

Skatteutskottets betänkande

1978/79:51

med anledning av motioner om en allmän skatteflyktsklausul

Motionerna

I motionen 1978/79:1165 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att förslag om en allmän skatteflyktsklausul omedelbart föreläggs riksdagen.

I motionen 1978/79:1629 (yrkandet 4) av Olof Palme m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att förslag till lag mot skatteflykt skyndsamt läggs fram i huvudsaklig överensstämmelse med de i motionen angivna principerna.

Av motionen 1629 behandlas i detta betänkande endast ovan angivna yrkande. Yrkandet 1 i motionen har utskottet behandlat i sitt betänkande SkU 1978/79:29, yrkandet 3 i betänkandet SkU 1978/79:30 och yrkandet 7 i betänkandet SkU 1978/79:22. Övriga yrkanden i motionen behandlar utskottet i andra sammanhang.

Frågans tidigare behandling m. m.

En expertgrupp inom företagsskatteberedningen lade i betänkandet (SOU 1975:77) Allmän skatteflyktsklausul fram förslag om en generalklausul mot skatteflykt. Förslaget innebar att man vid bestämmande av skatt eller taxering till skatt skulle bedöma avtal eller annan rättshandling efter dess verkliga innebörd och dess ekonomiska verkningar. Sedan betänkandet remissbehandlats utarbetades inom budgetdepartementet ett nytt förslag till lag mot skatteflykt (Ds B 1978:6). Även detta förslag har remissbehandlats. En redogörelse för innebörden av de båda förslagen har lämnats i skatteutskottets betänkande SkU 1978/79:12.

Lagstiftningsarbetet för att motverka skatteflykt har, särskilt under senare år, varit mycket omfattande. Kommunalsskattelagen (KL) har kompletterats med regler mot vinstbolagstransaktioner (35 § 3 mom. åttonde stycket, 1972), partrederitransaktioner (46 § 1 mom. tredje stycket, 1973) och interna aktieöverlåtelser (35 § 3 mom. nionde stycket, 1973). Mot skatteflykt riktar sig också begränsningen av det skattemässiga begreppet pensionsförsäkring till sådana försäkringar som meddelats i här i riket bedriven försäkringsrörelse (1969) samt vissa internationellt skatterättsliga regler (1967). Skatteflyktskommitténs betänkande föranledde speciella regler mot vissa förfaranden (SOU 1963:52, prop. 1966:85, SkU 55). För att komma till rätta med skatteflykt har man på senare tid gjort ingrepp i även rent civilrättslig

lagstiftning. Exempel härpå är låneförbudet (1973) i aktiebolagslagen och höjningen av lägsta tillåtna aktiekapital i sin tur följd av särskilda skatteregler i lagen (1974:990) om den skattemässiga behandlingen med anledning av övergång från aktiebolag till annan företagsform, m. m. På företagsskatteberedningens förslag införde riksdagen år 1975 (SOU 1975:54, prop. 1975/76:79, SkU 28) skärpta skatteregler för fåmansföretag.

Skatteutskottet har vid ett flertal tillfällen behandlat motioner om skatteundandragande och skatteflykt och därvid alltid mycket starkt understrukt angelägenheten av att statsmakterna med kraft ingriper mot skatteundandragande i olika former. I ett den 27 september förra året dagtecknat betänkande (SkU 1978/79:2) behandlade utskottet en motion om åtgärder mot internationell skatteflykt. Utskottet lämnade därvid en redogörelse för olika åtgärder som under senare år vidtagits inom skattelagstiftningen, skatteadministrationen och taxeringsprocessen för att förhindra eller försvåra skatteundandragande. Utskottet anförde i sitt yttrande bl. a.:

Det torde inte kunna bestridas att skatteundandragande i olika former utgör ett allvarligt samhällsproblem. De belopp som härigenom undandras det allmänna är mycket betydande sett både i absoluta tal och i relation till de samlade skatteintäkterna. Riksdagen har vid behandling av frågor om skattefusk och skatteflykt alltid understrukt angelägenheten av kraftfulla samhällsinsatser för att komma till rätta med olika former av skatteundandragande. Det är därför positivt att kunna konstatera att ett flertal åtgärder i form av skärpt lagstiftning och kontroll under senare år genomförts för att förhindra eller försvåra skatteflykt. I sammanhanget vill utskottet erinra om den effektivisering och rationalisering av taxeringsorganisationen som enligt riksdagsbeslut 1975, 1977 och 1978 skall genomföras fr. o. m. 1979 och som bl. a. syftar till att intensifiera gransknings- och kontrollinsatserna vid taxering och att koncentrera dessa till rörelseidkare och andra mer svårkontrollerade skattskyldiga. Genom den bevissäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen som antogs av riksdagen år 1975 har det allmänna fått ett värdefullt processuellt hjälpmedel. Denna lag är avsedd att inom kort kompletteras med en särskild betalningssäkringslag som kommer att avsevärt förstärka det allmännas ställning som borgenär i fråga om skatter, tullar och avgifter. Vidare har genom den år 1971 antagna skattebrottslagen genomförts bl. a. mycket betydande skärpningar av straffen för falskdeklaration och grov oaksam deklaration. Nämnas bör också att ett inom budgetdepartementet upprättat förslag till en generell lagstiftning mot skatteflykt f. n. är föremål för regeringens prövning.

Vad särskilt angår frågan om internationell skatteflykt kan nämnas att Europarådets parlamentariska församling i april i år beslutat rekommendera medlemsstaterna att sluta ett multilateralt avtal om skattesamarbete för att bekämpa skattebrott och skatteundandragande och att ta initiativ till åtgärder för att begränsa internationell skatteflykt. Rekommendationerna avser också att söka förmå medlemsstaterna att överge alltför rigorösa bestämmelser i fråga om banksekretess, detta bl. a. för att underlätta utredningar i mål avseende skatteundandragande. Vidare har Europarådets ministerkommitté i mars i år godkänt ett tilläggsprotokoll till den europeiska utlämningskonventionen av innebörd att brott mot bestämmelser i skatte-, valuta- och tullförfattningar skall jämföras med brott mot allmän lag. Avsikten är att

personer som bryter mot bestämmelser i sådana författningar skall kunna utlämnas på samma sätt som gäller vid brott mot allmän lag.

Inom riksskatteverket (RSV) är sedan 1976 en särskild utlandsgrupp vid verkets kontrollavdelning i färd med att kartlägga och kontrollera samt systematisera och dokumentera utlandstransaktioner vilka syftar till att bereda de skattskyldiga icke avsedda skatteförmåner. Gruppens arbete har resulterat i en omfattande dokumentation som i slutet av 1977 utsänts till länsstyrelsernas revisionsenheter. Målsättningen är att med utgångspunkt i redovisade rättsfall visa skattemyndigheterna på vilka kriterier processen i mål avseende skattestransaktioner med utlandet bör föras och underlätta myndigheternas möjligheter att i sådana mål få fram erforderlig bevisning. Utskottet vill slutligen erinra om att brottsförebyggande rådet (BRÅ) i december 1977 erhållit regeringens uppdrag att göra en översyn av den organiserade och ekonomiska brottsligheten.

När skatteutskottet i slutet av november 1978 behandlade motioner med yrkanden om bl. a. införande av en lag mot skatteflykt hänvisade utskottet till att en betydande majoritet av de remissinstanser vilka uttalat sig med anledning av de förslag som utarbetats inom företagsskatteberedningen och inom budgetdepartementet ställt sig positiva till en generalklausul mot skatteflykt. Utskottet framhöll vidare bl. a. följande:

Skattereglerna har utformats i syfte att ge en, så långt det är möjligt, rättvis och likformig fördelning av den samlade skattebördan. I den mån en skattskyldig genom olika åtgärder undandrar sig sin andel av skatten innebär det automatiskt en ökad belastning för andra. Utskottet finner det av hänsyn inte minst till de lojala skattebetalarna angeläget att samhället med kraft ingriper mot sådana åtgärder.

Enligt utskottets mening kan en generalklausul mot skatteflykt, så utformad att den tillgodoser rättssäkerhet och rimliga effektivitetskrav, utgöra ett värdefullt komplement till specialregler mot skatteflykt.

Utformningen av en generalklausul mot skatteflykt kräver med nödvändighet ingående överväganden. Remisstiden för det inom departementet utarbetade förslaget till skatteflyktsklausul utgick den 1 november i år, och regeringen har enligt uppgift av budgetministern för avsikt att fullfölja beredningsarbetet sedan samtliga myndigheter och organisationer redovisat sina synpunkter. Enligt vad utskottet erfarit kommer regeringen att ta ställning till frågan i vår. Med hänsyn härtill finns enligt utskottets mening inte anledning att nu vare sig pröva frågan om generalklausulens närmare utformning eller att i särskilda skrivelser begära skyndsamt förslag till lagstiftning mot skatteflykt.

Slutligen kan erinras om att frågan om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten, bl. a. skattebrott, behandlats av justitieutskottet i dess betänkande 1978/79:28.

Utskottet

I samband med att utskottet i höstas behandlade motioner med yrkanden om bl. a. lag mot skatteflykt uttalade utskottet den meningen att en generalklausul mot skatteflykt, så utformad att den tillgodoser rättssäkerhet

och rimliga effektivitetskrav, kunde utgöra ett värdefullt komplement till specialregler mot skatteflykt.

En betydande majoritet av de remissinstanser som uttalat sig med anledning av de förslag i ämnet som lämnats av en expertgrupp inom företagsskatteberedningen och av en arbetsgrupp inom budgetdepartementet har också ställt sig positiva till en generalklausul och invändningarna har i allmänhet bara gällt dess utformning.

När utskottet i höstas avstyrkte bifall till motioner av samma innebörd som motionerna 1165 och 1629 skedde det uteslutande med hänvisning till att utskottet från budgetdepartementet fått uppgift om att regeringen skulle komma att ta ställning till frågan nu i vår. Enligt uppgift från budgetdepartementet kommer ett förslag till generalklausul att lämnas till lagrådet under maj månad. Utskottet utgår från att ett förslag till generalklausul underställs riksdagens prövning redan i höst.

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna i den mån de inte kan anses besvarade med vad utskottet anfört.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår

1. motionen 1978/79:1165,
2. motionen 1978/79:1629 yrkandet 4.

Stockholm den 3 maj 1979

På skatteutskottets vägnar

ERIK WÄRNBERG

Närvarande: Erik Wärnberg (s), Alvar Andersson (c), Valter Kristenson (s), Stig Josefson (c), Tage Johansson (s), Nils Hörberg (fp), Rune Carlstein (s), Tage Sundkvist (c), Olle Westberg i Hofors (s), Hagar Normark (s), Curt Boström (s), Margit Odelspar (c), Bo Lundgren (m), Wilhelm Gustafsson (fp) och Kurt Söderström (m).

Reservation

av Erik Wärnberg, Valter Kristenson, Tage Johansson, Rune Carlstein, Olle Westberg i Hofors, Hagar Normark och Curt Boström (alla s), vilka anser

dels att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar med "En betydande" och slutar med "utskottet anfört" bort ha följande lydelse:

En expertgrupp inom företagsskatteberedningen utarbetade redan 1975 ett förslag om en allmän skatteflyktsklausul (SOU 1975:77) som bemöttes positivt av en betydande majoritet av de remissinstanser som yttrade sig över betänkandet. Trots detta förelades riksdagen inte något förslag i ämnet. I

stället utarbetades av en arbetsgrupp inom budgetdepartementet ett nytt förslag till lag mot skatteflykt som inte omfattar skentransaktioner och som även i övrigt är så utformat att det starkt kan ifrågasättas om det kan bli något verksamt instrument mot skatteflykt. Inte heller detta förslag har ansetts böra underställas riksdagens prövning. Med hänsyn till den positiva inställning till en allmän skatteflyktsklausul som riksdagen och utskottet tidigare gett uttryck åt finner utskottet det anmärkningsvärt att något förslag till lagstiftning i ämnet ännu inte underställts riksdagens prövning. Utskottet tillstyrker således bifall till yrkandet 4 i motionen 1629, vilket innebär att riksdagen skyndsamt bör föreläggas förslag till generalklausul av det innehåll som föreslagits av den tidigare nämnda expertgruppen inom företagsskatteberedningen. Genom utskottets beslut är även motionen 1165 tillgodosedd.

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionen 1978/79:1629 yrkandet 4 och med anledning av motionen 1978/79:1165 hos regeringen begär att riksdagen skyndsamt föreläggs förslag till generalklausul mot skatteflykt av det innehåll som anges i betänkandet (SOU 1975:77) Allmän skatteflyktsklausul.

