



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.10.2013
SWD(2013) 426 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till rådets direktiv

om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller en standardiserad mervärdesskattedeklaration

{ COM(2013) 721 final }

{ SWD(2013) 427 final }

{ SWD(2013) 428 final }

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till rådets direktiv

om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller en standardiserad mervärdesskattedeklaration

1. INLEDNING

EU:s gemensamma system för mervärdesskatt (nedan kallad *moms*) är en viktig inkomstkälla för medlemsstaterna (22 % av de totala skatteintäkterna för medlemsstaterna under 2010), men också mycket komplicerat, bland annat eftersom över hälften av de drygt 400 artiklarna i momsdirektivet behandlar undantag från grundreglerna.

Vid mätningar inom ramen för kommissionens åtgärdsprogram för minskning av administrativa bördor i Europeiska unionen, placerade sig momsrelaterade bördor i toppen. 69 miljarder euro beräknades kunna hänföras till kategorin administrativa bördor. Momsdeklarationerna i EU uppskattades till 19 miljarder euro.

Högnivågruppen för administrativa bördor (den s.k. Stoibergruppen) har angett att det behövs mer arbete bland annat inom skatteområdet för att minska bördorna på företagen. I en undersökning som genomförts av Stoibergruppen rekommenderades att man överväger införandet av en enhetlig momsdeklaration i samtliga 27 medlemsstater.

Mervärdesskattedirektivet om ett gemensamt system för mervärdesskatt tillåter att medlemsstaterna själva fastställer vad momsdeklarationerna ska innehålla och hur de ska ges in, vilket resulterat i 27 sinsemellan mycket olika momsdeklarationer, med allt från mindre än 10 till fler än 100 fält att fylla i.

I rapporten *Retrospective evaluation of the elements of the VAT system* uppskattas att en tioprocentig minskning av olikheterna i de allmänna momsförfarandena mellan länderna kan leda till en 3,7-procentig ökning av handeln inom EU, medan den reala BNP och konsumtionen skulle öka med 0,4 respektive 0,3 procent. En standardiserad momsdeklaration kan således ha verkligt positiva effekter på EU:s ekonomi.

Efter Stoiber-gruppens rapport om administrativa bördor inkluderades en översyn av momsskyldigheterna i grönboken om mervärdesskattens framtid. Detta mynnade ut i ett meddelande där man åtog sig att lägga fram ett lagförslag 2013, så att en standardiserad momsdeklaration finns tillgänglig på alla språk, som ett alternativ för företag i hela EU.

2. PROCEDURFRÅGOR OCH SAMRÅD

GD Skatter och tullar, som är ansvarigt generaldirektorat, samråder med GD Inre marknaden och tjänster, GD Näringsliv, GD Kommunikationsnät, innehåll och teknik, generalsekretariatet och Olaf genom en styrgrupp. Dessutom hölls rättstjänsten och Eurostat informerade.

Styrgruppen sammanträdde vid fyra tillfällen mellan den 3 juli 2012 och den 23 maj 2013.

Samråd hölls genom:

- **Grönboken om mervärdesskattens framtid** med åtföljande arbetsdokument (frågan om en standardiserad momsdeklaration i EU behandlades i avsnitt 9.7). Det offentliga samrådet inleddes den 1 december 2010 och pågick till den 31 maj 2011.
- Företag engagerades i workshopar för att definiera den standardiserade momsdeklarationen i samband med den **undersökning** som genomfördes av PricewaterhouseCooper mellan januari och juni 2012.
- **Den expertgrupp för frågor om mervärdesskatt** som inrättats av kommissionen sammanträdde den 25 januari 2013.
- Små och medelstora företag gavs möjlighet att yttra sig vid ett **uppföljningsmöte rörande småföretagsakten** som hölls den 17 april 2013.
- Medlemsstaternas skattemyndigheter gavs tillfälle att komma med synpunkter i samband med ett **Fiscalis- seminarium** i Portugal den 2–4 oktober 2012.
- Medlemsstaterna rådfrågades genom **gruppen för mervärdesskattens framtid** den 28 januari 2013.

Företagen ställer sig mycket positiva till en standardiserad momsdeklaration. De små och medelstora företagen ställde sig enhälligt bakom tanken på en standardiserad momsdeklaration, samtidigt som de är medvetna om behovet av att minska antalet momsdeklarationer för mindre företag.

Medlemsstaterna ställer sig öppna och i de flesta fall positiva inför en standardiserad momsdeklaration, men är samtidigt medvetna om de medföljande kraven på att ändra sina nationella system för momsdeklaration, och de kostnader som detta innebär. Två aspekter framstår som avgörande för dem. För det första bör det endast finnas en typ av momsdeklaration, eftersom kostnaden för att tillämpa och förvalta ett dubbelt system (europeiskt och nationellt) skulle vara ett hinder, och för det andra måste det finnas utrymme för att hantera olika nivåer av information som krävs för riskanalys och kontroll.

3. PROBLEMFORMULERING

I momsdirektivet finns bestämmelser om att medlemsstaterna ska kräva en momsdeklaration från sina skattskyldiga personer. Det fastställer företagens ekonomiska ansvar gentemot medlemsstaten och tillhandahåller information för riskkontroll och efterföljande revision.

Medlemsstaterna har stor frihet att fastställa vilken typ av information de anser nödvändig för beräkningen av den moms som ska betalas, och kraven varierar från mindre än 10 och upp till

100 fält som ska fyllas i. Dessutom kan samlade årliga momsdeklarationer i vissa medlemsstater inbegripa 200 eller flera fält som ska fyllas i.

Kravet på att lämna in momsdeklaration innebär en större administrativ börda för små och medelstora företag som i allmänhet inte har tillräckliga resurser eller kunskaper för att hantera skattefrågor i jämförelse med ett stort företag med mer ingående interna kontroller och särskild personal som ägnar sig åt skattefrågor.

Medlemsstaterna har utformat sina momsdeklarationer för rent inhemska kontroll-, organisations- och riskhanteringsändamål, och därför finns det ingen EU-dimension att tala om. Dessutom har medlemsstaterna föga incitament att försöka minska de nationella skillnaderna när det gäller momsdeklarationer. Utan åtgärder skulle skillnaderna och komplikationerna i bästa fall förbli oförändrade.

Eftersom fler och fler hemmamarknadsorienterade småföretag förväntas bedriva gränsöverskridande handel, skulle omedelbara åtgärder för att komma till rätta med de administrativa bördorna för små och medelstora företag som endast lämnar in nationella momsdeklarationer också ha positiva pådrivande verkningar samt underlätta deras gränsöverskridande handel och göra den inre marknaden mer effektiv.

3.1. Problem i gränsöverskridande situationer

Den största svårigheten som företagen ställs inför när det ska ge in momsdeklarationer i olika medlemsstater är komplexa bestämmelser och behovet av att använda andra språk än det egna. Det handlar om att behöva lämna annan information än man brukar, att informationen inte har definierats på ett konsekvent sätt, bristen på god vägledning i hur man fyller i deklarationen, olika regler och förfaranden för inlämnande samt nödvändigheten av att fylla i deklarationen på det berörda landets språk. Komplexiteten är också en konsekvens av hur mycket information som ska lämnas. I flera medlemsstater ställs mycket höga krav i detta avseende.

Komplexiteten leder i sin tur till följande två grundproblem: Den verkar hämmande på den gränsöverskridande handeln, och den ökar bördan på företag som bedriver handel över gränserna.

Det finns uppskattningsvis 29,8 miljoner momsredovisningsskyldiga företag i EU. Cirka 3,8 miljoner av dessa lämnar in momsdeklarationer i mer än en medlemsstat, vilket kostar omkring 2–3 gånger mer än de 4 miljarder euro som det kostar att ge in inhemska momsdeklarationer.

För små och medelstora företag blir problemen ännu större av två uppenbara skäl. För det första saknas det ofta ekonomisk kapacitet att inrätta lokala företag med lokal personal för att lämna in momsdeklarationer i en annan medlemsstat. För det andra finns det mindre ekonomiska resurser att anställa specialiserad personal eller hyra in externa konsulter med sådana kunskaper om andra länders regler och språk som krävs för att fylla i en momsdeklaration i en annan medlemsstat.

Konsekvensen är att det föreligger ett konkret hinder för handeln, och många små och medelstora företag avstår helt enkelt från att bedriva gränsöverskridande handel av dessa skäl.

3.2. Problem ur ett inhemskt perspektiv

Kostnaderna för att ge in momsdeklarationer (t.ex. den tid som krävs för att registrera och sammanställa information, fylla i fälten i momsdeklarationen, lämna in deklarationen osv.) är förstås betydande för stora företag i absoluta tal eftersom de har fler transaktioner, mer komplex momsproblematik och mer omfattande interna kontroller, men som procentandel av den årliga omsättningen är de betydligt större för små och medelstora företag.

Enligt meddelandet om smart lagstiftning finns det undersökningsresultat som visar att enskilda små och medelstora företag ser moms-lagstiftningen som det mest betungande området i EU-lagstiftningen. I enlighet med principen "tänk småskaligt först" är det därför uppenbart att en åtgärd för att minska bördorna i samband med momsdeklarationer bör ha ett betydande genomslag särskilt för små och medelstora företag och mikroföretag.

3.3. Problemets utveckling

Fler och fler företag kommer att tvingas fylla i momsdeklarationer i mer än en medlemsstat, eftersom handeln med varor och tjänster över gränserna har ökat och fler och fler små och medelstora företag upptäcker och drar nytta av handel över nationsgränserna, hjälpta av en gemensam valuta och mer gemensam EU-lagstiftning.

I ett system där varor ska beskattas till den momssats som gäller i bestämmelsemedlemsstaten, kan detta leda till att upp till ytterligare 1,2 miljoner företag tvingas fylla i momsdeklarationer i en annan medlemsstat.

4. MÅL

Det finns två grundläggande mål: att minska hindren för gränsöverskridande handel och minska bördan för inhemska företag i syfte att främja tillväxt och konkurrenskraft.

Det finns förstås också delmål. Man kan uppmuntra en tillväxtfrämjande finanspolitisk konsolidering genom att utbyta standardiserad information mellan medlemsstaterna och därmed bidra till att minska bedrägeri och förbättra efterlevnaden. Den bredare gemensamma kontaktpunkten skulle också kunna dra nytta av en överenskommelse om en standardiserad momsdeklaration som grund för en enda momsdeklaration.

5. ALTERNATIV

Det enda alternativ som kan leda till förenklingar och minskad administrativ börda inom en rimlig tid är fristående lagstiftning på EU-nivå. De alternativ som står till buds inom ramen för ett förslag är alltså:

A) Läget oförändrat (ingen åtgärd)

B) Bindande bestämmelser om standardiserad momsdeklaration i EU (gällande för såväl företag som medlemsstater)

C) Frivillig standardiserad momsdeklaration för alla företag (bindande för medlemsstaterna)

D) Frivillig standardiserad momsdeklaration för företag som ger in momsdeklarationer i mer än en medlemsstat (bindande för medlemsstaterna)

E) Obligatorisk standardiserad momsdeklaration med begränsad flexibilitet för medlemsstaterna när det gäller att fastställa informationen från en standardiserad förteckning

Dessa alternativ kan bedömas utifrån följande:

- Innehållet i den standardiserade deklARATIONEN
- Frekvens och tidsfrist
- Årlig momsdeklaration
- Övriga frågor (elektronisk inlämning, rättelser)

6. KONSEKVENSBEDÖMNING

6.1. Bakgrundssiffror som beskriver grundscenariot (alternativ A)

Det finns ungefär 30 miljoner företag i EU som är skyldiga att fylla i nationella momsdeklarationer (0,2 % är stora företag, 1,1 % är medelstora företag, 6,5 % är små företag och 92,2 % är mikroföretag med en årlig omsättning på mindre än två miljoner euro).

Dessa 30 miljoner företag lämnar in nästan 150 miljoner momsdeklarationer per år, av vilka det stora flertalet (mer än 130 miljoner) ges in av mikroföretag. Samtidigt utgör de momsbelopp som betalas av dessa mikroföretag bara en liten procentandel av de totala momsintäkterna.

Kostnaderna för att ge in dessa 150 miljoner momsdeklarationer beräknas uppgå till omkring 30 miljarder euro per år. Detta motsvarar ungefär 3,5 % av årliga momsintäkterna och 0,25 % av BNP i EU-27. Omkring 0,48 miljarder av kostnaderna ligger på stora företag, 5,98 miljarder euro på små och medelstora företag och 24,19 miljarder euro på mikroföretag.

Kostnaderna för de 27 medlemsstaterna för att hantera dessa 150 miljoner momsdeklarationer består av fasta kostnader (t.ex. kontroll av att de uppgifter som lämnats är konsekventa och rimliga, insamlande av kompletterande information, etc.) och engångskostnader (t.ex. it, utbildning och kontroll av årliga deklarationer). Det finns siffror för Förenade kungariket, och om dessa är typiska för EU som helhet skulle det motsvara kostnader för momsuppbörd på totalt 6 miljarder euro för EU.

6.2. Administrativ börda för företag – däribland små och medelstora företag

Alternativ B – obligatorisk standardiserad momsdeklaration (för såväl företag som medlemsstater)

Om man bortser uppstarts- och omställningskostnader beräknas den årliga bruttobesparingen uppgå till 15 miljarder euro. Åtta medlemsstater har dock en enklare momsdeklaration än den standard som har föreslagits av PricewaterhouseCooper, och i dessa medlemsstater skulle

kostnaderna öka med omkring 3 miljarder euro (totalt). Nettobesparingen skulle således bli 12 miljarder euro på EU-nivå.

Uppstarts- och omställningskostnaderna för att gå över till den standardiserade momsdeklarationen ligger på ca 150 euro per företag, vilket för alla 30 miljoner företag sammantaget skulle ge ett belopp på 4,25 miljarder euro.

Om inte alla mikroföretag ges möjlighet att deklarerat kvartalsvis, kan detta leda till förlorade besparingar i storleksordningen 1,8 miljarder euro.

Om den årliga samlade momsdeklarationen inte avskaffades skulle de årliga kostnadsbesparingar som går förlorade för de berörda företagen ligga i storleksordningen 2,8 miljarder euro.

Alternativ C – frivillig standardiserad momsdeklaration för företag

Det antas att alla internationellt verksamma företag (omkring 3,8 miljoner), och ungefär 80 % av de företag som är registrerade i medlemsstater med mer komplicerade momsdeklarationer kommer att gå över till den standardiserade deklarationen. Besparingarna förväntas ligga på 15 miljarder euro, varav 4,5 miljarder euro skulle komma de internationellt verksamma företagen till godo. Detta innebär besparingar från att avskaffa den årliga momsdeklarationen (1,9 miljarder euro) och från kvartalsvisa momsdeklarationer för mikroföretag (1,8 miljarder euro).

De samlade kostnaderna för införandet av och övergången till det nya systemet för de berörda 20,4 miljoner företagen (0,4 miljoner stora företag, 1,4 miljoner små och medelstora företag och 18,6 miljoner mikroföretag) skulle uppgå till 2,9 miljarder euro.

Alternativ D – valfrihet för de företag som ger in momsdeklarationer i mer än en medlemsstat

Eftersom endast internationellt verksamma företag (omkring 3 miljoner) skulle kunna byta till den standardiserade deklarationen, skulle de förväntade besparingarna för återkommande utgifter för dessa företag uppgå till ca 6 miljarder euro. Omställningskostnaderna skulle vara begränsade till 500 miljoner euro.

Om alla mikroföretag som nu erbjuds den standardiserade deklarationen skulle vara tvungna fortsätta att på samma sätt som idag deklarerat moms varje månad, skulle detta motsvara cirka 0,8 miljarder euro i förlorade besparingar. En annan variant kunde vara att erbjuda alla mikroföretag den lägre inlämningsfrekvensen (även de som inte använder den standardiserade deklarationen). Då skulle man uppnå besparingar på ytterligare en miljard euro, utöver ovannämnda sex miljarder euro.

Om skyldigheten att lämna samlade årliga momsdeklarationer skulle avskaffas för alla företag i de länder som begär sådana deklarationer, skulle detta motsvara cirka 0,8 miljarder euro i förlorade besparingar.

Alternativ E – obligatorisk standardiserad momsdeklaration med begränsad flexibilitet för medlemsstaterna när det gäller att fastställa informationen från en standardiserad förteckning

Liksom med alternativ B beräknas de årliga kostnadsbesparingarna uppgå till 15 miljarder euro. Till skillnad från med alternativ B blir det inte några förluster i de medlemsstater som har enklare nationella momsdeklarationer.

Engångskostnaderna för övergången till det nya systemet för hela populationen på 30 miljoner företag skulle vid en första anblick uppgå till ungefär 4,25 miljarder euro, liksom i scenario B. Det är dock inte säkert att det uppstår några omställningskostnader i de länder som helt enkelt kräver samma information (om än i standardiserat format) som tidigare, så de totala omställningskostnaderna med detta scenario kan komma att begränsas till 2,9 miljarder euro.

Om alla mikroföretag som för närvarande måste lämna momsdeklaration varje månad fortsätter med detta, skulle detta kosta 1,8 miljarder euro i förlorade besparingar. Om skyldigheten att ge in samlade årliga momsdeklarationer inte avskaffades, skulle detta minska besparingarna med 2,8 miljarder euro.

6.3. Medlemsstaternas kostnader för att behandla momsdeklarationer

Ett obligatoriskt införande av en standardiserad momsdeklaration kommer att kräva att alla medlemsstater ändrar sina nationella system för momsdeklaration, antingen genom att komplettera det (alternativ C och D) eller genom att ersätta det (alternativ B och E). Detta kommer att leda till att kostnader exempelvis för att ändra webbplatser och it-system, för att informera alla företag om nyheterna och för utbildning av personal. Det kan också få konsekvenser på revisions- och kontrollområdet, i och med de förändringar som behövs av verktygen för riskanalys.

Medlemsstater som berörs av införandet av den standardiserade deklarationen kan komma att ha ytterligare engångskostnader för informationsteknik på omkring 800 miljoner till 1 miljard euro, enligt PricewaterhouseCoopers undersökning (2013).

Medlemsstaterna uttrycker farhågor också när det gäller andra faktorer än kostnader, till exempel risken för förlust av information om riskanalyser och revisioner, och de potentiella följderna av en sådan utveckling när det gäller personalresurser.

Farhågorna bygger på antagandet att ”ju mer information vi begär in, desto större blir skattebetalarnas benägenhet att följa reglerna”. Detta finns dock inget stöd för detta antagande, eftersom det inte finns någon uppenbar negativ korrelation mellan antalet fält i en momsdeklaration och momsgapet i ett visst land.

Medlemsstaterna kan erkänna att en standardiserad momsdeklaration skulle innebära vissa fördelar för dem:

- Förenklat utbyte av information mellan medlemsstaterna, vilket skulle göra det möjligt att upptäcka bedrägeri snabbare

- Mer tillförlitlig information med färre misstag, eftersom momsdeklarationen skulle vara standardiserad och i de flesta fall mycket enklare än den nationella momsdeklarationen
- Förbättrad frivillig efterlevnad, särskilt för mindre företag
- Underlättad övergång till ett system med en enda kontaktpunkt (one-stop-shop)

I fråga om alternativ C och D framhöll medlemsstaterna tydligt och samstämmigt att ett system med två parallella momsdeklarationer, dvs. att bibehålla de nuvarande deklarationen och samtidigt införa en standardiserad momsdeklaration för EU skulle vara alltför komplicerat och kostsamt att hantera. Det kommer att finnas skillnader beträffande omfånget av den information som mottas, regler och förfaranden för företag som byter från det ena slaget av momsdeklaration till det andra och kompatibiliteten mellan historiska data som används för att göra riskanalyser.

7. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

Verkningarna av de olika alternativen viktades också med hänsyn till de positiva effekterna för företagen, i form av undanröjandet av hinder för den gränsöverskridande handeln och minskade administrativa bördor, och den negativa effekten av kostnaderna för att genomföra förändringen för medlemsstaterna.

Kostnaden för medlemsstaterna har varit svår att uppskatta. Nyckelfaktorerna baserar sig på följande:

- Antalet momsdeklarationer som företagen kan använda (ett system med två olika typer av deklarationer är dyrare).
- Antalet medlemsstater som berörs.

Andra faktorer, såsom samhällseffekter eller miljöförändringar är minimala och kan räknas bort, eftersom de inte har någon påtaglig inverkan på beslutet om vilket alternativ som är mest fördelaktigt.

I valet mellan de olika alternativen handlar det huvudsakligen om att göra en avvägning mellan större flexibilitet för företagen, som ytterligare minskar de administrativa bördorna, och ökade kostnader och ökad komplexitet för medlemsstaterna. Alternativ C medför den största minskningen av bördorna för företagen, men är det mest ofördelaktiga för medlemsstaterna. Alternativ A är det bästa för medlemsstaterna, men ger lägst (i praktiken ingen) minskning av bördorna för företagen.

En alternativ kompromisslösning, alternativ E, kombinerar en större bördeminskning för företagen med små konsekvenser för medlemsstaterna.

Alternativ	Total minskning av den administrativa bördan (gränsöverskridande och inhemskt)		Kostnad för medlemsstaten			Totalt
			Antal system för momsdeklaration	Antal berörda medlemsstater	Plac.	
E	12–15 miljarder	2	1	19	2	1
C	15 miljarder	1	2	27	4	2
B	12 miljarder	3	1	27	3	3
A	0	5	1	0	1	4
D	6 miljarder	4	2	27	4	5

8. GENOMFÖRANDE OCH ÖVERVAKNING

Regelbunden uppföljning av de administrativa bördorna och fortlöpande beräkningar av momsgapet kommer att ge ett tillräckligt underlag för utvärdering av systemet med en standardiserad momsdeklaration.