

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 01.10.1997
KOM(97) 495 endelig udg.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Hen imod skattesamordning i Den Europæiske Union

En pakke til tackling af skadelig skattekonkurrence

INDLEDNING

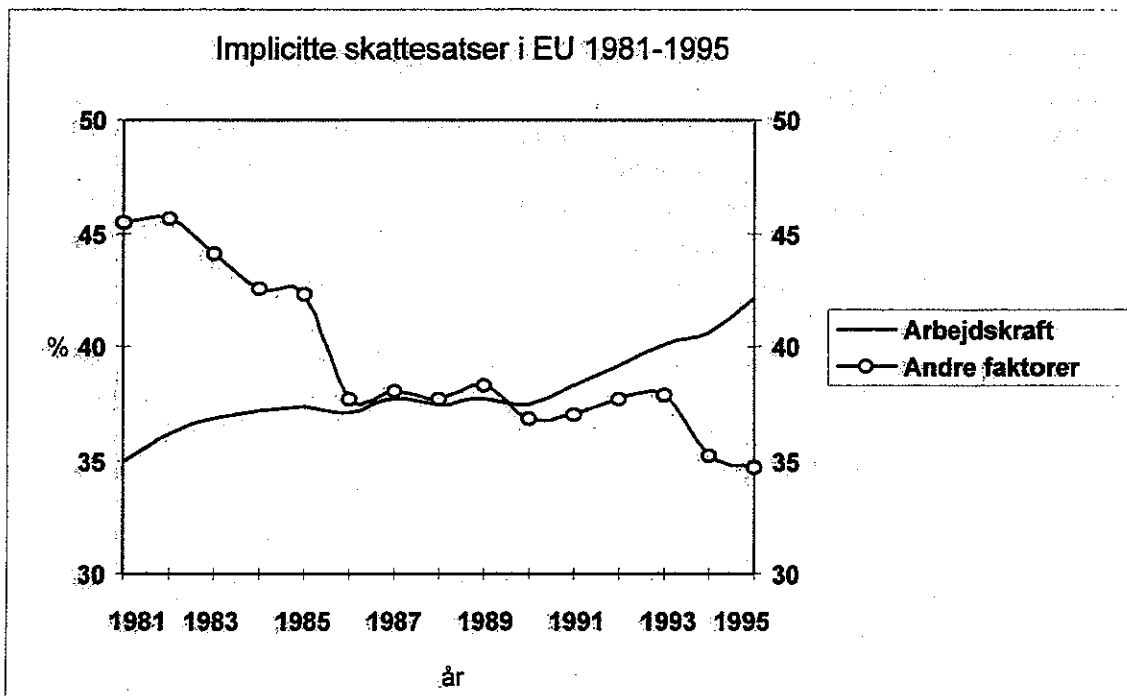
1. Efter ØKOFIN-ministrenes uformelle møde i Mondorf-les-Bains den 13. september 1997 bebudede Rådets formandskab, at det ønskede at få en diskussion om beskatning på det uformelle møde den 13. oktober. På opfordring fra formandskabet fremlægger Kommissionen hermed dette papir som oplæg til diskussionen. Det bygger på drøftelserne i Mondorf-les-Bains og i Skattepolitikgruppen og indeholder et forslag til en skattepakke til begrænsning af skadelig skattekonkurrence, herunder en adfærdskodeks. Bilaget til nærværende meddelelse er et udkast til en kodeks, således som den har aftegnet sig efter diskussionerne i Skattepolitikgruppen.

2. På grundlag af den globale tilgang til skattepolitik, der blev lanceret i april 1996 på det uformelle ØKOFIN-møde i Verona, er sigtet med pakken at skabe en samordnet tilgang til den skadelige skattekonkurrence. Der er brug for handling på europæisk plan for at reducere forvriddingerne på det indre marked og for at forhindre betydelige skatteprovenutab samt for at vende tendensen til en voksende skattebyrde på arbejdskraft sammenlignet med mere mobile skattegrundlag. Hvis der gøres fremskridt med pakken, vil det hjælpe til at vende denne tendens og således muliggøre, at skattestrukturene i EU vil udvikle sig på en mere beskæftigelsesvenlig måde. Det Europæiske Råd vil på sit særlige møde om beskæftigelse den 20. og 21. november særlig lægge vægt på beskæftigelsesvirkningerne af tendenserne i beskatningssystemerne. Kommissionens retningslinjer for beskæftigelse, der vil blive diskuteret på beskæftigelsestopmødet i november, vil også indeholde anbefalinger om at gøre skattesystemerne mere beskæftigelsesvenlige.

STØRRE BEHOV FOR SAMORDNING

3. Skattekonkurrence i sig selv skal generelt hilses velkommen som et middel til at gavne borgernes sag og til at lægge et nedadgående pres på de offentlige udgifter. En uhæmmet konkurrence om mobile faktorer kan imidlertid medføre, at skattesystemerne får negative virkninger for beskæftigelsen, og at en styret og struktureret formindskelse af den samlede skattebyrde vanskeliggøres. Den reducerer også råderummet for at realisere andre EU-målsætninger såsom miljøbeskyttelse. Skattekonkurrence kan desuden bremse bestræbelserne på at reducere budgetunderskuddene, der ikke blot er nødvendige i sig selv, men også for at opfylde Maastricht-kriterierne og stabilitets- og vækstpakken. Uden en ledsagende skattesamordning lægger markedsintegrationen stigende begrænsninger på medlemsstaternes frihed til at vælge den rette skattestruktur, herunder en udvidelse af skattegrundlaget og lavere skattesatser.

4. Som noteret i Mondorf-les-Bains viser tendenserne i de sidste 15 år en stigende skattebyrde på arbejdskraften. Den implicitte skat (dvs. skatteindtægterne divideret med det relevante grundlag) på arbejdskraften er vokset med mere end 7 procentpoint, mens den samme skat for andre produktionsfaktorer (kapital, selvstændige, energi, naturressourcer) er faldet med mere end 10 procentpoint (figur 1). For så vidt angår arbejdskraften, er skattebyrden ved at skifte over på de mindst uddannede og mindst mobile arbejdstagere, mens de højtuddannede arbejdstagere i stigende grad er mobile og reagerer på skatteforskelle. På samme måde bliver små firmaer og håndværksvirksomheder - der er så vigtige for jobskabelsen - straffet sammenlignet med store virksomheder, der har lettere adgang til de muligheder, som skatteforskelle og skattekonkurrence indebærer.



Kilde: Eurostat

Figur 1

5. Skattekonkurrencen kan være en vigtig faktor i dette skift i skattebyrden over mod arbejdskraften, som er mindre mobil. Den høje mobilitet for visse grundlag kan have tvunget medlemsstaterne til at reducere beskatningen af disse grundlag ned under det niveau, de kunne anse for ønskeligt, og nødvendiggjort tilsvarende forøgelser af beskatningen af mindre mobile grundlag. Denne tendens i skattestrukturene bør vendes. Mere og mere tyder nu på, at høje skatter på arbejdskraften har en stærk negativ virkning på beskæftigelsesniveauet og væksten i Europa. Det anslås, at adskillige procentpoint af den nuværende arbejdsløshedsprocent skyldes stigningen i beskatningen af arbejdskraften.

6. Mens kapitalliberaliseringen har gunstige virkninger, øger afskaffelsen af barriererne for kapitalbevægelser sammen med skattefritagelser mulighederne for at undgå indberetning af indtægter. Grænseoverskridende svig påvirker alle skatter, herunder forbrugsskatterne, selv om disse i langt højere grad er harmoniseret end de direkte skatter.

7. Skattepolitikens bidrag til EU-målsætningerne skal i stigende grad ses i sammenhæng med virkeliggørelsen af det indre marked. Det indre marked og ØMU er vigtige for vækst og velstand; de øger imidlertid også skatternes betydning som en konkurrencebestemmende faktor. Efterhånden som de lovgivningsmæssige barrierer på det indre marked fjernes, bliver beskatningen i voksende grad en nøgelfaktor, der påvirker økonomiske beslutninger. Og da indførelsen af den fælles valuta eliminerer valutakursrisici og reducerer transaktionsomkostninger vil forskellene mellem de nationale skattesystemer blive mere synlige og få en endnu større indflydelse på beslutninger om allokering af kapital og derfor effektiviteten af disse beslutninger.

8. Realiseringen af et ordentligt fungerende indre marked er fortsat en hel klar prioritet i EU's bestræbelser på beskatningsområdet. Der er imidlertid også et påtrængende behov for at overveje, hvordan beskatningspolitikken kan bidrage til jobskabelse i EU i en situation, hvor bekæmpelsen af arbejdsløsheden er Unionens nøgleprioritet.

9. Inden for rammerne af de europæiske modeller for en social markedsøkonomi kan der være forskellige opfattelser af den vægt, der skal lægges på det "sociale" element og "markeds"-elementet. Medmindre der er en vis skattesamordning, vil der opstå stigende trusler: både med hensyn til den sociale dimension - på grund af den omfordelende virkning af voksende beskatning af arbejdskraften, særlig mindre uddannet arbejdskraft - og med hensyn til markedselementet - på grund af virkningen af skatteforvridninger på det indre marked.

10. Det er også klart, at skattepolitikken skal tage hensyn til Unionens globale konkurrenceevne og de internationale forpligtelser under WTO-reglerne. Globaliseringen og de stærkt ekspanderede handels- og kapitalstrømme øger risiciene for skadelig skattekonkurrence. Den teknologiske innovation og udviklingen af elektronisk handel øger samtidig mobiliteten for visse former for økonomisk aktivitet, særlig i tjenestesektoren og for kapitalbevægelser, og kan forstærke virkningen af skatteforskelle på forretningsbeslutninger.

11. I dette skiftende miljø vil den skadelige skattekonkurrence blive en større og større kilde til konflikt mellem medlemsstaterne, medmindre der opnås en større samordning på EU-plan. Der skulle principielt skabes en sådan samordning på verdensomspændende plan, og OECD og G7 overvejer faktisk dette spørgsmål i øjeblikket. Chancerne for en tilfredsstillende løsning på OECD-plan vil imidlertid blive væsentligt forbedret, hvis EU-landene handler på en mere samordnet måde. Den større økonomiske integration, ØMU'en og EU's konkurrence- og statsstøtteregler skaber et fundamentalt behov for at sikre et bedre samarbejde inden for Unionen.

EN PAKKE TIL TACKLING AF SKADELIG SKATTEKONKURRENCE

12. På det uformelle møde i Mondorf-les-Bains blev det overvejet, hvordan behovet for fremskridt og større samordning bedst kunne imødekommes. Kommissionen blev derfor opfordret til at fremlægge en skitse til en skattepakke, som vil kunne muliggøre fremskridt på en række fronter samtidig. Kommissionen fremsætter disse forslag under fuldstændig hensyntagen til subsidiaritetsprincippet og til de særlige vanskeligheder, som kravet om enstemmighed mellem medlemsstaterne skaber på beskatningsområdet. Disse hensyn medfører, at den pakke, der foreslås, så vidt muligt skal balancere de forskellige medlemsstaters interesser mod hinanden. Dette kræver åbenhed og villighed til kompromis. I lyset af diskussionerne i Mondorf-les-Bains og i Skattepolitikgruppens møde den 18. september fremhæver denne meddelelse derfor mulige komponenter i en sådan pakke, der måske kan danne grundlag for en politisk aftale inden årets udgang som nævnt af Formandskabet.

13. De mulige komponenter i pakken er følgende:

- en adfærdskodeks for erhvervsbeskatning og sideløbende hermed en meddelelse fra Kommissionen om skattemæssig statsstøtte
- foranstaltninger til eliminering af forvridninger i forbindelse med beskatning af kapitalindkomst
- foranstaltninger til eliminering af kildeskat på grænseoverskridende rente- og royaltybetalinger mellem virksomheder
- foranstaltninger, der udformes til at eliminere store forvridninger inden for den indirekte beskatning.

Disse komponenter beskrives enkeltvis i det følgende.

En adfærdskodeks for erhvervsbeskatning

14. En adfærdskodeks for erhvervsbeskatning vil blive nøgleelementet i pakken. Den vil bidrage til at forhindre økonomiske forvridninger og en erosion af skattegrundlagene inden for EU. Den vil ikke tage form af et juridisk bindende instrument, men den skal forpligte medlemsstaterne politisk til at overholde principperne om fair konkurrence og til at afstå fra at indføre skatteforanstaltninger, der er skadelige. Kodeksen kan omfatte en undersøgelses- og overvågningsproces og vil senere kunne videreudvikles og forfines i lyset af erfaringerne. Dette kan også bidrage til at vurdere behovet for andre instrumenter på erhvervsbeskatningsområdet.

15. Efter de uformelle diskussioner i Mondorf-les-Bains, hvor man noterede sig de væsentlige fremskridt, der var blevet gjort omkring dette spørgsmål, opfordrede Formandskabet Kommissionen til at forelægge Rådet et forslag til adfærdskodeks. Udkastet til kodeks, der er vedlagt dette papir som bilag, er blevet udarbejdet på basis af det intensive og konstruktive arbejde i Skattepolitikgruppen i de fire møder, den hidtil har afholdt i år, hvoraf det seneste møde fandt sted den 18. september. Selv om teksten fremlægges i Kommissionens navn, ønsker Kommissionen at anerkende, at den står i betydelig gæld til medlemsstaterne for den samarbejdsindsats, de har ydet i Skattepolitikgruppen.

16. Der er en høj grad af støtte til Kommissionens tilgang og til, at kodeksen ikke vedtages i form af et juridisk bindende instrument. Hvis kodeksen skal udfylde sin rolle og således effektivt tackle skadelig skattekonkurrence, skal den imidlertid støttes af en stærk politisk forpligtelse fra medlemsstaternes side. Denne forpligtelse kunne konkretiseres i en resolution fra Rådet, der godkender kodeksen, som Kommissionen vil forelægge Rådet. For at der kan nå enighed om kodeksen på ØKOFIN-Rådets møde i december, opfordrer Kommissionen ministrene til at give klare retningslinjer om udkastet på mødet den 13. oktober; det yderligere tekniske arbejde, der eventuelt kunne blive nødvendigt, kunne foretages af Kommissionen gennem passende kontakter med medlemsstaterne inden mødet i december.

17. Som modstykke til medlemsstaternes politiske forpligtelse over for kodeksen har mange medlemsstater opfordret Kommissionen til at revurdere sin politik med hensyn til skattemæssig statsstøtte og til fuldt ud at bruge sine beføjelser efter traktatreglerne for at bekæmpe skadelig skattekonkurrence. Som bebudet i handlingsplanen for det indre marked vil Kommissionen energisk fortsætte med at anvende statsstøttereglerne, herunder i forbindelse med skattemæssig støtte. På skatteområdet vil den på baggrund af den fælles interesse tage hensyn til de negative støttevirkninger, som Skattepolitikgruppen trækker frem i lyset. I overensstemmelse med traktaten vil Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne gennemgå sine tidligere beslutninger og kan eventuelt foreslå, at medlemsstaterne ændrer eller ophæver støtteforanstaltninger afhængigt af det indre markeds udvikling eller virkemåde. Endvidere vil Kommissionen reagere positivt og tilslutte sig den forpligtelse, som medlemsstaterne har givet i forbindelse med adfærdskodeksen, bl.a. ved, at den særskilt og på eget initiativ vil fremlægge en meddelelse, der afklarer og udbygger dens politik vedrørende anvendelsen af statsstøttereglerne på skattemæssige foranstaltninger i lyset af udviklingen på det indre marked. På denne måde agter Kommissionen at gøre politikken så gennemsigtig som mulig og således sikre, at dens beslutninger er forudsigelige, og at der garanteres ens behandling.

ISSN 0254-1459

KOM(97) 495 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

09 08 01

Katalognummer : CB-CO-97-513-DA-C

ISBN 92-78-25635-8

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg