

Nr 52

Skatteutskottets betänkande i anledning av motioner om skatt på utlandsturism.**Motionerna**

I detta betänkande behandlas

motionen 1971:306 av herr Gustafsson i Byske m. fl. (c), vari hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller att Kungl. Maj:t tar kontakter med regeringarna i övriga nordiska länder angående avgiftsbeläggning, motsvarande lägst inom det egna landet gällande konsumtionsbeskattning, för resor (resevaluta och/eller biljettkostnad) som medborgare i nordiskt land företar utanför de nordiska länderna och att de förslag som kan bli resultat härav snarast möjligt föreläggs riksdagen;

motionen 1971:466 av herr Svanström (c), vari hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning och förslag till beskattning av utlandsturismen i syfte att stoppa den fortgående negativa utvecklingen i fråga om turistnettot.

Frågans tidigare behandling m. m.

I motioner till 1966 års riksdag begärdes riksdagsskrivelse beträffande beskattning av utlandsresor. Bevillningsutskottet avstyrkte yrkandet, då det enligt utskottets mening saknades praktiska förutsättningar för en sådan beskattning (BeU 1966:47), och riksdagen avlog motionerna.

Fragan om skatt på utlandsresor togs vid samma riksdag upp i en interpellation, vilken besvarades av finansministern, som därvid bl. a. framhöll (prot. I: 1966:20), att flera av våra internationella åtaganden hindrar en särskild beskattning av utlandsresor och att en sådan åtgärd inte står i överensstämmelse med de internationella åtaganden vi gjort för att underlätta turisttrafiken. Vidare framhölls att en beskattning av biljetter m. m. för utlandsresor är föga effektiv. Allmänheten skulle snabbt lära sig att i stället köpa biljetterna i utlandet. En effektivare beskattning kunde teoretiskt tänkas genom skatt på resevaluta. Detta torde emellertid inte kunna ske på grund av våra åtaganden gentemot Internationella valutafonden. Även OECD:s s. k. liberaliseringskod, som Sverige biträtt, lade hinder i vägen.

Med anledning av motioner till 1968 års riksdag om införande av reseskatt framhöll bevillningsutskottet (BeU 1968:13) bl. a. följande.

Utskottet vill inte bestrida att framför allt den snabba utvecklingen av charterflyget till utlandet bidragit till att försämra betalningsbalansen. Läget har dock hittills inte bedömts vara så allvarligt att någon form av restriktioner ansetts påkallade. Vid en ändrad inställning i detta hänseende torde en skärpt ransonering av tilldelningen av valuta för turistresor vara den åtgärd som ligger närmast till hands. Däremot torde våra åtaganden gentemot Internationella valutafonden lägga hinder i vägen för att utforma en beskattning så att turistvaluta beskattas genom att den säljs till en högre kurs än samma handelsvaluta.

Den enda tekniska lösningen på en resebeskattning som formellt inte strider mot våra internationella åtaganden skulle vara en beskattning av den typ som nyligen föreslagits i USA. Det amerikanska förslaget, som mött kraftig kritik, går ut på att resekostnaderna deklareraras och skatt betalas efter resans avslutande. Detta förslag torde dock i praktiken vara synnerligen svårt att tillämpa på svenska förhållanden på grund av bl. a. den rådande passfriheten mellan de nordiska länderna som omöjliggör varje kontroll över resandeströmmen. Den amerikanska skatten avses gälla endast resor utanför den s. k. västra hemisfären, alltså i huvudsak resor till andra världsdelar. Om man i motsvarande mån endast skulle beskatta utomeuropeiska resor skulle vinsten av beskattningsåtgärderna bli obetydlig.

Det bör även observeras att den alltmer ökande bilturismen är ett problem som inte lägger hinder i vägen för det amerikanska skatteförslaget men som självfallet skulle utgöra en betydande svårighet vid en svensk resebeskattning. Enligt utskottets mening saknas f. n. praktiska förutsättningar för att med rimliga krav på rättvisa och kontroll införa en generell resebeskattning. Med hänsyn härtill finner utskottet inte skäl att närmare granska de argument motionärerna i övrigt anför till stöd för en sådan åtgärd.

Riksdagen beslöt enligt utskottets hemställan avslå motionerna.

Vid 1969 års riksdag anförde utskottet (BeU 1969:28) i anslutning till ett motsvarande motionsyrkande följande.

Utskottet har med anledning av motioner till föregående års riksdag närmare motiverat sitt avstyrkande av en särskild resebeskattning. Vad som i viss mån torde ha inspirerat till dessa motioner var det förslag om resebeskattning som USA:s regering lade fram och som under 1968 behandlades av den amerikanska kongressen. Det amerikanska förslaget har emellertid sedermera förkastats.

Frågan om en resebeskattning kan givetvis betraktas från många synpunkter, och ingen kan bestrida motionärernas uppgifter att turistresorna inverkar negativt på betalningsbalansen. Däremot torde meningarna vara mera delade i frågan om utlandsresor skall betraktas som en form av skatteflykt. Utskottet vill emellertid begränsa sig till att i första hand granska frågan ur skatteteknisk synvinkel.

Utskottet framhöll vid föregående års riksdag de svårigheter som skulle föreligga att införa en sådan beskattning om man samtidigt vill bibehålla kraven på rättvisa och kontrollmöjligheter. Motionärerna gör nu gällande att det skulle vara möjligt att trots våra internationella åtaganden införa en resebeskattning. De hinder som dessa förpliktelser skapar väger emellertid lätt mot exempelvis de kontrollproblem som den nordiska passfriheten medför. Såvitt utskottet kunnat finna förutsätter den föreslagna beskattningen en total passkontroll i förening med en utbyggnad av tullkontrollen för att verksamt förhindra privat utförsel av valuta.

Vidare bör den statliga kontrollen över affärslivets utlandstransaktioner vara så effektiv att överföringar till utresande svenskar via affärsförbindelser kan uteslutas. Utskottet är också tveksamt om man vid en resebeskattning kan tillåta utländska turister att införa sin egen valuta med hänsyn till att denna måste komma att betinga en mot beskattningen svarande överkurs. Utskottet vill alltså understryka att ett beskattningsförslag måste uppfylla vissa grundläggande krav för att kunna beaktas. Oavsett hur man bedömer angelägenheten att tillgodose syftet med den föreslagna resebeskattningen, kan en sådan reform inte genomföras eftersom praktiskt taget alla möjligheter till effektiv kontroll saknas. Under sådana förhållanden finner utskottet ej heller skäl tillstyrka en utredning av frågan.

Då frågan återkom vid 1970 års riksdag hade den utvidgats till att avse en nordisk resebeskattning. Bevillningsutskottet (BeU 1970:15) ansåg sig emellertid böra avstyra också detta yrkande med följande motivering.

Utskottet har som framgår av den föregående redogörelsen upprepade gånger avstyrkt motioner om skatt på utlandsresor med främst den motiveringen att praktiska förutsättningar saknas för en tillfredsställande kontroll av en sådan beskattning. Därvid har utskottet bl. a. framhållit att en bibehållen nordisk passfrihet knappast låter sig förena med de kontrollkrav som man måste uppställa om en resebeskattning införs.

Det kan antas att det är mot bakgrund av dessa invändningar som motionärerna nu frångått det tidigare kravet på en enbart svensk resebeskattning och i stället begär riksdagsskrivelse med anhållan om förslag till Nordiska rådet om införande av en skatt som skall gälla då medborgarna i de nordiska länderna reser utanför Norden. Skatten bör till sin höjd motsvara den inhemska konsumtionskatten.

Utskottet kan inte finna att en nordisk samordning av resebeskattningen skulle erbjuda några nämnvärda fördelar från kontrollteknisk synpunkt. Väsentligare är emellertid att en skatt på resor utom Norden innebär att de nordiska länderna gynnas som turistmål och att övriga länder missgynnas, vilket inte står i överensstämmelse med de nordiska ländernas åtaganden enligt OECD. Härtill kommer att alla de övriga invändningar som utskottet redovisat vid tidigare riksdagsbehandling av frågan i huvudsak kvarstår oförändrade.

Riksdagen avslag motionerna.

Frågan har också vidrörts i motioner som finansutskottet under detta års varriksdag behandlat i anslutning till finansplanen för budgetåret 1971/72, varvid utskottet (FiU 1971:1 s. 15–16) bl. a. anförde följande.

En annan specifik åtgärd mot den yttre balansbristen, som föreslagits i den allmänna debatten, är någon form av beskattning på turistresor. Denna fråga berörs i motionen nr 562, där man pekar på den preliminära nationalbudgetens konstaterande att turistthyraer och charterflyg i Sverige hade en dålig säsong 1970 trots att underskottet i turistbalansen detta år ökade kraftigt. Liksom departementschefen anser motionärerna att denna ökning i huvudsak måste förklaras av andra faktorer, bl. a. den ökade invandringen till Sverige och immigranternas överförande av medel till sina hemländer. Motionärerna drar därav slutsatsen att en skatt på turistresor – även som en sådan kunde göras effektiv – sannolikt blott i begränsad utsträckning skulle förmå avsakta ökningen i ”turistunderskottet”.

I och för sig kan enligt utskottet skäl anföras för att utlandsturism belastas med skatter och avgifter i samma omfattning som övrig – även helt oundgänglig – konsumtion. Denna synpunkt har fått ökad tyngd efter mervärdeskattens höjning till 15 % från årsskiftet. Samtidigt är utskottet medvetet om de mycket stora svårigheter som möter när man i praktiken skall skapa en effektiv kontroll av en skatt på utlandsturismen. En sådan beskattning torde också förutsätta en gemensam överenskomst mellan de nordiska länderna om en enhetlig utformning. Dessa frågor har tidigare behandlats i bevillningsutskottets betänkande 1970: 15, där motioner i ärendet avstyrkts. Även i år förekommer sådana motioner. Dessa har remitterats till skatteutskottet, vilket enligt vad finansutskottet inhämtat har för avsikt att behandla dem under riksdagens höstsession.

De ovan angivna åtagandena gentemot Internationella valutafonden utgör inte något direkt hinder mot skatt på resor men väl mot skatt på resevaluta. En skatt på resevaluta skulle få samma innebörd som att man tillämpar särskilda växlingskurser på valutor som drabbas av skatten, och en sådan tillämpning är oförenlig med nyssnämnda åtaganden.

Enligt OECD:s liberaliseringskod skall för turistresor garanteras en viss årlig minimitilldelning av valuta – 700 dollar. Sverige liksom ett flertal andra medlemmar i OECD tillämpar dock väsentligt högre tilldelning av resevaluta.

I riksbankens sammanställning Valutaregleringen föreskrivs bl. a. följande.

I postförsändelse må av annan än valutabank utföras sedlar och skiljemynt till ett värde av högst 100 kronor.

Vid utresa ur Sverige är, vid sidan av vad ovan medgivits, jämnväl följande utförsel tillåten:

Resande till utlandet må utan särskilt tillstånd utföra resevaluta till ett värde av högst 6 000 kronor. Utförsel av resevaluta därutöver skall kunna styrkas medelst inköpsanmälan, som avstämplats av riksbanken eller försäljningsställe för resevaluta.

I utlandet bosatt resande må därjämte utföra utländska sedlar samt från utländskt försäljningsställe för resevaluta (bank, resebyrå etc.) i utlandet förvärvade checkar och andra penninganvisningar.

I fråga om valutabestämmelserna kan i detta sammanhang också erinras om vad som gäller beträffande inköp av fritidshus i utlandet. Sålunda kan bl. a. den som har fast bostad i Sverige, därest han är utlänning dock endast om han innehaft sådan bostad de tre senast förflutna kalenderåren, efter ansökan påräkna valutatilldelning för inköp för rekreatiönsändamål av fastighet eller lägenhet i utlandet till ett värde av högst 75 000 kr., dock att vissa begränsningar upprätthålls i fråga om tomtkostnad och tid för bebyggande.

Med anledning av den i motionernas motivering framförda tanken att man genom en utlandsresa undviker den inhemska generella beskattningen förtjänar framhållas att åtskilliga länder i Europa, som besöks av svenska eller nordiska turister, har en generell indirekt beskattning av i stort sett samma höjd som Sverige. Den starkt ökande bilturismen torde i stor utsträckning gå till länder med sådan beskattning.

Inom OECD-länderna finns för närvarande inte någon resebeskattning av det slag som förordas i de här behandlade motionerna. Dock har vissa länder, bl. a. Storbritannien och Frankrike, nyligen haft restriktioner i fråga om tilldelningen av resevaluta. Finland har med verkan fr. o. m. den 1 februari 1968 infört en reseskatt av mera begränsad räckvidd. Denna s. k. passagerarskatt har följande utformning.

I Finland bosatt person, som från Finland reser till utlandet sjöledes med handelsfartyg, är skyldig att vid utresan betala passagerarskatt till staten. Person anses vara bosatt i Finland, om han eller hans familj har sin egentliga bostad i landet.

Passagerarskatten utgår med 5 mark för resa, vars längd är högst 90 sjömil, och med 10 mark för resa, vars längd överstiger 90 sjömil. Resans längd räknas från den hamn i Finland, där resanden börjar sin resa, till den utländska hamn, som fartyget först anlöper.

Skatten skall betalas till tullmyndigheten i samband med tullkontrollen vid utresan eller på förhand mot en särskild passagerarskattekupong som vid avresan skall uppvisas för tullmyndigheten.

Befriade från passagerarskatt är bl. a. barn under 12 år, ombordanställda och legationspersonal.

1968 behandlade USA:s kongress ett av regeringen framlagt förslag beträffande skärpt beskattning av resor och resevaluta. Förslaget innebar i huvudsak i fråga om förbrukningen av resevaluta att vid turistresa utanför den amerikanska kontinenten skulle resenären ha ett skattefritt bottenbelopp av 7 dollar per dag, på överskjutande belopp upp till 8 dollar skulle utgå en skatt med 15 procent och på belopp därutöver med 30 procent. Förslaget innehöll detaljerade bestämmelser om vilka resor som skulle beskattas och hur gränserna skulle dras mellan beskattade och obeskattade resor. Skatten kolliderade emellertid inte med Internationala valutafondens regler då den inte utgick på själva valutan utan innebar att valutaförbrukningen skulle deklarerars efter resans avslutande. Förslaget godtog dock inte av kongressen.

Utskottet

Det s. k. turistnettots negativa effekter för betalningsbalansen i för-
ening med krav på att konsumtionsbeskattningen skall vara generell
oavsett om konsumtionen äger rum inom eller utom landet hör till de
numera välkända skäl som upprepade gånger återopats till stöd för en
skatt på utlandsturismen och dessa argument återkommer också i de här
behandlade motionerna. Da frågan tidigare behandlats av riksdagen har
bevilningsutskottet starkt understrukt kontrollsvårigheterna vid en så-
dan beskattning, medan motionärerna vidhållit sina utredningskrav utan
att kunna anvisa någon praktisk lösning på problemen.

De tidigare framträdande valutaproblemen har genom den under
senare tid väsentligt förbättrade bytesbalansen förlorat åtskilligt i styrka.
Det finns anledning notera att viss del av det penningutflöde som brukar

bokföras på turismen kan — som också antyds i årets finansplan — ha helt annan bakgrund.

Resonemanget om konsumtionsbeskattnings räckvidd är långt ifrån invändningsfritt. En av huvudtankarna i mervärdeskattesystemet är att varje land fastställer beskattnings höjd vid konsumtion inom det egna landet och att den inhemska skatten därför skall avlyftas vid export till andra länder. I detta system måste i princip utlandsturismen jämföras med exporten. Att vissa turistländer inte infört mervärdeskattesystemet eller har en obetydlig konsumtionsbeskattning ändrar ingenting i sak för de länder som tillämpar mervärdeskatteprincipen.

Det i motionen 1971:306 framförda önskemålet om en gemensam nordisk reseskatt eliminerar vissa av de kontrollproblem som den nordiska passfriheten skulle medföra vid en isolerad svensk resebeskattning, men ett sådant arrangemang innebär inte bara att en stor del av kontrollen kommer att vila på Danmark, som får ta emot huvuddelen av den bil- och järnvägsburna turistströmmen mot kontinenten, utan även att de nordiska länderna gemensamt gör ett avsteg från internationella överenskommelser i syfte att underlätta turistutbytet länderna emellan. Utan att förringa värdet av de nordiska samarbetssträvandena kan konstateras att de praktiska resultaten härav varit förhållandevis blygsamma och att det därför finns anledning anta att vägen till ett så kontroversiellt slutmål som en gemensam resebeskattning antagligen skulle bli lika besvärlig som oviss. Enligt uppgifter i pressen har vissa sonderingar i frågan gjorts på ministernivå utan att de såvitt känt lett till något resultat.

I motionen 1971:466 förordas att förbrukningen av resevaluta samt övriga kostnader skall redovisas i självdeklarationen. Skatteutskottet anser sig inte kunna rekommendera denna väg som öppnar allt för stora möjligheter till skattefusk och samtidigt i hög grad motverkar strävandena att införa en definitiv källskatt.

Utskottet anser således att diskussionen om skatt på utlandsturismen inte tillförts några nya eller mera betydelsefulla synpunkter genom de vid årets riksdag väckta motionerna. Då de av bevillningsutskottet redovisade kontrollsvårigheterna kvarstår oemotsagda finner skatteutskottet inte skäl tillstyrka bifall till motionerna.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen avslår

1. motionen 1971:306

2. motionen 1971:466.

Stockholm den 13 oktober 1971

På skatteutskottets vägnar

ERIK BRANDT

Närvarande: herrar Brandt (s), Magnusson i Borås (m), Eriksson i Bäckmora (c), Kristenson (s), Wärnberg (s), Larsson i Umeå (fp), Carlstein (s), Nilsson i Trobro (m), Wikner (s), Sundkvist (c), Stadling (s), Westberg i Hofors (s), Hörberg (fp), Björk i Gävle (c) och fru Normark (s).

Särskilt yttrande

av herrar Eriksson i Bäckmora (c), Sundkvist (c) och Björk i Gävle (c).

”Riksdagen har upprepade gånger avslagit motioner från vårt håll om införande av en särskild skatt på utlandsresor och därvid i huvudsak åberopat de kontrolltekniska svårigheterna vid en dylik beskattning. Ett av de främsta motiven för en skatt på utlandsturismen är – som framhålls i de här behandlade motionerna – dess negativa effekt på betalningsbalansen. Då det s. k. turistnettot tenderar att öka väsentligt för varje år syns det vara motiverat att närmare undersöka möjligheterna att införa en skatt som i viss mån kan utjämna och dämpa verkningarna av detta valutautflöde. Det förtjänar även framhållas att en betydande del av turistvalutan inte drabbas av någon generell indirekt beskattning i de länder där den förbrukas. Vi är fullt medvetna om att kontrollsvårigheterna är betydande och att en turistskatt kanske fordrar att vi gör avsteg från vissa internationella åtaganden, men dessa förhållanden anser vi motivera att frågan blir föremål för en närmare utredning. Vi kan alltså inte ansluta oss till utskottsmajoritetens uppfattning att de påvisade svårigheterna skulle utgöra ett hinder för en närmare kartläggning av problemen.”

