

Skatteutskottets yttrande

1980/81: 2 y

över motioner om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har hemställt om skatteutskottets yttrande över motionerna 1979/80: 1120 av Olof Palme m. fl. (s) och 1979/80: 1864 av Lars Werner m. fl. (vpk) jämte remissyttranden över samma motioner i de delar som kan hänföras till skatteutskottets beredningsområde.

Motionerna innehåller yrkanden att regeringen skall vidta åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. I s-motionen begär motionärerna bl. a. att regeringen genom organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning skall verka för att samarbetet mellan polis-, åklagare-, skatte- och kronofogdemyndigheter samt tullverket och riksbanken intensifieras. De vill också ha en undersökning av förutsättningarna för att införa etableringskontroll i branscher eller näringsgrenar där skattebrottslighet och annan ekonomisk brottslighet har särskilt stor utbredning och anser att valutakontrollen – såväl genom omedelbara som mer långsiktiga åtgärder – bör effektiviseras. De yrkar slutligen att regeringen – som ett led i samhällets åtgärder för att komma till rätta med s. k. grå arbetskraft – skall lägga fram förslag till lagstiftning på grundval av den år 1976 framlagda departementspromemorian (Ds Fi 1976: 4) Ansvar för skatt vid entreprenad m. m.

Skatteutskottet vill med anledning härav inledningsvis konstatera att såväl s som vpk tidigare i särskilda motioner framställt yrkanden om långtgående förändringar i gällande skattesystem. Dessa yrkanden, av vilka flera har till syfte att förebygga eller motverka skatteundandragande eller skatteflykt, har riksdagen redan behandlat under våren 1980 eller kommer riksdagen att behandla vid detta riksmöte i anslutning till aviserade propositioner.

Skatteutskottet har vid sin återkommande behandling av motioner i ämnet alltid starkt understrukt angelägenheten av att statsmakterna av hänsyn inte minst till de lojala skattebetalarna med kraft ingriper mot skatteundandragande i alla former.

Arbetet för att motverka skatteflykt har, särskilt under 1970-talet, varit mycket omfattande. Kommunalsskattelagen (KL) har kompletterats med regler mot vinstbolagstransaktioner (35 § 3 mom. åttonde stycket), partrederitransaktioner (46 § 1 mom. tredje stycket) och interna aktieöverlåtelser (35 § 3 mom. nionde stycket). Mot skatteflykt riktar sig också begränsningen av det skattemässiga begreppet pensionsförsäkring till sådana försäkringar som meddelats i här i riket bedriven försäkringsrörelse samt vissa internationella skatterättsliga regler. På företagsskatteberedningens förslag införde riksdagen år 1975 (SOU 1975: 54, prop. 1975/76: 79, SkU 28) skärpta

skatteregler för fåmansföretag. För att komma till rätta med skatteflykt har man gjort ingrepp också i rent civilrättslig lagstiftning. Exempel härpå är låneförbudet 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. Hit hör också den nya bokföringslagen som innehåller flera bestämmelser avsedda att förhindra skatteundandragande, bl.a. regler om att företag i samma ägares hand skall ha gemensamt räkenskapsår.

I enlighet med riksdagsbeslut 1979 har regeringen, i syfte att förhindra ett otillbörligt utnyttjande av rätten till avdrag för underskott i förvärvskälla, tillsatt en utredning med uppdrag att pröva sådana avdrags behandling i skattehänseende. Regeringen har vidare för avsikt att – som ett komplement till speciallagstiftningen på området – inom kort presentera riksdagen ett förslag till en generalklausul mot skatteflykt. Den nya lagstiftningen är avsedd som en försökslagstiftning och skall kunna omprövas efter en femårsperiod. I sammanhanget kan nämnas att man inom OECD f. n. är i färd med att utarbeta ett multilateralt handräckningsavtal på skatteområdet och att brottsförebyggande rådet – som ett led i sitt uppdrag att se över lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet – granskat olika former av skatteflykt med internationell anknytning. Detta arbete har resulterat i en nyligen publicerad promemoria (BRÅ PM 1980: 3) med förslag om vissa lagändringar inom området för utlandsbeskattning. Förslaget innebär bl. a. att avdrag för vissa slag av ersättningar till utlandet – hit kan enligt promemorian räknas räntor, royalties, patent m. m. samt ersättningar för uppdrag av olika slag – inte bör medges förrän den skattskyldige på ett övertygande sätt bevisar att utgiften varit nödvändig av affärsmässiga eller därmed jämförliga skäl. Vid s. k. omfaktureringsaffärer med lågskatteländer slopas enligt förslaget kravet på bevisad intressegemenskap mellan den i Sverige skattskyldige företagaren och det utländska mellanledet. Avsikten är att denna promemoria skall följas av ett fortsatt arbete inom BRÅ med frågor rörande internationell beskattning.

Enligt riksdagsbeslut 1975 och 1977 genomförs f. n. successivt en ny taxeringsorganisation. Länsstyrelsernas skatteavdelningar omorganiseras och taxeringsnämndernas ställning och lekmannainflytandet i taxeringsprocessen förstärks. Tyngdpunkten i granskningsnämndernas arbete läggs på rörelsedeklarationer och andra mer komplicerade deklarationer, och beslutsunderlaget förbättras genom en ökad revisionsverksamhet. Bl. a. skall man i ökad omfattning kunna anlita integrerade revisioner, dvs. räkenskapsgranskning som omfattar olika slag av skatter och avgifter.

Skattemyndigheternas kontrollmöjligheter har under senare år förbättrats även på annat sätt. Genom bevissäkringslagen (1975: 1027) har det allmänna fått möjlighet att – smidigare och effektivare än tidigare – säkra bevismedel, dvs. räkenskapsmaterial och annat bevismaterial som det författningsmässigt

åligger skatt- eller avgiftsskyldig att tillhandahålla för granskning.

Genom en annan av riksdagen beslutad säkerhetsåtgärd, betalningssäkering (SFS 1978: 880 och 881), kan i en risksituation det allmännas fordringsanspråk tryggas till dess fordringen betalas frivilligt eller kan bli föremål för indrivning.

En av riksåklagaren (RÅ) tillsatt arbetsgrupp med uppgift att överväga och föreslå åtgärder i syfte att effektivisera brottsbekämpningen såvitt avser kvalificerad ekonomisk brottslighet har föreslagit skärpta straff för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet försvårar myndighets kontrollverksamhet vid beräkning eller uppbörd av skatt eller avgift. Förslaget bearbetas f. n. av BRÅ, medan ett av utredningen om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen avgivet betänkande (Preskriptionshinder vid skattebrott, SOU 1980: 4) med förslag om förlängning av tiden för åtalpreskription vid brott mot skatte- och avgiftsförfattningarna efter remissbehandling är föremål för beredning inom budgetdepartementet.

Även den i motionen 1120 av s aktualiserade frågan om den s. k. grå arbetskraften är föremål för regeringens uppmärksamhet. Departementspromemoriorna (Ds Fi 1976: 4) Ansvar för skatt vid entreprenad m. m. och (Ds B 1980: 10) Den grå arbetskraften och skattekontrollen har remissbehandlats och bereds f. n. inom budgetdepartementet. Det är enligt vad utskottet inhämtat regeringens avsikt att förelägga riksdagen proposition i ämnet vid detta riksmöte. Vad särskilt angår den i s-motionen behandlade frågan om ett intensifierat samarbete mellan myndigheter i kampen mot den ekonomiska brottsligheten vill utskottet erinra om att en arbetsgrupp med företrädare för RÅ, rikspolisstyrelsen, riksskatteverket, generaltullstyrelsen och riksbanken i maj 1979 föreslagit att ett centralt samverkansorgan inrättas med företrädare för dessa myndigheter (den s. k. SAMEB-rapporten) och med uppgift bl. a. att hålla respektive myndigheter underrättade om planerade och pågående åtgärder i allmänhet mot den ekonomiska brottsligheten. Med anledning av SAMEB-rapporten har inom BRÅ tillsatts en arbetsgrupp med uppgift att göra en översyn av den nya sekretesslagens regler om myndighetssamarbete och att lämna de förslag till åtgärder som kan anses erforderliga.

Vad utskottet anfört utgör endast exempel på åtgärder som på senare år vidtagits eller initierats för att motverka skattefusk och skatteflykt. Med hänsyn till att de i motionerna framställda yrkandena om bl. a. ändringar i skattelagstiftningen och om förbättrad skattekontroll redan kan anses i viss mån tillgodosedda saknar enligt utskottets mening riksdagen anledning att med anledning av motionerna nu vidta särskilda åtgärder på skatteområdet.

Som utskottet tidigare i flera sammanhang framhållit utgör det tilltagande skattefusket ett allvarligt problem sett ur såväl samhällets som de lojala skattebetalarnas synvinkel. Snabba och samordnade insatser är därför angelägna. Utskottet förutsätter således att såväl regeringen som berörda

myndigheter utan onödigt dröjsmål tar alla de initiativ till ändringar i skattelagstiftningen och andra författningar som kan anses motiverade för att komma till rätta med skattefusk och skatteflykt.

Med det anförda förordar skatteutskottet, från de synpunkter utskottet har att företräda, att justitieutskottet avstyrker bifall till motionerna 1120 och 1864 i vad de rör skattefrågor.

Stockholm den 8 oktober 1980

På skatteutskottets vägnar

ERIK WÄRNBERG

Närvarande: Erik Wärnberg (s), Knut Wachtmeister (m), Stig Josefson (c), Valter Kristenson (s), Rune Carlstein (s), förste vice talmannen Ingegerd Troedsson (m), Olle Westberg i Hofors (s), Ilagar Normark (s), Ingemar Hallenius (c), Bo Forslund (s), Wilhelm Gustafsson (fp), Egon Jacobsson (s), Rolf Andersson (c)*, Johan Olsson (c)* och Ewy Möller (m).

* Ej närvarande vid yttrandets justering.

Avvikande mening

av Erik Wärnberg, Valter Kristenson, Rune Carlstein, Olle Westberg i Hofors, Ilagar Normark, Bo Forslund och Egon Jacobsson (alla s) vilka anser att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 1 med "Skatteutskottet vill" och slutar på s. 4 med "rör skattefrågor", bort ha följande lydelse:

Skatteundandragande i olika former har under senare år fått allt större omfattning och utgör numera ett allvarligt problem sett ur såväl samhällets som de lojala skattebetalarnas synvinkel. Det är ett angeläget samhällsintresse att med kraftfulla insatser söka förebygga och motverka alla former av skatteundandragande.

På skatteområdet har under 1970-talet vidtagits flera åtgärder i syfte att motverka skatteflykt. Mycket återstår emellertid att göra, och angelägna reformer har trots ett omfattande utredningsarbete ännu inte förverkligats.

Redan 1975 presenterade en expertgrupp inom företagsskatteberedningen ett förslag till allmän skatteflyktsklausul som i princip bemöttes positivt av en mycket betydande majoritet av remissinstanserna. Förslaget, som enligt utskottets mening var väl ägnat att motverka olika former av skatteflykts-transaktioner utan att åsidosätta rimliga rättssäkerhetskrav, har ännu inte föranlett lagstiftning. En proposition i ämnet kommer att föreläggas riksdagen i dagarna, men förslaget i denna proposition ger enligt vad

utskottet erfarit klausulen en så begränsad tillämpning att den i praktiken kan väntas bli verkninglös.

En arbetsgrupp inom budgetdepartementet lade i mitten av år 1976 fram en promemoria med förslag om ansvar för skatt vid entreprenad (Ds Fi 1976: 4). Promemorian innehöll förslag till lagstiftning avsedd att förbättra kontroll och uppbörd av skatt och socialförsäkringsavgifter för s. k. grå arbetskraft. Inte heller detta enligt utskottets mening väl motiverade förslag har föranlett lagstiftning.

En effektiv kamp mot skattefusk och skatteflykt förutsätter enligt utskottets mening integrerade och samordnade insatser från alla berörda myndigheter. Samarbetet myndigheterna emellan torde f. n. – vilket f. ö. bestyrks av uppgifter nyligen lämnade i massmedia – inte fungera tillfredsställande, bl. a. till följd av gällande sekretessbestämmelser. Organisatoriska insatser och andra åtgärder för att intensifiera samarbetet mellan polis-, åklagar-, skatte- och kronofogdemyndigheter samt tullverket och riksbanken är enligt utskottets mening angelägna och bör sättas in så snabbt som möjligt.

Även valutakontrollen bör förstärkas. Det nuvarande kontrollsystemet är otillräckligt och fungerar inte tillfredsställande. Enligt utskottets mening bör det vara möjligt att med relativt enkla medel förbättra den nuvarande kontrollen. Detta kan ske bl. a. med hjälp av den högt utvecklade datateknik som tillämpas av bankerna. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att brottsförebyggande rådet (BRÅ) – som ett led i sitt uppdrag att se över lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet – nyligen publicerat en promemoria (BRÅ PM 1980: 3) med förslag om lagändringar inom området för utlandsbeskattning. Förslaget innebär bl. a. att avdrag för vissa slag av ersättningar till utlandet – hit kan enligt promemorian räknas räntor, royalties, patent m. m. samt ersättningar för uppdrag av olika slag – inte bör medges förrän den skattskyldige på ett övertygande sätt bevisar att utgiften varit nödvändig av affärsmässiga eller därmed jämförliga skäl. Vid s. k. omfaktureringsaffärer med lågskatteländer slopas enligt förslaget kravet på bevisad intressegemenskap mellan den i Sverige skattskyldige företagaren och det utländska mellanledet. Denna lagstiftning bör enligt utskottets bedömning kunna utgöra ett verksamt medel mot olika former av skatteflykt med internationell anknytning, och utskottet förutsätter därför att ett förslag på grundval av promemorian utan onödigt dröjsmål föreläggs riksdagen.

Av vad utskottet anfört framgår att utskottet anser de i motionen 1120 framförda synpunkterna och förslagen värda beaktande. Skattereglerna är till för att ge en, så långt det är möjligt, rättvis och likformig fördelning av den samlade skattebördan. Detta syfte kan f. n. inte anses tillfredsställande tillgodosett. I den mån vissa skattskyldiga genom olika åtgärder undandrar sig sin andel av skatten innebär det automatiskt en ökad belastning för andra. Inte minst hänsynen till de lojala skattebetalarna kräver att samhället med

kraft och med alla medel ingriper mot skatteundandragande.

Skatteutskottet förordar därför, från de synpunkter utskottet har att företräda, att justitieutskottet tillstyrker bifall till motion 1120. Härigenom blir också motion 1864 i huvudsak tillgodosedd.