

Skatteutskottets betänkande

1983/84:38

om beskattningen av ideella föreningar

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet ett antal motioner med yrkanden om olika lättnader i beskattningen av de ideella föreningarna, bl. a. i fråga om inkomster i samband med insamling av returpapper.

Utskottet förordar att riksdagen med anledning av motionerna begär en översyn av reglerna.

Motionerna

1983/84:435 av Stig Josefson m. fl. (c)

I motionen yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär en översyn av gällande bestämmelser beträffande deklarationsskyldighet för ideella föreningar syftande till en inskränkning i denna skyldighet,

2. att riksdagen hos regeringen begär en översyn av gällande skatteregler för ideella föreningar syftande till en utvidgning av det skattebefriade området.

1983/84:591 av Bo Arvidson (m) och Per Stenmarck (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändrade regler vad gäller skattskyldighet för ideella föreningars insamlingsverksamhet.

1983/84:595 av Birgitta Johansson (s) och Lars Hjertén (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i skattelagstiftningen så att ideella föreningars verksamhet kan fortsätta.

1983/84:753 av Hugo Hegeland (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i förordningen om mervärdeskatt så att ideell förenings butiksmässiga försäljning av begagnade varor som skänkts till föreningen ej skall anses som yrkesmässigt bedriven.

1983/84:793 av Mona Saint Cyr (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn av de byråkratiska regler som kringgärdar och försvårar ideella organisationers möjlighet att i större utsträckning kunna självfinansiera sin verksamhet.

1983/84:952 av Knut Wachtmeister m. fl. (m)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar befria ideella organisationer från skatt på inkomster från sådan insamlingsverksamhet som anges i motionen.

1983/84:1455 av Lars Ernestam (fp) och Kenth Skårvik (fp)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag som medger att försäljning genom ideella organisationer till förmån för u-landsbistånd av enbart skänkta varor undantas från mervärdeskatteredovisning.

1983/84:1473 av Lars-Åke Larsson m. fl. (s)

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om beskattning av ideella föreningar.

1983/84:1490 av Anders Svärd (c) och Ann-Cathrine Haglund (m)

I motionen yrkas att riksdagen begär att regeringen genom riksskatteverket medverkar till sådana klarlägganden beträffande skattefrihet för vissa inkomster till idrottsföreningar som är nödvändiga för att medlemmars motivation för frivilliga arbetsinsatser inom idrottsrörelsen inte skall minska.

1983/84:2152 av Hans Göran Franck m. fl. (s)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att införa en lag om befrielse från arvsskatt för Amnesty Internationals svenska sektion och för svenska Amnestyfonden.

1983/84:2159 av Anders Högmark (m) och Birgitta Källman (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändringar av 54 § kommunalskattelagen (1928:370) i vad avser skattskyldighet för ideell förenings insamling av returpapper i enlighet med vad som i motionen anförts.

Gällande bestämmelser m. m.

Beskattningsprinciperna för ideella föreningar

De regler för beskattning av allmännyttiga ideella föreningar som gäller fr. o. m. 1979 års taxering innebär i korthet att föreningar med huvudsakligt syfte att främja religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, idrottsliga eller andra därmed jämförliga ändamål eller att främja andra kulturella ändamål befrias från beskattning för all inkomst utom vissa rörelse- och fastighetsinkomster. Rörelse- och fastighetsinkomster är också befriade från beskattning om inkomsten till huvudsaklig del härrör från verksamhet som har ett naturligt samband med föreningens allmännyttiga ändamål. Från beskattning har också undantagits inkomst av verksamhet som traditionellt brukar utnyttjas som finansieringskälla för ideellt arbete. För att undvika beskattning av småbelopp är de allmännyttiga föreningarna – i motsats till andra föreningar – berättigade till ett grundavdrag på 2 000 kr. från skattepliktig inkomst av rörelse eller fastighet.

I samband med att de aktuella reglerna infördes år 1977 framhöll utskottet (SkU 1976/77:45) att skattelättnaderna för rörelse- och fastighetsinkomster avsåg dels inkomster i form av entréavgifter, hyror för upplåtelse av lokaler för allmännyttigt ändamål och andra intäker av verksamhet som utgör ett direkt led i det ideella arbetet, dels inkomster genom anordnande av bingo, fester, insamlingskampanjer m. m. I sammanhanget uttalade utskottet sig om den mer eller mindre kontinuerliga tivoliverksamhet som Barnens Dags Förening i Stockholm bedrev i viss anslutning till sin ideella verksamhet. Enligt utskottets bedömning omfattades även tivoliverksamhet i sådana fall av skattebefrielsen. – Med hänsyn till lagstiftningens genomgripande karaktär och förutsedda svårigheter av praktisk natur framhöll utskottet vikten av att regeringen noga följde tillämpningen av reglerna och föreslog de ändringar som kunde bli erforderliga.

Utskottet behandlade år 1982 (SkU 1981/82:71) i anslutning till vissa mervärdesskattefrågor även motionsyrkanden rörande gränsdragningen mellan skattepliktiga och icke skattepliktiga inkomster av insamlingar av returpapper m. m. Utskottet anförde bl. a. följande:

Utskottet vill först understryka att bedömningen av frågan om en idrottsförenings inkomster av insamling av returpapper skall anses vara rörelseinkomster eller ej i första hand måste ske med utgångspunkt i verksamhetens omfattning. Sådana förhållanden som att föreningen använder inkomsterna för vällovligt ändamål eller att insamling av returpapper är samhällsnyttig får man därvid bortse från. RSV har i sin information framhållit att en insamlingskampanj avseende returpapper betraktas som en sådan verksamhet som traditionellt använts för att finansiera ideella föreningar och därför av hävd inte beskattas. Om däremot en förening förbinder sig att samla in returpapper under en längre sammanhängande period mot ersättning kan verksamheten inte betraktas som en kampanj. Sådana inkomster torde därför bli skattepliktiga i sin helhet. Passerar verksamheten gränsen för redovisningsskyldighet till mervärdesskatt – 10 000 kronors omsättning per år – inträder också skyldighet att erlagga sådan skatt.

Enligt utskottets mening borde föreningarna inte ha några större svårigheter att med ledning av RSV:s information tolka skattebestämmelserna. Huvudsyftet med motionen synes emellertid inte vara att få skattereglerna klarlagda utan att utverka skattefrihet för all returpappersinsamling i ideella föreningars regi. Även om utskottet har förståelse för önskemålet att stödja ideell verksamhet, finner utskottet det dock mindre lämpligt att låta sådant stöd få formen av avsteg från eljest vedertagna beskattningsprinciper. Det bör ju också erinras om att den statliga inkomstskatten på ideella föreningars beskattningsbara inkomst endast är 15 % och att den kommunala skatten är avdragsgill vid den statliga taxeringen samt att föreningarna åtnjuter ett flertal skatteförmåner som inte kommer vanliga rörelsedrivande verksamheter till del. Med hänsyn till de här redovisade omständigheterna är utskottet inte berett att förorda någon översyn av de ideella föreningarnas skatteförhållanden i syfte att avveckla beskattningen av föreningarnas insamlingsverksamhet. Enligt vad utskottet erfarit kommer emellertid RSV att i samband med en intern granskning av skattereglerna på detta område ta upp vissa frågor till närmare prövning. Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motion 332.

Ett närbesläktat problem med mera omedelbar anknytning till mervärdeskatten gäller Emmaus försäljning av gåvor, s. k. loppmarknadsartiklar. - - -

Frågan om Emmaus skyldighet att betala mervärdeskatt är så till vida besläktad med problemet med idrottsföreningarnas returpappersinsamling att motionärerna i båda fallen främst åberopar de behjärtansvärda syftena med verksamheterna men bortser från att en skattebefrielse kan leda till konkurrenssnedvridningar och andra svåröverblickbara konsekvenser. Yrkandet att man skulle göra ett särskilt undantag för Emmaus i lagstiftningen strider enligt utskottets mening mot vedertagna principer för skattelagstiftningen. Vill man tillgodose motionärernas önskemål bör det ske på det sätt som förordas i motion 1202, nämligen att man tar in en bestämmelse om att ideella föreningars försäljning av gåvor inte skall anses vara yrkesmässig. Utskottet, som är medvetet om att frågan inrymmer åtskilliga gränsdragningsproblem och kan påverka konkurrensförhållandena, förutsätter att mervärdeskatteutredningen uppmärksammar frågan.

Även förra året avstyrkte utskottet liknande motionsyrkanden (SkU 1982/83:34). Utskottet anförde bl. a. följande:

Av riksskatteverkets information om de aktuella reglerna framgår att anordnande av bingo och andra lotterier, fester, danstillställningar, basarer, loppmarknader, försäljnings- och insamlingskampanjer, servering eller försäljning i anslutning till den ideella verksamheten samt vissa reklamintäkter och liknande normalt undantas från beskattning. Som utskottet konstaterade vid sin behandling av motsvarande frågor förra året kan däremot en verksamhet som pågår mot ersättning under en längre sammanhängande period inte betraktas som en kampanj e. d., och inkomsten kan då beskattas i sin helhet. Enligt utskottets mening torde riksskatteverkets information i allmänhet ge god vägledning för föreningarna, och utskottet är inte berett att frånträda uppfattningen att föreningar som driver en vanlig inkomstgivande näring i stort sett skall beskattas härför enligt vedertagna principer. Utskottet vill emellertid inte förneka att reglerna i vissa fall är svåra att bedöma och att de kan leda till problem både för föreningarna och för de tillämpande myndigheterna. Hithörande frågor uppmärksammas f. n. inom riksskatteverket och mervärdeskatteutredningen. En mer allmän översyn av reglerna bör enligt utskottets uppfattning anstå till dess att stiftelseutredningens (Ju 1975:01) arbete har redovisats och förutsättningar föreligger för en gemensam bedömning av de ideella organisationernas beskattning.

Isvar på två enkla frågor den 12 januari 1984 anförde finansministern bl. a. följande:

Dagens lagstiftning innebär att de ideella föreningarna har en långt gående skattefrihet för sådana inkomster som av hävd används för att finansiera deras ideella verksamhet. Pappersinsamlingar – oftast i form av kampanjer – har i decennier varit en vanlig inkomstkälla för främst idrottsföreningarna. Som jag har sagt i tidigare interpellationssvar har insamlingsverksamheten emellertid fått en delvis ändrad karaktär till följd av 1975 års beslut om kommunalt renhållningsmonopol. Verksamheten har ofta fått större omfattning och blivit permanent. Detta har lett till osäkerhet om hur den skall bedömas i skattehänseende.

Enlig min mening bör de ideella organisationerna åtnjuta skattefrihet för dessa traditionella aktiviteter även om verksamheten bedrivs i något andra former än tidigare. I likhet med frågeställarna anser jag således att det är

rimligt att föreningarna befrias från beskattning av normal insamling av returpapper och liknande, i synnerhet när det sker inom ramen för det kommunala renhållningsmonopolet. En gränsdragning måste emellertid finnas. Jag är nämligen inte beredd att medverka till en lagstiftning som innebär att all verksamhet som bedrivs av ideella föreningar – exempelvis rent kommersiell verksamhet med anställd personal – blir skattefri endast på den grunden att vinsten används i den ideella verksamheten.

Den lagstiftning vi här talar om är relativt ny och prejudikat från de högre instanserna saknas ännu i många fall. Domar kommer emellertid fortlöpande. Jag avser därför inte att nu lägga fram något förslag i saken men återkommer – om det visar sig nödvändigt – i frågan.

Av debatten framgick att man inom finansdepartementet haft en viss aktivitet i gång för att förmå ett antal representativa idrottsföreningar att lämna in en ansökan om förhandsbesked till riksskatteverkets rättsnämnd. Enligt vad finansministern inhämtat skulle sådana ansökningar också lämnas in. Enligt hans uppfattning var detta det snabbaste och enklaste sättet att klargöra läget. Vidare uppgav finansministern att riksskatteverket tillsatt en arbetsgrupp som skall omarbeta broschyren om ideella föreningars beskattning och då ta hänsyn till den generösa bedömning som kommit till uttryck i regeringsrättens avgörande angående vissa föreningar som driver en festplats.

Deklarations- och uppgiftsskyldigheten, grundavdraget

En allmännyttig ideell förening, som har skattepliktig inkomst av fastighet eller rörelse, är berättigad till grundavdrag med 2 000 kr. Deklarationsskyldighet inträder endast om föreningen har haft skattepliktiga bruttointäkter på minst 100 kr. eller en skattepliktig förmögenhet på 15 000 kr. (22 § 1 mom. taxeringslagen 1956:623 – TL). Föreningen är å andra sidan skyldig att lämna en särskild uppgift om sina icke skattepliktiga inkomster och om de skäl som kan åberopas för skattefrihet (33 § TL). Skattechefen får efter ansökan befria föreningen från uppgiftsskyldigheten under viss tid, i allmänhet fem år.

Vid sin prövning av dessa frågor förra året anförde utskottet (SkU 1982/83:34) följande:

Med anledning av vad som anförs i motionen vill utskottet framhålla att deklarationsskyldigheten för fysiska personer utformats strikt efter de regler som gäller för deras beskattning. En fysisk person betalar i princip inte någon skatt om inkomsten inte överstiger 6 000 kr., och någon deklaration behöver inte heller lämnas i sådana fall. Juridiska personer däremot skall i allmänhet beskattas redan om inkomsten uppgår till 100 kr. De ideella föreningarna är visserligen i allmänhet berättigade till grundavdrag med 2 000 kr. men endast under förutsättning att de har en allmännyttig karaktär. För att kunna bedöma denna fråga måste beskattningsmyndigheterna ha tillgång till vissa uppgifter från föreningarna, och detta är bakgrunden till de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som återfinns i 33 § taxeringslagen. En förening som har allmännyttig karaktär och som har lämnat den föreskrivna uppgiften kan normalt påräkna befrielse från att lämna förnyade uppgifter under en tid av fem år.

Utskottet är inte berett att nu förorda en höjning av grundavdraget eller en ändring av reglerna om deklarations- och uppgiftsskyldigheten men har inte något att erinra mot att frågorna prövas på nytt vid en kommande översyn av reglerna.

Mervärdeskatten

Beträffande mervärdeskatten gäller att verksamhet som enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen är att hänföra till rörelse anses yrkesmässigt bedriven. Något särskilt undantag gäller inte för ideella föreningar. Redovisningsskyldighet föreligger så snart omsättningen överstiger 10 000 kr.

En fråga om mervärdeskatt i samband med returpappersinsamling har prövats i ett förhandsbesked. En idrottsförening hade åtagit sig gentemot ett bolag som bedrev återvinning av returpapper att mot en på visst sätt bestämd ersättning samla in returpapper från hushåll och leverera detta i behållare på angiven plats. Det förklarades att verksamheten fick anses utgöra sådan transport i samband med renhållning som var undantagen från skatteplikt och att föreningen var skattskyldig för verksamheten (s. k. teknisk skattskyldighet). Detta innebär att föreningen inte skulle behöva redovisa någon utgående skatt för verksamheten men att den ändå hade rätt till avdrag för ingående skatt.

I betänkandet SkU 1981/82:71 anförde utskottet i fråga om ideella organisationers försäljning av gåvor att en skattebefrielse kunde leda till konkurrenssnedvridningar och andra svåröverblickbara konsekvenser. Utskottet förutsatte dock att mervärdeskatteutredningen skulle uppmärksamma frågan. Påföljande år behandlade utskottet i betänkandet SkU 1982/83:43 olika motionsyrkanden rörande mervärdeskatten för de ideella föreningarna. Utskottet vidhöll sin uppfattning i dessa frågor och utgick samtidigt från att mervärdeskatteutredningen (Fi 1971:05) så snart som möjligt skulle ta upp frågan om mervärdeskatten vid ideella organisationers försäljning av gåvor.

Arvsbeskattningen av ideella föreningar

De s. k. allmännyttiga ideella föreningarna är befriade från gåvoskatt men är i regel skyldiga att erlägga arvsskatt. Från såväl arvsskatt som gåvoskatt befrias endast vissa kvalificerat allmännyttiga stiftelser och organisationer av speciell karaktär (3 § lagen 1941:416 om arvsskatt och gåvoskatt). Arvsskatten för de allmännyttiga föreningarna beräknas enligt gynnsammare regler än för andra juridiska personer (skatteklass III) och skatten är maximerad till 30 %. Till den kategori som är befriad från gåvoskatt men inte från arvsskatt hör bl. a. kommunerna samt stiftelser och sammanslutningar med huvudsakligt syfte att främja religiösa, välgörande, sociala, idrottsliga eller därmed jämförliga kulturella eller allmännyttiga ändamål.

Svenska kyrkans centrala organ är befriade från såväl arvsskatt som gåvoskatt. Denna skattefrihet utsträcktes år 1980 till att omfatta samtliga trossamfund som avses i 4 § religionsfrihetslagen (1951:680) – prop. 1979/80:77, SkU 1979/80:23. I samband därmed anförde departementschefen att man borde avvakta resultatet av stiftelseutredningens arbete och erfarenheterna av de nya reglerna för inkomst- och förmögenhetsbeskattningen av ideella föreningar innan man överväger att utvidga arvsskattefriheten till andra ändamål än de religiösa. Utskottet delade regeringens uppfattning i denna fråga.

Frågan om befrielse från arvsskatt för Amnesty Internationals svenska sektion och Svenska Amnestyfonden behandlades av utskottet förra året (SkU 1982/83:34). Utskottet ville inte bestrida att dessa organisationer drev en från allmän synpunkt så önskvärd verksamhet att en befrielse även från arvsskatten kunde anses motiverad. Utskottet anförde att det i själva verket rådde bred enighet om att detta gäller i fråga om flertalet av de organisationer som är befriade från gåvoskatt. Enligt utskottets uppfattning rymde frågan emellertid gränsdragningsproblem av tämligen komplicerad natur. Det slutliga ställningstagandet borde – som utskottet anført vid sin tidigare behandling av likartade frågor – anstå i avvaktan på resultatet av stiftelseutredningens arbete, som väntades föreligga omkring årsskiftet 1982/83 och på erfarenheterna av inkomstskattereglerna för de ideella föreningarna. Utskottet fann inte tillräckliga skäl att förordna särskilda lösningar för Amnesty.

Utredningarna

Stiftelseutredningens arbete har enligt ett regeringsbeslut förra året upphört med utgången av september månad 1983, utan att utredningsresultatet slutredovisats.

Mervärdeskatteutredningen har ännu inte tagit upp mervärdeskattefrågorna rörande de ideella föreningarna.

Utskottet

De motioner som utskottet behandlar i detta betänkande rör olika skattefrågor för de ideella föreningarna. Motionärerna tar framför allt upp de skatteproblem som på sina håll uppstått i samband med insamling av returpapper. Även andra frågor rörande gränsdragningen mellan skattepliktig och icke skattepliktig verksamhet behandlas, liksom också deklarationsfrågor m. m. och frågor om mervärdeskatten och arvsskatten.

Som framgår av den tidigare lämnade redogörelsen beskattas de allmännyttiga ideella föreningarna endast för vissa rörelse- eller fastighetsinkomster. Även sådana inkomster går fria från skatt om de huvudsakligen har naturlig anknytning till föreningens ideella verksamhet eller utgör en traditionell finansieringskälla för ideellt arbete. Inkomster av kommersiellt

bedriven verksamhet skall i princip beskattas i vanlig ordning. De allmännyttiga föreningarna är dock – i motsats till andra föreningar – i så fall berättigade till ett grundavdrag på 2 000 kr.

I fråga om mervärdeskatten gäller inga särskilda regler för de ideella föreningarna. Verksamhet som enligt allmänna bestämmelser är att hänföra till rörelse föranleder skyldighet att redovisa mervärdeskatt när omsättning- en överstiger 10 000 kr. om året. Särskilda regler medger dock undantag för transport av returpapper m. m. Vidare gäller att de ideella föreningarna är befriade från att erlägga gåvoskatt men att de i allmänhet skall erlägga arvsskatt.

Bakgrunden till flertalet av de aktuella motionerna är att det i praktiken visat sig svårt att dra klara gränser mellan skattepliktiga och icke skattepliktiga inkomster. Detta har bl. a. visat sig i att skattemyndigheterna tycks bedöma dessa frågor på olika sätt i olika län. Utskottet har vid sin återkommande prövning av dessa frågor hävdat att föreningar som driver en vanlig näringsverksamhet också bör beskattas härför enligt vanliga principer. Till vanlig näringsverksamhet hör emellertid knappast insamling av returpapper eller annan verksamhet som grundar sig på ideella insatser av medlemmarna. Utskottet instämmer i finansministerns bedömning i samband med en riksdagsdebatt nyligen att sådana aktiviteter inte – på sätt som skett i flera fall – bör beskattas, även om verksamheten på grund av ändrade förhållanden bedrivs i andra och mer organiserade former än tidigare. Härtill kommer att mervärdeskatten är förenad med särskilda problem som i vissa situationer kan medföra svåra påfrestningar för föreningarna.

Som finansministern framhållit torde vissa förbättringar kunna åstadkommas genom att riksskatteverket omarbetar sin broschyr och genom klargörande avgöranden i högsta instans. Enligt utskottets uppfattning är det emellertid inte troligt att man den vägen helt kan komma till rätta med problemen. Att utskottet tidigare avstyrkt motioner i dessa frågor har delvis berott på uppfattningen att en översyn av inkomstbeskattningen och arvsbeskattningen borde anstå i avvaktan på resultatet av stiftelseutredningens arbete. Utskottet har också utgått från att mervärdeskatteutredningen skulle ta upp mervärdeskattefrågorna till en snar prövning. Stiftelseutredningens arbete har dock numera lagts ned, och de nu aktuella mervärdeskattefrågorna har enligt vad utskottet erfarit ännu inte tagits upp av mervärdeskatteutredningen. Enligt utskottets uppfattning bör därför föreningarnas skattefrågor nu ses över separat. Översynen bör enligt utskottets uppfattning omfatta samtliga skattefrågor för de ideella föreningarna och således – förutom inkomstskatten – även mervärdeskattefrågorna och arvsskatten.

Utskottet förordar således att riksdagen med anledning av de aktuella motionerna hos regeringen begär en översyn av beskattningsreglerna för de ideella föreningarna. Med det anförda anser utskottet sig ha besvarat motionerna.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av motionerna 1983/84:435, 1983/84:591, 1983/84:595, 1983/84:753, 1983/84:793, 1983/84:952, 1983/84:1455, 1983/84:1473, 1983/84:1490, 1983/84:2152 och 1983/84:2159 hos regeringen begär en översyn av beskattningsreglerna för de ideella föreningarna.

Stockholm den 12 april 1984

På skatteutskottets vägnar

RUNE CARLSTEIN

Närvarande: Rune Carlstein (s), Stig Josefson (c), förste vice talmannen Ingegerd Troedsson (m), Olle Westberg (s), Hagar Normark (s), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Bo Forslund (s), Egon Jacobsson (s), Karl Björzén (m), Kjell Johansson (fp), Anita Johansson (s), Anna Lindh (s), Ewy Möller (m) och Erkki Tammenoksa (s).

