

EUROPA - PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLAMENTO EUROPEO  
PARLEMENT EUROPEEN

PARLAMENTO EUROPEO  
EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENTO EUROPEU



*Directorate-General for Research*

## WORKING PAPER

### ABRIDGED MULTILINGUAL EDITION

|    |   |
|----|---|
| DA | <b>Skattekonkurrence i Den Europæiske Union<br/>Konklusioner</b>              |
| DE | <b>Steuerwettbewerb in der Europäischen Union<br/>Schlussfolgerungen</b>      |
| EL | <b>Φορολογικός ανταγωνισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση<br/>Συνοπτική Παρουσίαση</b> |
| EN | <b>Tax competition in the European Union<br/>Conclusions</b>                  |
| ES | <b>Competencia fiscal en la Unión Europea<br/>Conclusiones</b>                |
| FR | <b>Concurrence Fiscale dans l'Union européenne<br/>Conclusions</b>            |
| IT | <b>Concorrenza Fiscale nell'Unione Europea<br/>Conclusioni</b>                |
| NL | <b>Belastingconcurrentie in de Europese Unie<br/>Conclusies</b>               |
| PT | <b>Concorrência fiscal na União Europeia<br/>Conclusões</b>                   |
| FI | <b>Verokilpailu Euroopan unionissa<br/>Johtopäätökset</b>                     |
| SV | <b>Skattekonkurrens i Europeiska unionen<br/>Slutsatser</b>                   |

*Economic Affairs Series*

# **ECON 105 A XX**

The opinions expressed in this working paper are those of the authors and do not necessarily reflect the position of the European Parliament.

**PUBLISHER:** European Parliament  
L - 2929 Luxembourg

**AUTHORS:** Ben Patterson and Alicia Martínez Serrano

**EDITOR:** Ben Patterson  
Directorate General for Research  
Economic Affairs Division  
Tel.: (00352)4300-24114  
Fax: (00352)4300-27721  
E-Mail: GPATTERSON  
Internet: gpatterson@europarl.eu.int

Reproduction and translation of this publications are authorised, except for commercial purposes, provided that the source is acknowledged and that the publisher is informed in advance and supplied with a copy.

Manuscript completed in December 1998.

EUROPA - PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLAMENTO EUROPEO  
PARLEMENT EUROPEEN

PARLAMENTO EUROPEO  
EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENTO EUROPEU



*Directorate-General for Research*

WORKING PAPER

ABRIDGED MULTILINGUAL EDITION

|    |   |
|----|---|
| DA | <b>Skattekonkurrence i Den Europæiske Union<br/>Konklusioner</b>              |
| DE | <b>Steuerwettbewerb in der Europäischen Union<br/>Schlussfolgerungen</b>      |
| EL | <b>Φορολογικός ανταγωνισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση<br/>Συνοπτική Παρουσίαση</b> |
| EN | <b>Tax competition in the European Union<br/>Conclusions</b>                  |
| ES | <b>Competencia fiscal en la Unión Europea<br/>Conclusiones</b>                |
| FR | <b>Concurrence Fiscale dans l'Union européenne<br/>Conclusions</b>            |
| IT | <b>Concorrenza Fiscale nell'Unione Europea<br/>Conclusioni</b>                |
| NL | <b>Belastingconcurrentie in de Europese Unie<br/>Conclusies</b>               |
| PT | <b>Concorrência fiscal na União Europeia<br/>Conclusões</b>                   |
| FI | <b>Verokilpailu Euroopan unionissa<br/>Johtopäätökset</b>                     |
| SV | <b>Skattekonkurrens i Europeiska unionen<br/>Slutsatser</b>                   |

*Economic Affairs Series*  
**ECON 105 A XX**  
12-98

## Skattekonkurrence i Den Europæiske Union

### Konklusioner

#### Del I: Generel indledning

En del - men ikke al - skattekonkurrence kan være skadelig, og et vist - men ikke omsiggribende - samarbejde kan derfor være gavnligt. Formelt set er det ønskeligt med en koordinering på skatteområdet, hvis den velfærdsforøgelse, der følger af at fjerne *"ineffektiviteten af ikke-samarbejdsvillig adfærd"*, overgår *"den uhyre tendens til spild"*.

Disse brede konklusioner følger af en analyse af skattestatistikkerne for de sidste snes år.

- ◆ Skattekonkurrencen har ikke ført til en *nedsættelse* af skatteberegningsgrundlagene hverken inden for EU eller inden for OECD. Tværtimod har procenten af BNP, der opkræves i skat vist en støt stigende tendens. Men stigningen i den samlede beskatning i de sidste ti år har kun været marginal sammenlignet med de foregående ti til tyve år, og de fleste EU-lande har oplevet et fald siden 1996. Dette giver anledning til den mulige konklusion, at skattekonkurrencen effektivt har "lagt låg på" skatternes tendens til at stige i lande med relativ høj skat, og at der er skabt konvergens inden for EU.
- ◆ Tallene viser ingen nyere tendens til, at de direkte skatter eller socialsikringsbidragene stiger mere markant end skatterne generelt. I perioden 1985-94 foregik der imidlertid et skift fra skat på arbejde til skat på andre produktionsfaktorer i EU som helhed, selvom dette langt fra var tilfældet i alle medlemsstater. De faldende selskabsbeskatningssatser har en tendens til at bekræfte et gennemsnitligt skift i skattebyrden fra det "mobile" til det "immobile" skatteberegningsgrundlag.
- ◆ På den anden side bidrager forskellige skattestrukturer til store variationer i disse virkninger. F.eks er lande som Danmark og Det Forenede Kongerige relativt mindre afhængige af direkte sociale bidrag end lande som Frankrig. Faktorer som disse kan meget vel forklare, hvorfor skattekonkurrencen klassificeres som "skadelig" af nogle medlemsstater men ikke af andre.

Parlamentets egen resolution af 18. juni 1998 afspejlede denne analyse og støttede i al almindelighed den kommissionstilgang, der var indeholdt i "Monti-pakken". En stadig større konkurrence mellem nationale skattesystemer, påpegedes det deri, var sandsynlig *"som følge af den større gennemsigtighed, der ville blive opnået ved indførelsen af den fælles valuta"*, og den bifaldt

*"en gavnlig skattekonkurrence mellem medlemsstaterne som et værktøj til at øge konkurrenceevnen for den europæiske økonomi, der står over for at skulle takle globaliseringens udfordringer."*

En koordinering kunne imidlertid forsvares, når graden af konkurrence førte til

*"en potentiel manglende evne til at høste det fulde udbytte af det indre marked i relation til vækst og beskæftigelse som følge af den øgede skattebyrde på arbejde i forhold til den mere mobile kapital"*.

Der er flere aspekter ved skattesystemerne, der potentielt kan forvride konkurrencen. Det gælder f.eks.

- ◆ de såkaldte "skattely";
- ◆ dobbeltbeskatning af både selskabsindkomster og personlige indkomster;
- ◆ forskellige definitioner af sådanne skattebegreber som ligningsgrundlag, indtjening og afskrivningsregler;
- ◆ beskatningsundtagelse for ikke-bosiddendes renteindtægter af opsparing;
- ◆ beskatning af licens- og renteindtægter, der betales mellem virksomheder i forskellige medlemsstater;
- ◆ statsstøtte af skattemæssig karakter og
- ◆ de problemer inden for selskabsskatten, der er omfattet af adfærdskodeksen.

Der hersker stor enighed om at fjerne den "unfair konkurrence", der opstår som følge af skattesystemernes indviklede beskaffenhed. Jo mere indviklet et skattesystem er, jo større spillerum skabes der for (ulovlig) skatteunddragelse, og jo større incitament er der for virksomhederne især til at sætte ressourcer ind på (lovlig) skatteunddragelse. Parlamentets betænkning kritiserede voldsomt, at man droppede "*de foranstaltninger, der havde til formål at fjerne betydelige forvridninger inden for den indirekte beskatning*", fra den endelige Monti-pakke.

Der hersker mindre enighed om beskatningssatserne. Inden for momsområdet blev der endelig fastsat en minimumssats på 15% i 1992, men Kommissionens oprindelige yderligere forslag om en 20%'s øvre grænse kom ikke med. Et forslag fra Kommissionen i 1995 om at fastsætte en 25%'s øvre grænse blev forkastet af Parlamentet og Rådet til trods for, at ingen medlemsstat rent faktisk overskrider dette niveau.

Det ser ud til, at der, hvad *maksimumsbeskatningssatserne* angår, er en generel tilbøjelighed til at overlade dette til konkurrencen og markedskræfterne. Der findes under alle omstændigheder en naturlig øvre grænse på det punkt, hvor enhver *forøgelse af satsen* fører til *faldende samlede indtægter* fra den pågældende skat. Der er grund til at tro, at dette måske allerede er nået for så vidt angår nogle medlemsstaters meget høje forbrugsafgifter på alkohol og tobak (selvom regeringerne alligevel godt kan vælge at bevare dem på dette niveau for at fremme folkesundheden eller socialpolitiske mål).

Der er imidlertid meget forskellige syn på ensartede minimumssatser. I årenes løb har Kommissionen f.eks. foreslået satser på 15% og 20% på renter betalt til ikke-bosiddende. Disse er blevet kritiseret for både at være for lave og for høje (det er værd at minde om, at den sats, der forårsagede den store kapitalflugt fra Tyskland i 1989, kun var på 10%). Man er ikke nået til enighed om nogen minimumssats for selskabsbeskatningen til trods for henstillingerne i Ruding-betænkningen og andre betænkninger.

Den balance mellem konkurrence og samarbejde, der fremstår, er følgende:

- ◆ Hvor særlige træk ved skattesystemerne forvrider konkurrencen - enten uforvarende som følge af overdrevent indviklede regler eller med vilje - er der grund til, at Fællesskabet skrider til handling.
- ◆ Erfaringen viser, at resultatet af en sådan handling har større mulighed for at blive positivt, hvis den antager form af samarbejde (f.eks. adfærdskodeksen), end hvis den antager form af en formel harmonisering gennem lovgivningen.
- ◆ Inden for visse områder er lovgivning imidlertid uundgåelig. Dette er fortrinsvis tilfældet, når det gælder om at fjerne forskellig eller forvridende anvendelse af eksisterende bestemmelser - f.eks. i tilfælde af moms.
- ◆ Det er usandsynligt, at man skulle kunne nå til enighed om maksimumsbeskatningssatser, og det er selv uhyre vanskeligt at nå til enighed om minimums"mindste"satser. Beskatningssatser anses bredt for at henhøre under den nationale suverænitet eller markedskræfternes eget private revir.

## Del II: Skatter på arbejde, opsparing og selskaber

En analyse af **den personlige indkomstskat** afslører store forskelle mellem medlemsstaterne for så vidt angår sådanne spørgsmål som skattefradrag, minimums- og maksimumsbeskatningssatser, skatteordninger m.v. Forskellene mellem systemerne er så store, at en person med en gennemsnitsindustri løn kan betale skat med satser, der varierer mellem 7,2% i Portugal og 38,3% i Danmark.

Men nationale forskelle i den personlige indkomstskat synes ikke at føre til nogen mærkbare konkurrenceforvridninger på arbejdsmarkedet og ej heller i arbejdstagernes valg af arbejdssted, når man lige undtager det tilfælde, grænsearbejderne udgør. I dette tilfælde kan forskellene i de sociale sikringsbidrag og de personlige indkomstskatter skabe incitament til, at folk rejser over grænsen for at arbejde. Kommissionen forsøgte at finde en tilfredsstillende løsning på dette problem med et forslag til et direktiv i 1979, og arbejdet med dette spørgsmål fortsætter.

**Kapitalafkast**, og navnlig renteindtægter fra opsparing, er det mest mobile af skatteberegningsgrundlagene, og forskelle i beskatningen kan føre til alvorlige forvridninger i kapitalfordelingen og -strømmene. Kommissionen har overvejet tre mulige måder, hvorpå man vil kunne forebygge risikoen for øget skatteflugt og øgede skatteforanledigede omfordelinger af værdipapirporteføljer. Det kan gøres ved

- ◆ et øget samarbejde og informationsudveksling mellem skattemyndighederne i indtjenings- og bopælslandene;
- ◆ en automatisk orientering af skattemyndigheden i bopælslandet om investorens renteindtægter understøttet af yderligere indskrænkninger af bankhemmeligheden og indførelse af ihændehaverværdipapirer og
- ◆ en fælles minimumsskat på renter af indskud og værdipapirer opkrævet ved kilden fra alle europæiske borgere.



Det er elementerne i den seneste udgave af direktivforslaget om dette spørgsmål.

Spørgsmålet om en **harmonisering af selskabsskatten** er blevet drøftet i Kommissionen i næsten 30 år, og den har søgt rådgivning hos uafhængige eksperter, navnlig i forbindelse med Neumark-rapporten, Van Den Tempel-rapporten og Ruding-rapporten.

Det seneste initiativ har frem for at blive udformet som et retligt bindende instrument antaget form af en politisk vedtaget adfærdskodeks. Det omhandler en lang række punkter, der har været genstand for tidligere forslag - dog ikke den formelle tilnærmelse af beskatningssatserne.

Meget vil afhænge af "Primolo-gruppen", der er blevet nedsat af Rådet til at forvalte kodeksen, om den evner at få medlemsstaternes regeringer til at træffe de foranstaltninger, der skal til.

## Steuerwettbewerb in der Europäischen Union

### Schlussfolgerungen

#### TEIL I: Allgemeine Einleitung

Steuerwettbewerb kann manchmal - aber nicht immer - schädlich sein; eine gewisse - aber nicht uneingeschränkte - Zusammenarbeit kann daher von Nutzen sein. Formell ist eine Steuerkoordinierung dann wünschenswert, wenn die Gewinne durch die Beseitigung "*der Ineffizienz eines nicht-kooperativen Verhaltens*" größer sind als die "*Tendenz Leviathans zur Verschwendung*".

Die folgenden groben Schlußfolgerungen lassen sich nach einer Analyse der Steuerstatistiken der letzten Jahrzehnte treffen.

- ◆ Der Steuerwettbewerb hat weder innerhalb der EU noch innerhalb der OECD zu einer *Reduzierung* der Bemessungsgrundlage geführt. Im Gegenteil, der Prozentsatz der Steuereinnahmen im Verhältnis zum BIP ist ständig angestiegen. Der Anstieg der Gesamtsteuereinnahmen war in den letzten zehn Jahren jedoch im Vergleich zu den vorhergehenden zehn bis zwanzig Jahren marginal, und die meisten EU-Länder verzeichnen seit 1996 einen Rückgang. Dies läßt u.U. die Schlußfolgerung zu, daß der Steuerwettbewerb der Tendenz zum Steueranstieg in relativen Hochsteuerländern entgegengewirkt und dadurch zu einer Konvergenz innerhalb der EU geführt hat.
- ◆ Aus den Zahlen geht nicht hervor, daß die direkten Steuern oder die Sozialversicherungsbeiträge in den letzten Jahren stärker angestiegen sind als die Steuern insgesamt. Im Zeitraum 1985-1994 war jedoch in der EU insgesamt eine Verlagerung der Besteuerung von der Arbeit zu anderen Produktionsfaktoren zu verzeichnen, obwohl dies keineswegs in allen Mitgliedstaaten der Fall war. Die rückläufigen Körperschaftsteuersätze bestätigen gewissermaßen, daß sich die Steuerlast im allgemeinen von den "mobilen" zu den "immobilen" Faktoren verlagert hat.
- ◆ Andererseits wirkt sich diese Verlagerung aufgrund der verschiedenen Steuerstrukturen sehr unterschiedlich aus. Beispielsweise greifen Länder wie Dänemark und Großbritannien im allgemeinen weniger auf direkte Sozialabgaben zurück als Länder wie Frankreich. Dies erklärt auch, warum der Steuerwettbewerb in bestimmten Mitgliedstaaten als "schädlich" gilt und in anderen nicht.

Die Entschließung des Parlaments vom 18. Juni 1998 spiegelt diese Analyse wider, unterstützt wird darin im wesentlichen der von der Kommission im "Monti-Paket" gewählte Ansatz. In dieser Entschließung wird darauf hingewiesen, daß ein verstärkter Wettbewerb zwischen den nationalen Steuersystemen "*durch die größere Transparenz gewährleistet sein wird, die sich nach der Einführung der einheitlichen Währung einstellen wird*"; und ein

*"nutzbringender Steuerwettbewerb unter den Mitgliedstaaten" wird "als Instrument zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft gegenüber den Herausforderungen der Globalisierung" begrüßt.*

Eine Koordinierung wäre jedoch gerechtfertigt, wenn der Grad des Wettbewerbs

*"es möglicherweise verhindert, daß die Vorteile, die der Binnenmarkt in bezug auf Wachstum und Beschäftigung bringen kann, aufgrund der höheren Steuerbelastung der Arbeitskraft gegenüber der größeren Mobilität des Kapitals voll ausgeschöpft werden".*

Bestimmte Merkmale des Steuersystems können u.U. den Wettbewerb verzerren:

- ◆ "Steueroasen";
- ◆ die Doppelbesteuerung sowohl von Gewinnen von Kapitalgesellschaften als auch von persönlichen Einkommen;
- ◆ unterschiedliche Definitionen von steuerrechtlichen Begriffen wie Bemessungsgrundlage, Einkommen und Abschreibungsvorschriften;
- ◆ die Steuerbefreiung der Spareinkünfte von Devisenausländern;
- ◆ die Besteuerung der Zahlungen von Lizenzgebühren und Zinsen zwischen Konzerngesellschaften in verschiedenen Mitgliedstaaten;
- ◆ staatliche Steuerbegünstigungen und
- ◆ die Probleme in dem vom Verhaltenskodex abgedeckten Bereich der Körperschaftsbesteuerung.

Hinsichtlich der Beseitigung des "unfairen Wettbewerbs", der sich aus der Komplexität der Steuersysteme ergibt, besteht weitreichende Übereinstimmung. Je komplexer ein Steuersystem ist, um so mehr Raum läßt es für (illegale) Steuerhinterziehung, und um so mehr Anreiz besteht für Unternehmen, gezielt Mittel einzusetzen, um Wege zur (legalen) Steuervermeidung zu finden. In der Entschließung des Parlaments wurde scharf kritisiert, daß im endgültigen Monti-Paket *"Maßnahmen zur Beseitigung erheblicher Verzerrungen im Bereich der indirekten Besteuerung"* gestrichen worden waren.

Hinsichtlich der *Steuersätze* besteht weniger Einigkeit. Für die Mehrwertsteuer wurde 1992 ein 15%iger Mindestsatz festgelegt; man konnte sich jedoch nicht auf die ursprünglich von der Kommission vorgeschlagene Obergrenze von 20% einigen. Der von der Kommission vorgeschlagene 25%ige Höchstsatz wurde 1995 sowohl vom Parlament als auch vom Rat abgelehnt, obwohl kein Mitgliedstaat diesen Wert tatsächlich überschreitet.

Es besteht anscheinend die allgemeine Tendenz, die Festlegung der *Steuerhöchstsätze* dem Wettbewerb und den Kräften des Marktes zu überlassen. Eine natürliche Obergrenze ist automatisch an dem Punkt gegeben, wo jede *Erhöhung des Steuersatzes* zu einem *Rückgang der Gesamteinnahmen* aus der betreffenden Steuer führen würde. Vermutlich haben einige Mitgliedstaaten mit ihren sehr hohen Verbrauchsteuern auf Alkohol und Tabak diesen Punkt bereits erreicht (obwohl sich die Regierungen dessen ungeachtet dafür entscheiden können, die

betreffenden Steuern aus gesundheitlichen oder sozialpolitischen Gründen auf diesem Niveau zu belassen).

Im Hinblick auf die Angleichung der Mindestsätze bestehen jedoch sehr unterschiedliche Meinungen. Im Laufe der Jahre hat die Kommission beispielsweise Sätze zwischen 15% und 20% für die an Devisenausländer gezahlten Zinsen vorgeschlagen. Diese Sätze wurden einerseits als zu niedrig, andererseits als zu hoch kritisiert (es ist darauf hinzuweisen, daß der Satz, der 1989 zu einer massiven Kapitalflucht aus Deutschland führte, nur 10% betrug). Trotz der im Bericht Ruding und in anderen Berichten formulierten Empfehlungen kam es bislang zu keiner Einigung über einen Mindestsatz für die Körperschaftssteuer.

So zeichnet sich also folgender Mittelweg zwischen Wettbewerb und Zusammenarbeit ab:

- ◆ Die Gemeinschaft soll dann einschreiten, wenn bestimmte Merkmale der Steuersysteme den Wettbewerb - entweder unbeabsichtigt infolge der übermäßigen Komplexität oder auch bewußt - verzerren.
- ◆ Die Erfahrung hat uns gelehrt, daß diese gemeinschaftlichen Maßnahmen größere Aussichten auf Erfolg haben, wenn sie in Zusammenarbeit durchgeführt werden (beispielsweise der Verhaltenskodex), als wenn durch Rechtsvorschriften eine formelle Harmonisierung angestrebt wird.
- ◆ In bestimmten Bereichen ist es jedoch unumgänglich, gemeinschaftliche Rechtsvorschriften zu verabschieden, und zwar am offensichtlichsten zur Bekämpfung der unterschiedlichen und verzerrenden Anwendung bestehender Vorschriften - beispielsweise im Fall der Mehrwertsteuer.
- ◆ Eine Einigung im Hinblick auf die Höchststeuersätze ist unwahrscheinlich, sie ist sogar im Hinblick auf die Mindestsätze ausgesprochen schwierig. Die Steuersätze werden im allgemeinen als Angelegenheit betrachtet, die unter die nationale Souveränität fällt und von den Marktkräften geregelt werden sollte.

## **TEIL II: Besteuerung von Arbeit, Spareinlagen und Körperschaften**

Die Analyse der **persönlichen Einkommenssteuer** ergibt erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bereichen wie Steuerentlastungen, Mindest- und Höchststeuersätze, Steuerfälligkeiten usw. Die Systeme sind so unterschiedlich, daß die Besteuerung eines Durchschnittsgehalts zwischen 7,2% in Portugal und 38,3% in Dänemark variiert.

Die nationalen Unterschiede bei der persönlichen Einkommenssteuer scheinen jedoch weder erkennbare Wettbewerbsverzerrungen am Arbeitsmarkt zu verursachen, noch die Wahl des Arbeitsortes durch den Arbeitnehmer zu beeinflussen, mit Ausnahme der Grenzarbeitnehmer. In diesem Fall kann die Differenz zwischen den Sozialversicherungsbeiträgen und der persönlichen Einkommenssteuer zwischen den Grenzregionen Anreize für eine grenzüberschreitende Arbeitsmigration schaffen. Die Kommission versuchte, mit einem Vorschlag für eine Richtlinie im

Jahr 1979 eine zufriedenstellende Lösung für dieses Problem zu finden; die Arbeiten in diesem Bereich werden weiterhin fortgesetzt.

**Kapitalerträge**, insbesondere Zinseinkünfte aus Ersparnissen, stellen die mobilste Steuerbasis dar, und Unterschiede bei der Besteuerung können zu schwerwiegenden Verzerrungen der Kapitalverteilung und -ströme führen. Die Kommission hat drei mögliche Wege in Erwägung gezogen, um dem Risiko einer vermehrten Steuerflucht und Portefeuille-Umschichtung vorzubeugen:

- ◆ vermehrte Zusammenarbeit und besserer Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden des Quellen- und Wohnstaats;
- ◆ automatische Bekanntgabe der Zinseinkünfte an die Steuerbehörde des Wohnstaats des Anlegers, gemeinsam mit größeren Einschränkungen für das Bankgeheimnis und Inhaberpapiere;
- ◆ gemeinsame Mindestquellensteuer auf die Zinserträge aus Spareinlagen und Wertpapieren, die an der Quelle bei allen europäischen Deviseninländern erhoben wird;

Diese Grundsätze sind in dem jüngsten Entwurf einer einschlägigen Richtlinie enthalten.

Was die **Harmonisierung der Körperschaftssteuern** angeht, so wird dieses Thema von der Kommission seit fast 30 Jahren diskutiert, wobei auch die Ratschläge von unabhängigen Sachverständigen berücksichtigt wurden, insbesondere die Berichte Neumark, Van den Tempel und Ruding.

Mit dieser letzten Initiative sollte nicht so sehr ein rechtsverbindliches Instrument geschaffen werden, als vielmehr ein politisch abgestimmter Verhaltenskodex. Dieser Kodex umfaßt eine große Zahl von Themen, die in der Vergangenheit Gegenstand von Vorschlägen waren - mit Ausnahme einer formellen Annäherung der Steuersätze.

Viel wird davon abhängen, inwieweit die vom Rat zur Verwaltung des Kodex eingesetzte "Primorolo-Gruppe" die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu veranlassen kann, entsprechende Maßnahmen zu treffen.

## Φορολογικός ανταγωνισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση

### Συνοπτική Παρουσίαση

#### Μέρος I: Γενική Εισαγωγή

Ο φορολογικός ανταγωνισμός μπορεί να είναι εν μέρει -αλλά όχι εν όλω- επιζήμιος· κατά συνέπεια, κάποια -αλλά όχι απόλυτη- συνεργασία είναι ενδεχομένως επωφελής. Διατυπωμένο επισήμως, ο φορολογικός συντονισμός είναι επιθυμητός όποτε τα κέρδη σε ευημερία που προκύπτουν από την εξάλειψη *“της αναποτελεσματικότητας της μη-συνεργατικής συμπεριφοράς”* υπερβαίνουν την *“τάση του κρατικού μηχανισμού για σπατάλες”*.

Τα γενικά αυτά συμπεράσματα προκύπτουν από την ανάλυση των φορολογικών στατιστικών για τις τελευταίες δεκαετίες.

- ◆ Ο φορολογικός ανταγωνισμός δεν είχε ως αποτέλεσμα τη *μείωση* των φορολογικών βάσεων, ούτε εντός της ΕΕ ούτε εντός του ΟΟΣΑ. Αντ’ αυτού, το ποσοστό του ΑΕγχΠ που εισπράττεται υπό μορφήν φόρων έχει καταδείξει σταθερή ανοδική τάση. Όμως, η αύξηση της συνολικής φορολόγησης κατά την τελευταία δεκαετία ήταν ελάχιστη σε σύγκριση με την αντίστοιχη των προηγούμενων δέκα ή είκοσι ετών ενώ στις περισσότερες χώρες της ΕΕ παρατηρήθηκε μείωση μετά το 1996. Αυτό μας επιτρέπει να συμπεράνουμε ότι ενδεχομένως ο φορολογικός ανταγωνισμός *“πάγωσε”* την ανοδική τάση των φόρων σε χώρες υψηλής φορολόγησης και προκάλεσε σύγκλιση εντός της ΕΕ.
- ◆ Τα στοιχεία δεν καταδεικνύουν καμμία πρόσφατη τάση να αυξηθούν οι άμεσοι φόροι ή οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης περισσότερο από τους φόρους γενικά. Πάντως, κατά την περίοδο 1985-94 παρατηρήθηκε γενικά στην ΕΕ μία μετατόπιση από τη φορολόγηση του συντελεστή της παραγωγής *“εργασία”* στη φορολόγηση άλλων συντελεστών παραγωγής, παρότι αυτό δε συνέβη σε όλα τα κράτη μέλη. Τα μειούμενα ποσοστά φορολόγησης των επιχειρήσεων φαίνεται να επιβεβαιώνουν μία γενική μετατόπιση της φορολογικής επιβάρυνσης από την *“κινητή”* στην *“ακίνητη”* φορολογική βάση.
- ◆ Από την άλλη πλευρά, οι διστάμενες φορολογικές δομές διαφοροποιούν σημαντικά αυτές τις επιπτώσεις. Για παράδειγμα, οι άμεσες κοινωνικές επιβαρύνσεις είναι λιγότερο σημαντικές σε χώρες όπως η Δανία και το ΗΒ παρά σε χώρες όπως η Γαλλία. Τέτοιοι παράγοντες εξηγούν ενδεχομένως το γιατί ο φορολογικός ανταγωνισμός χαρακτηρίζεται *“επιζήμιος”* από ένα κράτος μέλος και όχι από κάποιο άλλο.

Το ψήφισμα του Κοινοβουλίου της 18ης Ιουνίου 1998 αντικατόπτριζε την ανάλυση αυτή και υποστήριζε σε γενικές γραμμές την προσέγγιση της Επιτροπής που εκφράζεται με το *“πακέτο Monti”*. Τόνιζε ότι θα επιδιωκόταν η ένταση του ανταγωνισμού μεταξύ των εθνικών φορολογικών συστημάτων με *“τη μεγαλύτερη διαφάνεια που θα επιτευχθεί με την εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος”* και χαιρέτιζε τον

*“επωφελή φορολογικό ανταγωνισμό μεταξύ των κρατών μελών ως μέσο για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας που αντιμετωπίζει τις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης”.*

Ο συντονισμός, όμως, δικαιολογείται όποτε η ένταση του ανταγωνισμού έχει ως αποτέλεσμα

*“να μη γίνεται πάντα πλήρης εκμετάλλευση των ωφελειών που μπορεί να παράσχει η ενιαία αγορά στον τομέα της ανάπτυξης και απασχόλησης, λόγω της αυξημένης φορολογικής επιβάρυνσης της απασχόλησης σε σχέση με τον πλέον ευκίνητο από τους συντελεστές της παραγωγής, που είναι το κεφάλαιο”.*

Διάφορα στοιχεία των φορολογικών συστημάτων μπορούν ενδεχομένως να προκαλέσουν παραμόρφωση του ανταγωνισμού· για παράδειγμα:

- ◆ οι “φορολογικοί παράδεισοι”·
- ◆ η διπλή φορολόγηση των εισοδημάτων εταιριών και των ατόμων·
- ◆ οι διαφορές στον ορισμό φορολογικών εννοιών όπως η βάση εκτίμησης, το εισόδημα και οι κανόνες για τη διαγραφή χρεών·
- ◆ η εξαίρεση από τη φορολογία του εισοδήματος από την αποταμίευση των μη μόνιμων κατοίκων·
- ◆ η φορολόγηση των πληρωμών royalties και τόκων μεταξύ συνεταιρισμένων μεταξύ τους επιχειρήσεων που ανήκουν σε διαφορετικά κράτη μέλη·
- ◆ οι φορολογικές κρατικές ενισχύσεις· και
- ◆ τα προβλήματα στον τομέα της φορολόγησης εταιριών που καλύπτονται από τον Κώδικα Συμπεριφοράς.

Επικρατεί ευρεία συναίνεση όσον αφορά την εξάλειψη του “αθέμιτου ανταγωνισμού” που προκαλείται από την πολυπλοκότητα των φορολογικών συστημάτων. Όσο πιο πολύπλοκο είναι ένα φορολογικό σύστημα, τόσο μεγαλύτερα περιθώρια αφήνει για (παράνομη) φοροδιαφυγή και τόσο πιο έντονα κίνητρα δίνει, ιδίως σε εταιρίες, για την αφιέρωση πόρων για τη (νόμιμη) αποφυγή φόρων. Η έκθεση του ΕΚ επέκρινε έντονα την εγκατάλειψη στην τελική μορφή του πακέτου Monti *“των μέτρων που αποσκοπούν στην εξάλειψη σημαντικών παραμορφώσεων στον τομέα της έμμεσης φορολόγησης”.*

Επικρατεί μικρότερη συναίνεση επί των φορολογικών *συντελεστών*. Στον τομέα του ΦΠΑ, ορίστηκε τελικά το 1992 ελάχιστο ποσοστό 15%· δεν επιβλήθηκε όμως η αρχική πρόταση της Επιτροπής για την επιβολή και ανώτατου ορίου 20%. Η πρόταση της Επιτροπής του 1995 για τη θέσπιση ανώτατου ορίου 25% απορρίφθηκε και από το Κοινοβούλιο και από το Συμβούλιο, παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχει κράτος μέλος που να ξεπερνά στην πράξη το επίπεδο αυτό.

Φαίνεται ότι, όσον αφορά τους *μέγιστους* συντελεστές φορολόγησης, υπάρχει η γενική τάση να επαφίενται στον ανταγωνισμό και τις δυνάμεις της αγοράς. Ένα φυσικό ανώτατο όριο υπάρχει εν πάσει περιπτώσει από το σημείο στο οποίο κάθε *αύξηση των συντελεστών* συνεπάγεται τη *μείωση των συνολικών εσόδων* από το σχετικό φόρο. Υπάρχουν λόγοι να πιστεύουμε ότι ορισμένα κράτη μέλη έχουν ήδη φτάσει αυτό το όριο με τα υψηλά επίπεδα δασμολόγησης του αλκοόλ και του

καπνού (παρότι οι κυβερνήσεις μπορούν παρ' όλα αυτά να επιλέξουν τη διατήρησή τους στα εν λόγω επίπεδα, προκειμένου να επετευχθούν στόχοι δημόσιας υγείας ή της κοινωνικής πολιτικής).

Ακόμα όμως και στους ελάχιστους συντελεστές, υπάρχουν δισταύμενες απόψεις. Με την πάροδο των ετών, π.χ., η Επιτροπή έχει προτείνει ποσοστά 15% και 20% επί των τόκων που καταβάλλονται σε μη μόνιμους κατοίκους. Τα όρια αυτά επικρίθηκαν και ως πολύ χαμηλά και ως πολύ υψηλά (αξίζει να υπενθυμίσουμε ότι ο συντελεστής που προκάλεσε μαζική έξοδο κεφαλαίων από τη Γερμανία το 1989 ήταν μόλις 10%). Δεν επιτεύχθηκε καμμία συμφωνία για τους ελάχιστους συντελεστές της φορολόγησης των επιχειρήσεων, παρά τις συστάσεις της έκθεσης Rüdiger και άλλων εκθέσεων.

Η ισορροπία μεταξύ ανταγωνισμού και συνεργασίας που προκύπτει έχει ως εξής.

- ◆ Όποτε κάποια χαρακτηριστικά των φορολογικών συστημάτων παραμορφώνουν τον ανταγωνισμό - είτε αθέλητα ως αποτέλεσμα υπερβολικής πολυπλοκότητας, είτε ηθελημένα - υπάρχει πεδίο για κοινοτική δράση.
- ◆ Η εμπειρία καταδεικνύει ότι η εν λόγω δράση έχει περισσότερες πιθανότητες επιτυχίας όποτε λαμβάνει τη μορφή συνεργασίας (π.χ. Κώδικα Συμπεριφοράς) και όχι με την επίσημη εναρμόνιση μέσω νομοθεσίας.
- ◆ Σε ορισμένες πάντως περιπτώσεις, είναι αναπόφευκτη κάποια νομοθεσία, ιδίως για την εξάλειψη της δισταύμενης και προκαλούσης παραμόρφωση εφαρμογής υφισταμένων διατάξεων - π.χ. στην περίπτωση του ΦΠΑ.
- ◆ Είναι απίθανο να επιτευχθεί συμφωνία για τους ανώτατους φορολογικούς συντελεστές, ενώ είναι δυσχερέστατη ακόμη και η συμφωνία επί ελάχιστων συντελεστών. Οι φορολογικοί συντελεστές θεωρούνται ευρέως ως αποκλειστική αρμοδιότητα της εθνικής κυριαρχίας και των δυνάμεων της αγοράς.

## Μέρος II: Φορολογική επιβάρυνση της Εργασίας, της Αποταμίευσης και των Εταιριών

Μία ανάλυση του **Φόρου του Ατομικού Εισοδήματος** αποκαλύπτει σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών επί θεμάτων όπως οι φορολογικές απαλλαγές, οι ελάχιστοι και μέγιστοι φορολογικοί συντελεστές, οι φορολογικές κατηγορίες, κλπ. Τα συστήματα διαφέρουν τόσο πολύ, ώστε ένα άτομο με μέσο μισθό να καταβάλλει φόρο με συντελεστή από 7,2% στην Πορτογαλία έως 38,3% στη Δανία.

Όμως, οι εθνικές διαφορές ως προς τη Φορολόγηση του Ατομικού Εισοδήματος δε φαίνεται να προκαλούν αισθητή επιρροή επί του ανταγωνισμού στην αγορά εργασίας, ούτε στην εκ μέρους του εργαζόμενου επιλογή του τόπου εργασίας, εκτός από την περίπτωση των διαμεθοριακών εργαζομένων. Στην τελευταία περίπτωση, η διαφορά μεταξύ των Εισφορών Κοινωνικής Ασφάλισης και της Φορολογίας Εισοδήματος μεταξύ μεθοριακών περιοχών ενδέχεται να παρακινήσει τους εργαζόμενους να βρουν εργασία στην άλλη πλευρά των συνόρων. Η Επιτροπή προσπάθησε να βρει ικανοποιητική λύση του προβλήματος αυτού με πρόταση Οδηγίας το 1979· συνεχίζονται οι προσπάθειες επί του θέματος.

**Το εισόδημα εκ κεφαλαίων**, και ιδίως το εισόδημα από τόκους της αποταμίευσης, συνιστά την πλέον ευμετάβλητη βάση φορολογίας, και οι διαφορές φορολόγησης μπορούν να προκαλέσουν



σημαντικές παραμορφώσεις της κατανομής και της ροής των κεφαλαίων. Η Επιτροπή έχει εξετάσει τρεις δυνατούς τρόπους για την εξάλειψη του κινδύνου αυξημένης φοροδιαφυγής και μετακίνησης χαρτοφυλακίων για φορολογικούς λόγους:

- ◆ ενισχυμένη συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των φορολογικών αρχών στις χώρες του εισοδήματος και της διαμονής·
- ◆ αυτόματη αποκάλυψη των εσόδων εκ τόκων στη φορολογική αρχή της χώρας διαμονής του επενδυτή, υποστηριζόμενη από αυστηρότερα όρια του τραπεζικού απορρήτου και των χρεωγράφων στον κομιστή· και
- ◆ κοινός παρακρατούμενος φόρος επί των τόκων από καταθέσεις και χρεώγραφα που θα επιβάλλεται στην πηγή για όλους τους μόνιμους κατοίκους της Ευρώπης.

Αυτά είναι τα χαρακτηριστικά της πλέον πρόσφατης εκδοχής του σχεδίου Οδηγίας επί του θέματος. Όσον αφορά την **εναρμόνιση των φόρων των επιχειρήσεων**, το θέμα έχει συζητηθεί από την Επιτροπή επί σχεδόν 30 έτη, λαμβάνοντας υπόψη συμβουλές ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων, ιδίως με τις εκθέσεις Neumark, Van den Tempel και Ruding.

Αντί για ένα νομικά δεσμευτικό μέσο, η τελευταία πρωτοβουλία ελήφθη υπό μορφήν πολιτικής συμφωνίας για ένα Κώδικα Συμπεριφοράς. Αυτός καλύπτει μεγάλο μέρος των σημείων που έχουν αποτελέσει το αντικείμενο προτάσεων κατά το παρελθόν - παρότι δεν περιλαμβάνει την επίσημη προσέγγιση των φορολογικών συντελεστών.

Πολλά θα εξαρτηθούν από την ικανότητα της "Ομάδας Primorolo", που συστήθηκε από το Συμβούλιο για τη διαχείριση του Κώδικα και για να πείσει τις κυβερνήσεις των κρατών μελών να λάβουν τα δέοντα μέτρα.

## Tax competition in the European Union

### Summary and Conclusions

#### Part I: General Introduction

Some - but not all - tax competition can be harmful; and some - but not ubiquitous - cooperation may be beneficial. Put formally, tax coordination is desirable if the welfare gains from eliminating "*the inefficiency of non-cooperative behaviour*" exceed "*Leviathan's tendency to waste*".

These broad conclusions follow from an analysis of tax statistics for the last few decades.

- ◆ Tax competition has not had the effect of *reducing* tax bases, either within the EU or the OECD. Rather, the percentage of GDP taken in tax has shown a steady tendency to rise. However, the increase in overall taxation over the last ten years has only been marginal compared to that in the previous ten or twenty, and most EU countries have experienced a fall since 1996. This allows the possible conclusion that tax competition has effectively "capped" the tendency for taxes to rise in relatively high-tax countries, and produced a convergence within the EU.
- ◆ The figures do not show any recent tendency for direct taxes or social security contributions to rise more markedly than taxes overall. Over the period 1985-94 there was, however, a shift from taxes on labour to taxes on other production factors, though this was by no means so in all Member States. Falling rates of corporate taxes tend to confirm an average shift of the tax burden from the "mobile" to the "immobile" tax base.
- ◆ On the other hand, differing tax structures make for sharp variations in these effects. For example, countries like Denmark and the UK rely relatively less on direct social charges than countries like France. Factors such as this may well explain why tax competition classified as "harmful" by one Member State is not considered to be so by another.

Parliament's own resolution of 18th. June 1998 reflected this analysis, and gave general support to the approach of the Commission embodied in the "Monti package". Increasing competition between national tax systems, it pointed out, was likely "*as a result of the greater transparency achieved by the introduction of the single currency*"; and it welcomed

*"beneficial tax competition among Member States as a tool to increase the competitiveness of the European economy confronted with the challenges of globalization"*.

Coordination was, however, justified when the degree of competition resulted in

*"a potential failure to harvest the full benefits which the single market can provide in terms of growth and employment, given the increased tax burden put on labour compared with the more mobile capital"*.

Several features of tax systems may potentially distort competition; for example:

- ◆ "tax havens";
- ◆ the double taxation of both corporate and personal incomes;
- ◆ varying definitions of such tax concepts as basis of assessment, earnings and the rules on write-off;
- ◆ the exemption from taxation of non residents' savings income;
- ◆ taxing royalty and interest payments between associated companies;
- ◆ fiscal state aids; and
- ◆ the problems of corporate taxation covered by the Code of Conduct.

A broad measure of agreement exists on the elimination of "unfair competition" which arises from the complexity of tax systems. The more complex a tax system, the more scope it creates for (illegal) tax evasion, and the more incentive for companies, in particular, to devote resources to (legal) tax avoidance. Parliament's report criticised the dropping from the final Monti package of "*the measures designed to eliminate significant distortions in the area of indirect taxation*".

There is less agreement on the *rates* of tax. In the field of VAT, a 15% minimum rate was eventually set in 1992; but not the original Commission proposal for a 20% upper limit as well. A Commission proposal in 1995 to set a 25% upper limit was rejected by both Parliament and Council, in spite of the fact that no Member State in fact exceeds this level.

It would appear that, as far as *maximum* tax rates are concerned, there is a general inclination to leave this to competition and market forces. A natural upper limit in any case exists at the point when any *increase in rates* results in *falling aggregate revenue* from the tax concerned. There is reason to believe that this position may already have been reached in the case of some Member States' very high levels of excise duty on alcohol and tobacco (though governments may choose to maintain them at this level in pursuit of public health or social policy objectives).

On even minimum rates, however, there are widely differing views. Over the years, for example, the Commission has proposed rates of 15% and 20% on interest paid to non-residents. These have been criticised both as too low and too high (the rate which caused a massive flight of capital from Germany in 1989 was only 10%). There has been no agreement on any minimum rate of corporation tax, despite the recommendations of the Ruding and other reports.

The balance between competition and cooperation which emerges is as follows.

- ◆ Where particular features of tax systems distort competition - either inadvertently as a result of excessive complexity, or deliberately - there is a case for Community action.
- ◆ Experience indicates this action is more likely to be successful if it takes the form of cooperation (e.g. the Code of Conduct) than of formal harmonisation through legislation.
- ◆ In certain areas, however, legislation is inevitable, most obviously to remove differing and distorting application of existing provisions - e.g. in the case of VAT.
- ◆ Agreement on maximum tax rates is unlikely, and even on minimum "floor" rates extremely difficult. Tax rates are widely considered the proper preserve of national sovereignty and of market forces.

## Part II: Taxes on Labour, on Savings and on Corporations

An analysis of **Personal Income Tax** reveals important differences between Member States in matters such as tax allowances, minimum and maximum tax rates and tax schedules. The systems differ so widely that a single person on the average industrial wage may pay tax at rates varying from 7.2% in Portugal to 38.3% in Denmark.

However, national differences in Personal Income Tax do not appear to cause any discernable distortions of competition in the labour market, nor in the workers' choice of work place, except in the case of frontier workers. In this case the differential in Social Security Contributions and Personal Income Taxes between border regions might create incentives to cross-border migrations for work. The Commission attempted to find a satisfactory solution to this problem with a Proposal for a Directive in 1979; and work on the issue continues.

**Income from capital**, particularly interest income from savings, forms the most mobile of tax bases, and differences in taxation may cause serious distortions to capital allocation and flows. The Commission has considered three possible ways to prevent the risk of increased tax evasion and tax-induced portfolio reallocation:

- ◆ increased cooperation and exchange of information between the tax authorities of the source and residence countries;
- ◆ automatic disclosure of interest earnings to the tax authority of the country of residence of the investor, supported by tighter limits on bank secrecy and bearer securities; and
- ◆ common minimum withholding tax on interest from deposits and securities imposed at source on all European residents.

These constitute the elements of the most recent form of the draft Directive covering the issue.

As far as the **harmonization of corporation taxes** is concerned, the issue has been debated by the Commission for almost 30 years, taking into account advice provided by independent experts: notably the Neumark Report, the Van den Tempel Report and the Ruding Report.

Rather than a legally-binding instrument, the latest initiative has taken the form of a politically-agreed Code of Conduct. This covers a large number of the points which have been the subject of past proposals - though not the formal approximation of tax rates.

Much will depend upon the ability of the "Primarolo Group", established by the Council to administer the Code, to induce Member State governments to take appropriate action.

## Competencia fiscal en la Unión Europea

### Conclusiones

#### Parte I: Introducción general

Determinadas formas de competencia fiscal (pero no todas) pueden ser perjudiciales, y ciertas formas de cooperación, pero sin excesos, pueden ser, por consiguiente, beneficiosas. Desde un punto de vista formal, la coordinación fiscal es deseable si los beneficios derivados de suprimir "*la ineficacia de una conducta no cooperativa*" superan "*la titánica tendencia al derroche*".

Un análisis de las estadísticas sobre fiscalidad durante los últimos decenios arroja las siguientes conclusiones generales:

- ◆ La competencia fiscal no ha dado como resultado, ni en la UE ni en la OCDE, una *reducción* de las bases imponibles. Por el contrario, el porcentaje del PIB obtenido mediante impuestos ha experimentado una constante tendencia al alza. No obstante, el aumento global de la finalidad durante los últimos diez años ha sido escaso si se compara con el de los anteriores diez o veinte años y, desde 1996, se ha producido un descenso de la misma en la mayor parte de los Estados miembros de la UE. Esto nos permite llegar a la posible conclusión de que la competencia fiscal ha frenado efectivamente la tendencia al aumento de los impuestos en países con una presión fiscal relativamente elevada y ha dado lugar a una convergencia en el seno de la UE.
- ◆ Los datos de que se dispone no reflejan ninguna tendencia reciente a un aumento de la imposición directa o de las contribuciones a la seguridad social sensiblemente superior al de los demás tributos. No obstante, durante el período comprendido entre 1985 y 1994 se ha producido en el conjunto de la UE un desplazamiento de la imposición sobre el factor trabajo a la imposición sobre otros factores de producción, si bien este cambio de tendencia no se ha producido en todos los Estados miembros. El descenso de los tipos en los impuestos sobre sociedades tiende a confirmar un cambio medio de la presión fiscal de la base imponible "móvil" a la "inmóvil".
- ◆ Por otra parte, la existencia de estructuras impositivas diversas contribuye a que sus efectos sean muy distintos. Por ejemplo, países como Dinamarca y Gran Bretaña dependen relativamente menos de las cargas sociales directas que países como Francia. Estos factores pueden explicar la razón por la que la competencia fiscal considerada como "perjudicial" por un Estado miembro no está considerada como tal por otro Estado miembro.

En la Resolución del Parlamento Europeo de 18 de junio de 1998 se ponía de manifiesto este análisis y se daba un apoyo general al enfoque de la Comisión contenido en el "paquete Monti". En la misma se señalaba que era probable un aumento de la competencia entre los sistemas impositivos nacionales "*por medio de la mayor transparencia derivada de la introducción de la moneda única*"; asimismo, se acogía con satisfacción

*"la competencia fiscal beneficiosa que existe entre los Estados miembros como un instrumento que permite incrementar la competitividad de la economía europea que se enfrenta a los retos de la mundialización".*

No obstante, la coordinación estaría justificada cuando el grado de competencia pudiera

*"impedir que se obtengan todos los beneficios que el mercado único puede ofrecer en términos de crecimiento y empleo, dado el incremento de la presión fiscal sobre la mano de obra con respecto a la mayor movilidad del capital".*

Algunas características de los sistemas impositivos pueden distorsionar la competencia; por ejemplo:

- ◆ los "paraísos fiscales",
- ◆ la doble imposición sobre las rentas de las personas físicas y jurídicas,
- ◆ las diferentes definiciones de conceptos fiscales tales como la base imponible, la noción de beneficio y las normas sobre deducciones,
- ◆ la no tributación de las rentas del ahorro de los no residentes,
- ◆ la imposición sobre intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros,
- ◆ las ayudas estatales de carácter fiscal, y
- ◆ los problemas en el ámbito de la fiscalidad de las empresas cubiertos por el código de conducta.

Existe un amplio acuerdo sobre la eliminación de la "competencia desleal" derivada de la complejidad de los sistemas fiscales. A medida que aumenta la complejidad de un sistema fiscal aumenta también el margen para la evasión (ilegal) de impuestos, y las empresas, en particular, encuentran más incentivos para destinar recursos a la elusión (legal) de impuestos. En el informe del Parlamento Europeo se criticó con dureza la supresión en el texto definitivo del "paquete Monti" de *"las medidas destinadas a eliminar distorsiones importantes en el ámbito de la fiscalidad indirecta"*.

Existe un menor grado de acuerdo en lo relativo a los *tipos* impositivos. Por lo que se refiere al IVA, en 1992 se estableció un tipo mínimo del 15%, pero no se aprobó la propuesta original de la Comisión consistente en establecer asimismo un límite máximo del 20%. Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo rechazaron una propuesta de la Comisión de 1995 para establecer un límite máximo del 25%, a pesar de que ningún Estado miembro supera este nivel.

Parece deducirse que, en lo que respecta a los tipos impositivos *máximos*, existe una tendencia general a dejarlos de la mano de la competencia y de las fuerzas del mercado. En cualquier caso, existe un límite máximo natural situado en el punto en el que cualquier *incremento de los tipos* dé lugar a *un descenso de los ingresos totales* del impuesto de que se trate. Existen razones para creer que este límite ya se podría haber alcanzado en el caso de impuestos especiales sobre el alcohol y el tabaco de muy elevada cuantía existentes en algunos Estados miembros (a pesar de que los Gobiernos puedan querer optar por mantenerlos a estos niveles por motivos de salud pública o de política social).

También sobre los tipos mínimos existen puntos de vista muy diferentes. Por ejemplo, en los últimos años la Comisión ha propuesto tipos del 15% y el 20% sobre los intereses pagados a los no residentes. Esta propuesta relativa a los tipos ha sido criticada tanto por considerarlos demasiado bajos como demasiado altos (vale la pena recordar que el tipo que provocó una huida masiva de capitales de Alemania en 1989 era del 10% solamente). No se ha conseguido acuerdo alguno en relación con el tipo mínimo del impuesto sobre sociedades, a pesar de las recomendaciones contenidas en el Informe Ruding y en otros informes.

El equilibrio entre competencia y cooperación se caracteriza por los siguientes elementos:

- ◆ cuando determinados rasgos de los sistemas fiscales distorsionan la competencia (ya sea de manera inadvertida, como resultado de una excesiva complejidad, o de modo deliberado) es necesaria una acción comunitaria,
- ◆ la experiencia demuestra que esta acción tiene más posibilidades de éxito si se lleva a cabo mediante la cooperación (por ejemplo, mediante el código de conducta) que si tiene lugar mediante una armonización a través de actos normativos,
- ◆ no obstante, en algunos sectores es inevitable adoptar actos normativos, sobre todo para acabar con una aplicación diferente y distorsionada de las disposiciones existentes (por ejemplo, en el caso del IVA),
- ◆ no parece probable un acuerdo sobre tipos impositivos máximos, e incluso sobre tipos mínimos dicho acuerdo es extremadamente difícil. Los tipos impositivos son considerados generalmente como un ámbito de dominio exclusivo de la soberanía nacional y de las fuerzas del mercado.

## **Parte II: Fiscalidad sobre el factor trabajo, el ahorro y las sociedades**

Un análisis de los **impuestos sobre la renta de las personas físicas** revela importantes diferencias entre los Estados miembros en lo que respecta a las desgravaciones fiscales, los tipos impositivos mínimo y máximo, la escala impositiva, etc. Las diferencias entre los distintos sistemas son tan amplias que una persona que perciba un salario medio en el sector industrial pagaría unos tipos impositivos que oscilarían entre el 7,2% en Portugal y el 38,3% en Dinamarca.

No obstante, las diferencias nacionales existentes en relación con el impuesto sobre la renta de las personas físicas no parecen provocar distorsiones apreciables de la competencia en el mercado de trabajo ni en la elección de los trabajadores respecto del lugar de trabajo, excepto en el caso de los trabajadores fronterizos. En este caso, las diferencias en razón de las contribuciones a la seguridad social y del impuesto sobre la renta de las personas físicas entre regiones fronterizas pueden fomentar migraciones transfronterizas por motivos de trabajo. La Comisión trató de encontrar una solución satisfactoria a este problema mediante una propuesta de directiva de 1979 y sigue trabajando en este asunto.

**Las rentas de capital**, y en particular los intereses procedentes del ahorro, constituyen las bases imponibles de mayor movilidad y un diferente tratamiento fiscal puede provocar graves distorsiones en los flujos y la asignación del capital. La Comisión ha estudiado tres posibles medios para evitar el riesgo de una mayor evasión fiscal y de una redistribución de la cartera por motivos fiscales:

- ◆ una mayor cooperación e intercambio de información entre las autoridades fiscales del Estado de origen y del Estado de residencia;
- ◆ comunicación automática de los beneficios en concepto de intereses a la autoridad fiscal del país de residencia del inversor, acompañado de mayores limitaciones al secreto bancario y a los títulos al portador,
- ◆ una retención fiscal común mínima sobre los intereses de los depósitos y títulos, impuesta en origen a todos los residentes europeos.

Éstos son los elementos del proyecto de directiva más reciente sobre esta materia.

Por lo que se refiere a la **armonización de los impuestos sobre sociedades**, se trata de un asunto debatido por la Comisión desde hace casi treinta años, teniendo en cuenta las opiniones de expertos independientes, principalmente el Informe Neumark, el Informe Van den Tempel y el Informe Ruding.

En vez de un instrumento jurídicamente vinculante, la iniciativa más reciente ha adoptado la forma de un código de conducta adoptado en virtud de un acuerdo político. Dicho código abarca un gran número de asuntos que fueron objeto de anteriores propuestas. No se trata, sin embargo, la convergencia de los tipos impositivos.

Mucho dependerá de la habilidad del "Grupo Primorolo", creado por el Consejo para gestionar el código, para fomentar la adopción de medidas adecuadas por parte de los Gobiernos de los Estados miembros.



## Concurrence Fiscale Dans L'union Européenne

### Conclusions

#### 1<sup>ère</sup> partie: Introduction générale

Une certaine concurrence fiscale, mais non celle-ci dans son ensemble, peut être dommageable et une certaine coopération, à condition de ne pas être envahissante, peut donc être bénéfique. En fait, la coordination fiscale est souhaitable si les avantages sociaux résultant de l'élimination de *"l'inefficacité du comportement non coopératif"* l'emporte sur *"la tendance titanesque au gaspillage"*.

Les présentes conclusions reposent sur une analyse des statistiques fiscales relevées au cours des dernières décennies.

- ◆ La concurrence fiscale n'a pas eu pour effet de *réduire* les bases d'imposition au sein de l'Union européenne ou de l'OCDE. Le pourcentage du PIB prélevé sous forme d'impôt révèle plutôt une tendance constante à la hausse. Cependant, l'augmentation de la taxation globale au cours des dix dernières années n'a été que marginale par rapport à celle des dix ou vingt années précédentes et la plupart des pays de l'Union européenne ont enregistré une baisse depuis 1996. Cela permet de conclure éventuellement que la concurrence fiscale a effectivement *"coiffé"* la tendance à la hausse des impôts dans les pays où la fiscalité est relativement élevée et a produit une convergence au sein de l'UE.
- ◆ Les chiffres ne reflètent pas que les impôts directs ou les cotisations de sécurité sociale aient eu récemment tendance à augmenter de façon plus prononcée que l'ensemble des impôts. Il y a eu toutefois au cours de la période 1985-94 un déplacement de l'imposition du travail vers l'imposition d'autres facteurs de production dans l'ensemble de l'UE, bien que cela n'ait nullement été le cas dans tous les États membres. La baisse des taux des impôts sur les sociétés tend à confirmer un déplacement moyen de la charge fiscale de la base d'imposition *"mobile"* vers la base *"immobile"*.
- ◆ Par ailleurs, les effets résultant de structures fiscales divergentes sont extrêmement variables. Par exemple, des pays comme le Danemark et le Royaume-Uni s'appuient relativement moins sur les charges sociales directes que des pays comme la France. De tels facteurs expliquent pourquoi la concurrence fiscale considérée comme *"dommageable"* par un État membre ne l'est pas par un autre.

La résolution du Parlement du 18 juin 1998 reflète cette analyse et soutient l'approche de la Commission concrétisée dans le *"paquet Monti"*. Le Parlement considère que la concurrence entre les systèmes nationaux sera probablement *"assurée par la plus grande transparence résultant de l'introduction de la monnaie unique"* et il approuve

*"la concurrence fiscale bénéfique entre États membres en tant qu'instrument permettant d'augmenter la compétitivité de l'économie européenne, laquelle doit faire face aux défis de la globalisation"*.

La coordination est néanmoins justifiée lorsque le degré de concurrence a pour résultat

*"l'impossibilité éventuelle de recueillir tous les fruits que le Marché unique peut produire en termes de croissance et d'emploi, étant donné la charge fiscale plus lourde imposée au travail salarié en raison de la plus grande mobilité du capital".*

Plusieurs aspects des systèmes fiscaux peuvent éventuellement engendrer une distorsion de la concurrence; par exemple:

- ◆ "les paradis fiscaux";
- ◆ la double imposition des revenus des sociétés et des particuliers;
- ◆ des définitions variables concernant des notions fiscales, comme par exemple les bases de l'évaluation, les définitions des bénéfices et les règles d'amortissement;
- ◆ l'exemption de l'imposition des revenus de l'épargne des non-résidents;
- ◆ les retenues à la source sur les paiements d'intérêts et de redevances effectués entre sociétés d'États membres différents;
- ◆ les aides d'État; et
- ◆ les problèmes dans le domaine de la fiscalité des entreprises couverts par le Code de conduite.

L'accord existe, dans une large mesure, sur l'élimination de la "concurrence déloyale" résultant de la complexité des systèmes fiscaux. Plus un système fiscal est complexe, plus il laisse de place (par des moyens illégaux) à l'évasion fiscale et plus il incite les entreprises à recourir (par des moyens légaux) à la fraude fiscale. Le Parlement critique fermement la disparition dans la proposition finale du paquet Monti *"des mesures visant à supprimer les graves distorsions dans le domaine de la fiscalité indirecte"*.

L'accord n'est pas aussi large en ce qui concerne les *taux* d'imposition. Dans le domaine de la TVA, un taux minimal de 15 % a été en définitive fixé en 1992, mais la proposition initiale de la Commission fixant une limite supérieure à 20 % n'a pas été retenue. Une proposition de la Commission en 1995 visant à fixer une limite supérieure de 25 % a été rejetée à la fois par le Parlement et par le Conseil, bien qu'aucun État membre ne dépasse ce niveau.

Il semble qu'en ce qui concerne les taux d'imposition *maximaux*, la tendance générale soit de s'en remettre aux forces de la concurrence et du marché. Il existe une limite supérieure naturelle dans la mesure où toute *augmentation des taux* a pour résultat *une baisse de l'ensemble des recettes* provenant de l'impôt en question. Il y a lieu de croire que cette position est déjà atteinte dans certains États membres où les droits d'accise sur l'alcool et le tabac sont très élevés (les gouvernements peuvent néanmoins choisir de les maintenir à un tel niveau pour des objectifs de santé publique ou de politique sociale).

Même au sujet des taux minimaux, les avis sont très divergents. Au cours des années, la Commission a, par exemple, proposé des taux de 15 % et de 20 % sur les intérêts payés aux non-résidents. Ces taux ont été critiqués à la fois comme étant trop faibles et comme étant trop élevés (il convient de rappeler que le taux ayant causé une fuite massive de capitaux de l'Allemagne en 1989

n'était que de 10 %). Il n'y a eu aucun accord sur un quelconque taux minimal de l'impôt sur les sociétés, malgré les recommandations du rapport Ruding et d'autres rapports.

L'équilibre entre la concurrence et la coopération, qui se dessine, apparaît comme suit.

- ◆ Dans les cas où des aspects particuliers des systèmes fiscaux provoquent une distorsion de la concurrence, soit par inadvertance du fait d'une complexité excessive, soit délibérément, il y a lieu d'entreprendre une action communautaire.
- ◆ L'expérience montre que cette action sera plus probablement couronnée de succès si elle prend la forme d'une coopération (par exemple, le Code de conduite) que celle d'une harmonisation formelle par la législation.
- ◆ Dans certains domaines, cependant, la législation est inévitable, de toute évidence pour supprimer l'application divergente et génératrice de distorsions des dispositions actuelles, notamment dans le cas de la TVA.
- ◆ Un accord sur les taux d'imposition maximaux semble improbable et même sur les taux "plancher" minimaux, il paraît extrêmement difficile. Les taux d'imposition sont largement considérés comme relevant de la souveraineté nationale et des forces du marché.

## 2<sup>e</sup> partie: Imposition du travail, de l'épargne et des entreprises

Une analyse de **l'impôt personnel sur le revenu** révèle d'importantes différences entre les États membres en ce qui concerne les abattements fiscaux, les taux d'imposition minimaux et maximaux, les échéanciers, etc. Les systèmes divergent si largement qu'une personne percevant le salaire professionnel moyen peut payer des impôts à un taux variant de 7,2 % au Portugal jusqu'à 38,3 % au Danemark.

Cependant, les différences nationales en ce qui concerne l'impôt personnel sur le revenu ne semblent pas causer de perceptibles distorsions de concurrence sur le marché de l'emploi ni dans le choix du lieu de travail par les travailleurs, excepté pour les travailleurs frontaliers. Dans ce cas, la différence en matière de cotisations de sécurité sociale et d'impôts personnels sur le revenu entre les régions frontalières peut être une incitation aux migrations transfrontalières dans le domaine du travail. La Commission a tenté de trouver une solution satisfaisante à ce problème avec une proposition de directive en 1979 et les travaux sur cette question se poursuivent.

**Les revenus du capital**, en particulier les revenus des intérêts de l'épargne forment les bases d'imposition les plus mobiles et les différences en matière d'imposition peuvent causer de graves distorsions en ce qui concerne la distribution et les flux de capitaux. La Commission a examiné trois moyens possibles de prévenir le risque d'une augmentation de l'évasion fiscale et de la redistribution de portefeuilles constitués à des fins d'ordre fiscal:

- ◆ coopération et échange d'informations accrus entre les autorités fiscales des pays d'origine et des pays de résidence;
- ◆ divulgation automatique des revenus des intérêts à l'autorité fiscale du pays de résidence de l'investisseur, avec des limites plus restrictives en ce qui concerne le secret bancaire et les titres au porteur; et

- ◆ retenues à la source minimales communes sur les intérêts des dépôts et des valeurs imposables à la source pour tous les résidents européens.

Ces moyens constituent les éléments de la dernière mouture du projet de directive sur la question.

Pour ce qui est de **l'harmonisation des impôts sur les sociétés**, la question est débattue au sein de la Commission depuis près de 30 ans, en tenant compte des avis émis par des experts indépendants: notamment le rapport Neumark, le Rapport Van den Tempel et le Rapport Ruding.

De préférence à un instrument légalement contraignant, l'initiative la plus récente a pris la forme d'un Code de conduite qui a recueilli un accord politique. Ce code couvre un grand nombre de points ayant fait l'objet de propositions dans le passé, mais pas le rapprochement formel des taux d'imposition.

Beaucoup dépendra de la capacité du "Groupe Primorolo", créé par le Conseil en vue de gérer le code, à amener les gouvernements des États membres à prendre des mesures appropriées.

## Concorrenza Fiscale Nell'unione Europea

### Conclusioni

#### Parte I: Introduzione generale

Una certa - ma non completa - concorrenza fiscale può essere dannosa e una determinata - ma non diffusa - cooperazione può pertanto essere vantaggiosa. Espresso in termini formali, il coordinamento fiscale è auspicabile se i benefici in termini di benessere derivanti dall'eliminazione "*dell'inefficienza di un comportamento non cooperativo*" sono superiori "*all'abnorme tendenza allo spreco*".

Dette conclusioni generali derivano da un'analisi delle statistiche fiscali relative agli ultimi decenni.

- ◆ La concorrenza fiscale non ha determinato la *riduzione* delle basi imponibili in seno né all'UE né all'OCSE. Piuttosto, la percentuale del PIL costituita dalle tasse ha dimostrato una costante tendenza all'aumento. Ciò nonostante l'aumento della tassazione generale negli ultimi dieci anni è stato solamente marginale rispetto a quello nei precedenti dieci o venti anni e nella maggior parte dei paesi UE si è registrato un calo dal 1996. Ciò consente di trarre eventualmente la conclusione che la concorrenza fiscale ha effettivamente frenato la tendenza all'aumento delle tasse in paesi con un'imposizione fiscale relativamente elevata e ha prodotto una convergenza in seno all'UE.
- ◆ I dati non rivelano alcuna tendenza recente a un aumento delle imposte dirette o dei contributi per la sicurezza sociale più spiccato rispetto alle tasse in genere. Durante il periodo 1985-94 si è tuttavia verificato uno spostamento dalle tasse sul lavoro alle tasse su altri fattori di produzione nell'UE in genere anche se ciò non è stato il caso in tutti gli Stati membri. Tassi decrescenti delle imposte sulle società tendono a confermare uno spostamento medio dell'onere fiscale dalla base imponibile "mobile" a quella "immobile".
- ◆ D'altro lato, divergenti strutture fiscali sono all'origine di forti variazioni a tale riguardo. Ad esempio, paesi come la Danimarca e il Regno Unito dipendono dagli oneri sociali diretti in misura relativamente minore rispetto a paesi come la Francia. Fattori di questo tipo possono benissimo spiegare il motivo per cui la concorrenza fiscale designata "dannosa" da uno Stato membro non è considerata tale da un altro.

La risoluzione del Parlamento del 18 giugno 1998 rispecchiava tale analisi e appoggiava in linea generale l'approccio della Commissione racchiuso nel "pacchetto Monti". La risoluzione sottolineava la probabilità di una crescente concorrenza tra i sistemi fiscali nazionali "*a seguito della maggiore trasparenza conseguita attraverso l'introduzione della moneta unica*", e accoglieva con favore

*"la concorrenza fiscale benefica tra gli Stati membri che costituisce uno strumento destinato a rafforzare la competitività dell'economia europea confrontata alle sfide della globalizzazione"*.

Il coordinamento veniva, tuttavia, giustificato qualora il grado di concorrenza sfociasse in  
*"un potenziale mancato sfruttamento integrale dei vantaggi che il mercato unico può fornire in termini di crescita e occupazione, considerando il maggior onere fiscale imposto sul lavoro rispetto al più mobile capitale"*.

Vari elementi dei sistemi fiscali potrebbero potenzialmente distorcere la concorrenza, ad esempio:

- ◆ "paradisi fiscali";
- ◆ la doppia imposizione fiscale sui redditi personali e delle società;
- ◆ definizioni divergenti di concetti fiscali quali la base di valutazione, gli utili e i regimi di ammortamento;
- ◆ l'esenzione dall'imposizione fiscale del reddito da risparmio dei non residenti;
- ◆ la tassazione di royalties e dei pagamenti degli interessi tra le società consociate di vari Stati membri;
- ◆ aiuti fiscali statali; e
- ◆ i problemi nel settore dell'imposizione fiscale sulle società contemplata dal codice di condotta.

Sussiste un ampio consenso sull'eliminazione della "concorrenza sleale" derivante dalla complessità dei sistemi fiscali. Quanto più un sistema fiscale è complesso, tanto più elevato è il numero di possibilità che crea per l'evasione fiscale (illegale) e tanto più forte è l'incentivo per le società, in particolare, a destinare risorse per l'evasione fiscale (legale). La relazione del Parlamento criticava fermamente la soppressione dal pacchetto finale Monti delle *"misure volte a eliminare significative distorsioni nel settore dell'imposizione fiscale indiretta"*.

Sussiste un consenso meno ampio sulle *aliquote* delle tasse. Nel settore dell'IVA, è stato finalmente fissato nel 1992 un tasso minimo del 15% perché la proposta originaria della Commissione avesse altresì stabilito un limite massimo del 20%. Una proposta della Commissione nel 1995 di fissare un limite massimo pari al 25% è stata respinta sia dal Parlamento sia dal Consiglio sebbene nessuno Stato membro superi in realtà tale livello.

Sembrerebbe che, per quanto riguarda le aliquote fiscali *massime*, vi è una tendenza generale a lasciare che siano la concorrenza e la forze di mercato a regolarle. Esiste in ogni caso un limite massimo naturale nel momento in cui qualsiasi *aumento delle aliquote* provoca un *calo delle entrate aggregate* derivanti dalla tassa in questione. Vi sono motivi per ritenere che tale posizione possa essere già stata raggiunta nell'ambito di taluni livelli molto elevati delle accise sull'alcool e il tabacco in determinati Stati membri (anche se i governi possono comunque scegliere di mantenerle a tale livello nell'ottica degli obiettivi della sanità pubblica o della politica sociale).

Persino per quanto riguarda le aliquote minime, tuttavia, le opinioni sono ampiamente divergenti. Nel corso degli anni, ad esempio, la Commissione ha proposto tassi del 15% e del 20% sugli interessi pagati ai non residenti. Tali tassi sono stati criticati sia come troppo bassi sia come troppo elevati (giòva ricordare che il tasso che ha causato una massiccia fuga di capitali dalla Germania nel 1989 assommava ad appena il 10%). Non si è giunti ad alcun accordo su un'aliquota minima per le tasse sulle società nonostante le raccomandazioni della relazione Ruding e di altre relazioni.

Il bilancio tra concorrenza e cooperazione che ne deriva è il seguente:

- ◆ Laddove caratteristiche specifiche dei sistemi fiscali provochino distorsioni della concorrenza - inavvertitamente a causa dell'eccessiva complessità o deliberatamente - è opportuna un'azione comunitaria.
- ◆ L'esperienza indica che una siffatta azione avrà probabilmente più successo se assume la forma della cooperazione (ad esempio il codice di condotta) piuttosto che dell'armonizzazione formale mediante la legislazione.
- ◆ In taluni settori, tuttavia, la legislazione è inevitabile, ovviamente per eliminare le divergenze e le distorsioni nell'applicazione delle disposizioni esistenti - ad esempio nel caso dell'IVA.
- ◆ Un accordo sulle aliquote fiscali massime è improbabile ed estremamente difficile anche sulle aliquote minime "di base". Le aliquote fiscali sono ampiamente considerate la prerogativa specifica della sovranità nazionale e delle forze di mercato.

## Parte II: Tasse sul lavoro, i risparmi e le società

Un'analisi della **tassa sul reddito personale** rivela importanti divergenze tra gli Stati membri per quanto riguarda le riduzioni fiscali, le aliquote fiscali minime e massime, le categorie d'imposta, ecc. I sistemi divergono in misura così ampia che una persona con uno stipendio medio dell'industria può pagare imposte a tassi che variano dal 7,2% in Portogallo al 38,3% in Danimarca.

Ciò nonostante, le differenze nazionali per quanto concerne la tassa sul reddito personale non sembrano causare sensibili distorsioni di concorrenza nel mercato del lavoro né nella scelta dei lavoratori del posto di lavoro, tranne per quanto concerne i lavoratori frontalieri. In tal caso, la differenza nei contributi per la sicurezza sociale e le tasse sul reddito personale tra le regioni frontaliere potrebbe creare incentivi a migrazioni transfrontaliere per motivi di lavoro. La Commissione ha cercato di trovare una soluzione soddisfacente a tale problema con una proposta di direttiva nel 1979; i lavori su tale questione continuano.

**Il reddito da capitale**, in particolare il reddito proveniente dagli interessi dei risparmi, costituisce la base fiscale più mobile, e le differenze nella tassazione possono provocare gravi distorsioni nell'allocazione e nel flusso dei capitali. La Commissione ha esaminato tre modi possibili per impedire il rischio di un'accresciuta evasione e di una riassegnazione del portafoglio per motivi fiscali:

- ◆ maggiore cooperazione e scambio di informazioni tra le autorità fiscali dei paesi di origine e di residenza;
- ◆ comunicazione automatica del reddito da interesse all'autorità fiscale del paese di residenza dell'investitore appoggiata da limiti più rigorosi sul segreto bancario e i titoli al portatore; e
- ◆ trattenuta fiscale minima comune sugli interessi derivati dai depositi e dai titoli imposta alla fonte su tutti i residenti europei.

Detti elementi sono contenuti nella più recente versione del progetto di direttiva su tale questione.

Per quanto riguarda l'**armonizzazione delle tasse sulle società**, il problema è stato discusso dalla Commissione per circa trent'anni tenendo conto della consulenza fornita da esperti indipendenti, segnatamente relazione Neumark, relazione Van den Tempel e relazione Ruding.

Più che di uno strumento giuridicamente vincolante, la recente iniziativa ha assunto la forma di un codice di condotta concordato a livello politico. Ciò contempla gran parte dei punti che hanno costituito oggetto di proposte precedenti - ad eccezione del ravvicinamento ufficiale delle aliquote fiscali.

Molto dipenderà dalla capacità del "Gruppo Primorolo", istituito dal Consiglio per gestire il codice, di indurre i governi degli Stati membri ad adottare azioni adeguate.



## Belastingconcurrentie in de Europese Unie Conclusies

### Deel I: Algemene Inleiding

Sommige - maar niet alle - belastingconcurrentie kan schadelijk zijn; en enige - maar niet een alles overheersende - coördinatie kan daarom nuttig zijn. Formeel gezegd is belastingcoördinatie wenselijk wanneer de voordelen van het wegwerken van "*de inefficiëntie van niet-coöperatief gedrag*" voor de welvaart groter zijn dan "*de spilzucht van Leviathan*".

Deze algemene besluiten volgen uit een analyse van de belastingstatistieken van de afgelopen decennia.

- ◆ Belastingconcurrentie heeft binnen de EU evenmin als binnen de OESO geleid tot een *vermindering* van de *belastinggrondslagen*. Het percentage van het BBP dat als belasting wordt geïnd geeft integendeel een almaar stijgende tendens te zien. Toch is de verhoging van de globale belastingheffing slechts marginaal in vergelijking met die van de vorige tien of twintig jaar, en in de meeste EU-landen is de belastingheffing sinds 1996 gedaald. Daardoor wordt het mogelijk te besluiten dat belastingconcurrentie in feite de tendens van stijgende belastingen in landen met een relatief hoge belastingdruk tot staan heeft gebracht en dat zij heeft gezorgd voor een convergentie binnen de EU.
- ◆ Uit de cijfers blijkt nergens dat er een recente tendens zou bestaan dat de directe belastingen of de bijdragen voor de sociale zekerheid opvallender zouden stijgen dan de globale belastingen. Tijdens de periode 1985-1994 deed er zich binnen de EU als geheel echter een verschuiving voor van belastingen op arbeid naar belastingen op andere productiefactoren, hoewel dat absoluut niet in alle lidstaten het geval was. De dalende tarieven voor de vennootschapsbelastingen schijnen te bevestigen dat de belastingdruk gemiddeld verschuift van de "mobiele" naar de "immobiele" belastinggrondslagen.
- ◆ Anderzijds leiden de verschillen in belastingstructuur tot zeer uiteenlopende gevolgen. Zo steunen bijvoorbeeld landen zoals Denemarken en het Verenigd Koninkrijk minder op directe sociale lasten dan landen zoals Frankrijk. Factoren zoals deze kunnen wellicht verklaren waarom de belastingconcurrentie die de ene lidstaat als "schadelijk" bestempelt door een andere lidstaat niet als zodanig wordt beschouwd.

Die analyse kwam ook tot uiting in de resolutie van 18 juni 1998 van het Parlement zelf, waarin de aanpak van de Commissie, die vervat zit in het "Monti-pakket", in het algemeen gesteund wordt. Er wordt op gewezen dat de concurrentie tussen de nationale belastingstelsels zal worden aangemoedigd "*door de grotere doorzichtigheid die bereikt wordt door de invoering van de gemeenschappelijke munt*"; en het Parlement

*"juicht een gezonde belastingconcurrentie tussen de lidstaten toe als een middel om het concurrentievermogen van de Europese economie, die zich geplaatst ziet tegenover de uitdaging van de mundialisering, te versterken"*.

Coördinatie is echter gerechtvaardigd wanneer de mate van concurrentie ertoe zou kunnen leiden

*"dat op het punt van groei en werkgelegenheid de voordelen die de interne markt kan bieden niet ten volle kunnen worden benut, gezien het feit dat de belasting op de factor arbeid naar verhouding meer is toegenomen dan die op de flexibeler factor kapitaal".*

Sommige kenmerken van belastingstelsels kunnen concurrentievervalsend werken; zo bijvoorbeeld:

- ◆ "belastingoasen";
- ◆ dubbele belasting van zowel het bedrijfsinkomen als het privé-inkomen;
- ◆ variërende definities van belastingconcepten zoals de grondslag voor belastingheffing, inkomsten en afschrijvingsregels;
- ◆ vrijstelling van belasting voor inkomens uit spaargelden van niet-ingezetenen;
- ◆ belasting van renten en royalty's tussen geassocieerde vennootschappen in verschillende lidstaten;
- ◆ fiscale overheidssteun; en
- ◆ de problemen op het gebied van de vennootschapsbelasting die in de Gedragscode aan bod komen.

Er bestaat een vrij algemene consensus voor wat betreft het wegwerken van "oneerlijke concurrentie" als gevolg van de ingewikkeldheid van de belastingssystemen. Hoe ingewikkelder een belastingstelsel, hoe meer ruimte er ontstaat voor (onwettige) belastingontduiking, en hoe groter de stimulans voor met name de bedrijven om middelen te besteden aan (wettige) belastingvermijding. In zijn verslag laat het Parlement zich zeer kritisch uit over het weglaten uit het uiteindelijke Monti-pakket van *"maatregelen om een einde te maken aan het bestaan van aanmerkelijke distorsies op het terrein van de indirecte belastingen"*.

Minder overeenstemming bestaat er over de belastingschalen. Voor de BTW werd uiteindelijk in 1992 een minimumtarief van 15% vastgesteld; maar het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor een bovengrens van 20% werd niet tegelijkertijd overgenomen. Een voorstel van de Commissie van 1995 om een bovengrens van 25% vast te stellen werd zowel door het Parlement als door de Raad verworpen, ondanks het feit dat in de praktijk geen enkele lidstaat boven die grens gaat.

Het lijkt erop dat voor wat de *maximum* belastingtarieven betreft er een algemene tendens bestaat om die over te laten aan het spel van concurrentie en marktinvloeden. Er is in elk geval een natuurlijke bovengrens wanneer het punt bereikt wordt dat elke *verhoging van het belastingtarief* resulteert in een *dalende globale opbrengst* van de belasting in kwestie. Er zijn redenen om aan te nemen dat die toestand reeds is bereikt in het geval van de zeer hoge accijnstarieven voor alcohol en tabak van een aantal lidstaten (hoewel de regeringen desondanks kunnen verkiezen om de accijnzen op het huidige niveau te handhaven om doelstellingen op het gebied van de volksgezondheid of het sociaal beleid te verwezenlijken).

Maar zelfs over de minimumtarieven zijn de meningen erg verdeeld. Zo heeft bijvoorbeeld de Commissie in de loop der jaren tarieven van 15% en 20% voorgesteld voor aan niet-ingezetenen uitbetaalde interesten. Die voorstellen zijn bekritiseerd als zowel te laag als te hoog (het is nuttig eraan te herinneren dat het tarief dat in 1989 leidde tot een massale kapitaalvlucht uit Duitsland

slechts 10% bedroeg). Ondanks de aanbevelingen van het verslag-Ruding en andere verslagen bestaat er geen overeenstemming over enig minimumtarief voor de vennootschapsbelasting.

De balans tussen concurrentie en samenwerking die hieruit te voorschijn komt ziet er als volgt uit.

- ◆ Daar waar specifieke kenmerken van de belastingsystemen de concurrentie vervalsen - ofwel ongewild als gevolg van een te grote ingewikkeldheid, ofwel doelbewust - zijn er argumenten voor een communautair optreden.
- ◆ De ervaring toont aan dat een dergelijk optreden meer kans van slagen heeft wanneer het de vorm van samenwerking aanneemt (bijvoorbeeld de Gedragscode) dan van een formele harmonisatie door wetgeving.
- ◆ Op bepaalde gebieden is wetgeving echter onvermijdelijk; dat is het duidelijkst wanneer het gaat om het wegwerken van verschillende en concurrentievervalsende toepassingen van bestaande bepalingen - bijvoorbeeld in het geval van de BTW.
- ◆ Een overeenkomst over maximum belastingtarieven is onwaarschijnlijk, en zelfs over minimum "bodem"-tarieven lijkt een overeenkomst uiterst moeilijk. Belastingchalen worden vrij algemeen beschouwd als het rechtmatige domein van de nationale soevereiniteit en van het spel van de markt.

## **Deel II: Belastingen op arbeid, op spaartegoeden en vennootschappen**

Een analyse van **de persoonlijke inkomstenbelasting** laat belangrijke verschillen zien tussen de lidstaten op gebieden zoals belastingaftrekken, minimum en maximum belastingtarieven, belastingformulieren, enz. De systemen verschillen zo sterk dat een alleenstaand persoon met een gemiddeld industrieel loon belastingen kan betalen aan tarieven die van 7,2% in Portugal variëren tot 38,3% in Denemarken.

Nochtans lijken de nationale verschillen in de persoonlijke inkomstenbelasting niet te leiden tot enige waarneembare concurrentievervalsing op de arbeidsmarkt, en evenmin de keuze van de arbeidsplaats van de werknemers te beïnvloeden, behalve dan in het geval van grensarbeiders. In dat laatste geval zouden de verschillen in de sociale zekerheidsbijdragen en de persoonlijke inkomstenbelasting tussen de grensgebieden een stimulans kunnen vormen voor grensoverschrijdende arbeidsmigraties. In 1979 probeerde de Commissie met een ontwerprichtlijn een bevredigende oplossing voor dit probleem te vinden; aan het probleem wordt nog altijd gewerkt.

**Inkomsten uit kapitaal**, in het bijzonder de rente op spaargelden, vormen de meest mobiele belastinggrondslagen, en verschillen in belastingheffing kunnen ernstige distorsies veroorzaken in de kapitaalverdeling en de kapitaalstromen. De Commissie heeft drie mogelijke manieren overwogen om het risico te verhinderen van toenemende belastingontwijking en een door belastingen veroorzaakte herdistributie van beleggingen:

- ◆ nauwere samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de belastingautoriteiten van het land van oorsprong en het land waar de belastingplichtige zijn woonplaats heeft;
- ◆ automatische mededeling van rente-inkomsten aan de belastingautoriteit van het land waar de investeerder zijn woonplaats heeft, samen met strengere beperkingen op het bankgeheim en op effecten aan toonder; en

- ◆ een gemeenschappelijke minimumbronbelasting op interesten uit spaargelden en effecten die aan de bron wordt opgelegd aan alle Europese ingezetenen.

Dit zijn de elementen van de meest recente versie van de ontwerprichtlijn in verband met dit onderwerp.

Over de **harmonisatie van de vennootschapsbelasting** debatteert de Commissie nu al bijna dertig jaar, waarbij zij rekening houdt met het advies van onafhankelijke deskundigen: het gaat daarbij met name om het verslag-Neumark, het verslag-Van den Tempel en het verslag-Ruding.

Eerder dan een juridisch bindend instrument heeft het laatste initiatief de vorm gekregen van een Gedragscode waarover een politieke verbintenis bestaat. Zij heeft betrekking op een groot aantal punten die het onderwerp waren van vroegere voorstellen - maar niet op de formele onderlinge aanpassing van belastingtarieven.

Veel zal afhangen van de bekwaamheid van de "Primorolo-groep", die door de Raad is ingesteld voor het beheer van de Code, om de lidstaten ertoe te bewegen om de passende initiatieven te nemen.

## Concorrência fiscal na União Europeia

### Conclusões

#### Parte I: Introdução geral

Uma certa concorrência - nem toda - pode ser prejudicial. E alguma cooperação - nem toda - pode, conseqüentemente, ser benéfica. Em termos formais, a coordenação fiscal é desejável desde que os ganhos de bem-estar resultantes da supressão da "*ineficácia do comportamento não cooperante*" compensem a "*gargantuesca propensão para o desperdício*".

As conclusões gerais decorrem de uma análise das estatísticas fiscais das últimas décadas.

- ◆ A concorrência fiscal não teve o efeito de *reduzir* a matéria colectável, nem na UE, nem na OCDE. Pelo contrário, a proporção do PIB cobrada em impostos apresenta uma propensão regular para o aumento. Porém, o aumento da tributação global nos últimos dez anos foi marginal em comparação com os dez ou vinte anos precedentes e, na maioria dos Estados-Membros da UE, tem-se verificado uma redução desde 1996. Esta constatação sugere a possível conclusão de que a concorrência fiscal tem efectivamente "compensado" a tendência para o aumento dos impostos nos países de tributação relativamente elevada, gerando assim alguma convergência no interior da UE.
- ◆ Os dados não apresentam qualquer tendência recente para um aumento mais acentuado dos impostos directos ou das contribuições para a segurança social que o nível de tributação em geral. No período de 1985-94 verificou-se, porém, no conjunto da UE, uma tendência para a deslocação da tributação do factor trabalho para os outros factores de produção, apesar de não ser, de modo algum, a tendência de todos os Estados-Membros. A redução das taxas dos impostos sobre as sociedades tende a confirmar uma tendência média de deslocação do ónus fiscal de bases de tributação "móveis" para uma base "imóvel".
- ◆ Por outro lado, a divergência de estruturas de tributação provoca acentuadas variações neste contexto. Por exemplo, países como a Dinamarca ou o Reino Unido baseiam-se relativamente menos nos encargos sociais que países como a França. Factores como estes podem facilmente explicar que a concorrência fiscal considerada como "nociva" em certos Estados-Membros possa não ser assim considerada em outros.

A própria resolução do Parlamento de 18 de Junho de 1998 reflecte esta análise e apoia, em geral, a abordagem da Comissão consubstanciada no "pacote Monti", ao salientar que o aumento da concorrência entre os sistemas fiscais nacionais é muito provavelmente *a consequência da maior transparência resultante da introdução da moeda única*, congratulando-se com

*uma concorrência fiscal benéfica entre os Estados-Membros enquanto instrumento de intensificação da competitividade de uma economia europeia confrontada com os desafios da globalização.*

A necessidade de cooperação foi, não obstante, considerada como justificada quando o grau de concorrência provoca

*uma incapacidade potencial de colher plenamente os benefícios que a existência de um mercado único pode proporcionar em termos de crescimento e emprego em virtude da imposição ao factor trabalho de um ónus fiscal superior ao que é imposto ao capital mais móvel.*

Diversos elementos dos sistemas fiscais podem potencialmente distorcer a concorrência, como, por exemplo:

- ◆ os paraísos fiscais;
- ◆ a dupla tributação do rendimento, tanto das sociedades, como das pessoas singulares;
- ◆ a variação da definição de conceitos fiscais como o de matéria colectável, lucros e regras de registo contabilístico;
- ◆ a isenção de tributação sobre a remuneração da poupança de não residentes;
- ◆ a tributação de royalties e juros entre empresas associadas nos diferentes Estados-Membros;
- ◆ incentivos fiscais públicos, e
- ◆ os problemas no domínio da tributação das sociedades abrangidas pelo Código de Conduta.

Existe um amplo conjunto de acordos para a supressão da "concorrência desleal" resultante da complexidade dos sistemas fiscais. Quanto mais complexo for um sistema fiscal, maior margem dá à evasão fiscal (ilegal) e maiores incentivos dá às sociedades para evitar os impostos (legalmente). O relatório do Parlamento critica energicamente a retirada do pacote Monti final das "*medidas concebidas para suprimir significativamente distorções na área da tributação indirecta*".

Menos acordo existe sobre as *taxas* dos impostos. No domínio do IVA, foi estabelecida em 1992 uma taxa mínima de 15%; mas não a existência de um limite máximo de 20% igualmente proposto pela Comissão. Uma proposta da Comissão, de 1995, no sentido de estabelecer um limite máximo de 25% foi rejeitada, tanto pelo Parlamento, como pelo Conselho, apesar do facto de nenhum Estado-Membro exceder efectivamente este limite.

Afigura-se, com efeito, que, no que diz respeito às *taxas máximas* do imposto, existe uma propensão geral para deixar a sua determinação à concorrência e às forças do mercado. Existe, em todo o caso, um limite superior natural na medida em que qualquer *aumento das taxas* se traduz por uma *diminuição das receitas agregadas* do imposto em causa. Há razões para crer que esta posição já foi atingida no caso de alguns Estados-Membros com muita elevada tributação sobre o consumo de álcool e tabaco (apesar de, não obstante, os governos poderem pretender mantê-los a tais níveis na prossecução dos objectivos de saúde pública ou política social).

Mesmo sobre as *taxas mínimas* há posições amplamente divergentes. Ao longo dos anos, por exemplo, a Comissão propôs taxas de 15% e de 20% sobre os juros pagos a não residentes, taxas que foram criticadas, tanto por se considerarem demasiado baixas, como demasiado altas (recorde-se que a taxa que provocou uma fuga maciça de capitais da Alemanha em 1989 era de apenas 10%).

Não tem havido acordo sobre qualquer taxa mínima do imposto sobre as sociedades, apesar das recomendações do Relatório Ruding e outros.

O equilíbrio resultante entre concorrência e cooperação é o seguinte:

- ◆ Quando aspectos particulares dos regimes fiscais distorcem a concorrência - por inadvertência, em virtude da excessiva complexidade, ou deliberadamente - há razões para a acção comunitária.
- ◆ A experiência mostra que esta acção tem mais probabilidade de ser bem sucedida quando assume a forma de cooperação (e.g., o Código de Conduta) que através de uma harmonização formal por via legislativa.
- ◆ Em certos domínios, porém, a legislação é inevitável, nomeadamente para suprimir divergências e distorções na aplicação das disposições existentes (e.g., no caso do IVA).
- ◆ O acordo sobre taxas máximas dos impostos é improvável, e mesmo a tentativa de chegar a uma plataforma mínima se afigura extremamente difícil. As taxas dos impostos são amplamente consideradas como atributos a preservar da soberania e das forças de mercado.

## **Parte II: Tributação do trabalho, da poupança e das sociedades**

A análise do **imposto sobre o rendimento das pessoas singulares** revela importantes diferenças entre os Estados-Membros em domínios como os da dedução, das taxas mínimas e máximas, do escalonamento, etc. Os regimes divergem tão amplamente que uma pessoa singular com um salário industrial médio pode pagar impostos com taxas que variam de 7,2% em Portugal a 38,3% na Dinamarca.

Não obstante, as diferenças nacionais de tributação do rendimento das pessoas singulares não parecem provocar quaisquer distorções sensíveis da concorrência no mercado do trabalho, nem ser relevantes para a escolha do local de trabalho pelos trabalhadores, excepto no caso dos trabalhadores transfronteiriços. Neste caso, o diferencial entre contribuições para a segurança social e impostos sobre o rendimento entre regiões fronteiriças pode gerar incentivos a movimentos pendulares entre o local de residência e o local de trabalho. A Comissão tentou encontrar uma solução satisfatória para o problema com uma proposta de directiva em 1979, mas o trabalho sobre a questão continua.

**Os impostos sobre capitais**, nomeadamente sobre a remuneração de poupanças, constituem a parte mais móvel da matéria colectável e as diferenças de tributação podem gerar graves distorções na afectação e fluxos de capitais. A Comissão estudou três possíveis formas de evitar o risco de maior evasão fiscal e reafecções do portfolio induzidas pela tributação:

- ◆ intensificar a cooperação e o intercâmbio de informação entre as administrações fiscais dos países de fonte e de residência;
- ◆ informação automática sobre a remuneração de capitais à administração fiscal do país de residência do investidor, acompanhada por limites estritos de sigilo bancário e títulos ao portador, e
- ◆ estabelecimento de níveis mínimos de imposto com retenção na fonte para a remuneração de depósitos e títulos cobrada na fonte a todos os residentes europeus.

Trata-se aqui dos elementos da mais recente formulação da proposta de directiva sobre a questão.

No que diz respeito à **harmonização do imposto sobre as sociedades**, a questão tem vindo a ser debatida pela Comissão desde há quase 30 anos e com o parecer de peritos independentes, nomeadamente o Relatório Neumark, o Relatório Van den Tempel e o Relatório Ruding.

Em vez de um instrumento juridicamente vinculativo, a última iniciativa assumiu a forma de um Código de Conduta politicamente acordado e que abrange um grande número de aspectos que no passado foram objecto de propostas - que não o da aproximação formal das taxas do imposto.

Muito dependerá da capacidade do "Grupo Primorolo", estabelecido pelo Conselho, para administrar o Código e induzir os Governos dos Estados-Membros a tomar as medidas adequadas.



## Verokilpailu Euroopan unionissa

### Johtopäätökset

#### Osa I: Yleinen johdanto

Tietynlainen verokilpailu, mutta ei verokilpailu kokonaisuudessaan, voi olla vahingollista ja tietynlainen yhteistyö, kunhan se ei ole kaiken kattavaa, voi sen tähden olla hyödyllistä. Verokilpailu on itse asiassa toivottavaa, jos *"yhteistyön puuttumisesta johtuvan tehottomuuden"* poistamisesta hyvinvoinnin kannalta saadut hyödyt ylittävät *"valtavan taipumuksen tuhlata"*.

Muutaman viime vuosikymmenen verotilastoja analysoimalla päädytään seuraaviin laajoihin johtopäätöksiin:

- ◆ Verokilpailulla ei ole ollut vaikutusta veropohjan *supistumiseen* EU:ssa eikä OECD:ssä. Veron sisältämä BKT:n prosenttiosuus on osoittanut pikemminkin tasaista noususuuntausta. Kokonaisverotus on kuitenkin lisääntynyt viimeisen 10 vuoden aikana ainoastaan marginaalisesti verrattuna edellisiin 10 tai 20 vuoteen, ja useimmissa EU-maissa kokonaisverotus on laskenut vuodesta 1996 lähtien. Tämän johdosta on mahdollista päätellä, että verokilpailu on tosi asiassa asettanut ylärajan verojen noususuuntaukselle suhteellisen korkean verotuksen maissa ja saanut aikaan lähenemistä EU:ssa.
- ◆ Luvuista ei käy ilmi, että välittömät verot tai sosiaaliturvamaksut olisivat äskettäin nousseet huomattavammin kuin verot yleensä. Verotusta siirrettiin kuitenkin ajanjaksolla 1985 - 1994 työn verotuksesta muiden tuotantotekijöiden verotukseen koko EU:ssa, vaikka näin ei tapahtunutkaan kaikissa jäsenvaltioissa. Yritysveroprosenttien aleneminen on omiaan vahvistamaan verotaakan keskimääräisen siirtymisen "liikkuvasta" veropohjasta "kiinteään" veropohjaan.
- ◆ Toisaalta erilaiset verorakenteet edistävät selkeää vaihtelua näissä vaikutuksissa. Esimerkiksi Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan kaltaisissa maissa luotetaan suhteellisesti vähemmän välittömiin sosiaalimaksuihin kuin Ranskan kaltaisissa maissa. Tämän kaltaisilla tekijöillä voidaan selittää hyvin, miksi toisessa jäsenvaltiossa "vahingolliseksi" luokiteltua verokilpailua ei pidetä sellaisena toisessa jäsenvaltiossa.

Parlamentin 18. kesäkuuta 1998 antama päätöslauselma kuvastaa tätä analyysia ja siinä tuettiin yleisesti "Montin pakettiin" sisältyvää komission lähestymistapaa. Parlamentti huomauttaa, että *"yhtenäisvaluutan käyttöönoton aikaansaama suurempi avoimuus lisää kansallisten järjestelmien kilpailua"*, ja hyväksyy

*"jäsenvaltioiden kesken tapahtuvan «suotuisan» verokilpailun keinona lisätä Euroopan talouden kilpailukykyä maailmanlaajuistumisen haasteiden edessä"*.

Koordinointi on perusteltua, jos verokilpailu saavuttaa haitalliset mittasuhteet ja aiheuttaa sen, että

*"ei ehkä saada täyttää hyötyä sisämarkkinoiden tarjoamista kasvu- ja työllisyysvaikutuksista, jos työhön kohdistetaan suurempi verotaakka kuin liikkuvampaan pääomaan".*

Monet verotusjärjestelmien piirteet saattavat mahdollisesti vääristää kilpailua. Tällaisia ovat esimerkiksi:

- ◆ "veroparatiisit";
- ◆ sekä yritysten että henkilöiden tulojen kaksinkertainen verotus;
- ◆ vaihtelevat määritelmät veropohjan, tulojen ja vähennyksiä koskevien sääntöjen kaltaisille verotukseen liittyville käsitteille;
- ◆ sellaisten henkilöiden säästämistulojen verovapaus, jotka eivät asu pysyvästi kyseisessä maassa;
- ◆ yritysten välisten rojaltili- ja korkomaksujen verotus eri jäsenvaltioissa;
- ◆ verotukselliset valtiotuet; ja
- ◆ ongelmat menettelysääntöjen kattaman yritysverotuksen alalla.

Verojärjestelmien monimutkaisuudesta aiheutuvan "epäreilun kilpailun" poistamisesta on sovittu laajasti. Mitä monimutkaisempi verojärjestelmä on, sitä enemmän se antaa tilaa (laittomalle) veronkierrolle ja sitä enemmän se yllyttää erityisesti yrityksiä käyttämään voimavaroja (lailliseen) verojen kiertämiseen. Parlamentin mietinnössä arvosteltiin voimakkaasti sitä, että lopulliseen Montin pakettiin ei otettu mukaan *"toimia välillisen verotuksen alalla esiintyvien huomattavien vääristymien poistamiseksi"*.

Veroprosentista ei olla yhtä yksimielisiä. Arvonlisäveron alalla sovittiin lopulta 15 prosentin vähimmäisveroprosentista vuonna 1992, mutta komission alunperin ehdottamasta 20 prosentin ylärajasta ei päästy sopimukseen. Sekä parlamentti että neuvosto hylkäsivät vuonna 1995 komission ehdotuksen 25 prosentin ylärajan asettamisesta huolimatta siitä, että missään jäsenvaltiossa veroprosentti ei ylitä tätä tasoa.

Yleisenä suuntauksena näyttäisi olevan se, että *enimmäisveroprosentit* saavat määräytyä kilpailun ja markkinavoimien mukaan. Luonnollinen yläraja saavutetaan joka tapauksessa silloin, kun *veroprosenttien nostaminen* johtaa siihen, että kyseisestä verosta saadut *kokonaistulot vähenevät*. On aihetta uskoa, että tähän tilanteeseen on jo jouduttu tapauksissa, joissa joidenkin jäsenvaltioiden alkoholin ja tupakan valmistevero on erittäin korkea (vaikka hallitukset voivat tästä huolimatta päättää pitää ne tällä tasolla kansanterveyttä ja sosiaalipolitiikkaa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi).

Jopa vähimmäisveroprosenteista on kuitenkin erittäin eroavia näkemyksiä. Kuluneiden vuosien aikana komissio on esimerkiksi ehdottanut 15 ja 20 prosentin veroprosenttia koroille, joita maksetaan henkilöille, jotka eivät asu pysyvästi kyseisessä maassa. Näitä veroprosentteja on arvosteltu sekä liian alhaisiksi että liian korkeiksi (on syytä muistuttaa, että veroprosentti, joka aiheutti valtavan pääomapaon Saksasta vuonna 1989, oli ainoastaan 10 prosenttia). Yritysveron vähimmäisveroprosentista ei ole päästy sopimukseen Rudingin mietinnössä ja muissa mietinnöissä esitetyistä suosituksista huolimatta.

Kilpailun ja hahmottuvan yhteistyön välinen tasapaino on seuraava:

- ◆ Kun verojärjestelmien erityispiirteet häiritsevät kilpailua - joko tahattomasti liiallisen monimutkaisuuden seurauksena tai tietoisesti - yhteisön toiminta on tarpeen.
- ◆ Kokemus osoittaa, että tämä toiminta onnistuu todennäköisemmin, jos se perustuu yhteistyöhön (esimerkiksi menettelysäännöt) eikä lainsäädännön avulla toteutettuun muodolliseen yhdenmukaistamiseen.
- ◆ Tietyillä aloilla lainsäädäntö on kuitenkin välttämätöntä, erityisesti, jotta voimassaolevia määräyksiä ei enää sovellettaisi eri tavalla ja siten, että syntyy vääristymiä - esimerkiksi alv:n tapauksessa.
- ◆ Enimmäisveroprosenteista sopiminen on epätodennäköistä ja jopa vähimmäisveroprosenteista sopiminen on äärimmäisen vaikeaa. Veroprosenttien katsotaan yleisesti kuuluvan kansallisen suvereniteetin ja markkinavoimien alaan.

## Osa II: Työhön, säästöihin ja yrityksiin kohdistuvat verot

Analysoitaessa **henkilön tuloveroa** paljastuu merkittäviä jäsenvaltioiden välisiä eroja verovähennysten, vähimmäis- ja enimmäisveroprosenttien, veroaikataulun jne. kaltaisissa asioissa. Järjestelmät eroavat niin paljon, että teollisuuden keskipalkkaa saava henkilö saattaa maksaa veroa, jonka prosentti vaihtelee Portugalin 7,2 prosentista Tanskan 38,3 prosenttiin.

Jäsenvaltioiden väliset erot henkilön tuloverossa eivät kuitenkaan näytä aiheuttavan huomattavia kilpailun vääristymiä työvoimamarkkinoilla eivätkä vaikuta työntekijöiden työpaikan valintaan paitsi rajatyöntekijöiden tapauksessa. Tässä tapauksessa raja-alueiden väliset sosiaaliturvamaksujen ja henkilön tuloverojen erot saattavat yllyttää työstä johtuvaan rajojen yli suuntautuvaan muuttoliikkeeseen. Komissio yritti löytää tähän ongelmaan tyydyttävän ratkaisun antamalla vuonna 1979 ehdotuksen direktiiviksi, ja tähän asiaan liittyvä työ jatkuu.

Pääomatulot, erityisesti säästöjen korkotulot, muodostavat liikkuvimman veropohjan, ja verotuksen erot saattavat aiheuttaa vakavia vääristymiä pääoman jakautumiseen ja liikkumiseen. Komissio on tarkastellut kolmea mahdollista tapaa estää lisääntyntä verojen kiertämisen ja veroista johtuvan arvopaperisalkkujen uudelleen jakautumisen riskiä:

- ◆ yhteistyön ja tietojen vaihdon lisääminen kotimaan ja asuinmaan veroviranomaisten välillä
- ◆ korkotulojen automaattinen ilmoittaminen sijoittajan asuinmaan veroviranomaisille tuettuna pankkisalaisuutta ja haltijan arvopapereita koskevilla tiukemmilla rajoitteilla
- ◆ säästöjen korkojen ja arvopapereiden yhteinen vähimmäislähdevero kaikille Euroopan unionissa asuville.

Näistä keinoista muodostuu viimeisin tätä asiaa koskeva direktiiviluonnos.

Komissio on keskustellut lähes 30 vuoden ajan **yritysverojen yhdenmukaistamisesta** kiinnittämällä huomiota riippumattomien asiantuntijoiden neuvoihin, varsinkin Neumarkin, Van den Tempelin ja Rudingin mietintöihin.

Viimeisin aloite on muodoltaan enemmänkin poliittisesti sovittujen menettelysääntöjen kaltainen kuin laillisesti sitova väline. Se kattaa useita kohtia, joita on käsitelty aikaisemmissa ehdotuksissa - mutta siihen ei sisälly veroprosenttien muodollista lähentämistä.

Paljon riippuu neuvoston perustaman, sääntöjen hallinnasta vastaavan "Primorolo-ryhmän" kyvystä suostutella jäsenvaltioiden hallituksia toteuttamaan tarkoituksenmukaisia toimia.

## Skattekonkurrens i Europeiska unionen

### Slutsatser

#### Del I: Allmän introduktion

Skattekonkurrens kan vara osund, men behöver inte nödvändigtvis vara det. En viss samordning kan därför vara fördelaktig, men den skall inte vara heltäckande. Skattesamordning är önskvärd om välfärden tjänar på att eliminera *"ineffektiviteten inom ett icke-kooperativt förfaringssätt"* framför *"benägenheten för slöseri"*.

Dessa allmänna slutsatser härrör från en analys av skattestatistik för de senaste årtiondena.

- ◆ Skattekonkurrens har inte *reducerat* skatteunderlagen, vare sig inom EU eller OECD. Snarare har den procentsats av BNP som tagits i skatt haft en tendens att stadigt öka. Emellertid har ökningen i totalbeskattningen under de senaste tio åren varit marginell jämfört med föregående tio eller tjugo år, och de flesta EU-länderna har haft en sänkning sedan 1996. Av detta kan man dra slutsatsen att skattekonkurrensen faktiskt har "bromsat" skattehöjningen i länder med relativt hög skatt och därmed skapat en konvergens inom EU.
- ◆ Statistiken pekar inte på att det nyligen funnits någon tendens till att direkta skatter eller sociala avgifter skulle ha höjts mer markant än skatter överhuvudtaget. Under perioden 1985-94 genomgick emellertid EU som helhet en övergång från skatter på arbete till skatter på andra produktionsfaktorer, även om detta inte på något sätt var fallet i alla medlemsstater. Fallande skattesatser på företagsskatter brukar bekräfta att skattebördan i genomsnitt övergått från ett "rörligt" till ett "icke-rörligt" skatteunderlag.
- ◆ Å andra sidan innebär olika skattestrukturer stora olikheter vad gäller ovanstående effekter. Länder som t.ex. Danmark och Förenade kungariket är mindre beroende av direkta sociala avgifter än t.ex. Frankrike. Sådana här faktorer kan mycket väl förklara varför skattekonkurrens som klassificeras som "osund" av en medlemsstat inte anses vara osund i en annan.

Parlamentets resolution av den 18 juni 1998 återspeglade denna analys och gav stöd åt det synsätt som kommissionen gav uttryck för i "Monti-paketet". I resolutionen påpekades att en ökad konkurrens mellan nationella system troligen kommer att uppstå *"genom att möjligheterna till insyn förbättras när den gemensamma valutan införs"*. Resolutionen välkomnade

*"en sund skattekonkurrens mellan medlemsstaterna, vilket utgör ett instrument för att öka den europeiska industrins konkurrenskraft när industrin ställs inför de utmaningar som internationaliseringen medför"*.

Samordning var emellertid motiverad när graden av konkurrens resulterar i

*"att man inte kan utnyttja alla de fördelar som den inre marknaden skulle kunna ge i form av tillväxt och sysselsättning. Anledningen till detta är att arbete har kommit att beskattas hårdare än det mer rörliga kapitalet"*.

Många inslag i skattesystemen skulle kunna snedvrída konkurrensen, till exempel:

- ◆ "skatteparadis",
- ◆ dubbelbeskattning av företagsinkomster och inkomster för privatpersoner,
- ◆ varierande definitioner av begrepp såsom beräkningsgrunder, intäkter och regler för avskrivning,
- ◆ undantag från beskattning för icke-medborgares inkomster från sparande,
- ◆ beskattning av royalty- och räntebetalningar mellan närstående företag i olika medlemsstater,
- ◆ statsstöd genom skatteåtgärder,
- ◆ problemen vad gäller den företagsbeskattning som omfattas av uppförandekoden.

Det råder stor enighet vad gäller eliminerandet av "orättvis konkurrens" som uppstår på grund av alltför komplexa skattesystem. Ju komplexare ett skattesystem är, desto större utrymme finns det för (olaglig) skattesmitning och desto mer lockande är det för i synnerhet företag att ägna sig åt (laglig) skatteplanering. Parlamentets yttrande kritiserade starkt att "åtgärder för att eliminera större snedvrídande effekter på området för indirekt beskattning" togs bort från det slutliga Monti-paketet.

Det råder mindre enighet om *skattesatserna*. Vad gäller mervärdesskatten satte man slutligen en miniminivå på 15 procent år 1992, men kommissionens förslag om en övre gräns på 20 procent fastställdes inte. Ett förslag från kommissionen år 1995 om en övre gräns på 25 procent avlogs av både parlamentet och rådet, trots det faktum att ingen medlemsstat överskrider denna gräns.

Vad gäller *maximiskattesatser* så verkar det finnas en allmän benägenhet att överlåta dessa åt konkurrensen och marknadskrafterna. Det finns dock en naturlig övre gräns vid den punkt där varje *höjning av skattesats* resulterar i *minskade totala intäkter* från den skatt det gäller. Det finns anledning att tro att detta läge redan har nåtts med tanke på vissa medlemsstaters mycket höga skattesatser för punktskatt på alkohol och tobak (även om vissa länders regeringar väljer att behålla denna höga nivå av folkhälsoskäl eller socialpolitiska orsaker).

Vad gäller enhetliga *minimiskattesatser* går emellertid åsikterna vitt isär. Exempelvis så har kommissionen under åren föreslagit procentsatser på 15 respektive 20 procent på ränta som utbetalas till icke-medborgare. Dessa procentsatser har kritiserats för att vara både för låga och för höga (det är värt att nämna att den skattesats som orsakade en massiv kapitalflykt från Tyskland år 1989 låg på endast 10 procent). Det har inte träffats någon överenskommelse om en minimisats för företagsbeskattning, trots de rekommendationer som funnits i Rudings betänkande och i andra betänkanen.

Balansen mellan konkurrens och samarbete skall uppnås enligt följande.

- ◆ Det finns anledning till en gemenskapsåtgärd om vissa inslag i ett skattesystem stör konkurrensen, vare sig detta sker helt oavsiktligt som ett resultat av ett alltför komplext skattesystem eller avsiktligt.
- ◆ Erfarenheten visar att en gemenskapsåtgärd har större chans att lyckas om den sker i form av samarbete (t.ex. genom uppförandekoden) istället för genom en formell harmonisering med hjälp av lagstiftning.

- ◆ Inom vissa områden är det emellertid oundvikligt med lagstiftning, speciellt vad gäller elimineringen av skillnader och störningar i tillämpningen av befintliga bestämmelser, t.ex. beträffande mervärdesskatt.
- ◆ Att träffa överenskommelser om maximiskattesatser är nästan omöjligt och det är också mycket svårt att komma överens om minimiskattesatser. Det finns nämligen en mycket utbredd uppfattning om att skattesatser bör fastställas på nationell nivå och av marknadskrafterna.

## **Del II: Skatter på arbete, på inkomster från sparande och på företag**

Om man analyserar **inkomstskatten för privatpersoner** ser man att det finns stora skillnader mellan medlemsländerna vad gäller skatteavdrag, minimi- och maximiskattesatser, inkomstkategorier för skatt o.s.v. Systemen skiljer sig så mycket att en privatperson med en normal arbetsinkomst kan få betala alltifrån 7,2 procent (Portugal) till 38,3 procent (Danmark) i skatt.

Emellertid verkar inte nationella skillnader i inkomstskatt för privatpersoner innebära några påtagliga störningar för konkurrensen på arbetsmarknaden och inte heller för arbetstagarnas val av arbetsplats, förutom vad gäller gränsarbetare. I det här fallet kan skillnaderna mellan gränsområden vad gäller sociala avgifter och inkomstskatter för privatpersoner leda till förflyttningar över gränserna. Kommissionen försökte 1979 finna en tillfredsställande lösning på detta problem med ett förslag till direktiv och man arbetar fortfarande med denna fråga.

**Inkomst från kapital**, särskilt ränteinkomster från sparande, utgör det mest rörliga skatteunderlaget, och skillnader i beskattning kan orsaka allvarliga störningar för kapitalallokering och kapitalflöden. Kommissionen har övervägt tre sätt att förebygga risken för ökad skattesmitning och skattebaserad portföljombördning:

- ◆ ökat samarbete och informationsutbyte mellan skattemyndigheterna i ursprungs- och residensländerna,
- ◆ automatisk upplysning om ränteinkomster till skattemyndigheten i det land där investeraren har sin hemvist samt snävare riktlinjer för banksekretess och värdepapper,
- ◆ gemensam minimikällskatt på räntor från tillgodohavanden och värdepapper för alla europeiska medborgare.

Dessa utgör beståndsdelarna i det senaste förslaget till direktiv i ämnet.

Frågan om **harmonisering av företagsskatter** har debatterats av kommissionen i nästan 30 år och man har anlitat oberoende experter som gett råd i frågan, se t.ex. betänkanden från Neumark, Van den Tempel och Ruding.

Det senaste initiativet är en överenskommen uppförandekod snarare än ett juridiskt bindande instrument. Denna kod omfattar många av de sakfrågor som tidigare förslag behandlat - dock inte ett formellt närmevärde för skattesatser.

Mycket kommer i framtiden att bero på den av rådet upprättade "Primolo-gruppens" förmåga att förvalta koden samt uppmuntra medlemsstaternas regeringar att agera på rätt sätt i frågan.