



Grönbok om mervärdesskattens framtid

Finansdepartementet

2011-03-29

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 695

Grönbok om mervärdesskattens framtid - Ett enklare, stabilare och mer effektivt mervärdesskattesystem

Sammanfattning

Kommissionens grönbok är ett diskussionsunderlag inför arbetet med att reformera mervärdesskatten. Grönboken behandlar framförallt uttag av mervärdesskatt i samband med gränsöverskridande transaktioner på den inre marknaden, frågor relaterade till skatteneutralitet, harmonisering av skatteuttaget samt åtgärder för att minska den administrativa bördan. Även en förbättrad och förenklad uppbörd av mervärdesskatt samt en effektiv och modern förvaltning av skatteuttaget, tas upp i grönboken. Syftet är att göra uttaget av mervärdesskatt mera förenligt med den inre marknaden, stärka möjligheten till skatteintäkter samt minska kostnaderna för efterlevnad och skatteuppbörd.

Grönboken är tänkt att inleda en offentlig debatt om de nyckelfrågor som kan komma att beaktas vid en reform av mervärdesskatten. Kommissionen önskar synpunkter på grönboken senast den 31 maj 2011.

Regeringen ställer sig positiv till ansatsen i kommissionens grönbok.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen har i Grönboken om mervärdesskattens framtid – Ett enklare, stabilare och mer effektivt mervärdesskattesystem, tagit fram en strategi för en reform av mervärdesskatten. Grönboken innehåller dessutom totalt 33 frågor som berör bl.a. mervärdesskattens övergripande struktur,

samhälleliga utmaningar, konkurrenskraft samt administrativ börda. Kommissionen önskar synpunkter på förda resonemang samt svar på de i grönboken ställda frågorna i syfte att inleda en bred debatt med alla intressenter om utvärderingen av det nuvarande skatteuttaget och möjliga vägar framåt. Kommissionen önskar respons på grönbokens innehåll senast den 31 maj 2011. Den 6 maj 2011 avser kommissionen organisera en konferens om grönboken och de frågor som ställts i denna.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen inleder grönboken med att hänvisa till behovet av en bredare skattebas för att kunna finansiera välfärdssamhället. Kommissionen pekar vidare på behovet av att höja skatteuttagets effektivitet och stabilitet, förbättra dess bidrag till andra politikområden, minska kostnaderna för efterlevnad och skatteuppbörd, samt nödvändigheten av att i större utsträckning kunna förhindra bedrägerier.

1.2.1 Gränsöverskridande transaktioner på den inre marknaden

Vid varuhandel mellan näringsidkare inom unionen samt i stor utsträckning vid tillhandahållande av tjänster mellan näringsidkare inom unionen, tillfaller mervärdesskatten destinationslandet. Kommissionen pekar inledningsvis på att avsikten från början var att beskattning ska ske i den medlemsstat där varan eller tjänsten har sitt ursprung. Möjligheten att konsekvent införa en sådan princip anses dock svår genomförbart eftersom det skulle behövas en harmonisering av mervärdesskattesatserna, ett clearingsystem så att intäkterna från mervärdesskatt tillfaller den medlemsstaten där konsumtionen av varan eller tjänsten sker, samt förutsätter ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna med avseende på uppbörden av skatten.

Vid en fortsatt beskattning i destinationsmedlemsstaten är det angeläget att EU-interna respektive inhemska leveranser och tillhandahållanden behandlas på ett likartat sätt. Enligt kommissionen skulle en likvärdig behandling kunna uppnås antingen genom att beskatta EU-interna leveranser och tillhandahållanden enligt destinationsmedlemsstatens skattesatser och regler, eller genom införande av ett allmänt system med omvänd betalningsskyldighet (där den beskattningsbara personen till vilken leveransen eller tillhandahållandet görs blir skyldig att betala mervärdesskatten).

Kommissionen pekar på att ett allmänt system med omvänd betalningsskyldighet skulle förutsätta ytterligare kontroller och rapporteringsskyldigheter vid inhemska transaktioner för att hindra att bedrägerierna flyttas över till detaljhandelsnivån, eftersom omvänd betalningsskyldighet innebär ett avskaffande av principen om att varje aktör i de olika transaktionsleden betalar en del av skatten. Beskattning av EU-interna leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster enligt destinationsmedlemsstatens skattesatser och regler skulle å andra sidan avsevärt höja det antal transaktioner där beskattningsbara personer blir

skyldiga att betala mervärdesskatt i en medlemsstat där de inte är etablerade. Därutöver pekar kommissionen på att det krävs ett system med en enda kontaktpunkt i ursprungsmedlemsstaten för behandling av mervärdesskattskyldigheter i andra medlemsstater än dem där leverantören eller tillhandahållaren är etablerad. En beskattning av EU-interna leveranser och tillhandahållanden skulle dessutom påverka kassaflödet för både företag och skatteförvaltning. Även en översyn av rapporteringsskyldigheterna kommer att bli nödvändig enligt kommissionen.

1.2.2 Mervärdesskattesystemets neutralitet

Det förhållande att offentliga organ inte omfattas av tillämpningsområdet för mervärdesskatt medför att verksamheter behandlas olika beroende på om leverantören eller tillhandahållaren anses vara ett sådant organ. Kommissionen konstaterar att detta påverkar investeringar och utgiftsbeslut. En lösning enligt kommissionen skulle kunna vara att samtliga ekonomiska verksamheter i de offentliga organen innefattas i tillämpningsområdet för mervärdesskatt och att man upprättar en förteckning över vilka verksamheter som inte ska omfattas. Ett alternativ är att förtydliga och modernisera de villkor enligt vilka offentliga organs verksamheter anses omfattas av mervärdesskatt. Kommissionen hänvisar även till den studie som initierats om offentliga organ.

Kommissionen konstaterar vidare att undantag från mervärdesskatt strider mot principen om att skatteuttaget ska vara en bred skattebas. Det kan även ifrågasättas om många av de befintliga undantagen fortfarande är relevanta. En breddning av skattebasen genom att minska antalet undantag gör skatten mera effektiv och neutral, samtidigt som det är ett alternativ till en höjning av mervärdesskattesatserna. Kommissionen pekar också på de pågående diskussionerna om behandling av posttjänster samt finansiella tjänster och försäkringstjänster.

Kommissionen anser det angeläget att förbättra neutraliteten och rättvisan när det gäller avdrag för ingående mervärdesskatt. Mervärdesskatt på varor och tjänster som används för beskattade ekonomiska verksamheter måste vara fullt avdragsgill. Avdragsrätten behöver dock begränsas när varor eller tjänster också används för andra ändamål än i den egna rörelsen. Schablonavdrag kan enligt kommissionen vara ett alternativ när det är svårt eller omöjligt att fastställa förhållandet mellan affärsändamål och privata ändamål. Om redovisningen av mervärdesskatt baseras på betalningar (kontantmetod), så att skatten blir utkrävbar och avdragsgill när betalning sker för leveransen eller tillhandahållandet, skulle systemet bli neutralt för alla i fråga om kassaflöde. Därutöver skulle det även kunna begränsa skattebortfall till följd av att kunden kommer på obestånd.

Återbetalningssystem för företag etablerade i en annan medlemsstat komplicerar och fördröjer företagets avdrag för mervärdesskatt. Ett system med en enda kontaktpunkt, där företagen avräknar ingående mervärdesskatt i

en medlemsstat mot den mervärdesskatt som ska betalas där, skulle kunna vara en möjlig metod för att undvika en komplicerad och utdragen process, enligt kommissionen.

Slutligen behövs enligt kommissionen internationella överenskommelser för att undvika dubbelbeskattning eller utebliven beskattning av internationella tjänster. Kommissionen pekar också på att samarbete på internationell nivå mellan skattemyndigheterna skulle kunna undanröja skillnader i tillämpningen av regelverket för mervärdesskatt.

1.2.3 Vilken grad av harmonisering krävs på den inre marknaden?

Kommissionen menar att det kan finnas en fördel med att använda andra former av rättsakter än direktiv vid beslut om regler för mervärdesskatt, såsom rådsförordning med anslutande riktlinjer. Med rådsförordning skulle det enligt kommissionen vara möjligt att undvika att reglerna i medlemsländerna är utformade på olika sätt. Ett enligt kommissionen mer tveksamt alternativ är att kommissionen för informationsändamål lämnar förklarande anmärkningar om hur ändringar av mervärdesskattereglerna ska tolkas. Det är också möjligt med en process på EU-nivå för harmonisering och samordning av det nationella genomförandet av nya regler.

För att förenkla uppbörden av skatt eller för att förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt, skulle ett alternativ till nationella avvikelser från regelverket vara befogenheter för kommissionen att mycket snabbt kunna införa skyddande och tillfälliga åtgärder.

Kommissionen pekar även på att en enda mervärdesskattesats för samtliga varor och tjänster skulle vara en idealisk lösning, åtminstone om målet är att maximera den ekonomiska effektiviteten. Samtidigt förespråkas ofta, och i synnerhet av hälsorelaterade, kulturella och miljömässiga skäl, reducerade skattesatser som ett politiskt instrument för att skapa en enklare och mer likvärdig tillgång till undervisning och kultur, incitament till miljöinnovation och en kunskapsbaserad resurseffektiv tillväxt. Kommissionen hänvisar till att de olika skattesatserna väsentligt bidrar till att komplicera systemet, ökar de administrativa kostnaderna och skapar oklarhet angående rättsläget. En ytterligare olägenhet är att skattesatserna varierar för jämförbara produkter eller tjänster beroende på om de finns i traditionella sammanhang eller i en digital miljö.

1.2.4 Minskning av administrativa bördor

För att minska kostnaderna för att efterleva regelverket för mervärdesskatt skulle man enligt kommissionen kunna tänka sig en enhetlig EU-omfattande mervärdesskattedeklaration. Om fullständig harmonisering inte är lämplig, skulle skillnaderna kunna begränsas genom att man på EU-nivå fastställer en maximal uppsättning standardiserade skyldigheter som får införas av medlemsstaterna.

De särskilda reglerna för uttag av mervärdesskatt för företag med i olika avseende begränsad verksamhet har ett antal brister, bl.a. skiljer sig tillämpningen åt mellan medlemsstaterna. En EU-omfattande ordning med gemensamma regler och därmed större möjligheter att minska efterlevnadskostnaderna på den inre marknaden, skulle enligt kommissionen stimulera tillväxten hos dessa företag.

Kommissionen menar vidare, som även anförts i samband med avsnittet om skatteneutralitet i grönboken, att vid transaktioner från företag till konsument som omfattas av mervärdesskatt i en annan medlemsstat än den där företaget är etablerat, är det önskvärt med en enda kontaktpunkt för att förenkla och förbättra efterlevnaden av regelverket samt öka den gränsöverskridande handeln.

Kommissionen menar därutöver att om transaktioner mellan närstående företag eller filialer inte omfattades av mervärdesskatt, eller om den territoriella räckvidden för mervärdesskattegrupper utvidgades, skulle detta kunna minska kostnaderna för att efterleva regelverket för ett stort antal transaktioner inom EU. Det förutsätter dock att detta inte skapar otillbörliga fördelar för företag som bedriver mer omfattande verksamhet jämfört med företag som har en mer begränsad verksamhet. En ytterligare förutsättning är att det inte medför nya möjligheter till bedrägeri eller skatteflykt.

Insatser för att förenkla tullförfarandena vid import måste enligt kommissionen även beakta hanteringen av mervärdesskatt. Kommissionen hänvisar bl.a. till förenkling av förfarandena för uppbörd av mervärdesskatt vid centraliserad tullklarering.

1.2.5 Ett mera stabilt mervärdesskattesystem

Kommissionen pekar på flera sätt att förbättra och förenkla uppbörden av mervärdesskatt med hjälp av modern teknik eller finansiella mellanhänder. Kommissionen nämner möjligheten att mellanhanden delar upp betalningen på dels det beskattningsbara belopp som ska betalas till leverantören eller tillhandahållaren, dels mervärdesskattebeloppet vilket därefter överförs direkt till skattemyndigheten av mellanhanden. Andra uppslag är att fakturauppgifter sänds i realtid till en central databas för hantering av mervärdesskatt eller att den beskattningsbara personen matar in fördefinierade transaktionsuppgifter i ett överenskommet format i ett datalager för mervärdesskatteuppgifter som förs av den beskattningsbara personen och som är tillgängligt för skattemyndigheten. Även införandet av ett frivilligt förfarande för att säkerställa att mervärdesskattereglerna och interna kontroller efterlevs, kan förbättra uppbörden. Ett nytt uppbördssystem kan också underlätta för både skatteförvaltning och näringsidkare i samband med bedömning av om avdrag ska vägras med anledning av att en transaktion har anknytning till ett olagligt undandragande av mervärdesskatt enligt kommissionen.

Relationen mellan skattemyndigheterna och skattebetalarna påverkar i hög grad kostnaden för att förvalta skatteuttaget. Kommissionen hänvisar till tidigare förslag om en ny strategi baserad på frivillig efterlevnad, riskbedömning och övervakning, med målet att minska både skattemyndigheternas arbetsinsats och företagens administrativa börda. I detta förslag ingår bland annat en förstärkning av dialogen mellan skattemyndigheter och andra berörda parter, utbyte av bästa praxis i medlemsstaterna, utformning av en EU-strategi för frivillig efterlevnad, samt beaktande av IT-frågor vid genomförande av nya mervärdesskatteregler.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Grönboken är av generell karaktär och utgör ett diskussionsunderlag för kommissionens fortsatta arbete. Det är därför svårt att i detta skede redogöra för effekter på gällande svenska regler. De idéer och uppslag som kommissionen presenterar i grönboken kommer, om de genomförs, huvudsakligen att medföra ändringar i mervärdesskattelagen (1994:200), men även andra regelverk kan komma att bli berörda.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

De budgetära konsekvenserna är ännu inte närmare analyserade. Syftet med förslaget är dock att minska bedrägerierna, effektivisera skatteuppbörden och bredda skattebasen, och på så sätt öka medlemsstaternas intäkter och därigenom också EU:s intäkter (egna medel). Inte heller har effekten på företagens administrativa börda närmare analyserats. De olika idéer och uppslag som kommissionen presenterar avser dock i stor utsträckning förenklingar för företagen och bör således därmed leda till minskad administrativ börda för dessa.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar och stödjer kommissionens arbete med en översyn av uttaget av mervärdesskatt. Sverige är positivt till ansatsen i kommissionens grönbok. De olika idéer och uppslag som förs fram måste dock analyseras närmare.

Regeringen stödjer att effektivare metoder för att bekämpa mervärdesskattebedrägerier tas fram, men samtidigt också ett mindre komplicerat system med lägre fullgörandekostnader där företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt.

Regeringen är angelägen att framhäva vikten av en fördelaktig behandling av ideell verksamhet inom idrott, kultur, socialt arbete m.m. och att ett nytt

regelverk tydligt undantar den ideella sektorn. Det är också viktigt att skatteuttaget utformas så att skattemässig neutralitet kan uppnås mellan offentliga organ och privata företag. Enligt regeringen är det angeläget att t.ex. reglerna som rör posttjänster ändras när postmarknader nu öppnar för konkurrens, så att de inte medför att konkurrensen snedvrids.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter till de idéer och uppslag som presenteras i grönboken är ännu inte kända. Vid ett av kommissionen arrangerat möte den 23 februari 2011 har dock flera medlemsstater uttryckt att de är positiva till diskussionsunderlaget, särskilt avseende behovet av att förenkla skatteuttaget och minska den administrativa bördan samt förbättrade möjligheter till bedrägeribekämpning. Flera medlemsstater var angelägna om att regelverket för offentliga organ ses över.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken har skickats på remiss till ett antal svenska organisationer och myndigheter. Flertalet av remissinstanserna ser i princip positivt på flera av grönbokens idéer och uppslag, dock i varierande grad och i olika avseenden. Nedan ges en sammanfattning av de mest omfattande synpunkterna. För mer utförlig och uttömmande redogörelse för remissinstansernas synpunkter hänvisas till remissvaren. I vissa fall har dessutom synpunkter i särskilt specifika frågor lämnats. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi 2010/5772).

Beträffande vilka beskattningsprinciper som ska gälla vid EU-handel har de flesta remissinstanserna inte någon klar uppfattning, men de är benägna att vilja behålla den nuvarande utformningen att beskattning sker i destinationslandet, och inte som var avsikten från början, beskattning i ursprungsmedlemsstaten. Beskattning i ursprungslandet anses dock av flera instanser ge en större rättssäkerhet och förutsägbarhet. För beskattning i ursprungsmedlemsstaten understryks att det är nödvändigt med harmonisering av skattesatserna och att medlemsländerna har förtroende för respektive lands uppbörd. Flera instanser pekar på att gränsöverskridande handel upplevs som komplicerat och svårtillämpat i mervärdesskattelhänseende. Ett system med omvänd skattskyldighet eller att samtliga EU-interna transaktioner beskattas enligt destinationsmedlemsstatens skattesatser och regler, anses emellertid ge upphov till alltför betungande administrativa konsekvenser.

Några instanser pekar på att det förhållandet att myndighetsutövning inte omfattas av tillämpningsområdet för mervärdesskatt, är en förutsättning för

att kunna ta hänsyn till allmänintresset. Vidare hänvisas till att den ersättning som kommuner och landsting har rätt till medför att det inte uppkommer någon konkurrenssnedvridning i större omfattning mellan verksamhet i offentlig respektive privat regi. Andra instanser pekar på tillämpningsproblem med dagen regler för offentliga myndigheter. Det uppges också att en förteckning över de transaktioner som ska undantas hade kunnat underlätta tillämpningen. Några remissinstanser hänvisar till att ett mer tydligt ställningstagande förutsätter underlag i form av den av kommissionen beställda rapporten från Copenhagen Economics om offentliga organ. Tydlighet och definitioner av de undantagna transaktionerna efterfrågas, särskilt vad gäller undantagen för varor och tjänster som utgör sjukvård eller omsätts inom det kulturella området.

Flera remissinstanser är av uppfattningen att undantagen för mervärdesskatt och avvikelser från regelverket bör ses över och begränsas. Några instanser är angelägna om att allmännyttiga ideella föreningar även i fortsättningen bör vara undantagna från skyldighet att redovisa mervärdesskatt. Beträffande beviljade avvikelser från regelverket pekar några remissinstanser på den konkurrenssnedvridning och ökade administrativa börda som detta medför. Avvikelser bör endast ske i undantagsfall. Även beträffande avdragsrätten för mervärdesskatt finns en tydlig strävan hos instanserna att avdragsrätten måste harmoniseras. Vidare understryker flera instanser att det ur ett rättsäkerhetsperspektiv är av stor vikt att det av direktivet framgår när avdrag kan vägras på grund av brister i underlaget för transaktionen och att kraven på fakturans innehåll är desamma i samtliga medlemsstater. Det är också angeläget att det finns tydliga och enhetliga regler som klart anger i vilken omfattning det är möjligt att med bibehållen avdragsrätt i efterhand läka eventuella brister i fakturaunderlaget. En del remissinstanser pekar på kontantmetoden (avdragsrätt vid betalning) som en möjlig lösning för att åstadkomma bättre neutralitet i regelverket för avdrag. Samtidigt pekar instanserna på att en sådan metod dock kan leda till osäkerhet vad gäller skattskyldighet och betalning av skatten. Några instanser pekar på behovet av samordning för mer neutrala och rättvisare regler vid beskattning av internationella tjänster.

Vissa remissinstanser pekar på att det i viss utsträckning kan vara önskvärt att definiera grundläggande begrepp i rådsförordning.

Vad gäller skattesatser menar flera instanser att harmonisering är att föredra, men att det likväl finns behov av att kunna tillämpa lägre skattesatser i vissa fall. De flesta remissinstanser tycks vara överens om att det ska finnas någon form av förteckning över reducerade mervärdesskattesatser. Någon remissinstans understryker att det är angeläget att likställa skatteuttaget för den elektroniska sfären med den fysiska.

Flera remissinstanser hänvisar till att nuvarande regelverk medför en påtaglig administrativ börda för företagen. Exempel på områden som medför en omfattande administrativ arbetsbörda är att få tillgång till information om avvikelser och skattesatser samt formaliteter kring registrering, fakturor och

deklaration. Särskilt anförs enhetliga EU-krav på fakturans utformning som en betydelsefull åtgärd för att minska den administrativa bördan. Några remissinstanser pekar på behovet av ett informationssystem som ger upplysning om gällande regelverk. Utbyte av bästa praxis i medlemsstaterna är även ett alternativ som några instanser hänvisar till. Även förenklad och harmoniserad redovisning av mervärdesskatt anges som en angelägen åtgärd. Några remissinstanser pekar på möjligheten med en enda kontaktpunkt för redovisning av mervärdesskatt. Gruppregistreringar för företagsinterna eller koncerninterna transaktioner är ett annat förslag. En remissinstans pekar på att ett system med frivillig schablonbeskattning för små företag bör analyseras. Några remissinstanser ifrågasätter om de krav som ställs på företagen att lämna information (periodisk sammanställning, rapporteringskrav m.m.) har medverkat till minskat antal bedrägerier.

Remissinstanserna välkomnar kommissionens förslag att förnya och förenkla skatteuppbörden men pekar på praktiska svårigheter. Några instanser lyfter fram förslaget med att ett företag låter certifiera sin redovisning av mervärdesskatt och sina interna kontroller, medan andra avstyrker med hänsyn till att processen är tidskrävande och kostsam.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Grönboken beskriver en inriktning på arbetet och är i det här skedet inte grund för några konkreta beslut.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

För närvarande finns det inte skäl att gå in på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna eftersom kommissionen med grönboken endast avser att inhämta intressenternas synpunkter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Grönboken har skickats ut på remiss av kommissionen med svar senast den 31 maj 2011. Den 6 maj 2011 avser kommissionen att organisera en konferens om grönboken och de frågor som ställts i denna. Kommissionen avser att presentera ett meddelande i slutet av året med slutsatser om vilka områden som ska prioriteras i det fortsatta arbetet med att ta fram konkreta förslag.

- Begreppet omvänd betalningsskyldighet är detsamma som omvänd skattskyldighet i mervärdesskattelagen och innebär att den beskattningsbara person till vilken leveransen eller tillhandahållandet görs blir skyldig att betala mervärdesskatten.