

Nr 84.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen rörande bemyndigande för Kungl. Maj:t att i vissa fall medgiva eftergift beträffande krigskonjunkturskatt, m. m.; given Stockholms slott den 6 december 1940.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla det förslag, om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF.

Ernst Wigforss.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 6 december 1940.

Närvarande:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena GÜNTHER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WESTMAN, WIGFORSS, SKÖLD, ERIKSSON, BAGGE, ANDERSSON, DOMÖ, ROSANDER.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, anför efter gemensam beredning med cheferna för handels- och folkhushållningsdepartementen:

I den inom finansdepartementets skatteberedning utarbetade promemorian rörande krisskatt, som i januari 1940 avlämnades till chefen för finansdepartementet (propositionen nr 2 till årets urtima riksdag, bilaga 2) ifrågasattes en föreskrift av följande innehåll:

Där främjande av viss tillverkning framstår såsom ett särskilt betydelsefullt led i folkförsörjningen, äger Kungl. Maj:t, efter förslag av den i 17 § omförmälda nämnden eller efter nämndens hörande, förordna att beträffande företag för dylik tillverkning den uppskattade merinkomsten ej skall upptagas såsom taxerad merinkomst till den del densamma med sannolika

skäl visas hava uppkommit genom ökad sådan tillverkning. Sådant undantag skall ej avse merinkomst som uppkommit genom höjning av försäljningsprisen utöver vad som erfordrats för att täcka ökade omkostnader.

I promemorian diskuterades, bland annat, möjligheten att så utforma den avsedda beskattningen, att denna komme att träffa allenast prisstegring utöver den som erfordrades för att täcka ökade omkostnader, en anordning som kunde anses väl motiverad av näringspolitiska och liknande synpunkter. Det konstaterades emellertid, att av tekniska skäl en sådan anordning av beskattningen finge anses utesluten. Därefter yttrades följande:

Härmed är ej sagt att det skulle vara nödvändigt att vid en krigsvinstbeskattning nu avstå från varje hänsyntagande till näringspolitiska synpunkter av angiven art. Kan det beträffande visst slag av produktion, som finnes böra beredas en särställning i beskattningsavseende, visas eller göras sannolikt att mervinst beror på ökning av effektiviteten i produktionen, bör det ej vara uteslutet att från konjunkturvinstbeskattning undantaga mervinsten. I fråga om företag för produktion kan ofta ur räkenskaperna erhållas bättre vägledning för bedömande av vinstens karaktär än när det gäller ren handelsrörelse. Om man nöjer sig med att av den skattskyldige fordra sannolikhetsbevisning, förefaller det som om den extra börda, som genom en dylik tilläggsbestämmelse i särskilda fall skulle åsamkas taxeringsmyndigheterna, ej borde bliva större än att dessa skäligen borde kunna underkasta sig densamma.

I specialmotiveringen yttrades vidare följande:

Det torde få lämnas fullständigt öppet, huru dylik bevisning skall åstadkommas. Det har tidigare framhållits hur omöjligt det i regel är att åstadkomma exakt bevisning rörande vad som är mervinst på grund av prisstegring och annan mervinst. Man får därför nöja sig med sannolikhetsbevisning. Då i detta sammanhang fråga är allenast om vissa slag av tillverkning, d. v. s. företag för produktion, äro för övrigt bevismöjligheterna något större än när fråga är om exempelvis handelsrörelse. Speciell bokföring med syfte att belysa produktionens bärighet torde nämligen ofta föreligga.

Det kunde ifrågasättas att enligt samma förfaringssätt, som nu föreslås beträffande viss produktion, gynna även viss omsättningsverksamhet, t. ex. uppmuntra viss import eller dylikt. Det torde dock kunna dragas i tvivelsmål om ett dylikt gynnande skulle i nämnvärd mån medföra åsyftad effekt. Då det dessutom här vanligen skulle bliva fråga om fall, där betydande bevissvårigheter kunna göra sig gällande, har detta ansetts utgöra ett ytterligare skäl mot en bestämmelse med sådant syfte.

I ett par av de över promemorian avgivna yttrandena gjordes uttalanden beträffande förslaget i denna punkt (propositionen nr 2 sid. 80—81), däri, bland annat, dels ifrågasattes huruvida stadgandet skulle få den avsedda effekten, dels framhöllos de praktiska svårigheterna att urskilja i vad mån uppkommen inkomstökning varit beroende av ökad prismarginal eller annan omständighet.

Något stadgande motsvarande det föreslagna blev ej upptaget i det förslag till krigskonjunkturskatt, som förelades riksdagen. När frågan anmälades i statsrådet, yttrade jag, att det syntes kunna vara av visst värde att möjlighet till sådan befrielse som ifrågasatts stode Kungl. Maj:t till buds. Det

syntes emellertid vara uppenbart, att tillämpning av en dylik bestämmelse beträffande 1940 års taxering knappast kunde bliva av större praktiskt värde, varför departementschefen funnit den ej böra upptagas i det överarbetade förslaget.

I sitt utlåtande (nr 1) i anledning av propositionen förklarade sig riksdagens första särskilda utskott sakna anledning intaga en annan ståndpunkt än chefen för finansdepartementet. Utskottet funne emellertid för sin del sannolikt att en bestämmelse som medgäve möjlighet till lättnad i krigskonjunkturskatten beträffande företag för mera riskfylld men ur det allmännas synpunkt önskvärd tillverkning, skulle kunna i framtiden vara av visst värde. Utskottet finge fördenskull framhålla önskvärdheten av att vid beredning av frågan om krigskonjunkturskatt för påföljande år detta spörsmål ägnades särskild uppmärksamhet.

I en inom finansdepartementet utarbetad, den 20 november 1940 dagtecknad promemoria har, under hänvisning till vad sålunda tidigare förekommit, anförts följande:

Sedan särskilda utskottets utlåtande den 13 augusti detta år avgavs, hava erfarenheter vunnits, vilka givit vid handen att behov av särskild reglering av vissa företags framtida krigskonjunkturbeskattning måste anses föreligga. Det har emellertid också visat sig att enbart en sådan bestämmelse som den i promemorian rörande krisskatt ifrågasatta knappast kan anses tillfyllest. Frågan har särskilt aktualiserats i samband med förhandlingar som av staten förts med olika företag rörande upprätthållande eller igångsättande av i nuvarande läge särskilt önskvärd verksamhet. I samband med frågan om åtagande att i olika anläggningar investera kapital har från företagare framhållits skäligheten av garantier eller eftergifter i avseende å beskattningen, särskilt krigskonjunkturskatten, såsom kompensation för de risker, vilka vederbörande skulle åtaga sig.

I första hand har i sådant avseende framhållits behovet av garanti beträffande rätten att tillgodonjuta tillräckligt långt gående avskrivningar vid taxeringen till krigskonjunkturskatt. Härmed torde förhålla sig i huvudsak så, att lagstiftningen om krigskonjunkturskatt särskilt genom sina bestämmelser om rätt till avdrag för s. k. överpris och merkostnad beträffande såväl byggnader som inventarier m. m. i förening med reglerna om s. k. provisorisk skattepåföring medger möjlighet att å krigskonjunktursens vinster avskrivna all under denna konjunktur inträdande värdeminskning, däri inbegripen nedgång av nyanläggningarnas bruksvärde i samband med konjunktursens upphörande. Från företagens sida ha emellertid uttalats farhågor för att de värderingsfrågor, som i detta sammanhang kunna uppkomma, skola komma att av beskattningsmyndigheterna bedömas på ett så ogynnsamt sätt, att företagen ej våga räkna med att komma i fullt åtnjutande av de avskrivningar som de anse ur affärssynpunkt påkallade. Avsaknaden av möjlighet för Kungl. Maj:t att giva bindande utfästelse beträffande dylik rätt till avskrivningsavdrag torde stundom väsentligen försvåra önskvärda uppgörelser, även där sådan rätt kan antagas tillkomma vederbörande redan enligt gällande lagstiftning.

Därutöver har emellertid förekommit att företagen krävt någon verklig eftergift av statens beskattningsanspråk såsom kompensation för de större eller mindre risker, som företagen skulle ikläda sig. Dylik eftergift kan tän-

kas ifrågakomma i olika former. En möjlighet är att företaget erhåller utfästelse om avskrivningsrätt som eventuellt kan tänkas vara längre gående än den vartill lagstiftningen i och för sig berättigar. En annan möjlighet till eftergift är den som upptages i promemorian rörande krisskatt, att endast merinkomst genom prismarginalens ökning i samband med prisstegring beskattas. Även andra möjligheter till särskilda grunder för beräkning av beskattningsunderlaget för krigskonjunkturskatten särskilt lämpade med hänsyn till omständigheterna i de olika fallen kunna stå till buds. Därtill kommer slutligen möjligheten till eftergift helt eller delvis av den enligt vanliga grunder uträknade skatten.

Det torde vara av de säregna förhållanden, med vilka man för närvarande har att räkna, påkallat att det lägges i Kungl. Maj:ts hand att i särskilda fall medgiva eftergift av krigskonjunkturskatt såsom kompensation för gjorda åtaganden. Skyndsamma avgöranden kunna vara av nöden, och hänskjutande till riksdagens prövning av uppkommande fall torde stundom av olika skäl ej kunna ifrågakomma. Möjlighet att överlämna likartade avgöranden åt Kungl. Maj:t beträffande visst års krisskatt ifrågasattes i promemorian om krisskatt genom den ovan angivna där föreslagna bestämmelsen, och en föreskrift med dylik syftning betecknades av riksdagens första särskilda utskott såsom med sannolikhet önskvärd. Medan då föreslagen undantagsbestämelse avsåg endast ett visst års krigskonjunkturskatt och förutsattes anknyta till redan antagen lagstiftning om sådan skatt, torde det emellertid efter nu vunna erfarenheter få anses behövt med eftergifter som avse kommande krigskonjunkturskatt för längre eller kortare tid. Fråga är alltså om åtgärder utöver dem som lämpligen böra hava sin plats i själva skattelagstiftningen. Eftergifter böra för övrigt kunna medgivas även i andra fall och i större utsträckning än som föreslogs i promemorian.

Det torde böra särskilt framhållas, att det ifrågasatta bemyndigandet för Kungl. Maj:t att medgiva eftergifter skulle gälla endast krigskonjunkturbeskattningen. Denna beskattning är till hela sin läggning sådan, att de administrativa former, som avpassats för normala förhållanden, ej äro tillfyllest för dess handhavande. Det synes därför ej behöva möta större betänkligheter att beträffande denna beskattning tillerkänna Kungl. Maj:t en vidare rätt än som kan ifrågasättas beträffande ordinarie skatter.

Vad som nu i första hand erfordras läser vara rätt för Kungl. Maj:t att i särskilda fall medgiva eftergift av krigskonjunkturskatt enligt den grund, som i varje fall finnes lämplig. Det läser kunna förutsättas såsom självklart, att den ifrågasatta befogenheten ej skall komma att av Kungl. Maj:t begagnas, där ej vägande skäl föreligga, och att ej heller utfästelse om skattelindring eller skattebefrielse kommer att givas större räckvidd än som av omständigheterna betingas.

Ett bemyndigande sådant som det nu nämnda kan emellertid förmodas ej onödiggöra en föreskrift som medger Kungl. Maj:t rätt att beträffande för folkförsörjningen särskilt betydelsefulla verksamhetsgrenar meddela mera allmänt hållna föreskrifter om skattelättnader. För en dylik rätt synes dock böra uppdragas betydligt snävare gränslinjer än när det gäller eftergifter i särskilda fall. I sådant avseende synes promemorians förslag böra övervägas. Skall en sådan skattelättnad bliva av verkligt värde, kan det emellertid, såsom ovan sagts, visa sig lämpligt att den ej begränsas till visst års krigskonjunkturskatt. Detta förhållande torde utgöra en särskild anledning att upptaga frågan därom redan nu och ej uppskjuta den tills förslag om krigskonjunkturskatt för år 1941 framlägges. Under det att enligt promemorian förordnande varom nu är fråga skulle kunna meddelas i fall då främjandet av viss tillverkning framstode såsom ett särskilt betydelsefullt led i folkförsörj-

ningen, synes det nu böra ifrågasättas att låta sådant förordnande avse det fall att främjande av viss tillverkning framstår såsom särskilt önskvärt med hänsyn till folkförsörjningen. Medan skattebefrielse enligt promemorians förslag, där sådan förekomme, alltid skulle avse hela den merinkomst som med sannolika skäl kunde visas hava uppkommit genom ökad tillverkning av ifrågavarande slag och ej på ökning av prismarginalen, ifrågasättes vidare huruvida det ej bör kunna ifrågakomma att inom samma ram medgiva partiell befrielse.

Beträffande båda de former av undantag från eller lindring i krigskonjunkturbeskattningen som nu behandlats, bör observeras att man ej kan med bestämdhet utgå från att en särbeskattning av inkomstökningar just med den nuvarande krigskonjunkturskattens läggning kommer att bliva bestående. Detta synes böra beaktas på det sätt, att utfästelser som av Kungl. Maj:t göras i särskilda fall ej så formuleras att de bliva snävt bundna just av den utformning som skatten har vid den tidpunkt då medgivandet göres, medan ett allmänt förordnande som avser allenast viss tillverkning meddelas endast för visst år eller tills vidare, givetvis med den tysta förutsättningen att, om själva skatteformen ändras, befrielse av i sak motsvarande innebörd eventuellt bör ges även i fortsättningen. Uppenbart är att staten ej bör kunna genom en så enkel åtgärd som exempelvis utbytande av skattens namn undandraga sig en skatteeftergift som kommer en utfästelse mycket nära. Å andra sidan ligger det i sakens natur, att ett sådant bemyndigande för Kungl. Maj:t, varom här är fråga, ej bör avse all framtid. Begränsningen torde böra ske på det sätt att bemyndigandet begränsas till att avse krigskonjunkturskatt eller motsvarande skatt hänförlig till av nu rådande krigskonjunktur föranledda förhållanden.

Det ifrågasättes alltså, att Kungl. Maj:t måtte utverka riksdagens bemyndigande att beträffande krigskonjunkturskatt eller motsvarande skatt hänförlig till av rådande krigskonjunktur föranledda förhållanden

dels i särskilda fall, där bedrivande av viss verksamhet framstår såsom ur det allmännas synpunkt särskilt betydelsefullt, för visst företag fastställa särskild grund för utgörande av sådan skatt eller medgiva befrielse från dylik skatt;

dels, där främjande av viss tillverkning framstår såsom särskilt önskvärt med hänsyn till folkförsörjningen, efter den centrala krigskonjunkturskattenämndens hörande förordna att beträffande företag för dylik tillverkning tillsvidare eller för visst beskattningsår den uppskattade merinkomsten i den mån densamma med sannolika skäl visas hava uppkommit genom ökad sådan tillverkning, helt eller delvis ej skall upptagas, såsom taxerad merinkomst, dock att sådant undantag ej må avse merinkomst som uppkommit genom höjning av försäljningsprisen utöver vad som erfordrats för att täcka ökade omkostnader.

Över promemorian hava yttranden inhämtats från industrikommissionen och från kammarrätten.

Industrikommissionen yttrar i huvudsak följande:

Vid förhandlingar, som av kommissionen förts med olika företagare för att förmå dessa antingen att utöka redan förhandenvarande eller att igångsätta ny verksamhet av under nuvarande förhållanden särskilt önskvärd beskaffenhet, har det ofta från företagarnas sida med skärpa framhållits, att den belastning, som krigskonjunkturskatten utgjorde, för företagarna vore en olägenhet av sådan storlek, att utökning av eller nyanläggning för sådan verksamhet måste anses utesluten. Krigskonjunkturskatten jämte den

vanliga beskattningen reducerade nämligen den eventuella vinsten å verksamheten i sådan grad, att den återstående vinsten icke kunde anses utgöra skälig ersättning för den risk, som företagaren med hänsyn till rådande synnerligen osäkra förhållanden måste åtaga sig vid utökning av driften eller vid nyanläggning. Det torde vara uppenbart, att starka skäl finnas för en dylik inställning och att krigskonjunkturskatten därför kan verka hämmande på sådan nyskapande företagsamhet, som i nuvarande läge får anses vara ur landets synpunkt önskvärd. Kommissionen finner det med hänsyn till det anförda angeläget, att möjlighet beredes Kungl. Maj:t att beträffande verksamhet av förut nämnd beskaffenhet på lämpligt sätt meddela befrielse, helt eller delvis, från ifrågasatt beskattning. Det framgår därvid såsom nödvändigt, att Kungl. Maj:ts befohgenhet i förevarande avseende får sådan utformning, att företagaren, redan innan utvidgning eller nyanläggning sker, kan få besked beträffande eventuell befrielse från krigskonjunkturskatt å vinst på verksamheten.

Genom det i den remitterade promemorian ifrågasatta bemyndigandet för Kungl. Maj:t i förevarande hänseende synas de ovan anförda synpunkterna hava blivit beaktade. Beträffande den närmare utformningen av bemyndigandet vill kommissionen emellertid göra följande erinringar.

Under det att första delen av bemyndigandet avser verksamhet, vars bedrivande framstår såsom ur det allmännas synpunkt särskilt betydelsefullt och alltså erhållit en så vid avfattning, att därunder torde innefattas verksamhet, som är av särskild betydelse för rikets försvarsberedskap, så inskränker sig senare delen av bemyndigandet till att avse endast tillverkning, som är särskilt önskvärd med hänsyn till folkförsörjningen. Det kan ifrågasättas, huruvida icke ett generellt förordnande enligt sistnämnda del av bemyndigandet även borde kunna omfatta tillverkning av särskild betydelse för försvarsberedskapen och att därför efter ordet 'folkförsörjningen' borde inskjutas orden 'eller rikets försvarsberedskap'. Den i senare delen av bemyndigandet intagna tidsbegränsningen 'tillsvidare eller för visst beskattningsår' synes ej vara fullt tillfredsställande. Den omständigheten, att beträffande företag för viss tillverkning förordnande meddelas, att allenast tillsvidare eller för visst beskattningsår viss uppskattad merinkomst ej skall upptagas såsom taxerad merinkomst, torde icke alltid innebära sådan garanti mot beskattning att främjande i önskvärd grad av tillverkningen därigenom sker. Det torde därför vara lämpligt, att förordnande av nu avsett slag skall kunna meddelas att avse även vissa beskattningsår. Orden 'visst beskattningsår' synas följaktligen böra utbytas mot orden 'visst eller vissa beskattningsår'.

Industrikommissionen tillstyrker följaktligen utverkande av sådant bemyndigande som i departementspromemorian ifrågasatts med de av kommissionen angivna ändringarna.

Kammarrätten yttrar i huvudsak:

Kammarrätten, som lämnat motsvarande i den tidigare utarbetade promemorian föreslagna fullmaktslagstiftning utan erinran, vill beträffande den nu ifrågasatta fullmakten inskränka sig till följande anförande.

För undvikande av misstolkning av fullmaktens första led synes efter ordet 'företag' böra infogas 'beträffande inkomster, som härflyta från nämnda verksamhet'.

I fråga om fullmaktens andra led torde med hänsyn till de bevisningssvårigheter, som uppenbarligen kunna föreligga, när fråga är om fastställande

av de faktorer, som inverkat på merinkomsten, i viss överensstämmelse med vad tidigare i samma fullmaktstext förekommer, uttrycket 'som uppkommit' i 'dock att' satsen lämpligen utbytas mot förslagsvis 'får antagas hava uppkommit'.

Ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att förordna om avvikelse från gällande beskattningsbestämmelser bör givetvis ej ifrågasättas i andra fall, än när det gäller en lindring i skattepåföringen som kan ske utan sönderbrytande av beskattningens enhetlighet. Bemyndigandet blir då blott ett led i bestämningen av skattskyldighetens omfattning. Krigskonjunkturskatten är till sin natur väsentligen skild från vanliga skatter. Den innebär i betydande grad en indragning till det allmänna av inkomster, som endast delvis är motiverad av finansiella skäl och som drabbar blott inkomstökningar inom viss verksamhet. Den skiljer sig sålunda väsentligt från de pålagor som skatterna av normal karaktär innefatta. Att möjlighet öppnas till en lindring i skattepåföringen synes mig därför för dess del icke behöva väcka betänkligheter. Av skäl som framgå av den lämnade redogörelsen är det av synnerlig betydelse att Kungl. Maj:t erhåller rätt att utan riksdagens hörande giva vissa bindande utfästelser om befrielse eller eftergift i fråga om krigskonjunkturskatt. Jag anser fördenskull att framställning till riksdagen bör göras om sådant bemyndigande för Kungl. Maj:t som i departementspromemorian ifrågasatts.

*Departements-
chefen.*

Vissa formella ändringar i den i promemorian föreslagna avfattningen av bemyndigandet utan ändring av dess sakliga innebörd torde emellertid böra vidtagas. Därvid böra de påpekanden iakttagas som gjorts i kammarrättens och industrikommissionens utlåtanden.

Såsom exempel på produktion, som lämpligen bör bli föremål för skattelindring med stöd av det förordade bemyndigandet rörande eftergift i beskattningen för visst företag, må nämnas den tillverkning av hjulaxlar och viss annan järnvägsmateriel, som är avsedd att ingå såsom ett led i handelsöverenskommelsen med Sovjetryssland, samt den under statens medverkan planerade flygplanstillverkningen och produktionen av koppar.

Föredraganden hemställer därefter, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen att

bemyndiga Kungl. Maj:t att beträffande krigskonjunkturskatt eller till syfte likartad skatt, som är hänförlig till av rådande krigskonjunktur föranledda förhållanden,

dels, där bedrivande av viss verksamhet framstår såsom ur det allmännas synpunkt särskilt betydelsefullt, för visst företag fastställa särskild grund för utgörande av eller medgiva befrielse från dylik skatt beträffande inkomster, som härflyta från nämnda verksamhet;

dels, där främjande av viss tillverkning framstår såsom särskilt betydelsefullt med hänsyn till folkförsörjningen eller

rikets försvarsberedskap, efter den centrala krigskonjunkturskattenämndens hörande, förordna att beträffande företag för dylik tillverkning tillsvidare eller för visst eller vissa beskattningsår inkomstökning, i den mån densamma med sannolika skäl visas hava uppkommit genom ny eller ökad sådan tillverkning, helt eller delvis ej skall upptagas till beskattning, dock att sådant undantag ej må avse merinkomst som får antagas hava uppkommit genom höjning av försäljningsprisen utöver vad som erfordrats för att täcka ökade omkostnader.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdde hemställen förordnar Hans Maj:t Konungen att proposition av den lydelse, bilaga vid detta protokoll utvisar, skall avlätas till riksdagen.

Ur protokollet:

Lennart Hammarskiöld.