

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Via e-post

Datum
2011-03-01

Ert dnr
Fi2010/5772

Vårt dnr
2010/315

Angående remiss av EU Kommissionens grönbok om mervärdesskattens framtid – Ett enklare stabilare och mera effektivt mervärdesskattesystem KOM (2010) 695 slutlig.

Näringslivets Regelnämnd NNR har tagit del av det aktuella förslaget och önskar lämna följande synpunkter.

I den aktuella remissen presenteras direkt inte några förslag utan Kommissionen har bjudit in medlemsländerna och intressenter att lämna förslag på olika frågeställningar kopplat till mervärdesskattedirektivet (2006/112/EG). Närmare bestämt har Kommissionen i promemorian pekat ut 33 olika frågor som de önskar synpunkter på. NNR finner att det i flera avseenden är svårt att ta ställning till flera av frågorna eftersom det i stor utsträckning beror på en rad övriga omständigheter såsom de enskilda medlemsländernas implementering och tillämpning, antal momssatser, hur många företag som berörs etc. NNR väljer i detta perspektiv att lämna synpunkter på ett antal övergripande frågor och olika utgångspunkter som vi anser bör vara vägledande och ligga till grund för översynen av mervärdesskattedirektivet.

NNR finner att ett av de mest övergripande och väsentliga frågorna kopplat till mervärdesskattesystemet utformning måste vara att åstadkomma förenklingar för berörda företag. I dagens system är det trots allt företagen som utan ersättning via uppbördsskyldigheten får hantera mycket stora skatteintäkter åt respektive medlemsstat. I gengäld för detta arbete är det minsta som kan begäras att Kommissionen uttrycker en förståelse för detta och tydligt uttalar en målsättning om vikten av kostnadssänkningar och verkligen driver arbetet mot en sådan målsättning. Alternativvärdet av företagens nedlagda resurser är trots allt att de spenderas på åtgärder i Europas företag och eventuella frigjorda resurser kan således istället användas till att skapa tillväxt.

NNR finner relevant att diskutera några av de utgångspunkter som Kommissionen lyfter fram som argument och input för att reformera mervärdesskattedirektivet. Det förs inledningsvis en diskussion om vad de hypotetiska skatteintäkterna skulle kunna vara och det presenteras beräkningar på det s.k. mervärdesskattgapet. NNR menar att frågan om felaktigheter och dess orsaker är en synnerligen komplex fråga. I detta perspektiv är det svårt och direkt felaktigt att dra enkla slutsatser om att det är uppsåtligt fusk som kan förklara de beräknade diskrepanserna. Enligt vår uppfattning kommer det att föra diskussionen i fel riktning. Det

måste tillämpas mer källkritisk granskning på denna form av övergripande slutsatser och på denna form av teoretiska beräkningar eftersom de sannolikt är förknippat med mycket stora osäkerheter.

Av underlagsberäkningarna som redovisas i Reckons rapport kan det konstateras att Sverige har ett av de lägsta ”momsgapen” tillsammans med våra nordiska grannländer och Nederländerna. Oavsett vad dessa beräkningar kan och försöker visa, finner vi det intressant att Kommissionen i grönboken så ensidigt pekar på att det är verksamhet av brottslig karaktär av olika slag som kan förklara differenserna till följd systemets ”inneboende svagheter”. Det tycks gälla för alla medlemsstaterna, även om beräkningarna avser att visa något annat. Vän av ordning kan i detta sammanhang fråga sig hur Kommissionen kan dra den enkla slutsatsen för EU:s medlemsländer på den empiri som redovisas.

I momsdirektivet finns det flera krav på att lämna en mängd information om olika transaktioner. Det senaste exemplet är periodisk sammanställning och rapporteringskrav för tjänster. Motiven för att införa rapporteringsskyldigheten för tjänster var enligt framställningen oegentligheter. NNR kan konstatera att det är för lätt att politiskt kunna införa nya krav av aktuell typ utan att det förts någon reell diskussion hur denna stora mängd homogena uppgifter faktiskt ska kunna beivra brottslig verksamhet. Det ligger i sakens natur att de som har brottsligt uppsåt s.a.s. inte kommer att skylta med detta i olika rapporteringar till medlemsstaternas skattemyndigheter. För framtiden finner NNR att det bör krävas att Kommissionen ex post kan påvisa att åtgärder av denna karaktär har medverkat till en ökad upplärning av olika bedrägerier. Kan inte olika åtgärders effektivitet styrkas faller deras legitimitet. Företagen får med ökade rapporteringskrav stigande kostnader som de trots allt ”investerar” i systemet och de förväntar sig att få något tillbaka i form av bl.a. en bättre fungerande konkurrens. NNR finner att Finansdepartementet bör avkräva Kommissionen på en utvärdering av momsdirektivets olika delar inom ramen för systemet med s.k. fitness checks som Kommissionen lanserat inom ramen för sitt program smart regulation. Med ökad kunskap om den faktiska effektiviteten i olika delar är det lättare att ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas inom ramen för Kommissionens översyn. Kommissionen har trots allt betydande utredningsresurser för att kunna ta fram underlag av denna karaktär.

En övergripande fråga som Kommissionen pekar på i flera delfrågor är kopplingen till den inre marknadens funktionssätt och hur momsreglerna påverkar denna marknad. NNR finner att den inre marknaden påverkas av en mängd olika s.k. institutionella ramvillkor som härstammar från olika politiska beslut på EU-nivå och av medlemsstaterna. Det är lovvärt att försöka harmonisera momsdirektivet i fler avseenden men sannolikt finns det många andra frågor som har minst lika stor, och även större betydelse, för den inre marknadens funktionssätt. NNR ser ett behov att Kommissionen utvecklar sin framställning och sätter in frågan i sitt sammanhang när det gäller vilka konkreta åtgärder för just momsfrågan som de ser ett behov att genomföra. Vi finner således inte att det är fel på Kommissionens ambition när det gäller den inre marknaden. Olika studier och undersökningar med företag visar tydligt att det finns problem i momshänseende för de som gör affärer med andra EU-länder och som i grunden kan bero på medlemsstaters agerande, vilket strider mot själva grundtanken med en inre marknad. Flera faktorer talar för att nya åtgärder måste vidtas, men NNR kan tyvärr inte i dagsläget ge Finansdepartementet någon entydig bild av den slutliga lösningen och vägen dit.

I olika undersökningar om vilka regelverk som företagen upplever vara mest betungande att hantera kommer moms med som ett av de mest komplicerade områdena. Det finns för svenskt vidkommande dels beräkningar med den s.k. standardkostnadsmodellen och dels en undersökning som Skatteverket genomförde under år 2006 och genom rapporten Krånglig moms – en företagsbroms? Till detta finns det beräkningar på EU-nivå. NNR finner att det sannolikt är Skatteverkets beräkningar som vi bedömer vara förknippad med högst tillförlitlighet i sammanhanget. Undersökningarna är genomförda med olika metoder, men kan enligt vår uppfattning ge Finansdepartementet viss vägledning i framtida diskussioner om vilka delar som det finns ett behov av att ändra och för att gynna de svenska företagen mest. Företagens uppfattningar beror dock dels på mervärdesskattedirektivet utformning som sådant, men även på de nationella regler med tillhörande skattesatser som Sverige valt att tillämpa, vilket gör analysen betydligt mer komplex. Ur förenklingssynpunkt pekar exempelvis Skatteverkets rapport på att en enhetlig momssats skulle minska den skattade fullgörandekostnader med ca 500 mkr. Även Kommissionen lyfter i underlaget fram vikten av en ökad harmonisering gällande skattesatserna för att få till stånd en bättre fungerande marknad. NNR är medveten om att problembilden ser annorlunda ut i Sverige där diskussionen politiskt snarare tycks vara att flytta ned vissa tjänster till en lägre momssats, med något oklara målsättningar, än att gå mot färre momsskattesatser. Långsiktigt är det dock önskvärt ur förenklingssynpunkt att få till en enhetlighet. Olika marknader och relationen mellan olika marknader fungerar långsiktigt trots allt bäst om politiska ingripande som kan påverka prisbildningen är av minimal karaktär, givet att det inte föreligger någon form av marknadsmisslyckande.

De frågor som Kommissionen lyfter fram pekar i flera fall på behovet av konkreta åtgärder som kan förenklar regelverken. Vi finner att ansatsen och insikten är lovvärd. NNR menar att förenkling av direktivet i princip kan åstadkommas på tre sätt. Det första alternativet kan vara att titta på antalet företag som ska omfattas på olika sätt. Det andra alternativet är att diskutera med vilken frekvens rapportering och redovisning av olika förfaranden ska fullgöras. Det tredje alternativet är vilka varor och tjänster som ska omfattas av skattskyldighet. Dessa tre parametrar skapar tillsammans den totala administrativa bördan. Även om direktivet som sådant kan medge förenklingar för berörda företag är kopplingen till respektive medlemsstats fiskala intressen en väsentlig aspekt som i slutändan tenderar att avgöra i vilken utsträckning direktivets möjligheter kan utnyttjas. NNR kan på detta tidiga stadium inte peka på den stora lösningen, utan kan bara lyfta fram behovet av att en mängd olika detaljer i dagens direktiv måste diskuteras och analyseras. För att komma fram till förslag som minskar företagets kostnader gäller det att kritiskt granska dagens system med tillhörande förfaranden och ifrågasätta vad krav för krav tillför. Vi vill vädja till Finansdepartementet att under hela översynen engagerat verka för att företagets fullgörandekostnader på momsområdet ska kunna minskas.

En väsentlig aspekt som direkt kan påverka den administrativa bördan är utformningen av uppbördssystemet. I underlagsrapporterna har konsultföretaget PWC fått uppdraget att presentera ett antal förslag på alternativa uppbördssystem. NNR finner att förslagen mer har karaktären av teknokratiska idéskisser, som är synnerligen komplexa att ta till sig, än seriösa förslag som åtföljs av tillhörande konsekvensanalyser och en jämförelse mellan olika fördelar och nackdelar för de presenterade alternativen. Med tanke på att det redan idag visar sig att vissa medlemsländer har en låg datamognad är NNR tveksam till den övertro som tycks finnas på att ny teknik som sådan kan lösa flera av de grundläggande problemen som finns i dagens system, exempelvis återkrav av utländsk moms. Om det ska kunna föras en seriös diskussion om förslagen måste det för varje alternativ upprättas en reell kravspecifikation som

tydligt visar kraven på medlemsstaterna och på berörda företag. Svenska företag blir idag lidande för att flera länder har en krånglig hantering och det är inte acceptabelt att enskilda medlemsländer bygger upp en form av byråkratimurar för att avskräcka eller hindra företag att kunna återvinna moms som de har legal rätt till. NNR menar därför att Kommissionen sannolikt måste ges andra och nya befogenheter för att tidigare kunna vidta åtgärder mot medlemsländer som inte sköter sina åtaganden på föreskrivet sätt. Risken är annars att implementeringen och tillämpningen av momsdirektivet även i framtiden kan bli en fragmenterad historia.

I underlaget lyfts frågan om moms mer ska få karaktären av en konsumtionskatt. För svenskt vidkommande med redan relativt hög skattekvot som andel av BNP kan en sådan inriktning medföra att skattetrycket som sådant ökar, om inte andra skatter samtidigt sänks. Därtill kan en sådan inriktning påverka relationen mellan kommun, landsting och stat beträffande möjligheten till beskattning. Om det är en önskvärd inriktning eller inte går för närvarande inte att uttala sig om. Men för svenskt vidkommande är frågan komplex och bör sålunda nogsamt följas i processen. För berörda företag borde en sådan inriktning – allt annat lika – sannolikt medföra att fler kommer att omfattas av systemet och således resultera i en ökad administrativ börda, vilket kan tala mot en sådan utvidgning.

Diskussion om framtidens mervärdesskattesystem är som NNR pekat på ovan en mycken öppen fråga som sannolikt kommer att vara föremål för diskussion under en lång tid. NNR finner i detta perspektiv att det vore högst önskvärt att Finansdepartementet arbetar öppet under processen och löpande har avstämningar med berörda näringslivsorganisationer för att optimera utfallet av översynen för Sverige som nation och för berörda företag.

Med vänliga hälsningar
NÄRINGSLIVET REGELNÄMND

Tomas Lööv