

Konstitutionsutskottets yttrande

1982/83:8 y

angående förslaget om tillfällig vinstskatt (prop. 1982/83:102)

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1982/83:102 och motionerna 1982/83:2217–2219.

I propositionen föreslås en lag om tillfällig vinstskatt. Lagen avses träda i kraft den 1 maj 1983. Vinstskatten skall tas ut av aktiebolag och skall normalt utgå med 20 % av utdelningen för det räkenskapsår som avslutats närmast efter den 30 juni 1983. Investmentbolag och andra s. k. förvaltningsföretag skall vara undantagna från vinstskatten. Enligt förslaget blir börsnoterade företag skyldiga att göra preliminära inbetalningar som får räknas av mot vinstskatten. Preliminärbeloppet är 10 % av aktieutdelning som beslutas efter den 15 februari 1983 och som förfaller till betalning under detta år. Vinstskatten skall tillfalla staten och föras till allmänna pensionsfonden. Frågan om hur vinstskattemedlen skall förvaltas och användas kommer enligt propositionen att tas upp i annat sammanhang.

Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1982/83:2217 av Thorbjörn Fällidin m. fl. (c), 1982/83:2218 av Ola Ullsten m. fl. (fp) och 1982/83:2219 av Ulf Adelson m. fl. (m). I samtliga motioner yrkas avslag på propositionen. Med hänvisning till vad lagrådet uttalat i ärendet anför motionärerna erinringar mot det förhållandet att förslagen i propositionen inte har undergått sedvanlig remissbehandling.

Mot förslaget att föra vinstskattemedlen till allmänna pensionsfonden anför betänkligheter i motionerna. Enligt motion 2217 är en sådan s. k. specialdestination främmande för vår nuvarande skattepolitik. Motsvarande synpunkter förs fram i motion 2218. Riksdagen måste enligt motionen kräva att ett slutligt förslag föreligger om hur vinstskattemedlen skall användas innan ställning kan tas till skatteförslaget i fråga.

I motionerna kritiserar vidare utformningen av skatteflyktbestämmelsen i 10 § förslaget till lag om tillfällig vinstskatt. Förslaget innebär att om ett bolag som omfattas av lagen i syfte att reducera beskattningsunderlaget minskat sin utdelning för verksamhetsåret 1983 och i stället ökat utdelningen för näraliggande år eller om bolaget vidtagit annan otillbörlig åtgärd som syftar till att kringgå lagen kan bolaget beskattas efter vad som får antas ha gällt om bolaget inte hade vidtagit den otillbörliga åtgärden.

Konstitutionsutskottet får för sin del anföra följande.

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) skall vid beredning av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall sammanslutningar och

enskilda lämnas tillfälle att yttra sig. Bestämmelsen är generellt tillämplig vid beredning av regeringsärenden.

Vad gäller det nu aktuella förslaget har upplysts att någon egentlig remissbehandling inte varit möjlig att genomföra eftersom regeringen bedömt det nödvändigt att avlämna propositionen till riksdagen i sådan tid att en dämpande effekt på årets lönerörelse kunde åstadkommas. Överläggningar med riksskatteverket förekom innan förslaget remitterades till lagrådet.

Av den nämnda grundlagsbestämmelsen följer att det i varje särskilt fall får bedömas i vad mån det finns behov av att inhämta upplysningar och yttranden från myndigheter och sammanslutningar. Utskottet utgår ifrån att finansdepartementet genom överläggningarna med riksskatteverket inhämtat de upplysningar som departementet bedömt vara behövliga för ärendets beredning. Utskottet har således inte funnit anledning att rikta kritik mot regeringen beträffande beredningen av ärendet.

Beträffande frågan om s. k. specialdestination medger 9 kap. 2 § RF att riksdagen kan bestämma att statsmedel vid sidan av den s. k. budgetregleringen får utnyttjas för bestämda ändamål. Förslaget att föra vinstskattemedlen till den allmänna pensionsfonden står således inte i strid med RF. Det nu föreliggande förslaget innebär endast att de influtna vinstskattemedlen skall föras till den allmänna pensionsfonden i avvaktan på ett kommande förslag om hur medlen skall förvaltas och användas.

Vad slutligen gäller betänkligheterna mot den i propositionen föreslagna skatteflyktsbestämmelsen vill utskottet framhålla att lagrådet i sitt yttrande konstaterat att en skatteflyktsbestämmelse av det slag som föreslås inte torde kunna undvaras om lagstiftningen skall få önskad effekt. Lagrådet har inte heller funnit skäl att göra någon erinran ur rättssäkerhetssynpunkt mot skatteflyktsbestämmelsens utformning. Utskottet har inte någon annan uppfattning i frågan.

Stockholm den 5 april 1983

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s)*, Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s), Kerstin Nilsson (s)*, Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Karin Ahrland (fp), Nils Berndtson (vpk), Ove Eriksson (m), Birger Hagård (m) och Gunnar Nilsson i Eslöv (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

Avvikande mening

av Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Sven-Erik Nordin (c), Karin Ahrland (fp), Ove Eriksson (m) och Birger Hagård (m), vilka anser att den del av utskottets yttrande på s. 2 som börjar med "Vad gäller" och slutar med "i frågan" bort ha följande lydelse:

Det nu föreliggande skatteförslaget är enligt utskottets mening av sådan genomgripande beskaffenhet att en remissbehandling enligt den nämnda grundlagsbestämmelsen självklart borde ha skett. De överläggningar som enligt vad som upplysts har ägt rum mellan företrädare för finansdepartementet och riksskatteverket kan inte anses utgöra en ersättning för en regelrätt remissbehandling. Några dokument över vad som förevarit vid överläggningarna har inte företetts. Bristen i beredningen framträder tydligt mot bakgrund av att lagrådet i avsaknad av remissmaterial har ansett sig ha begränsade möjligheter att bedöma sådana frågor om lagstiftningens praktiska konsekvenser och tillämpning som avses i 8 kap. 18 § tredje stycket 4. och 5. RF och som det enligt grundlag åligger lagrådet att särskilt beakta. De svårigheter att bedöma förslagets verkan i olika hänseenden som således föreligger måste enligt utskottets uppfattning avhjälpas innan riksdagen tar ställning i ärendet.

Beträffande utformningen av förslaget vill utskottet göra ett par påpekanden.

Den i propositionen valda tekniken att föra vinstskatten till den allmänna pensionsfonden aktualiserar RF:s reglering angående s. k. specialdestination. Enligt huvudregeln i 9 kap. 2 § RF förutsätts att riksdagens beslut om hur statens medel skall användas fattas inom budgetregleringen. Den bestämmelse i den nämnda paragrafen i RF som öppnar möjlighet till specialdestination är utformad som en undantagsregel. Härigenom kommer indirekt till uttryck den s. k. fullständighetsprincip som brukar iaktas i fråga om statsbudgeten, nämligen att så mycket som möjligt av statens verksamhet skall regleras inom statsbudgeten. Utformningen av RF:s bestämmelser i detta hänseende manar till en restriktiv hållning när det gäller specialdestinerade skatter. I praktiken har en sådan hållning också iakttagits på senare år då en avveckling skett av specialdestination av statsinkomster. Riksdagen har härvidlag också klart markerat sin principiella inställning. Utskottet erinrar bl. a. om finansutskottets enhälliga uttalande i FiU 1979/80:4 y där utskottet bl. a. anför följande:

En bärande princip i statsbudgetens uppbyggnad är numera att specialdestination av statsinkomster till bestämt ändamål inte bör förekomma. Skälen härför är fr. a. att statsmakternas handlingsfrihet minskar och att fortlöpande avvägningar mellan olika handlingsalternativ försvåras då medel specialdestineras. Stabiliseringspolitiskt önskvärda åtgärder kan också motverkas. Med dessa skäl som bakgrund har tidigare specialdestinationer av statsmedel efter hand avvecklats. De senaste stegen i denna riktning tas i

och med att den särskilda fonderingen av automobilskattemedel avvecklas och att nuvarande teknik med revolverande lånefonder försvinner.

Utskottet konstaterar sammanfattningsvis att specialdestination av statsinkomster är under avveckling. Enligt utskottets mening bör ny sådan specialdestination inte införas.

Den skatteflyktsklausul som förslaget innehåller har enligt utskottets mening fått en så allmän avfattning att det kan förutses svårigheter i många fall för de skattskyldiga bolagen att bedöma de skatterättsliga konsekvenserna av sina vinstdispositioner. Förslaget kan därför enligt utskottets mening inte anses tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.