



EUROPÆISK SEMESTER TEMABLAD

SKATTER OG AFGIFTER

1. INDLEDNING

Selv om de økonomiske forhold er blevet forbedret for nylig, står Den Europæiske Union stadig over for efterverne af krisen, herunder manglende investeringer og voksende ulighed. Som følge heraf opfordrer mange borgere i hele EU til større opmærksomhed om social retfærdighed.

Skatter og afgifter spiller en central rolle i udformningen af et retfærdigt samfund og en stærk økonomi. Det kan bidrage til at afhjælpe uligheder, ikke kun ved at støtte social mobilitet, men også ved at reducere uligheder i markedsindkomst.

Skattepolitikken kan ligeledes have en stor indflydelse på beskæftigelsesbeslutninger, investeringsniveauer og iværksætters vilje til at ekspandere¹, hvilket alt sammen fører til mere vækst.

Skatte- og afgiftspolitikker måles således i forhold til fire prioriterede indsatsområder:

- fremme af investeringer
- støtte til beskæftigelse
- begrænsning af uligheder
- sikring af overholdelse af skattereglerne.

I dette faktablad skitseres de skattepolitiske udfordringer, EU-landene står over for på disse områder. Herefter

opstilles en række politiske instrumenter, som kan bidrage til at løse dem. Endelig gøres der status over situationen i de pågældende lande på grundlag af en række indikatorer og de seneste skattereformer.

Hvad dette faktablad ikke omfatter, er spørgsmålet om skatteundgåelse, som behandles i et særskilt faktablad. Denne analyse bør desuden læses i sammenhæng med temabladene om:

- Forskning og innovation
- Kvinders erhvervsfrekvens
- Sort arbejde
- Aktive arbejdsmarkedspolitikker
- Ulighed
- Social inklusion
- Bekæmpelse af korruption
- Boliger.

2. SKATTEPOLITISKE UDFORDRINGER FOR EU'S REGERINGER

2.1. Fremme af investeringer

Der er store forskelle i EU-landenes samlede beskatningsniveau.

I 2017 forventes det anslåede forhold mellem skatter/afgifter og BNP² at variere i EU28 mellem 24,1 % i Irland og 45,6 % i Danmark (figur 1).

¹ For yderligere oplysninger om de spørgsmål, der rejses her, se: Europa-Kommissionen (2017), "Tax Policies in the European Union: 2017 Survey", under udarbejdelse.

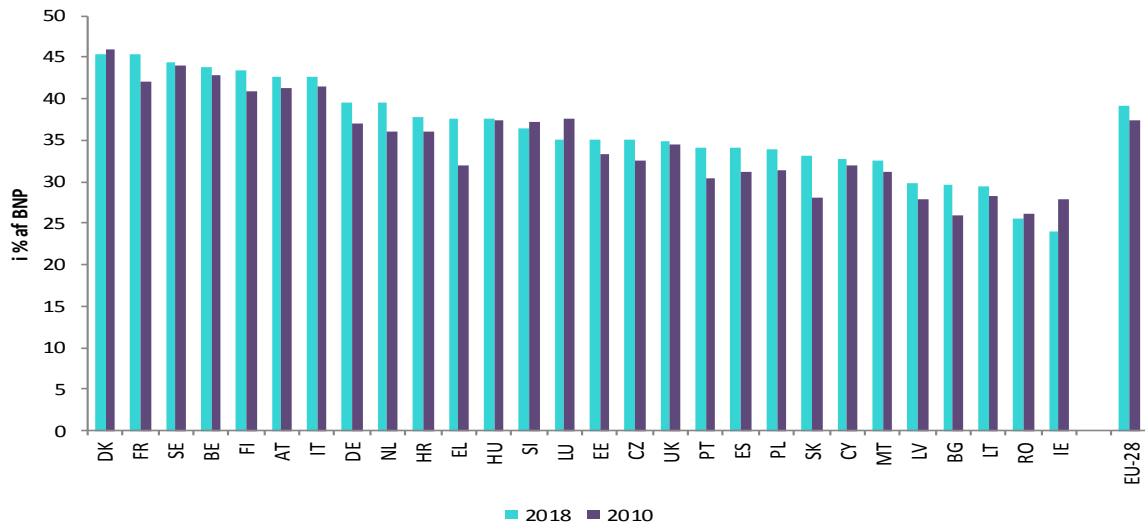
² Dette mål omfatter sociale sikringsbidrag, der faktisk er betalt, men medtager ikke bidrag, som af nogle regeringer anses for at være betalt for tjenestemænd ved imputering.

Forskelle i den samlede beskatning afspejler i virkeligheden forskelle i sociale præferencer for offentlige goder.

Der findes endnu ingen klar dokumentation for, hvordan den samlede beskatning påvirker den økonomiske

vækst. Der er imidlertid en bedre forståelse af, hvordan de individuelle komponenter i skattesystemet berører væksten gennem den samlede faktorproduktivtets kanaler, væksten i aktiekapital eller udbuddet af arbejdskraft.

Figur 1: Den samlede skattebyrde i EU-landene i procent af BNP, 2012 og 2018



Kilde: Europa-Kommissionen, AMECO.

Det er veldokumenteret, at beskatningen af virksomheders og personers indkomst påvirker vækst og investeringer. Selskabsskatter påvirker såvel placeringen af virksomheder som indenlandske og udenlandske direkte investeringer.

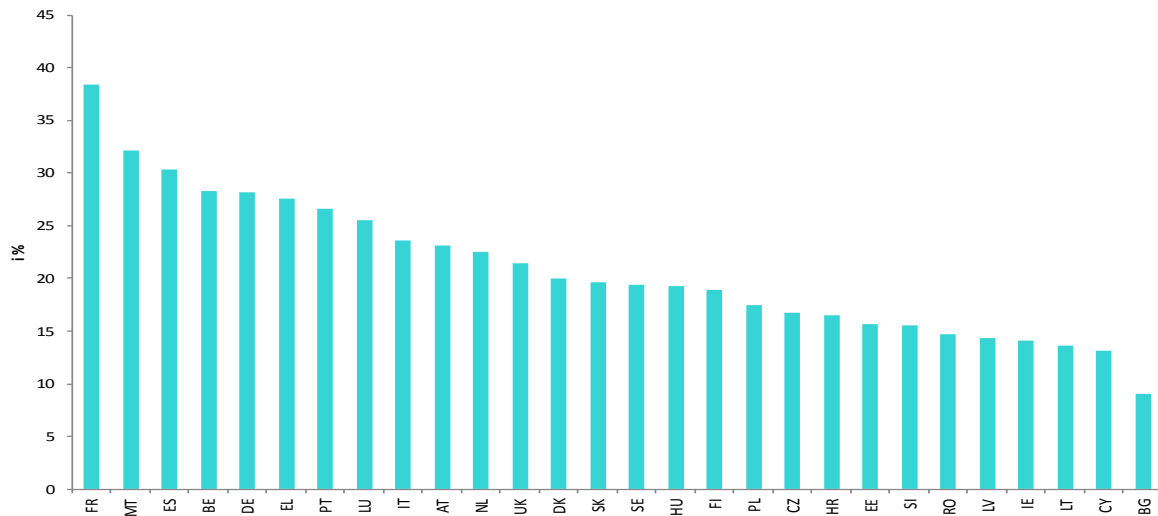
Skatteprocenter, den måde, hvorpå beskatningsgrundlaget er fastlagt, og aspekter af overholdelsen af skattereglerne er vigtige determinanter for de økonomiske virkninger af beskatningen. Den skattemæssige behandling af forskellige finansieringskilder, udformningen af finanspolitiske incitamenter og den tid, virksomhederne bruger på at overholde skattereglerne, kan påvirke de produktive investeringer.

Forskelle med hensyn til selskabsskatter kan medføre, at multinationale virksomheder overfører overskud fra lande med høje skatter til lande med lave skatter.

Effektive skattesatser tager højde for en bred vifte af faktorer, der rækker ud over de lovbestemte selskabsskatter såsom elementer af beskatningsgrundlaget, finansieringskilden (gældsfinansiering, tilbageholdt overskud eller ny egenkapital) og det aktiv, der er investeret i (maskiner, bygninger, immaterielle aktiver, lagerbeholdning og finansielle aktiver).

Figuren nedenfor viser forskellene i de gennemsnitlige effektive selskabsskattesatser, der spænder fra 38,4 % i Frankrig til 9 % i Bulgarien.

Figur 2: De gennemsnitlige effektive selskabsskattesatser i EU-medlemsstaterne i%, 2016



Kilde: ZEW (2016), *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016*. Projekt for Europa-Kommissionen.

Note: 1) Den gennemsnitlige effektive selskabsskattesats måler de skatter, virksomheder betaler af inframarginale investeringer, der genererer overskud ud over den normale kapitalforrentning. 2) For at afspejle fradrag for egenkapital i Cypern, Belgien og Italien er udgangspunktet, at satserne for disse fradrag svarer til markedsrenten i modellen.

Beslutninger om at investere mere eller mindre påvirkes af den effektive marginalsattesats, dvs. skatten på den sidste euro, der investeres i et projekt, som blot balancerer (den "marginale" investering).

Jo mindre den effektive marginalskat er, jo mere befordrende for investeringer er skattesystemet.

Der findes flere metoder til at nedbringe den effektive marginalsattesats (EMTR)

og udforme et skattesystem, der støtter investeringer. De omfatter:

- at etablere hurtigere afskrivningsordninger eller at indregne låneomkostninger straks
- at gøre egenkapitalomkostninger fradragsberettigede
- at forbedre betingelserne for underskudsfrømsel
- at tilbyde skatteincitamenter for forskning og udvikling.

Figur 3: Effektive marginale selskabsskattesatser i EU-landene i procent, 2016



Kilde: ZEW (2016), *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016. Projekt for Europa-Kommissionen.*

Noter: 1) Indikatoren er baseret på Devereux/Griffith-modellen. 2) For at afspejle fradraget for egenkapital i Cypern, Belgien og Italien er udgangspunktet, at satserne for disse fradrag svarer til markedsrenten i modellen.

2.2. Støtte til jobskabelse og beskæftigelse

Skatter på arbejdskraft påvirker både enkeltpersoners beslutninger om, hvorvidt og hvor meget de vil arbejde (udbud af arbejdskraft), og arbejdsgivernes beslutninger om at ansætte arbejdstagere, da de øger lønomkostningerne (efterspørgslen efter arbejdskraft)³.

Arbejdskraftudbuddet i visse befolkningsgrupper (lavtuddannede arbejdstagere, unge, ældre og sekundære forsørgere) er særligt følsomt over for skatter og bidrag til social sikring⁴.

Figuren nedenfor viser beskæftigelsesfrekvensen for den samlede befolkning og for personer med begrænset uddannelse. Dette kan angive, hvor et land har en udfordring med at øge den samlede beskæftigelse eller beskæftigelsen for bestemte grupper.

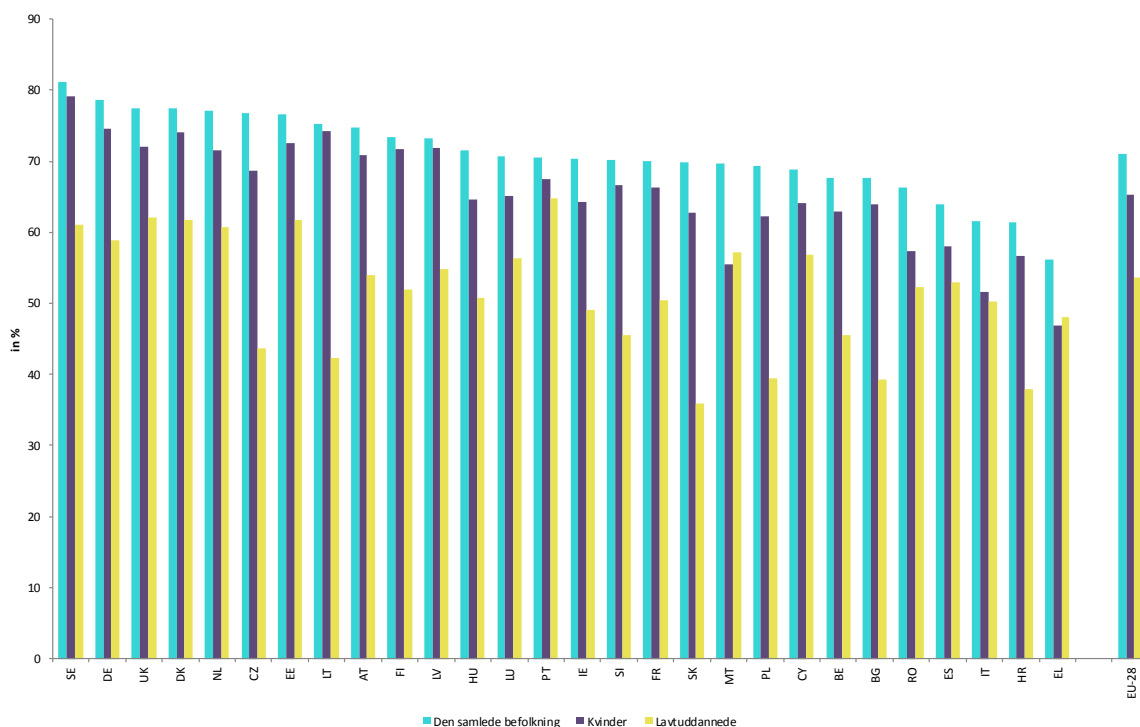
Mens beskæftigelsesfrekvenserne er steget i EU-landene i de seneste år, varierer situationen fra land til land. Ligeledes er der forskel landene imellem i beskæftigelsesfrekvensen for personer med begrænset uddannelse og den samlede beskæftigelse.

Slovakiet har den største forskel mellem de to (33,9 procentpoint) og Portugal den laveste (5,9 procentpoint).

³ Disse beslutninger afhænger også af, hvilke sociale ydelser man modtager, når man ikke arbejder eller arbejder på deltid. Om yderligere determinanter for, hvordan skatte- og understøttelsessystemer påvirker udbuddet af arbejdskraft, se de forskellige indikatorer, der er til rådighed gennem den fælles database for Europa-Kommissionen og OECD om indikatorer for skatter og ydelser.

⁴ Se f.eks. Costas Meghir og David Phillips (2010), *Labour Supply and Taxes*, in Institute for Fiscal Studies (ed.), *The Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, ss. 202-274.

Figur 4: Beskæftigelsen for den samlede befolkning; kvinder og lavtuddannede, 2016



Kilde: Eurostat, 2017.

Note: 1) Aldersgruppen 20-64 år. 2) "Lavtuddannede" henviser til ISCED niveau 0-2. 3) Beskæftigelsesfrekvensen for kvinder benyttes som målestok for sekundære forsørgere. Det erkendes, at disse ikke nødvendigvis er de samme. 4) Beskæftigelsesfrekvensen er ikke målt i fuldtidsækvivalenter.

Skattekilen måler den forholdsvise forskel mellem arbejdsgiverens omkostninger til en arbejdstager og arbejdstagerens nettoindtjening (udbetalt løn). Den måler derfor både incitamentet til at arbejde (udbudssiden) og til at ansætte medarbejdere (efterspørgselsiden).

Mellem 2010 og 2016 faldt skattekilen for personer, som tjente 50 % af gennemsnitslønnen, i gennemsnit i EU. Den går imidlertid i forskellige retninger i forskellige lande, idet den steg i 15 og faldt i 10.

Sammensætningen af skattekilen er vigtig på kort sigt, da dens forskellige komponenter kan påvirke enten efterspørgslen efter arbejdskraft eller udbuddet af arbejdskraft.

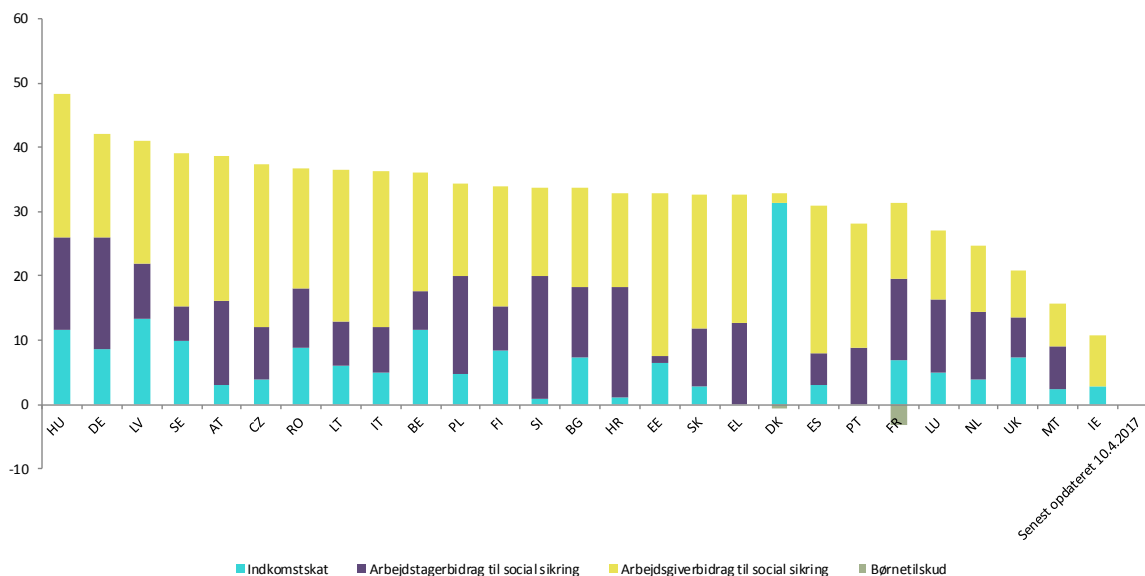
I figuren nedenfor er skattekilen opdelt i separate dele for en enkelt arbejdstager, som tjener en gennemsnitsløn:

- personlig indkomstskat
- arbejdsgiverbidrag til sociale sikringsordninger
- arbejdstagerbidrag til sociale sikringsordninger
- børnetilskud⁵.

Figuren viser skattekilen for en enlig arbejdstager, der tjener 50 % af gennemsnitslønnen.

⁵ Børnetilskud reducerer den samlede skattekilde i Frankrig og Danmark.

Figur 5: Sammensætning af skatteken for en lavtlønsmodtager i forskellige EU-lande, 2016



Kilde: Europa-Kommissionen, Tax and Benefit Indicator Database, baseret på OECD's skatte og socialsikringsmodel, ajourført 10.4.2017.

Noter: 1) Der foreligger ikke nyere data for Cypren. 2) Da oplysningerne er for enlige lønmodtagere uden børn, som tjener 50 % af gennemsnitslønnen.

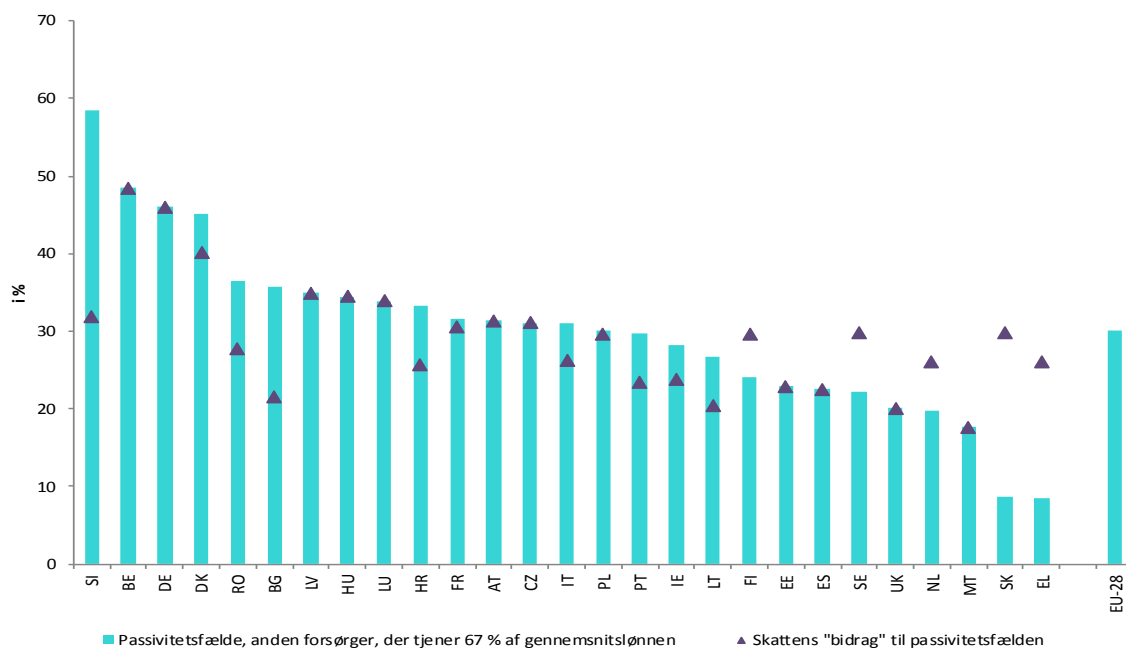
Elementer af skattesystemet såsom overdragelige **skattegodtgørelser og graden af sambeskatning** sammen med elementer af det sociale sikringsystem såsom bortfald af transbestemte ydelser **kan medføre høje marginale skatteprocenter for sekundære forsørgere, der går fra passivitet til arbejde, eller kan øge deres indtjening.**

Det skal bemærkes, at andre faktorer, såsom tilgængeligheden af billige formelle pasningsordninger af høj kvalitet, herunder især børnepasning, samt veludformede politikker, der forener arbejds- og familieliv, kan påvirke beslutninger om at vende tilbage til arbejdet, eller at øge antallet af arbejdstimer.

Figuren nedenfor viser passivitetsfælden for sekundære forsørgere i EU-landene⁶. I de fleste lande bidrager beskatningen relativt meget til fælden for sekundære forsørgere i tilfælde, hvor den anden forsørger tjener en gennemsnitsløn.

⁶ Passivitetsfælden — eller implicit skat på tilbagevenden til arbejdet for ikkeerhvervsaktive personer — måler den del af en supplerende bruttoløn, der opsluges af skatter i tilfælde, hvor en person, som ikke er i arbejde (og ikke har ret til arbejdsløshedsydelse, men er berettiget til indkomstaafhængig social bistand), finder et job. Med andre ord måler denne indikator økonomiske incitamentter til at gå fra passivitet (og social bistand) til beskæftigelse.

Figur 6: Passivitetsfælden for sekundære forsørgere i EU-landene, 2015



Kilde: Europa-Kommissionen, Tax and Benefit Indicator Database, baseret på OECD's skatte- og socialsikringsmodelmodel.

Note: 1) "Fældedata" er for en sekundær forsørger, der tjener 67 % af gennemsnitslønnen i en familie med to forsørgere og to børn; den primære forsørger tjener en gennemsnitsløn. 2) "Skattens bidrag" henviser til, hvor meget skatten bidrager til passivitetsfælden i procentpoint (andre bidragende faktorer er f.eks. bortfald af arbejdsløshedsunderstøttelse, social bistand og boligstøtte).

2.3. Afhjælpning af uligheder og fremme af social mobilitet

Figuren nedenfor viser **uligheden i disponibel indkomst** (efter skat og ydelser) ifølge Gini-indekset sammen med procentsatsen for den del af befolkningen, der er **truet af fattigdom**, i de forskellige EU-lande.

Selv om EU har et af verdens mest avancerede velfærdsstatssystemer, er der stadig nogle markante uligheder.

Litauen, Rumænien, Bulgarien, Letland og Estland udviser de højeste grader af indkomstulighed efter skat og overførsler.

Figur 7: Graden af indkomstulighed i EU-landene, 2016



Kilde: Eurostat, EU-SILC. 2016.

Noter: 1) Lodret akse: Gini-koefficienter. Skalaen går fra 0 til 100. Værdien 0 svarer til perfekt lighed (alle har samme indkomst), mens 100 svarer til maksimal ulighed (én person har alle indtægter; alle andre har intet). Pensioner indgår i sociale overførsler. 2) Vandret akse: andel udsat for fattigdomsrisiko i procent af den samlede befolkning. Denne indikator supplerer Gini-koefficienten for at give et mere nøjagtigt billede af de sociale udfordringer i EU-landene. Den viser den andel af den samlede befolkning, der tjener mindre end 60 % af medianækvivalensindkomsten efter sociale overførsler. 3) Data for 2016 foreligger ikke for IE, IT, LU, og derfor benyttes data for 2015. 4) Gennemsnittet for EU-28 er beregnet som et befolkningsvægtet aritmetisk gennemsnit af individuelle nationale tal.

Den stadig voksende ophobning af privat velstand i Europa i løbet af de sidste 40 år og den stigende ulighed har udløst en intens offentlig debat om rimeligheden af de eksisterende skattesystemer.

Uligheden i velstand overstiger uligheden i indkomst (figur 7). Dette har ført til den erkendelse, at ulighed skal

tackles ud fra et fælles indkomst- og formueperspektiv.

De foreliggende data tyder på, at ulige fordeling af formue er et særligt stort problem i Letland, Tyskland, Østrig og Irland.

Figur 8: Graden af lige fordeling af indkomst (2016) og ulige fordeling af formue (2014)



Kilde: Europa-Kommissionens beregninger baseret på ECB's Household finance and consumption survey, 2016 og Eurostat 2016.

Note: Nettoformue defineres som forskellen mellem husholdningernes samlede aktiver og deres samlede passiver.

Større ulighed er forbundet med lavere social mobilitet, da ulighed former mulighed⁷. Social mobilitet kan være både inden for generationer og mellem generationer.

Mobilitet inden for generationer betegner en persons mulighed for at bevæge sig op eller ned (f.eks. ad indkomststigen) i løbet af sit liv.

Mobilitet mellem generationer betegner, i hvor høj grad menneskers socioøkonomiske kendetegn afspejler deres forældres.

Mobilitet mellem generationer er en vigtig indikator for, hvorvidt enkeltpersoner kan få succes i et samfund, uanset deres socioøkonomiske baggrund. Den er tæt forbundet med **lige muligheder**.

Beskatning spiller en rolle med hensyn til at støtte den sociale mobilitet, f.eks.:

- som kilde til finansiering af uddannelse af høj kvalitet
- som middel til at mindske overførslen af en privilegeret situation eller en situation som dårligt stillet fra den ene generation til den næste
- gennem omfordeling af indkomst og — især — formue ved at tilskynde til en adfærd, der øger social mobilitet.

⁷ Corak, M. (2013), Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. IZA Discussion Paper No 7520.

2.4. Overholdelse af skattereglerne⁸

Skatteunddragelse omfatter ulovlige ordninger, hvor skattetilsvaret skjules eller ignoreres, dvs. skatteyderen betaler mindre skat, end vedkommende retligt er forpligtet til at betale, ved at skjule indkomst eller oplysninger for skattemyndighederne.

Eksempler på skatteunddragelse omfatter underrapportering af salg for at nedbringe momsbetalinger. Et andet eksempel er knyttet til sort arbejde, hvorved der ikke betales personlig indkomstskat og socialsikringsbidrag.

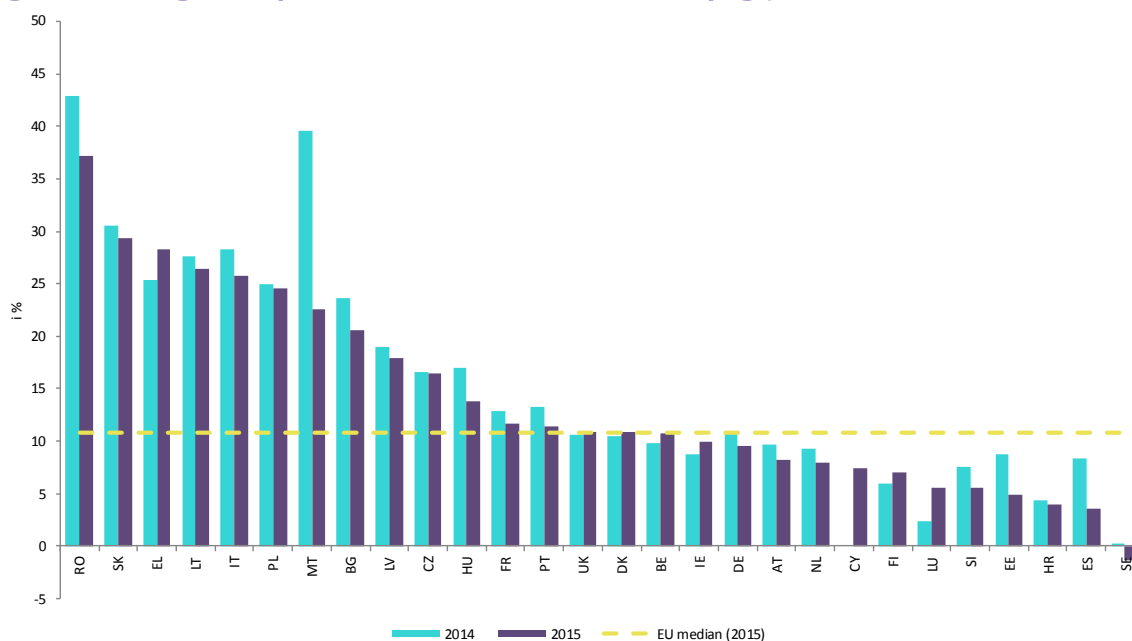
Der findes flere skøn over, hvor meget skat der bør opkræves, men som i sidste ende ikke bliver det. Momsgabet er dog det eneste skattegab, for hvilket der foreligger sammenlignelige overslag baseret på en fælles metode for alle EU-lande.

Momsgabet er forskellen mellem det momsbeløb, der rent faktisk opkræves, og det anslåede momsbeløb, som teoretisk set kan opkræves på grundlag af momsreglerne.

Det måler, hvor effektiv overholdelsen af momsreglerne og håndhævelsesforanstaltningerne er i hver medlemsstat.

Momsgabet er størst i Rumænien, Slovakiet, Grækenland og Litauen.

Figur 9: Momsgabet i procent af den teoretiske momspligt, 2014/2015



Kilde: CASE m.fl. (2017). Undersøgelse og rapporter om momsgabet i EU-28 LANDE: 2017 Endelig rapport, TAXUD/2015/CC/131.

⁸ Spørgsmålet om aggressiv skatteplanlægning og skatteundgåelse er behandlet i et særskilt faktablad.

3. POLITISKE MIDLER TIL AT LØFTE SKATTEPOLITISKE UDFORDRINGER

Centrale elementer, der skal tages i betragtning ved vurdering af et skattesystems retfærdighed og effektivitet, er i hvilken grad det

- tilskynder til investering
- støtter jobskabelse og beskæftigelse
- korrigerer uligheder
- sikrer en høj grad af overholdelse.

Selv om der samlet set undertiden er kompromiser mellem målene om effektivitet og retfærdighed, er de to på ingen måde modsætninger.

3.1. Fremme af investeringer

Lave investeringer betyder lavere vækst, men mindsker også produktivitetsvæksten og medfører dårlige job- og vækstudsigter på længere sigt.

Det er derfor et af Kommissionens vigtigste politiske prioriteter at sætte skub i investeringerne.

Det er vigtigt at udforme et skattesystem, der bevarer den effektive marginalsat på et lavt niveau, så man dermed undgår at forhindre rentable investeringer.

Dette betyder ikke, at det bliver nødvendigt at reducere skatteprocenterne. I stedet nedbringer hurtigere afskrivningsordninger, omgående indregning af låneomkostninger eller mulighed for at fradrage finansieringsomkostninger til egenkapital den effektive marginalbeskatning ned, selv hvis dette opvejes af en ændring i skatteprocenter.

Retssikkerhed og stabile, forudsigelige og enkle skatteregler betyder noget for både erhvervsliv og investorer, der træffer beslutninger.

Skævheder i skattesystemet kan påvirke adgangen til finansiering og modvirke investeringer i egenkapital.

Beskatning er et af de vigtigste værktøjer, regeringerne har til rådighed med henblik på at fremme

iværksætterkultur og innovation.

Skattepolitikker kan bidrage til at reducere risikoen for iværksættere og omkostningerne ved at udføre iværksætteraktiviteter. Beskatning er med til at rette op på markedssvigt; som eksempler kan nævnes utilstrækkelige investeringer i F&U, risikovillig kapital og miljømæssige virkninger såsom forurening.

Et veludformet skattesystem vil således kunne hæve levestandarden ved at give incitamentet til intelligente og grønne investeringer.

Effektiviteten i skatteforvaltningen påvirker offentlighedens tillid til systemet. Skatteyderne har normalt mere tillid til organisationer, der opfattes som effektive.

Ud over udgifterne til opkrævning af skatter bør man også se på de omkostninger, der er forbundet med indbetaling af skatter. Disse betegnes ofte som **omkostninger til overholdelse af skattereglerne**. De kan modvirke oprettelsen af nye virksomheder, fremme den sorte økonomi, øge manglende overholdelse og skade virksomhedernes og landenes konkurrenceevne.

3.2. Støtte til jobskabelse og beskæftigelse

Lettelser i skatten på arbejdskraft kan være et værktøj til fremme af et højere beskæftigelsesniveau, navnlig hvis høje arbejdskraftomkostninger modvirker ansættelse (dvs. spørgsmål om efterspørgsel efter arbejdskraft), eller hvis incitamenterne til at tage et job er beskedne, når det ikke kan betale sig at arbejde (dvs. spørgsmål om udbuddet af arbejdskraft).

Målrettede nedsættelser af skatten på arbejdskraft for sårbare og mere følsomme grupper, f.eks. lavtlønnede eller sekundære forsørgere, kan medvirke til at øge beskæftigelsen og samtidig bekæmpe fattigdom og social udstødelse.

Da kun få lande har tilstrækkeligt finanspolitisk råderum til at kunne overveje at lempe beskatningen af arbejdskraft uden compensation, må det

overvejes, hvordan sådanne nedskæringer kan finansieres.

At flytte beskatningen over til andre beskatningsgrundlag er én mulighed. Potentialet for en skatteomlægning afhænger af den eksisterende skattestruktur. Visse typer af skattegrundlag anses for at være mindre skadelige for væksten, f.eks. forbrugsafgifter, løbende boligskatter og miljøafgifter.

Den seneste økonomiske litteratur henleder imidlertid opmærksomheden på forskelligartede reaktioner, ikkelineære virkninger og forskelle i omfang mellem kort- og langsigtede virkninger. Den nærmere udformning af en skat eller afgift er mindst lige så vigtig som opbygningen af skattesystemet.

Ikke desto mindre kan den høje skat på arbejdskraft sammen med en relativt let skattebyrde i form af forbrugsafgifter, løbende ejendomsskatter eller miljøafgifter, tyde på, at der er mulighed for at flytte beskatningen væk fra arbejdskraft. De fordelingsmæssige virkninger af at forhøje beskatningen på disse områder bør også overvejes.

3.3. Afhjælpning af uligheder og fremme af social mobilitet

Beskatning spiller en rolle for udformningen af et mere retfærdigt samfund, bl.a. ved at

- sikre den rette blanding af indtægter til at finansiere de offentlige udgifter
- mindske ulighederne og/eller
- støtte social mobilitet og retfærdighed mellem generationerne.

Foranstaltninger, som f.eks. **lige adgang til uddannelse eller sundhedsydelse af høj kvalitet, har til formål at skabe mere lige muligheder for alle.** Disse offentlige udgifter finansieres også på grundlag af det rette skattemiks, og forudsat at alle skatteydere faktisk overholder skattereglerne.

Desuden kan **skatte- og socialsikringssystemer være stærke midler til bekæmpelse af indkomstulighed gennem**

omfordeling. Det er fortsat vigtigt at tage hensyn til de sociale virkninger af skattesystemer, så man finder den rette balance mellem effektivitet og retfærdighed i udformningen af skattesystemet i overensstemmelse med landenes præferencer.

Beskatning kan også benyttes til at give incitamenter til visse typer af adfærd.

Systemets struktur spiller en central rolle. Ud over indkomstskat og kontantydelse spiller skattesystemets⁹ opbygning en rolle med hensyn til at reducere uligheder i både indkomst og formue og fremme social samhørighed.

Det er vigtigt at sørge for, at borgernes samlede skattebyrde, som varierer alt efter deres indtægtskilder, er progressiv, og at skattesystemet er sammenhængende og effektivt. Ideelt set kan et sådant system bidrage til at rette op på uligheder i markedsindkomst. Som minimum skal det i hvert fald undgå at øge dem.

3.4. Overholdelse af skattereglerne

En bedre overholdelse af skattereglerne for dermed sikre skatteindtægter til finansiering af uddannelse, sundhed, infrastruktur, forsvar osv. er afgørende for at skabe et mere retfærdigt samfund.

For at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse er det vigtigt at anvende en strategi med flere kanaler¹⁰. Øget håndhævelse og kontrol er vigtig, men det samme gælder opbygning af tillid og udvikling af en kultur, hvor man overholder reglerne.

Der er behov for, at skattemyndighederne reviderer eksisterende politikker og retlige rammer eller udvikler nye strategier for at sikre, at skatteyderne opfylder deres forpligtelser — helst frivilligt.

⁹ Inkl. moms, ejendomsskatter, kapitalvindingsskat, arveafgift og progressiv personlig indkomstskat.

¹⁰ Spørgsmålet om aggressiv skatteplanlægning og skatteundgåelse er behandlet i et særskilt faktablad.

Den grænseoverskridende karakter af skattemanipulation og integration af de nationale økonomier i EU kræver en samordnet tilgang ikke kun gennem europæiske initiativer, men også gennem en koordinering af de nationale politikker.

4. GENNEMGANG AF SITUATIONEN

4.1. Fremme af investeringer

Fremme af investeringer har udgjort en vigtig prioritet i de seneste skattereformer, navnlig i lande, der blev ramt af krisen. Der er også taget skridt til at forenkle erhvervsklimaet for så vidt angår beskatning. De nationale regeringer kan dog gøre mere for at sætte skub i investeringerne gennem deres skattepolitik.

De fleste selskabsskattesystemer giver virksomhederne incitament til at stifte mere gæld ved at give mulighed for fradrag af rentebetalinger, men uden at indrømme tilsvarende ordninger for egenkapital.

Da en gældsinvestering er omfattet af en gunstig skattebehandling, vil den minimumsforrentning før skat, der er nødvendig for at gøre investeringen rentabel ("finansieringsomkostningerne"), være lavere for en gældsfinansieret investering. Størrelsen af denne skævhed til fordel for gældsfinansiering varierer rundt om i EU.

Skævheden til fordel for gældsfinansiering fører til et højere gældsniveau, hvilket gør virksomhederne mere sårbare og økonomierne mere udsat for kriser.

Som følge heraf forøger den risikoen for den finansielle stabilitet og fører normalt til uforholdsmæssigt mange konkurser. Det er især et problem for unge og innovative virksomheder, der ofte ikke har adgang til ekstern finansiering. De er ringere stillet på trods af deres relevans med hensyn til at skabe fremtidig vækst.

Den asymmetriske skattemæssige behandling af gæld og egenkapital udnyttes også af visse multinationale selskaber til at tilrettelægge deres gæld strategisk med henblik på at reducere deres samlede skattebyrde.

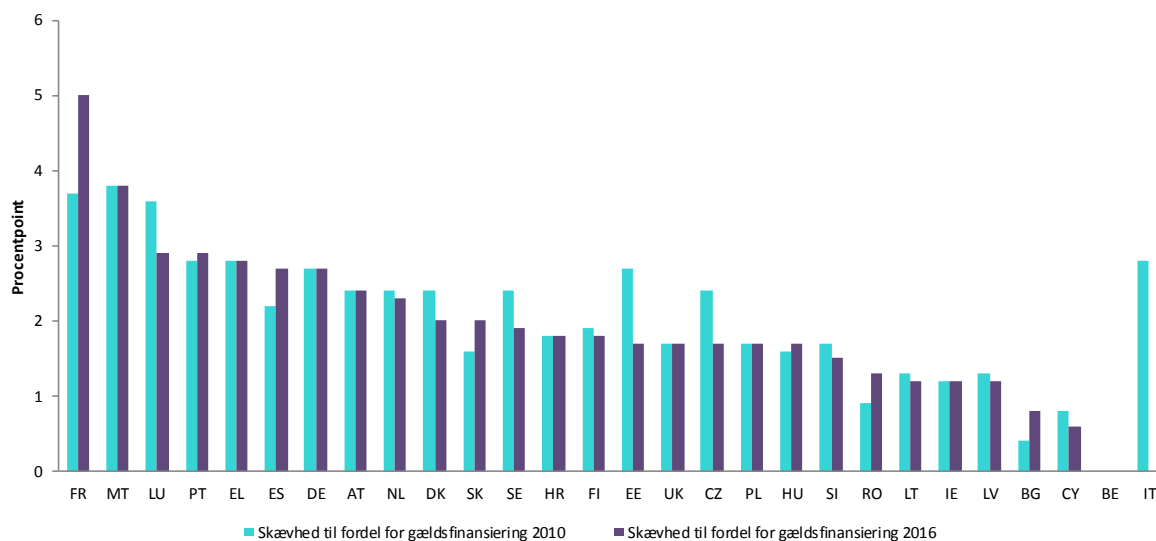
De lande, der har den største forskel mellem finansieringsomkostninger til egenkapital og gældsfinansiering (målet for skævheden til fordel for gældsfinansiering), er Frankrig, Malta, Luxembourg, Portugal og Grækenland.

Kommissionens forslag til et **fælles konsolideret selskabsskattegrundlag (FKSSG) tackler skævheden til fordel for gældsfinansiering ved at tilbyde et fradrag for vækst og investeringer.**

Det vil give et skattefradrag for virksomheder, der vælger at øge egenkapitalen til finansiering snarere end at stifte gæld. Fradraget vil blive beregnet ved at gange ændringen i egenkapital med en fast sats bestående af en risikofri rente og en risikopræmie.

Dette fradrag vil blive understøttet af omfattende bestemmelser om bekæmpelse af svig. Dette skal sikre, at der gives de samme skattefordele for egenkapital som for gæld, således at der skabes et mere neutralt og investeringsvenligt skattemiljø.

Figur 10: Den skattemæssige skævvridning mellem gæld og egenkapital i forbindelse med virksomhedsfinansiering i EU-landene, 2016



Kilde: ZEW (2016), *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016*. Projekt for Europa-Kommissionen.

Noter: 1) Figuren viser skævheden til fordel for gældsfinansiering i selskabsbeskatningen målt som forskellen i finansieringsomkostninger for ny aktiekapital og gældsinvestering. Finansieringsomkostningerne er et mål for den minimumsforrentning før skat af en realinvestering ("marginal investering"), der er nødvendig for at opnå samme forrentning efter skat som en sikker investering på kapitalmarkedet. Standardantagelsen for ZEW for det reelle afkast af en sikker investering er 5 %. 2) For at afspejle fradrag for egenkapital i Cypern, Belgien og Italien er udgangspunktet, at satserne for disse fradrag svarer til markedsrenten i modellen. For Cypern er der stadig en lille skævhed, eftersom fradraget ikke finder anvendelse på investeringer i finansielle aktiver.

Veludformede skatteincitamenter til F&U stimulerer F&U-investeringer og innovation.

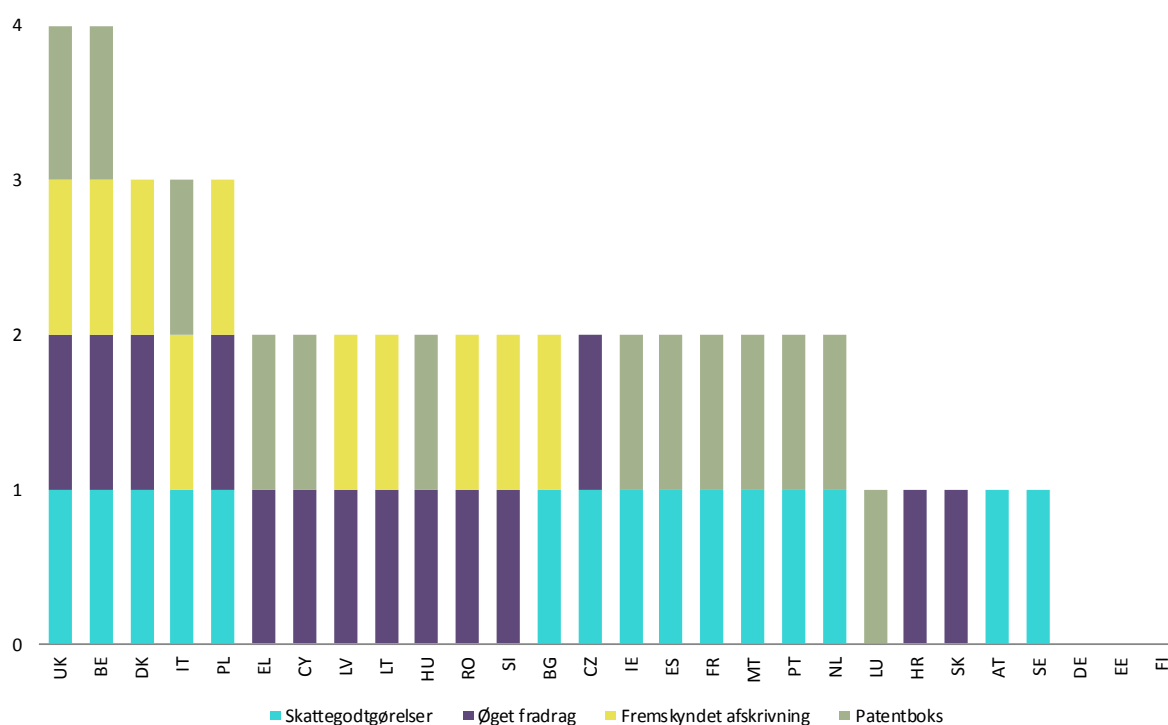
Skattefradrag eller -godtgørelser baseret på reelle F&U-omkostninger betragtes som god praksis i forhold til resultatbaserede ordninger såsom patentbokse.

Patentbokse giver en skattelettelse på resultatet af F&U-aktiviteter. Forskning viser, at de ikke fremmer F&U, men

derimod kan anvendes som et instrument til overførsel af overskud, hvilket fører til store indtægtstab.

I alt 25 EU-lande benytter i øjeblikket skattemæssige incitamenter til at fremme investering i F&U. Figuren nedenfor viser, hvilke typer skatteincitamenter der benyttes i hvert land.

Figur 11: Antal F&U-skatteincitamenter i EU-landene, 2016



Kilde: CPB (2014) og ajourføring af Kommissionens tjenestegrene, hvor dette er muligt.

Noter: 1) Ingen skatteincitamenter til F&U i DE, EE og FI. 2) Incitamentet kan gælde for såvel selskabsskat som personlig indkomstskat, socialsikringsbidrag og lønskat. 3) Figuren viser kun skatteincitamenter. Direkte støtte er ikke omfattet.

Skatteincitamenter til venturekapital og business angels (BA) er blevet en stadig vigtigere del af investerings- og innovationspolicy-mixet i og uden for EU. Sådanne skatteincitamenter er blevet gennemført af 13 lande, som det fremgår af figur 11.

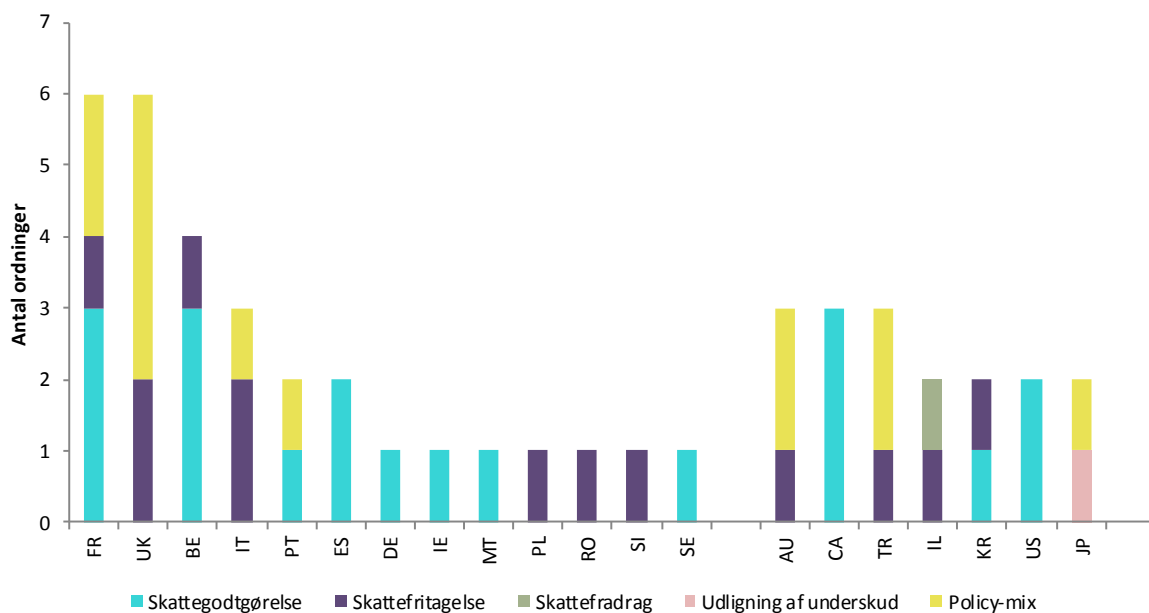
Selv om investeringer i venturekapital og BA'er genererer jobskabelse og produktivtetsgevinster, hæmmer en række faktorer deres udvikling. F.eks. er disse investeringer meget risikable, og informationerne er ofte mangelfulde. Beskatning kan spille en rolle for overvindelsen af disse investeringshindringer.

En nylig undersøgelse¹¹ i forbindelse med kapitalmarkedsunionen afdækkede ønskelige elementer i udformningen af skatteincitamenter for venturekapital og

BA. F.eks. kunne skattemæssige incitamentsordninger bidrage til at mindske risikoen ved investeringer i SMV'er og nystartede virksomheder ved at tilbyde direkte skattegodtgørelser eller udligning af underskud på et gunstigt grundlag. Skattelettelse på kapitalgevinster er et præstationsorienteret element og vil fremme investeringer af høj kvalitet.

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

Figur 12: Antal skatteincitamenter for venturekapital og BA, som tilbydes af lande i og uden for EU.



Kilde: PWC & IHS (2017), *Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels, Final report. Undersøgelse bestilt af Europa-Kommissionen.*

Note: Policy-mix er en kombination af incitamenttyper. Tallet beskriver situationen i hver enkelt medlemsstat pr. 31. oktober 2016. Der er siden blevet oprettet flere nye skatteordninger i Cypern og Ungarn.

Der er stadig store forskelle i omkostningerne til overholdelse af skattereglerne mellem EU-landene.

Skattesystemernes kompleksitet, høje overholdelsesomkostninger og manglende retssikkerhed på skatteområdet lægger beslag på produktive ressourcer og udgør en hindring for erhvervsaktiviteter og investeringer. Høje omkostninger til overholdelse af skattereglerne har en særlig indvirkning på SMV'er.

Overholdelsesomkostninger skyldes hovedsagelig tidsforbrug snarere end direkte omkostninger, f.eks. i forbindelse med bogføring.

Figur 12 viser det årlige antal timer, en mellemstor virksomhed skal bruge til at opfylde sine skattemæssige forpligtelser. Tidsforbrug omfatter de timer, der er nødvendige til at håndtere selskabsskat, moms og skatter for arbejdstagerne, herunder skatter på lønninger og bidrag til sociale sikringsordninger. Den tid, sådanne virksomheder skal bruge til at opfylde skattemæssige forpligtelser, kan tjene som et godt billede af, hvor store

omkostningerne til overholdelse af skattelovgivningen er i et givet land.

For at forbedre erhvervsklimaet kan skattesystemer reformeres på følgende tre måder:

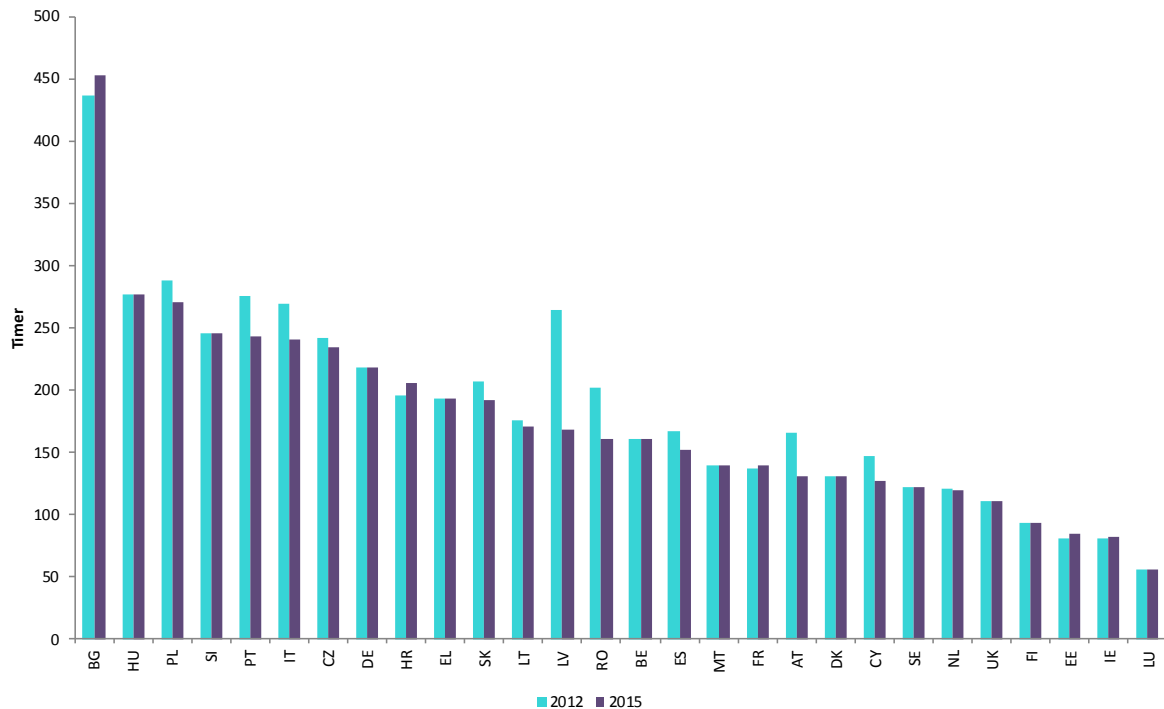
1. forenkle og nedbringe de skattemæssige forpligtelser, især for vordende iværksættere og mindre virksomheder
2. udvide viften af e-tjenester og gøre dem tilgængelige på one-stop shops
3. øge bevidstheden, oplyse og vejlede skattepligtige virksomheder for at hjælpe dem til at overholde skattereglerne via kanaler, der omfatter sociale medier.

Udnyttelse af nye innovative forretningsmodeller er vigtig for at fremtidssikre skattesystemer.

EU-landene bliver stadig mere afhængige af digital integration for at lette overholdelsen af skattereglerne og opfordres til fortsat at forenkle og tydeliggøre anvendelsen af skattereglerne for den kollaborative økonomi. De

opfordres også til at lette og forbedre skatteopkrævningen ved at udnytte potentialet ved samarbejdsplatforme, som opfordres til at samarbejde med de nationale myndigheder.

Figur 13: Antal timer, en mellemstor virksomhed skal bruge årligt for at opfylde sine skattemæssige forpligtelser, 2012 og 2015



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

4.2. Støtte til jobskabelse og beskæftigelse

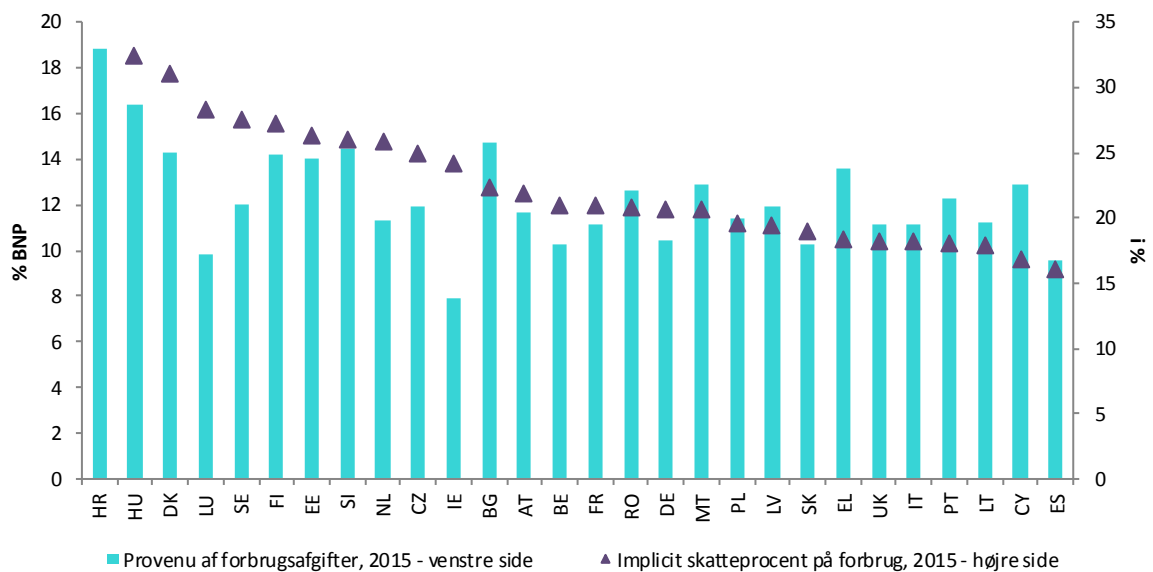
I de seneste år har mange EU-lande nedsat den samlede beskatning af arbejdskraft. Nogle få har nedsat skatten på arbejde for lavtlønnede og specifikke grupper, mens skatten på arbejde for grupper med højere indkomster er sat op.

Der er dog ikke nogen klar tendens i den måde, hvorpå disse skattelettelser er blevet behandlet på finansieringssiden.

Ved fastlæggelsen af alternative indtægtskilder er det også vigtigt at se på de potentielt regressive fordelingseffekter af stigende skatter på disse områder.

Figuren nedenfor viser indtægterne fra **forbrugsafgifter** som en procentdel af BNP for hvert EU-land. Den viser også den implicite afgiftssats på forbrug i EU-landene. Denne er defineret som forholdet mellem provenuet af alle forbrugsafgifter og husholdningernes endelige udgifter til konsum.

Figur 14: Skatteprovenu af forbrugsafgifter og implicit afgiftsprocent på forbrug, 2010-2015



Kilde: Europa-Kommissionen (2017), *Taxation trends in the European Union: 2017-udgaven*, baseret på data fra Eurostat.

Note: Den implicitte afgiftsprocent på forbrug er ikke til rådighed for HR.

Løbende ejendomsbeskatning er en anden type beskatning, der kan opfattes som et middel til at udligne nedskæringer i skatten på arbejdskraft.

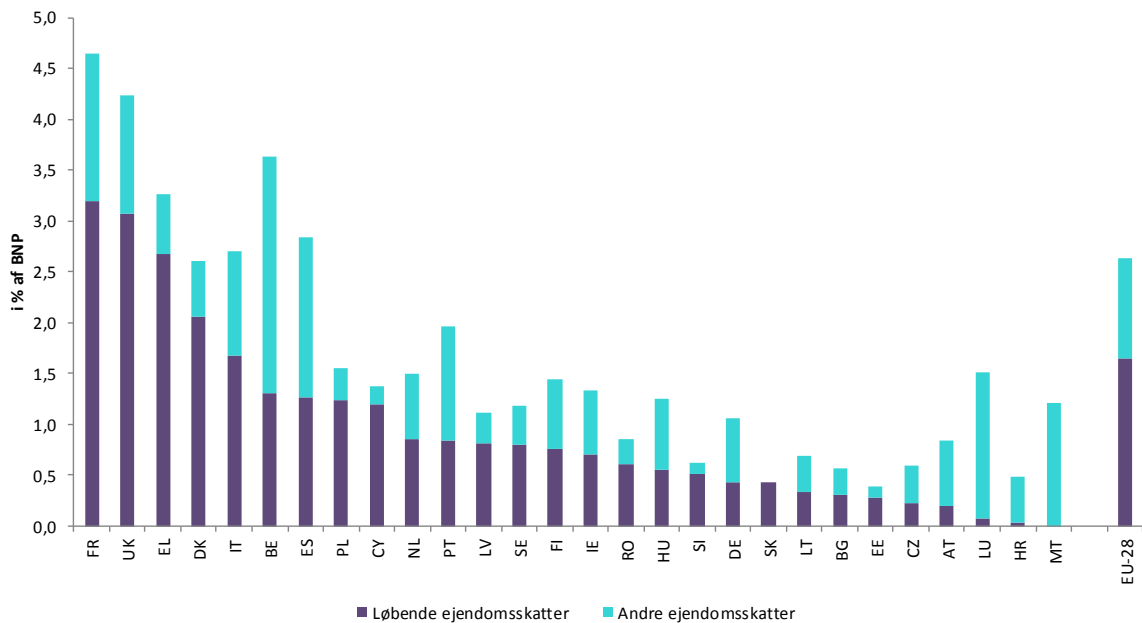
Figuren nedenfor viser proventet af løbende ejendomsskatter som en procentdel af BNP i EU-landene.

De løbende ejendomsskatter er stadig lave i de fleste EU-lande, og der kan være mulighed for at forhøje dem.

I lande, hvor de nuværende boligbeskatningssystemer i høj grad bygger på transaktionsafgifter, kunne en intern omlægning fra transaktionsafgifter til løbende beskatning også medføre effektivitetsgevinster¹². En indgående analyse kan findes i det tematiske faktaark om boligmarkedet.

¹² Transaktionsafgifter modvirker normalt transaktioner, der kunne sikre en mere effektiv fordeling af ejendomme, og gør dermed markedet tyndere. Disse afgifter har også en negativ indvirkning på arbejdskraftens mobilitet i betragtning af de høje transaktionsomkostninger, der er forbundet med at skifte ejendom.

Figur 15: Skatteindtægter fra ejendomsskatter som en procent af BNP, 2015



Kilde: Europa-Kommissionen (2017), Taxation trends in the European Union: 2017-udgaven, baseret på data fra Eurostat.

Note: Dataene omfatter ikke personlig indkomstskat af beregnet lejeværdi.

En tredje form for beskatning, der kan anses for at være et middel til at kompensere for lettelser i skatten på arbejdskraft, er **miljøafgifter**. Disse kan også bidrage til retfærdighed, hvis man prissætter de negative virkninger af forurenende eller andre skadelige aktiviteter og bidrage til fremme af adfærd ændringer.

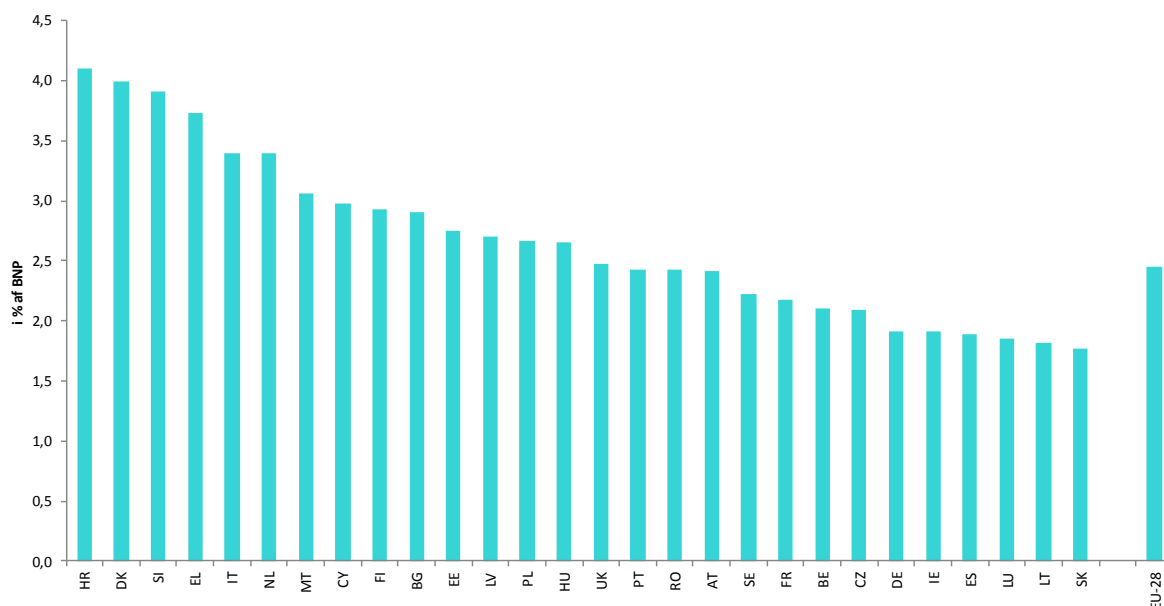
Figuren nedenfor viser indtægterne fra miljøafgifter — afgifter på energi, transport, forurening og ressourcer — som en procentdel af BNP.

Indtægterne fra miljøafgifter er steget en smule som en andel af BNP siden 2010, selv om de er faldet en anelse som en andel af de samlede skatter og afgifter.

Indtægter fra miljøafgifter tegner sig for ca. 2,4 % af BNP i gennemsnit og omkring 4,1 % i det land (Kroatien), som har de højeste indtægter i forhold til BNP.

Ændringer i indtægterne fra miljøafgifter skyldes ikke blot ændringer i afgiftssatser, men også ændringer i skattegrundlaget. Det er værd at bemærke, at i løbet af samme periode er både det indenlandske og det endelige bruttoenergiforbrug faldet.

Figur 16: Indtægter fra miljøafgifter, 2015



Kilde: Europa-Kommissionen (2017), *Taxation trends in the European Union: 2017-udgaven*, baseret på data fra Eurostat.

Note: Miljøafgifter kan inddeles i fire hovedkategorier: energi, transport, forurening og ressourcer. Energiafgifter omfatter afgifter på energiprodukter, der anvendes til såvel transport- som stationære formål. Transportafgifter omfatter afgifter vedrørende ejerskab og anvendelse af motorkøretøjer. De omfatter også afgifter på andre transportmidler, f.eks. luftfartøjer og tilhørende transporttjenester. Forureningsafgifter omfatter afgifter på målte eller anslåede atmosfæriske emissioner (undtagen afgifter på kuldioxidemissioner) og vand, på affaldsforvaltning og støj. Ressourceafgifter omfatter alle afgifter i forbindelse med udvinding eller udnyttelse af en naturressource.

4.3. Afhjælpning af uligheder og fremme af social mobilitet

Beskatning spiller en rolle med hensyn til at mindske uligheder og støtte social mobilitet, hvad enten det sker via forudgående fordeling, omfordeling eller ændring af eller tilskyndelse til en bestemt adfærd.

Der findes forskellige sociale modeller i Europa, og størrelsen af det offentlige beløb, der er nødvendigt til at finansiere dem, varierer.

Sikring af tilstrækkelige midler til finansiering af de offentlige udgifter bør bygge på:

1. den rette blanding af skatter og afgifter under hensyntagen til investeringer og beskæftigelse og

2. sikring af, at hvert medlem af samfundet betaler sin rimelige andel.

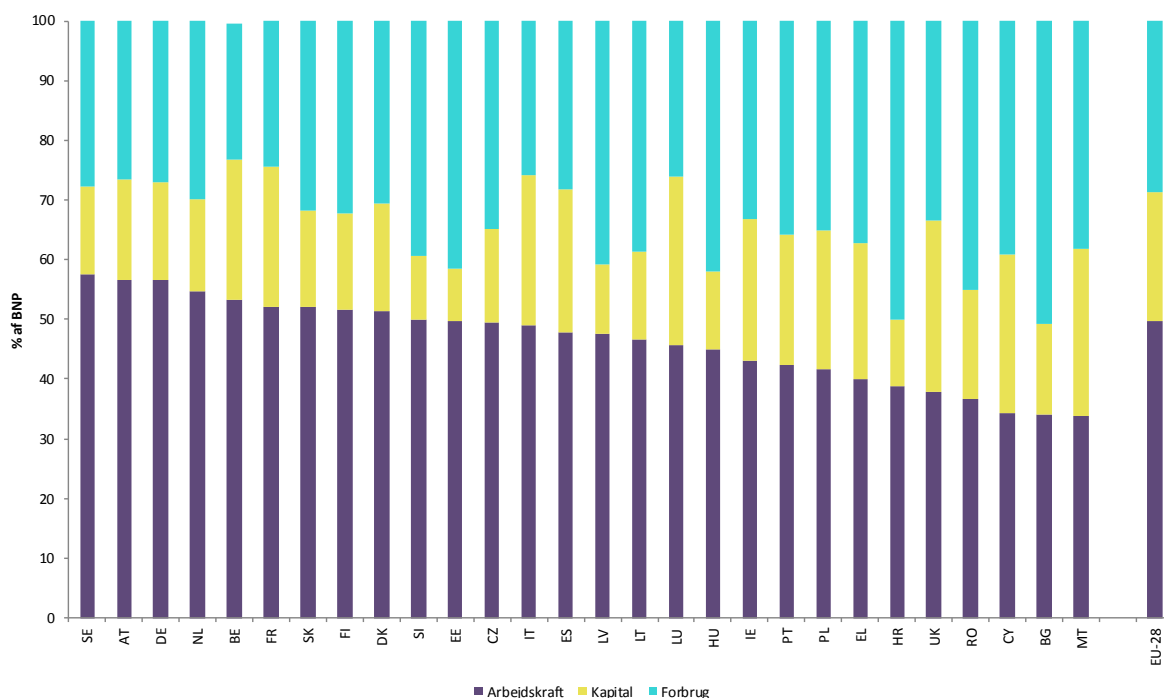
Udformningen af EU-landenes skattesystemer er forskellig for så vidt angår skatteprocenter og valget af, hvilke aktiviteter der pålægges afgift.

Figur 17 viser opbygningen af beskatningen efter økonomisk funktion i EU-landene med angivelse af variationen mellem landene.

Beskatning af kapital kan være et egnet middel til at øge lige muligheder og fordele velstanden mere ligeligt under behørig hensyntagen til effektivitetsaspekter.

Der findes imidlertid praktiske vanskeligheder med at håndhæve overholdelsen af skattereglerne om kapitalbeskatning.

Figur 17: Opbygning af beskattningen efter skattegrundlagets økonomiske funktion, 2015



Kilde: Europa-Kommissionen (2017), *Taxation trends in the European Union: 2017-udgaven*, baseret på data fra Eurostat.

Note: Med henblik på denne figur omfatter beskattning af "kapital" alle andre kategorier, der ikke er klassificeret som arbejde eller forbrug.

Progressiv personlig indkomstskat er en vigtig omfordelingsforanstaltning i skatte- og socialsikringssystemerne.

Figuren nedenfor viser, hvor progressiv skatten på lønindkomster er ved at sammenligne skattekenen mellem højt-lønnede og lavtlønnede.

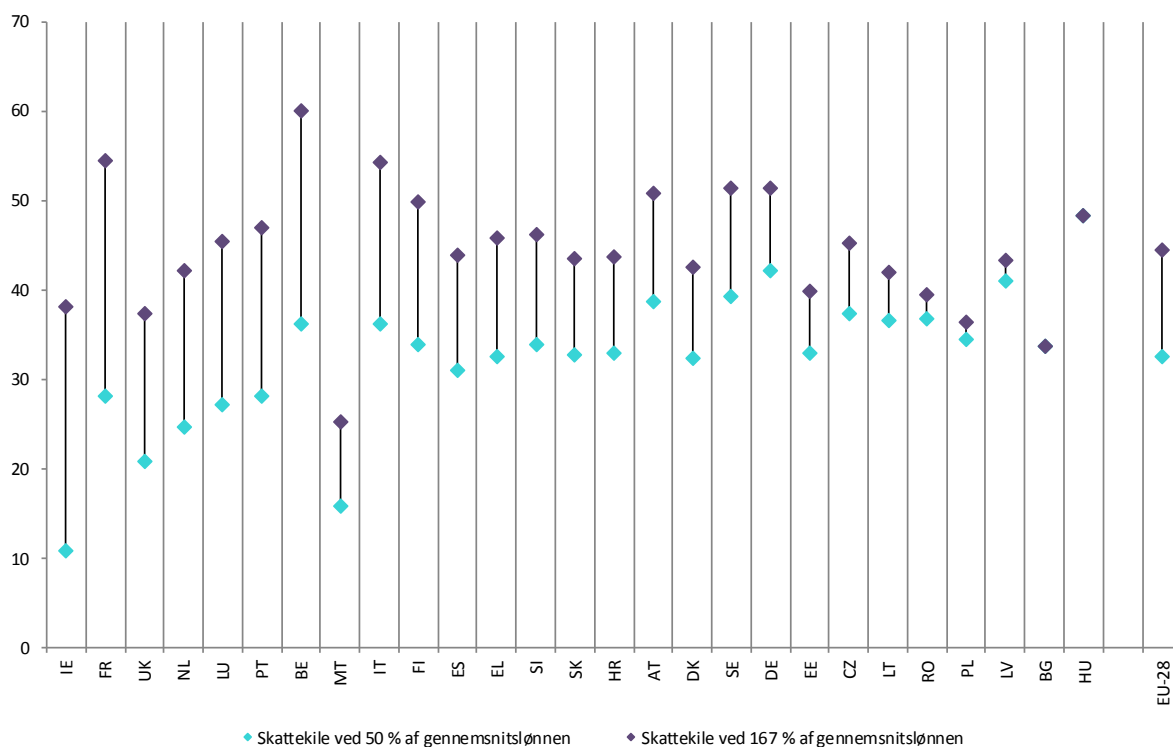
Graden af progressivitet er teoretisk baseret på faste satser. Den afspejler ikke skattesvig, -undgåelse eller -unddragelse.

Progressiviteten i indkomstskattesystemer, især

skattebyrden for lavindkomstgrupper, er også relevant for jobskabelse, der giver en vej ud af fattigdom og social udstødelse.

Irland, Frankrig, Det Forenede Kongerige og Nederlandene har de mest progressive indkomstskattesystemer. Ungarn, Bulgarien og Letland har de mindst progressive indkomstskattesystemer.

Figur 18: Graden af progressivitet i beskattningen af lønindkomst i EU-landene, 2016



Kilde: Europa-Kommissionen, Tax and Benefit Indicator Database, baseret på tal fra OECD.

Note: 1) Data om skattekilø er for en enlig lønmodtager uden børn. 2) Der foreligger ingen nyere data for Cypern. 3) Landene er anført i faldende orden efter størrelsen af forholdet mellem skattekilø ved 167 % af gennemsnitslønnen sammenlignet med skattekilø ved 50 % af gennemsnitslønnen. 4) 2016-data foreligger endnu ikke for MT, HR, LT, RO og BG.

Figuren nedenfor viser den **korrigerende effekt af skatte- og socialsikringssystemerne** ved at sammenligne Gini-koefficienten for markedsindkomsten med Gini-koefficienten for den disponible indkomst (både i absolutte og relative tal).

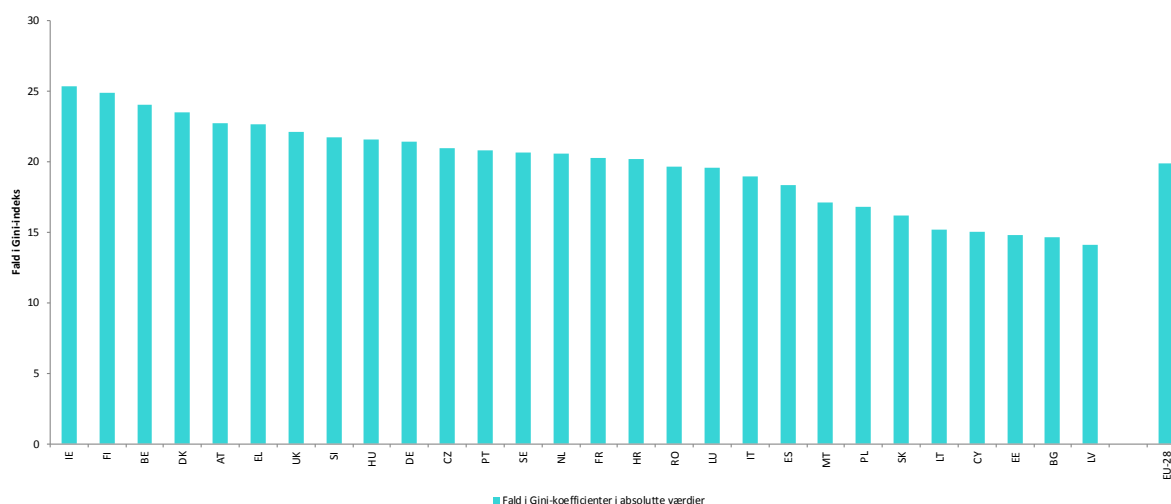
Den viser, at selv om skatte- og socialsikringssystemer har til formål at

bekæmpe indkomstulighed i alle EU-lande, varierer omfanget af deres effekt.

Indkomstuligheden er fortsat høj i nogle EU-lande, herunder lande, hvor den fordelingspolitiske virkning af skatte- og socialsikringssystemet er forholdsvis lav.

De største omfordelingseffekter, udtrykt i den relative reduktion af Gini-indekset, viser sig i Finland, Belgien og Danmark.

Figur 19: Den korrigerende effekt af skatte- og socialsikringsystemerne i EU-landene



Kilde: Eurostat, 2016.

Note: 1) Forskellen mellem Gini-koefficienterne for uligheden i markedsindkomst (dvs. før skat og overførsler) og uligheden i den disponible indkomst (dvs. efter skat og overførsler). Indkomstdata er justeret for husstandens størrelse (udligning). 2) Der foreligger ikke data for 2016 for IE, IT og LU. Data for 2015 er benyttet i stedet.

4.4. Overholdelse af skattereglerne¹³

Håndhævelse har været og er fortsat et afgørende værktøj til at gøre skattesystemerne mere retfærdige. Det handler om at udnytte den offentlige myndigheds beføjelse fuldt ud til at tvinge skatteyderne til at gøre det rigtige. Dette omfatter grænseoverskridende samarbejde, effektive revisioner og adgang til oplysninger og efterretninger samt hurtige inddrivelsesprocedurer.

Det er desuden vigtigt at fremme tillid, gennemsigtighed og en kultur for overholdelse af skattereglerne ved hjælp af forskellige metoder:

- effektiv kommunikation til skatteyderne om den værdi, der leveres gennem skatteindtægter; overvågning og fremvisning af resultaterne af skattemyndighedernes præstationer
- tilskyndelse af skatteyderne til at udvise en mere etisk adfærd ved at betale deres skatter ved hjælp af uddannelses- og oplysningskampagner

for at forklare, hvorfor det er vigtigt, at alle betaler deres rimelige andel. Disse bør være rettet mod især de unge – fremtidens skatteydere

- samarbejde med virksomheder for at forbedre overholdelsen af skattereglerne og samtidig anvende adfærdsøkonomisk viden til at presse skatteyderne at gøre det rigtige på det rigtige tidspunkt.

I 2016-17 fortsatte EU-landene med at træffe foranstaltninger til at forbedre deres systemer og fortsatte således tendensen fra de seneste år.

Til trods for reformer og de fremskridt, der er gjort, udgør skatteunddragelse og skattesvig fortsat en stor udfordring for Europa. Derfor er bekæmpelse af skatteunddragelse fortsat en af Kommissionens prioriteter, som det afspejles i de mange initiativer på dette område.

Et af disse initiativer er en modernisering af momssystemet, som bidrager til at bekæmpe svig. Kommissionen vedtager i 2017 og 2018 en omfattende reformpakke vedrørende momssystemet med det formål at bekæmpe den voksende risiko for skattesvig, forenkle virksomhedernes momsforpligtelser og give medlemsstaterne større fleksibilitet med

¹³ Spørgsmålet om aggressiv skatteplanlægning og skatteundgåelse er behandlet i et særskilt faktablad.

hensyn til fastlæggelsen af, hvilke produkter der skal pålægges afgift til de nedsatte satser.

5. NYTTIGE KILDER

- Europa-Kommissionen, Tax policies in the European Union: 2017 Survey, under udarbejdelse.
- Europa-Kommissionen, Taxation Trends in the European Union: 2017 Edition, Luxembourg, 2017

Dato: 28.9.2017