

Nr 87.

Av herr **Alkman m. fl.**, om *åvägbringande av effektivare kontroll över skattskyldigas inkomstuppgifter m. m.*

Inom vårt direkta beskattningssystem, främst det statliga, har såsom en grundprincip uppställts kravet på skattens utmätande efter storleken av de skattskyldigas inbördes skatteförmåga. Därvid har givetvis inkomstens storlek kommit att utgöra den förnämsta mätaren på skatteförmågan. Våra skattelagars bestämmelser såväl rörande själva inkomstberäkningen som beträffande skatteavdrag och skatteprogression syfta sålunda på vinnandet av en så rättvis fördelning av skattebördan som möjligt.

Uppenbart är, att det betydande arbete, som nedlägges för vinnande på nämnda vägar av en rättvis beskattning, är i väsentlig grad förfelat, därest de primäruppgifter angående inkomsterna, å vilka beskattningsnämnderna hava att grunda taxeringarna, i större utsträckning äro otillförlitliga. Härigenom blir resultatet av taxeringen förryckt, och skattebördan kommer att fördelas efter orättvisa grunder. De personer, som vare sig av samvetsgrannhet eller till följd av befintlig kontroll uppgiva sin inkomst till dess fulla belopp, nödgas därför att ej blott bära den skattebördan, som rätteligen bort drabba dem, utan även att därutöver övertaga bördor, som bort träffa sådana skattskyldiga, som svikligen undandragit sig sin del av skatten. En falsk skattedeklaration, åsyftande att bereda deklaranten skattefrihet för den icke uppgivna delen av hans inkomst, blir sålunda, därest uppsåtet lyckas, i själva verket ett bedrägligt frånhändande till egen fördel av laglydiga medborgares egendom.

Av det nu anförda framgår å ena sidan den vitala betydelsen för förverkligandet av den direkta beskattningens syfte av att de skattskyldigas verkliga inkomster komma till synes vid taxeringen. Å andra sidan är det tydligt, att med de höga skatter, som numera uttagas av såväl staten som kommunerna, betydande frestelser föreligga för den enskilde att genom särskilda åtgärder för sig minska skattetrycket eller i vissa fall uppskjuta beskattningen till en obestämd framtid. En ineffektiv kontroll av självdeklarationen uppmuntrar i hög grad till sådana försök. Redan känslan hos den skattskyldige, att det står i hans eget skön att utan större risk för upptäckt icke alls deklarera en åtnjuten inkomst eller upptaga densamma till för lågt belopp, innebär ett obehörigt utsättande av den enskilde för frestelser. Därest genom bristande kontroll vissa skattskyldiga utsättas för den mycket starka frestelse, som ligger i att utan risk för upptäckt genom undandöljande

av inkomster nedbringa sin skattebörd, kan det allmänna icke fränkännas ett visst ansvar för brottet.

Men även en annan omständighet har i hög grad bidragit att utbreda oärlighet vid deklarationernas avgivande. Inom så gott som varje yrkesgrupp finnas säkerligen åtskilliga mindre nogräknande personer, som icke tveka att genom felaktiga deklarationer undandraga sig skatt och, i den mån detta visat sig möjligt utan egentlig risk för upptäckt, utnyttjat sagda möjlighet. Att ett sådant utnyttjande kunnat utan korrigerande påföljd äga rum har i många fall medfört att andra skattskyldiga inom samma grupp följt efter. Det har inom hela grupper ansetts nära nog självklart, att vissa inkomster, som icke äro underkastade kontroll, helt enkelt utlämnas eller i vart fall avsevärt reduceras. Den ene skattskyldige har icke velat uppträda som angivare mot den andre, utan föredragit att efter den mindre nogräknades exempel förskaffa sig samma fördelar som denne.

Huru moraliskt nedbrytande en sådan utveckling är ligger i öppen dag. Att den icke dess mindre mindre sedan lång tid tillbaka pågått och alltjämt fortsätter torde för flertalet med förhållandena förtrogna vara en välbekant sak. På ett påtagligt sätt har detta under fjolåret påvisats vid de undersökningar, som då verkställdes särskilt i huvudstaden. Det torde böra framhållas, att genom den synnerligen starka organisation, beskattningsnämnderna i Stockholm hava, de skattskyldiga därstädes även tidigare efterhållits betydligt strängare än å andra orter och att förty en undersökning av liknande slag som den i Stockholm verkställda, vidtagen å andra håll inom landet, säkerligen skulle bragt än större brister i dagen.

En jämförelse med förhållandena i andra länder torde giva vid handen, att taxeringsmyndigheternas rätt att vinna upplysningar till kontroll över deklarationer är betydligt mera begränsad i Sverige än annorstädes, att vår organisation av taxeringsorganen i flertalet kommuner icke erbjuder samma möjligheter till fiskaliska undersökningar som i utlandet samt slutligen att påföljden i vårt land av bedrägliga deklarationsuppgifter är mindre sträng än utom riket.

De gällande kontrollbestämmelserna lida i hög grad av brist på följdriktighet. Medan vissa inkomster — löneinkomster, aktieutdelningar, royalty samt vissa livräntor och lotterivinster — äro underkastade fullständig kontroll enligt det s. k. slutna kontrollsystemet, äro andra inkomster såsom vissa realisationsvinster och kapitalinkomster icke på något sätt omgärdade av kontroll. Denna olikhet är givetvis icke betingad därav, att vissa inkomster ur subjektiv synpunkt skulle vara i starkare behov av kontroll än andra. Felet ligger däri, att den svenska skattelagstiftningen under de senare åren visat en påfallande brist på förmåga att komma till rätta med detta visserligen svåra men säkerligen icke olösliga problem.

Det torde i detta sammanhang böra framhållas, att 1928 års riksdag i samband med kommunalskattefrågans behandling i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställt om utredning av frågan, huruvida och i vilken form effektiv

kontroll därå, att ränteinkomster och förmögenhet bestående av utlånat kapital varda behörigen beskattade, må kunna åvägabringas.

Det kan emellertid starkt ifrågasättas, huruvida icke förslaget till utredning i denna del hållits inom en alltför snäv ram, i det att kontrollsystemet även på andra områden torde vara behäftat med minst lika stora brister som ifråga om förmögenhet och inkomst därav.

Därest man önskar vinna en likformig kontroll över alla inkomster erbjuda sig två skilda kontrollsystem. Det ena systemet är den redan nämnda *slutna kontrollen*. Denna innebär obligatorisk skyldighet för den, som verkställt utbetalning till annan av beskaffenhet att för denne utgöra inkomst, att till taxeringsmyndigheterna lämna uppgift om utbetalningen. Denna kontroll tillämpas såsom ovan nämnts ifråga om vissa inkomstslag såsom löner, pensioner, vissa livräntor och aktieutdelningar och numera jämväl beträffande lotterivinster. Det andra kontrollsystemet plägar benämnas *stickprovskontroll*. Vid sidan av det slutna kontrollsystemet har stickprovskontrollen vunnit tillämpning beträffande i bank inestående tillgodohavanden och räntor därå samt ifråga om sådana avlöningsförmåner, som utgått till andra än i allmän tjänst eller rörelse *anställda* personer. Den kontroll, som beskattningsnämnderna äga utöva genom granskning av vissa rörelseidkares bokföring, är jämväl att hänföra till stickprovskontroll.

En mängd inkomster äro varken berörda av den slutna kontrollen eller av stickprovskontrollen. Hit höra såsom nämnts vissa ränteinkomster, vinster genom avyttring av fast eller lös egendom, en del tillfälliga inkomster ävensom åtskillig rörelseinkomst bland annat sådan, som åtnjutes av utövare av s. k. fria yrken.

En följd av de bristande eller ofullständiga kontrollbestämmelserna har blivit, att taxeringsmyndigheterna i fall, där deklaratens uppgivna inkomst enligt myndigheternas uppfattning stått i uppenbart missförhållande till den skattskyldiges levnadskostnader, rörelsens omfattning eller dylikt, tvingats att på fri hand utan någon mera ingående undersökning verkställa en uppvärdering av inkomsten. Denna jämförelsevis bekväma utväg att korrigera deklARATIONER torde hava tillämpats i mycket stor omfattning, ja i sådan omfattning och ofta på så lösa grunder att ett verkligt missförhållande i detta avseende kan anses råda. I vart fall har därigenom taxeringsväsendets anseende kommit att lida. Under de senare åren hava beskattningsdomstolarna genom vidtagna ändringar i nämndernas beslut rätt så kraftigt reagerat mot sådana beslut.

Beträffande vissa dylika inkomsttagare lärer man i Stockholm ha vidtagit åtgärder, som synas mana till efterföljd. Sålunda torde man där med sammanslutningar för vissa näringsgrupper ha träffat överenskommelse om lämnande av vissa uppgifter, som möjliggöra en effektiv kontroll över de enskilda näringsidkarnas deklARATIONER. Vinsten härigenom kan för de skattskyldiga bli en garanti för att deras deklARATIONER icke frångås på mer eller mindre godtyckliga skäl.

Av det nu anförda torde framgå i hur hög grad gällande kontrollbestämmelser äro i behov av ändring. Även om det skulle visa sig möjligt att utvidga den slutna kontrollen till vissa nya inkomstslag ginge det uppenbarligen icke för sig att på den vägen nå det åsyftade målet eller en kontroll över så gott som samtliga inkomster. Den slutna kontrollen medför såväl för de uppgiftspliktiga som för myndigheterna en så stark arbetsbörda, att en utsträckning av densamma exempelvis till samtliga bankräntor torde vara utförbar.

Vill man sålunda vinna någon kontroll över så gott som varje inkomst, tvingas man alltså närmast att utvidga stickprovskontrollen. Vid de undersökningar, som verkställdes i Stockholm, har det enligt uppgift visat sig, att ofta nog erforderliga uppgifter kunnat erhållas utan stöd av särskild föreskrift, men att i många fall önskade upplysningar ej stodo att vinna. Särskilt banker och försäkringsbolag lära ofta åberopat sekretesskäl samt sin förpliktelse att taga hänsyn till sina kunder. Även många enskilda personer synas ha vägrat att lämna av dem begärda uppgifter, i regel synbarligen för att skydda andra som deklarerat oriktigt. I vissa fall lärer den enskilde ha bestraffats med förvägrande av avdrag för enligt deklARATIONEN utbetalat belopp, men i sådana fall, där han i annan ordning styrkt att utbetalning ägt rum, uppges hans vägran ha lämnats utan påföljd.

Stickprovskontrollen bör utformas så, att i stort sett varje intäkt, som är underkastad beskattning, kan i kontrollhänseende åtkommas. En dylik kontroll förutsätter rätt för taxeringsmyndigheterna att vinna upplysning om varje utbetalning, som gjorts vare sig av rörelseidkare eller annan i de särskilda fall uppgiften begäres. Man kan ur kontrollsynpunkt icke nöja sig blott med uppgifter om sådana utbetalningar, som för mottagaren äro inkomst, utan redogörelse bör kunna infordras även beträffande andra transaktioner, exempelvis storleken av rörelseidkares leverans av vara till viss återförsäljare, en persons samtliga affärsförhållanden med en penninginrättning för kontroll över lämnade uppgifter om räntebetalningar och dylikt. Ett åläggande att i alla fall, där sådant är möjligt, tillhandahålla taxeringsmyndigheterna dylika uppgifter måste åtföljas av ett tvångsmedel. Såsom sådant synes det kunna ifrågasättas att stadga befogenhet för länsstyrelse att av skattskyldig vid vitespåföljd infordra den erforderliga uppgiften.

De ändringar, som erfordras för vinnande av en effektiv kontroll, äro enligt vår mening av den invecklade natur, att man först efter en utredning kan fastslå, huru bestämmelserna böra utformas. Vid en sådan utredning bör jämväl tagas under övertvägande sådana åtgärder att verkningarna av uppgiftsplikten icke blir illusorisk. I detta hänseende vilja vi framhålla, att den registrering affärsbankerna föra över innehavare av sparkasse- och kapitalräkningar synes vara så ofullständig, att ofta begärda upplysningar icke kunnat lämnas. Taxeringsmyndigheterna i Stockholm infordrade i december 1928 hos samtliga banker i Stockholm uppgift om

viss skattskyldigs ränteinkomst och tillgodohavanden år 1927. De båda sparbankerna i Stockholm liksom postsparbanken lämnade begärda uppgifter, medan icke någon av de 12 sparkasseböcker den skattskyldige och hans hustru, enligt vad sedermera upplystes, innehade med olika affärsbanker i Stockholm kommo till synes genom de gjorda förfrågningarna.

Därest taxeringsnämnderna utrustas med sådana vidgade befogenheter, som här föreslagits, komma uppenbarligen att på desamma ställas större fordringar än för närvarande. Skola nämnderna kunna fullt utnyttja de ökade möjligheterna till kontroll kräves en stark självverksamhet från nämndernas sida och en vida grundligare utredning i de särskilda ärendena än nu kan äga rum. Den utredande verksamheten kräver förutom aktivitet och initiativ från utredarens sida en mycket ingående fackkunskap. Därjämte erfordras — och detta kan ej starkt nog understrykas — en stark grannlagenhet i värvets fullgörande. Särskilt angeläget är att den miss-tanken icke utsprides bland allmänheten, att de vid undersökningarna förvärvade kunskaperna utnyttjas till den utredandes egen eller honom närstående ekonomiska fördel.

Av nu anförda skäl synes det uppenbart, att utredningen bör läggas i händerna på statliga tjänstemän, underkastade ansvar för tjänstefel, och icke på lekmän, som inneha förtroendeuppdrag såsom ordförande i taxeringsnämnder. Enligt vår mening böra de nuvarande taxeringsnämnderna bibehålla sin befogenhet att träffa avgörande i alla taxeringsärenden, medan särskilda tjänstemän, förslagsvis benämnda skattefiskaler, i stort sett få sig förbehållen rätten att vinna de ingående upplysningar, som böra tillkomma taxeringsmyndigheterna. Skattefiskalen komme alltså att i förhållande till taxeringsnämnden intaga en ställning jämförlig med den landskamreraren har till prövningsnämnden.

Erforderligt antal skattefiskaler skulle anställas inom varje län. Lämpligen borde var och en förordnas att biträda visst antal taxeringsnämnder. Skattefiskalen skulle äga skyldighet att genomgå viktigare deklarationer för de distrikt han representerade. Vidare skulle han jämväl i övrigt, där nämnden så påfordrade, biträda med utredning. Taxeringsnämndsordförandena borde i stort sett i samma utsträckning som hittills verkställa granskning av deklarationer samt infordra de upplysningar av den skattskyldige själv, vilka befunnas erforderliga.

Måhända kunde det befinnas ändamålsenligt, att den granskning av vissa skattskyldigas bokföring, som enligt taxeringsförordningen skall äga rum, lägges å skattefiskalerna. I allt fall måste det anses lämpligt, att skattefiskalerna äga så ingående kännedom i bokföring, att dylik granskning kan av dem verkställas.

Det torde icke möta svårigheter att hålla skattefiskalerna fullt sysselsatta jämväl under den tid taxeringsnämndernas arbeten icke pågå. Under det förberedande arbetet för prövningsnämnden böra fiskalerna lämpligen biträda landskamrerarna. Då det givetvis gäller att hålla fiskalernas

antal så lågt som möjligt, kan man slå in på den vägen, att fiskalen under taxeringsnämndens arbetsperiod genomgår deklARATIONER för vissa distrikt, medan återstående distrikt behandlas i samband med arbetet för prövningsnämnden. Under tiden efter det prövningsnämndens arbete avslutats kan arbetet med särskild granskning av räkenskaper lämpligen fortgå.

De utgifter statsverket skulle åsamkas genom inrättande av de nya tjänsterna bleve otvivelaktigt försvinnande små i förhållande till de skattebelopp, som komme att — kanske genom fiskalernas blotta tillvaro — tillföras det allmänna. Ekonomiska betänkligheter torde därför icke stå i vägen för lösningen av föreliggande fråga.

Enligt vår mening bör man vid en kommande utredning jämväl taga under övervägande frågan om omläggning av straffpåföljden för avgivande av falsk eller felaktig deklARATION. Den allmänna uppfattningen om brottets karaktär influeras givetvis av straffriskerna, och den omständigheten, att urbota straff — detta i olikhet med vad fallet är flerstädes i utlandet — icke kan följa å falskdeklARATION, har påvisbart minskat verkan av straffhotet. Införes fängelsestraff, vinnes vidare den synnerligen avsevärda fördelen, att den nuvarande alltför korta preskriptionstiden för åtals anställande utsträcker, varigenom risken för upptäckt av falsk deklARATIONsuppgift i hög grad komme att ökas.

Under åberopande av vad sålunda anförts få vi hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om skyndsamt utredning och därpå grundat förslag rörande sådana ändringar i taxeringsförordningen och därmed sammanhängande författningar, att en så fullständig och effektiv kontroll som möjligt vinnes över de skatteskyldigas uppgifter beträffande av dem åtnjutna inkomster, ävensom rörande skärpt påföljd för falsk skattedeklARATION.

Stockholm den 20 januari 1929.

Edv. Alkman.

Mauritz Hellberg.

Rickard Sandler.

Martin Fehr.

Gustav Möller.

Karl Mellén.

Gustaf W. Roos.