna fortsatte att vidta åtgärder för att förbättra sina system under 2016–

2017, vilket tyder på en fortsatt utveckling i samma riktning som de senaste åren.

Trots reformer och framsteg är skatteundandragande och skattebedrägeri emellertid fortfarande ett stort problem för Europa. Kampen mot skatteundandragande är därför fortsatt en av kommissionens prioriteringar, vilket återspeglas i de många initiativen på området.

Ett av dessa är moderniseringen av systemet för mervärdesskatt, som bidrar till kampen mot bedrägeri. År 2017 och 2018 antar kommissionen ett omfattande paket för reformering av mervärdesskatten med målet att bekämpa den ökande risken för skattebedrägeri. Målet är även att förenkla företagens skyldigheter vad gäller mervärdesskatt och ge medlemsstaterna större flexibilitet att ange vilka produkter som ska beskattas med nedsatta skattesatser.

5. LÄS MER

- Europeiska kommissionen, *Tax policies in the European Union: 2017 Survey* (kommande)
- Europeiska kommissionen, *Taxation Trends in the European Union: 2017 Edition*, Luxemburg, 2017

Datum: 28.9.2017