

Nr 21

Skatteutskottets betänkande i anledning av motioner om åtgärder mot skatteflykt.**Motionerna**

I detta betänkande behandlas motionerna

1973:134 av herr Pettersson i Lund m. fl. (s) vari hemställs
att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär utredning och förslag om ökade
åtgärder mot internationell skatteflykt;

1973:135 av herr Rosqvist m. fl. (s) vari hemställs
att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär

1. att strängare regler för bildande av fåmansbolag införs och att
tillsynen av desamma i vad gäller taxeringsgranskning skärps,

2. att åtgärder vidtas, syftande till att avsevärt begränsa avdragsrätt
för underskott i rörelse vid taxering av inkomst ej förvärvad i rörelsen,
och

3. att vidgade regler ges för möjligheter till sköntaxering varvid
begreppen levnadsstandard och minimiinkomst ges ett ur samhällets
synpunkt relevant innehåll;

1973:262 av herr Wikner m. fl. (s) vari hemställs

att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär att företagsskatteberedningen (Fi
1970:77) får tilläggsdirektiv om att utforma förslag om att förbjuda
bolagsbildning vars huvuduppgift är att emottaga bolagsägars tjänste-
inkomster;

1973:568 av fru Eriksson i Stockholm m. fl. (s) vari hemställs

att riksdagen hemställer att Kungl. Maj:t utan avvaktan på sittande
utredning framlägger förslag om sådana ändringar, dels beträffande
företagsbeskattningen att i motionen påtalade missförhållanden i form av
skatteflykt genom fåmansbolag m. m. undanröjs, dels beträffande avdrag
för förluster att avdrag härför fr. o. m. innevarande års taxering får göras
endast i den inkomstkälla där de uppstått;

1973:1022 av herrar Helén (fp) och Fälldin (c) vari hemställs bl. a.

att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om tilläggsdirektiv till
pågående skatteutredningar av innebörd att man vid konstruktionen av
nya skattesystem särskilt beaktar problemen med skattefusk och skatte-
flykt;

1973:1025 av herr Hermansson m. fl. (vpk) vari hemställs
att riksdagen

1. hos Kungl. Maj:t begär tillsättandet av en snabbutredning med
uppdrag att föreslå åtgärder mot skatteflykt och skattefusk,

2. hos Kungl. Maj:t begär att förslag om skärpta regler för bildande av fåmansbolag framläggs i samband med de aviserade förslagen om ändringar i aktiebolagslagstiftningen, samt

3. beslutar sådana ändringar i kommunalskattelagen, att avdragsrätten för underskott i rörelse vid taxering av inkomst ej förvärvat i rörelse slopas;

1973:1031 av herr Hörberg m. fl. (fp) vari hemställs

att riksdagen

A. som sin mening uttalar att snabba och verkningfulla åtgärder sätts in i kampen mot skattefusk och skatteflykt,

B. hos Kungl. Maj:t begär

1. att de i denna motion framförda synpunkterna och förslagen beaktas av de utredningar som arbetar inom beskattningsområdet,

2. att ökade medel ställs till förfogande, i stort sett motsvarande det antal tjänster som begärs av länsstyrelserna för en effektivare skattekontroll i enlighet med vad som anförs i motionen.

Övriga yrkanden i motionen 1973:1022 behandlar utskottet i annat sammanhang.

Frågornas tidigare behandling

Frågan om åtgärder mot skattefusk och kringgående av skattelag har fortlöpande uppmärksamats genom förstärkningar av skatteadministrationen genom ändringar i skattelagstiftningen.

Beträffande *skatteadministrationen* och *taxeringskontrollen* kan erinras om att den nya taxeringsförordning, som antogs av 1956 års riksdag, innehöll betydande förändringar för att få till stånd en effektivare taxering. Bl. a. utvidgades uppgiftsskyldigheten, och beslut fattades om betydande personalförstärkningar. Taxeringen i första instans förbättrades bl. a. genom särskilda taxeringsnämnder med heltidsanställda tjänstemän för rörelseidkare och vissa andra skattskyldiga. Vidare byggdes riksskattenämndens kansli ut med en byrå för taxeringskontroll för att ytterligare utvidga kontrollverksamheten.

Vid 1961 års riksdag skärptes straffen för falskdeklaration och vårdslös deklaration. Vidare antogs en lag om handräckning vid taxeringsrevision. På grundval av taxeringskontrollutredningens förslag genomfördes dessutom ytterligare förstärkningar av taxeringsorganisationen. Bl. a. sammanfördes taxeringsassistenterna till större arbetsgrupper på länsstyrelserna och vissa orter inom respektive län utanför residensstaden. Vidare beslöts betydande personalförstärkningar för taxeringssektionernas revisionsdetaljer och prövningsnämndernas kanslier. År 1966 infördes särskilda bokföringsregler för taxeringsändamål för vissa yrkeskategorier, bl. a. tandläkare, kreaturshandlare och pälsdjursuppfödare.

Vid 1969 års riksdag beslöts en väsentlig förstärkning av skatteadministrationen genom att fr. o. m. 1971 inrätta riksskatteverket som en central myndighet för beskattnings-, uppbörds- och folkbokförings-

väsendet. Även vid 1971 års riksdag genomfördes förbättringar av skatteadministrationen genom att frikoppla länsstyrelserna från provningsnämndernas dömande verksamhet genom särskilda länsskatterätter. Vidare effektiviserades den dömande verksamheten genom en förstärkt kammarrättsorganisation, fördelad på tre regioner, och en omorganisation av regeringsrätten.

Sistnämnda år antogs vidare en ny skattebrottslag i syfte att få en enklare och smidigare handläggning av lindriga skatteförseelser och koncentrera resurserna på de allvarliga brotten. Skattebrottslagen innebär kraftiga straffskärpningar i fråga om falskdeklaration och grovt oaktat deklarerat. För annan vårdslöshet och för underlåtenhet att deklarerat infördes skattetillägg och förseningsavgift. Även vid 1972 års riksdag genomfördes vissa åtgärder i syfte att förenkla taxeringsarbetet och förbättra kontrollen. Bl. a. skall fysiska personer m. fl. som äger aktier i fåmansbolag kunna taxeras av samma taxeringsnämnd som bolaget och taxeringsassistent skall kunna förordnas i sådan nämnd. Vidare beslutades ändringar i taxeringsförordningen för att få effektivare taxeringsrevision i vissa fall och öka möjligheterna att ingripa mot aktiebolag som inte fullgör sin deklarationsskyldighet. I den proposition som låg till grund för beslutet (prop. 1972:145) erinrade departementschefen samtidigt om en viktig fråga som utretts på senare tid, nämligen taxeringsorganisationen i första instans. En huvudtanke i detta utredningsarbete har varit att avlasta taxeringsnämnderna rutinarbetet och överföra detta på tjänstemän vid länsstyrelse eller lokal skattemyndighet, samtidigt som resurserna för kontroll av komplicerade deklarerat förstärks. Avsikten har varit att ge taxeringsnämnderna mera tid för taxeringarnas materiella innehåll och att öka möjligheterna att upptäcka skattefusk och skatteflykt. En försöksverksamhet i detta syfte kommer att påbörjas vid 1973 års taxering.

Beträffande personalförstärkningar på länsstyrelsernas skatteenheter under senare tid kan nämnas att antalet tjänster utökats med 45 år 1971, 41 år 1972 och 75 år 1973 (prop. 1973:1 bilaga 14 s. 13).

Riksskatteverket, som genom särskild medelstilldelning haft möjlighet att anställa tillfälliga revisionspersonal som ställts till länsstyrelsernas förfogande för särskilda kontrollaktioner, har för budgetåret 1973/74 anvisats 1,1 milj. kr. för detta ändamål, och dess anslag för utbildning av taxeringsfunktionärerna och information har uppräknats väsentligt, med 3,1 milj. kr. (prop. 1973:1 bil. 9 s. 78, SkU 1973:11). Därutöver har verket i en promemoria den 6 mars 1973 hos finansdepartementet hemställt om ökade resurser för skattekontroll och som ett första steg föreslagit en omedelbar förstärkning med ca 100 taxeringsassistenter. I prop. 1973:85 bil. 5, som kommer att behandlas av utskottet senare i vår, har Kungl. Maj:t biträtt förslaget. De utökade kostnaderna beräknas till ca 1,2 milj. kr. för budgetåret 1972/73 och ca 4,7 milj. kr. för budgetåret 1973/74. Ur verkets promemoria inhämtas följande.

I samverkan mellan riksskattenämnden/riksskatteverket och länsstyrelserna har på senare år gjorts ett flertal landsomfattande skattekontroll-

aktioner. Kontrollen har avsett antingen vissa branscher eller yrken eller alla kategorier skattskyldiga. I det senare fallet har undersökts de betalningsvägar som står till buds genom banker etc. Nedanstående tabell hämtad ur riksskatteverkets årsbok för 1971 utvisar resultatet av dessa aktioner vid utgången av 1971.

Kontrollaktion för beskattningsår	Antal		Höjningar i milj. kr. av tax. till		
	utredn.	höjn.	statlig ink.skat	förm.- skatt	allmän varuskatt
Pälsdjursuppfödare 1957-1960	1 263	898	16,1		
Reklamföretag 1960-1962	2 997	1 331	20,3		
Arkitekter m. fl. 1959- 1963	8 356	3 274	47,1		
Kontrolluppg. via revision av banker 1966-1968	28 626	2 963	67,1	361,7	
Uppg. om bankuttag 1966/1967	5 387	502	7,5	38,3	
Elinstallations- branschen betr. moms. 1966-1967					115
Tax.kontroll betr. läkare 1968-1970	423	383	8,0		

Kontrollaktionen avseende läkarnas taxeringar har fortsatt. Ca 2 200 läkares inkomster har efter revision höjts med sammanlagt över 50 milj. kr. Ytterligare ca 3 300 läkare beräknas bli föremål för närmare kontroll i den takt resurserna medger.

I slutet av 1972 har startat en kontrollaktion inom schaktentreprenad-branschen, i huvudsak inriktad på momskontroll. Det egentliga revisionsarbetet beräknas inte kunna påbörjas förrän under hösten 1973. Redan nu har det framkommit fall där betydande skattefusk verkar att föreligga.

Sedan början av 1972 pågår en speciell kontrollaktion riktad mot transaktioner med vinst- och förlustbolag. Såvitt hittills gjorda utredningar visar har genom oegentliga transaktioner belopp mellan 500 och 1 000 milj. kr. undandragits från beskattning. Utredningarna är synnerligen komplicerade och tidskrävande.

I sammanhanget bör nämnas att brottskommissionen i sitt nyligen avlämnade betänkande angående åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen (Ds Ju 1973:5) framhållit att skattebrotten bör ägnas särskild uppmärksamhet när det gäller den s. k. intellektuella brottsligheten. Kommissionen anser, att skattebrott är allvarliga med hänsyn såväl till sin art och omfattning som till de belopp som undandras det allmänna, och att det av allmänpreventiva skäl är angeläget att öka upptäcktsrisken vid skattebrott och skapa förutsättningar för en snabb lagföring av begångna brott. Vid sidan av skattemyndigheternas kontroller krävs effektiva polisinsatser för utredning av skattebrott, vilket förutsätter tillgång på särskilt utbildad polispersonal.

Kommissionen anför att Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt enligt årets statsverksproposition (prop. 1973:1 bil. 4 p. B 6 s. 51) får ett utökat antal tjänster för dessa ändamål (sammanlagt 20 kriminalinspektörer för utredning av grövre förmögenhetsbrott) och att ytterligare förstärkning under den för kommissionen aktuella treårsperioden bör ske för utredning av skattebrott och andra kvalificerade förmögenhetsbrott.

Jämsides med de förstärkta åtgärderna mot skattefusk har *beskattningsreglerna* reformerats i åtskilliga hänseenden, bl. a. i syfte att minska möjligheterna att kringgå skattelagarna. År 1953 tillkallades en kommitté för att utreda bestämmelser mot skatteflykt och opåkallade skattelättnader. Kommittén skulle bl. a. pröva om det var lämpligt med en allmänt hållen regel mot skentransaktioner och skatteflyktsåtgärder.

Skatteflyktskommitténs förslag (SOU 1963:52) innebar att luckor i lagstiftningen borde täppas till allteftersom de uppdagades och att varje ny lagstiftning borde utformas med särskild hänsyn till möjligheterna att kringgå bestämmelserna. Kommittén anförde bl. a. att en allmän regel mot skatteflykt inte behövdes mot rena skentransaktioner, eftersom man i rättspraxis tillmätte rättshandlingens verkliga innebörd avgörande betydelse. En allmän bestämmelse, som riktade sig mot andra former av skatteflykt, måste för att bli effektiv vara mycket allmänt hållen och kunde inte preciseras närmare än att fråga skulle vara om försök att vinna "otillbörlig skattelättnad" eller dylikt. En så vagt formulerad bestämmelse, avsedd att tillämpas över hela området, var enligt kommitténs uppfattning inte försvarlig från rättssäkerhetssynpunkt. Kommitténs förslag riktade sig i stället mot särskilda former av skatteflykt och ledde sedermera till lagstiftning på olika punkter.

Bland uppmärksammade frågor på senare tid kan nämnas, att 1972 års riksdag antagit en lagstiftning mot handeln med s. k. vinstbolag, och att 1973 års riksdag antagit regler mot skatteflykt genom partrederier och liknande. De nya reglerna grundar sig på förslag av företagsskatteberedningen (Fi 1970:77). Till 1973 års riksdag väntas ytterligare förslag mot skatteflykt på vissa områden på grundval av delbetänkanden från företagsskatteberedningen och livförsäkringsskattekommittén (Fi 1971:07). Förutom de nu nämnda utredningarna kan i detta sammanhang nämnas 1972 års skatteutredning (Fi 1972:02), som – även om frågor om skatteflykt inte uttryckligen ingår i utredningsuppdraget – enligt sina direktiv skall göra en genomgripande översyn av beskattningen av fysiska personer.

Motionsyrkanden om en allmän begränsning av avdragsreglerna vid beskattningen från synpunkten att hindra skatteflykt prövades av skatteutskottet vid 1972 års riksdag (SkU 1972:50). Med hänsyn bl. a. till att 1972 års skatteutredning (Fi 1972:02) enligt vad utskottet inhämtat kommer att ta upp avdragssystemet till allsidig bedömning i sitt större sammanhang, fann utskottet att motionerna inte påkallade någon åtgärd från riksdagens sida. Med hänvisning härtill avstyrkte utskottet motionerna, och betänkandet godkändes av riksdagen.

En arbetsgrupp med tjänstemän inom finansdepartementet med

uppgift att direkt under departementschefen följa beskattningsreglernas tillämpning på fältet har tillsatts i november 1972. Arbetsgruppen skall bl. a. genom kontakter med fältorganisationen på ett tidigt stadium skaffa sig kännedom om olika kringgångstransaktioner och snabbt föreslå lämpliga motåtgärder. I vissa fall kan gruppens arbete leda till direkta lagstiftningsåtgärder. I andra fall kan, om förhållandena föranleder det, gruppens rapporter komma att överlämnas till offentlig utredning för närmare överväganden.

Med anledning av vad som anförs i motionerna om internationell skatteflykt kan här erinras om *1966 års lagstiftning* angående internationella skattefrågor. Lagstiftningen innebär bl. a. att den som avreser från Sverige fortfarande skall kunna anses bosatt i Sverige under en treårsperiod, om han inte visar att han saknar från beskattningssynpunkt väsentliga anknytningar till Sverige, vilket också beaktats i dubbelbeskattningsavtalet. Enligt beslut vid *1973 års riksdag* skall skatteflykt i utflyttningsfallen kunna motverkas också genom en särskild prövning av ärenden om tilldelning av emigrantvaluta (prop. 1972:147, SkU 1973:2). I detta sammanhang kan också nämnas *1972 års handräckningsavtal* mellan de nordiska länderna (prop. 1972:142), enligt vilket de olika länderna bl. a. skall bistå varandra i kontrollfrågor. Beskattningsproblemen beträffande multinationella företag har uppmärksamats bl. a. i riksdagssammanhang. Vid *1970 års riksdag* begärde bevillingsutskottet (BeU 1970:53) en utredning angående sådana företags beskattning. Som svar på en enkel fråga anförde chefen för finansdepartementet vid *1972 års riksdag* att erfarenheterna från de undersökningar av dessa skatteproblem, som pågick inom OECD:s skattekommitté och på gemensam nordisk bas, borde avvaktas innan en speciell svensk utredning tillsattes. Numera har en särskild arbetsgrupp tillsatts, bestående av tjänstemän inom statsdepartementen under ordförandeskap av statsrådet Carl Lidbom, för att allsidigt granska de multinationella företagen.

Utskottet

Utskottet vill inledningsvis instämma i syftet med ifrågavarande motioner, nämligen att åstadkomma mer effektiva åtgärder mot skatteflykt i olika former. Den skatteflykt som förekommer har antagit uppseendeväckande proportioner, och de landsomfattande kontrollaktioner, som vidtagits bl. a. mot vissa yrkesgrupper med uppenbara möjligheter till skatteundandragande åtgärder, har uppdagat skattebedrägerier av anmärkningsvärd omfattning. Därtill kommer att många personer med stora inkomster utnyttjat kryphål i skattelagstiftningen för att – i strid mot lagstiftningens syfte – undandra avsevärda belopp från beskattning. I den allmänna debatten har nu angivna förhållanden av naturliga skäl kommit i förgrunden. Det är emellertid välkänt att skattebrott förekommer bland alla kategorier skattskyldiga, och undanhållna belopp kan uppskattas till så betydande belopp att de i avsevärd mån påverkar samhällsekonomin.

Kraven på en likformig beskattning har under senare år växt sig allt starkare liksom anspråken på ökad solidaritet mellan de skattskyldiga. Dessa krav, som får ses mot bakgrund av det ökade skattetrycket, har också fått stöd i den allmänna debatten och har lett till en större förståelse för de avsevärda skärpningar bl. a. i fråga om taxeringskontrollen och påföljder av brott mot skattelagstiftningen, som genomförts på senare tid.

Den kritik, som sedan lång tid tillbaka riktats mot möjligheterna till skatteflykt och mot myndigheternas bristande resurser att ingripa häremot, har haft i huvudsak positiva effekter. Det bör emellertid också påpekas, att denna kritik delvis varit överdriven. Det har enligt utskottets uppfattning varit förhållandevis vanligt att underskatta de möjligheter som trots allt funnits att uppdaga och beivra skattebrott. Vad som i den allmänna debatten betecknats som "legal skatteflykt" har också många gånger varit att hänföra till straffbart bedrägeri. Därtill kommer att även utnyttjandet av fullt legala avdragsmöjligheter m. m. ofta mer eller mindre grundlöst kommit att inbegripas under termen skatteflykt. Utskottet vill framhålla att sådan överdriven kritik endast är ägnad att ytterligare undergräva skattemoralen och bidra till uppfattningen att skattebrott är en normal och relativt riskfri företeelse. I själva verket är risken för upptäckt större än vad flertalet skattskyldiga föreställer sig, och påföljderna kan i många fall medföra förödande sociala och ekonomiska konsekvenser.

Det är självfallet angeläget att statsmakterna med kraft ingriper mot skatteflykt. Frågan har också uppmärksamats sedan lång tid tillbaka och lett till intensifierade åtgärder i form av förstärkningar av skatteadministrationen och ändringar i skattelagstiftningen för att täppa till förekommande luckor. Som framgår av den tidigare lämnade redogörelsen har olika åtgärder i dessa hänseenden redan genomförts och kommer att genomföras vid innevarande års riksdag.

Motionärerna har inte framfört några synpunkter som inte redan beaktats genom pågående lagstiftningsarbete eller offentliga utredningar eller genom det fortlöpande arbetet inom departementen och administrationen i övrigt.

Beträffande yrkandet i motionen 1973:134 om åtgärder mot internationell skatteflykt kan framhållas att möjligheterna att komma till rätta med dessa problem är begränsade, eftersom de åtgärder som kan komma i fråga i stor utsträckning är beroende på utgången av internationella förhandlingar. Härmed sammanhängande problem uppmärksammas emellertid i förhandlingarna beträffande dubbelbeskattningsavtalen och har också tagits upp inom OECD och på det nordiska planet. Utskottet utgår från, att erforderlig uppmärksamhet kommer att ägnas de i motionen berörda frågorna även i fortsättningen. I detta sammanhang vill utskottet uttala sin tillfredsställelse med det multilaterala handräckningsavtal i skatteärenden, som under hösten 1972 undertecknats av de nordiska länderna. Det finns anledning förmoda att de fortsatta strävandena mot ökat samarbete bl. a. i skatteflyktsfrågor på sikt skall leda till resultat

även i förhållande till andra länder. Det kan också framhållas att en särskild arbetsgrupp tillsatts för en bedömning av de multinationella företagen bl. a. från sådana synpunkter som är aktuella i förevarande sammanhang.

I motionerna 1973:135, 1973:262, 1973:568, 1973:1025 och även i motionen 1973:1031 framhålls svårigheterna att komma till rätta med skatteflykt genom fåmansbolag. I likhet med motionärerna kan utskottet konstatera, att taxeringskontrollen av fåmansbolag och deras delägare är förenad med särskilda svårigheter och förorsakar taxeringsmyndigheterna betydande merarbete. En del av de förslag, som framförs i motionerna, har emellertid redan tillgodosetts eller kommer att tillgodoses genom ny lagstiftning. Efter en författningsändring vid 1972 års riksdag har det numera blivit möjligt att taxera fåmansbolag och deras delägare i samma taxeringsdistrikt. Vidare kommer enligt en presskommuniké en proposition att läggas fram inom de närmaste dagarna med förslag till åtgärder i syfte att begränsa antalet fåmansbolag. Förslaget kommer bl. a. att innebära en höjning av det lägsta aktiekapitalet från 5 000 till 50 000 kr. och ingripanden mot lån från aktiebolag till aktieägare. Vidare kan framhållas att man redan enligt gällande skattelagstiftning har möjligheter att ingripa mot överföringar av egna tjänsteinkomster till aktiebolag. Med anledning av vissa uttalanden i motionerna vill utskottet framhålla, att berättigad kritik givetvis kan riktas mot åtskilliga avarter i fråga om fåmansbolag, men att aktiebolagsformen är en delvis oundgänglig associationsform för företagsamheten i vårt land. Problemet att komma till rätta med av lagstiftaren inte avsedda skattelättnader på företagsbeskattningens område visar sig emellertid inte enbart i fråga om fåmansbolagen. Eftersom de frågor, som berörs i motionerna, beaktas inom företagsskatteberedningen (Fi 1970:77) påkallar motionsyrkandena enligt utskottets mening för närvarande inte några initiativ från riksdagens sida.

En annan fråga, som tas upp i motionerna 1973:135, 1973:568 och 1973:1025, är rätten att dra av underskott i viss förvärvskälla från inkomst av annat slag. I stort sett motsvarande yrkanden behandlades vid 1972 års riksdag och avslogs på utskottets förslag (SkU 1972:50). Utskottet hade vid sin tidigare behandling av olika avdragsfrågor bemött motionsvis framförda invändningar mot utformningen av olika avdragsregler och funnit att det behov som kunde anses föreligga att ytterligare överväga vissa frågor i stort sett redan var tillgodosett. Med hänsyn bl. a. till att 1972 års skatteutredning avsåg att ta upp avdragssystemet till allsidig bedömning i sitt större sammanhang, avstyrkte utskottet motionerna. Några nya skäl, som kan motivera en annan inställning i detta avseende, har inte anförts i de ifrågavarande motionerna. Utskottet vidhåller således sin uppfattning att närmare ställningstaganden i den komplicerade frågan om avdragsrättens allmänna utformning bör anstå tills den blivit allsidigt belyst.

Vidare yrkas i motionen 1973:135 att möjligheterna till skönstaxering avsevärt utökas. En snabbutredning mot skatteflykt yrkas i motionen

1973:1025. I motionen 1973:1031 hemställs att riksdagen uttalar sig för snabba och effektiva åtgärder mot skatteflykt och att i motionen anförda synpunkter på skatteflyktsfrågor beaktas av pågående utredningar. Motionen 1973:1022 innehåller yrkanden om tilläggsdirektiv till pågående skatteutredningar av innebörd att de vid konstruktionen av nya skattesystem särskilt beaktar problemen med skattebrott och skatteflykt. Slutligen yrkas i motionen 1973:1031 ökat antal tjänster hos länsstyrelserna för en effektivare skattekontroll.

I prop. 1973:85, som kommer att behandlas av riksdagen senare i vår, har Kungl. Maj:t biträtt av riksskatteverket föreslagna personalförstärkningar för utökad taxeringskontroll. Genom detta förslag torde det sistnämnda motionsyrkandet komma att i allt väsentligt bli tillgodosett.

Utskottet vill i detta sammanhang understryka att det givetvis inte går att komma till rätta med alla skattebrott enbart genom intensifierad skattekontroll. Ökad kontrollverksamhet och uppgiftsskyldighet förorsakar också lojala skattebetalare besvär och olägenheter, och man tvingas också att göra en avvägning mellan kravet på effektivitet i taxeringsarbetet och den enskildes anspråk på rättssäkerhet. Från sistnämnda synpunkt kan åtskilliga invändningar riktas mot de i motionen 1973:135 föreslagna, avsevärt utvidgade möjligheterna till skönstaxering. Även bortsett från rättssäkerhetssynpunkter är det mellertid uppenbart, att det nuvarande skattesystemet är alltför svårkontrollerbart för att man helt skall kunna eliminera möjligheterna till skatteflykt. Svårigheterna har också sin grund i skattesystemets utformning i stort, bl. a. med av företagsekonomiska skäl betingade skattelättnader i form av förmånliga avskrivnings- och varulagervärderingsregler m. m. och svårigheten att samordna kapitalvinstbeskattningen med beskattningssystemet i övrigt. Detta förhållande har uppmärksamrats inte minst genom företagsskatteberedningens (Fi 1970:77) och 1972 års skatteutrednings (Fi 1972:02) utredningsuppdrag. Förutom de speciella skatteflyktsfrågorna omfattar företagsskatteberedningens utredningsuppdrag en omfattande översyn av hela företagsbeskattningen. 1972 års skatteutredning har i uppgift att göra en genomgripande översyn beträffande i första hand beskattningen av fysiska personer och tillvarata möjligheterna till förenklningar för den enskilde och skatteadministrationen. Det är givetvis önskvärt att de reformer som kommer att föreslås i största möjliga utsträckning begränsar nu ifrågavarande olägenheter. Enligt utskottets uppfattning är det bl. a. mot bakgrund härav angeläget att dessa utredningar får möjlighet att ägna sig åt sina huvudsakliga uppgifter. Självfallet bör såväl dessa som andra utredningar på beskattningsområdet vid utformningen av sina förslag vinnlägga sig om lösningar som i möjligaste mån förhindrar undandragande av skatt, även om detta inte uttryckligen angetts i utredningsdirektiven. Särskilda tilläggsdirektiv i detta hänseende kan därför inte anses erforderliga.

Det sagda innebär givetvis inte ett avsteg från tidigare principer att luckor i skattelagstiftningen bör täppas till efter hand som de uppdagas. Som framgår av vad utskottet ovan anfört uppmärksammas emellertid

sådana frågor av speciella utredningar. Under hösten 1972 har dessutom en särskild arbetsgrupp tillsatts direkt under chefen för finansdepartementet med syfte att uppmärksamma skatteflyktsproblemen och skyndsamt lägga fram förslag till motåtgärder. Härigenom torde motionerna i allt väsentligt redan vara tillgodosedda.

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till samtliga ovannämnda motionsyrkanden.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår

1. motionen 1973:134
2. motionen 1973:135
3. motionen 1973:262
4. motionen 1973:568
5. motionen 1973:1022, i vad den behandlas i detta betänkande
6. motionen 1973:1025
7. motionen 1973:1031.

Stockholm den 3 april 1973

På skatteutskottets vägnar

ERIK BRANDT

Närvarande: herrar Brandt (s), Magnusson i Borås (m), fru Nettelbrandt (fp), herrar Kristenson (s), Wörnberg (s), Larsson i Umeå (fp), Carlstein (s), Sundkvist (c), Wikner (s), Stadling (s), Olof Johansson i Stockholm (c), Marcusson (s), Björk i Gävle (c), Söderström (m) och fru Normark (s).

Reservation

av fru Nettelbrandt (fp), herrar Larsson i Umeå (fp), Sundkvist (c), Olof Johansson i Stockholm (c) och Björk i Gävle (c), som

dels anför följande:

Som framhållits i motionen 1973:1022 utgör ett skattesystem, som fungerar väl och som accepteras av flertalet, en av de viktigaste förutsättningarna för ett modernt, välorganiserat samhälle. Vårt skattesystem fyller inte dessa krav. Skattetrycket upplevs som alltför kännbart inom de flesta samhällsgrupper, och samtidigt har skatteflykt i olika former fått en omfattande utbredning. Myndigheternas otillräckliga möjligheter att uppdaga skattebrott har bidragit till dålig skattemoral. Därtill kommer att brister i lagstiftningen har gett stora möjligheter att i vissa fall uppnå betydande, ej avsedda skattelättnader. Detta i sin tur bidrar ytterligare till försämring av skattemoralen. Trots avsevärda kontrollinsatser uppgår de summor som undgår beskattning till belopp som på ett avsevärt sätt påverkar hela samhällsekonomin, vilket bl. a. får till följd att trycket på lojala skattebetalare blir hårdare än nödvändigt

och att angelägna reformkrav inte kan tillgodoses. På senare tid har en rad motåtgärder vidtagits, främst i syfte att förbättra taxeringskontrollen. Det är emellertid uppenbart, att åtgärder av detta slag inte är tillräckliga för att komma till rätta med problemen. Hela skattesystemet måste ses över mot bakgrund av dessa problem.

De skatteflyktsfrågor som angetts i givna utredningsdirektiv rör endast olika i och för sig betydelsefulla detaljer. Inte någon av de utredningar som pågår har fått i uppdrag att ägna uppmärksamhet åt beskattningens allmänna utformning från synpunkten att motverka skatteflykt. År 1972 tillsattes en skatteutredning för en genomgripande översyn av hela skattesystemet. Inte heller i direktiven för denna utredning nämns ett ord om att denna översyn bör beakta skatteflyktsfrågor från nyss angivna utgångspunkter. Detsamma gäller direktiven för företagsskatteberedningens omfattande utredningsuppdrag. Utan klart uttalade direktiv till pågående utredningar finns ingen garanti för att denna problemställning blir tillräckligt beaktad redan vid själva systemuppbyggnaden. Med den bristfälliga utformningen av utredningsdirektiven i detta hänseende finns det anledning att befara att man även i fortsättningen blir tvingad att ägna sig åt punktåtgärder.

Den skärpning av samhällets attityd mot skattebrott som visat sig bl. a. genom lagstiftning förra året har varit nödvändig. Vi vänder oss mot den ofta spridda uppfattningen, att skatteflykt och skattefusk kan vara motiverade och t. o. m. ursäktas med hänvisning till det hårda skattestryck vi nu har. Det är viktigt att lagstiftningsvägen ingripa mot s. k. legal skatteflykt genom delreformer i avvaktan på mer genomgripande åtgärder. Som anförs i motionen 1973:1022 är detta emellertid inte tillräckligt. Förutsättningarna för mer tillfredsställande helhetslösningar på detta område bör enligt vår uppfattning få en framträdande plats inte minst i pågående utredningsarbete. Som framgår av vad vi anfört ovan bör detta beaktas i erforderliga tilläggsdirektiv. Vi tillstyrker således bifall till motionen 1973:1022 i detta hänseende.

dels ansett att utskottet under punkt 5 bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionen 1973:1022 i vad den behandlas i detta betänkande hos Kungl. Maj:t hemställer om tilläggsdirektiv i förekommande fall till pågående skatteutredningar av innebörd att man vid konstruktionen av nya skattesystem särskilt beaktar problemen med skattebrott och skatteflykt.

Särskilt yttrande

av herrar Magnusson i Borås (m) och Söderström (m):

Det nuvarande skattesystemet fungerar icke på tillfredsställande sätt, särskilt med dagens hårda skattetryck. Sedan flera år har moderata samlingspartiet krävt en genomgripande omläggning. Vi ansluter oss emellertid till skatteutskottets uttalade mening att ytterligare direktiv till

pågående skatteutredningar icke erfordras då dessa i hög grad redan är sysselsatta med att komma till rätta med förekommande skatteflykt.