

Nr 42.

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckta motioner om ökad rättvisa i skatteavvägningen mellan olika folkgrupper, m. m.

(2:a avd.)

Till bevillningsutskottet har hänvisats följande inom riksdagen väckta, av utskottet till behandling i ett sammanhang upptagna motioner, nämligen

1) motionen II: 5 av herr *Lindberg*, vari hemställdt, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om en allsidig utredning rörande vårt skattesystem i och för åstadkommande av ett effektivt och för olika medborgargrupper rättvist skattesystem, samt att Kungl. Maj:t måtte förelägga riksdagen de förslag vartill utredningen kan föranleda»; samt

2) motionen II: 359 av herrar *Svensson* i Ljungskile och *Ohlin*, vari hemställdt, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att sakkunniga för en teknisk revision av inkomstskattelagstiftningen erhåller i uppdrag att ägna särskild uppmärksamhet åt möjligheterna att uppnå en ökad rättvisa i skatteavvägningen olika folkgrupper emellan».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för de i motionerna framställda yrkandena, får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Av innehållet i *de föreliggande motionerna* må här återgivas följande.

I motionen II: 5 har anförts, att gällande skattesystem syntes vara behäftat med vissa ganska allvarliga brister. Hur de skulle kunna avhjälpas vore naturligen svårt att bilda sig en bestämd uppfattning om, men tydligen måste försök göras att eliminera de brister som onekligen funnes. Man hade en stark känsla av att tjänstemän och arbetare finge erlægga en i förhållande till sin inkomst och levnadsstandard väl hög skatt medan andra grupper i samhället komme lindrigare undan. I tidningspressen men även eljest hade uppmärksamrats fall av verklig skatteskolknig, fall som upprört allmänheten. Det torde emellertid icke endast vara fall av direkt fusk, som borde beaktas i detta sammanhang. Likställigheten olika medborgare emellan kunde också äventyras av för vissa grupper gynnsamma regler för avskrivningar av lager, varaktigare driftlösören, verktyg, fartyg o. s. v. Vissa naturaförmåners värdering för jordbrukare och andra, användning av firmas bil, telefoner, rabatterade luncher och bostäder borde också uppmärksammas. Själva källskatteuppbördssystemet skulle säkerligen kunna förbättras något. Det kunde icke vara lämpligt att stora skattebelopp i månader låge hos arbetsgivarna när det funnes möjlighet att omedelbart efter varje uppbörd in-

betala beloppet på skattegirokontot. Då det förefölle vara en allmän medborgarlig rättighet att utnyttja de blottor som kunde finnas i skattelagar och skatteförordningar av skilda slag, borde det vara angeläget att minska de möjligheter till undanflykt som funnes. I detta hänseende kunde fråga vara om avskrivningsrätt och avdragsrätt. Vidare förekomme något som benämndes icke skattepliktig inkomst, en förmån som säkerligen utnyttjades i icke önskvärd och kanske icke avsedd omfattning. I samband med dessa frågor kunde det måhända vara av ett visst intresse att verkställa en översyn av bokföringsskyldigheten. — I vissa fall förekomme skenöverlåtelser av förmögenhet för att därigenom undgå utmätning för oguldna skatter. Sådana överlåtelser borde i möjligaste mån förhindras eller göras verkningslösa. Det syntes önskvärt, att en allsidig utredning om deklarations- och skattesystem skedde, varvid huvudvikten borde läggas vid åstadkommande av förslag till ett effektivt och så rättvist skattesystem som möjligt. Detta torde bl. a. böra ske genom analyser av olika medborgargrupperns levnadsstandard sedd mot bakgrunden av deklarerade inkomster och av uppkomstsättet för vissa förmögenheter speglat mot de under förmögenhetsbildningstiden deklarerade inkomsterna.

M o t i o n e n I I: 3 5 9 har inledningsvis framhållits, att det i varje samhälle och alldeles särskilt i en demokrati vore av vital betydelse, att medborgarna hade känsla av att de styrande eftersträfvade en rättvis behandling av alla folkgrupper och individer. Därefter har anförts i huvudsak följande. Inom betydande skikt av löntagare kände man sig för närvarande inte förvissad om att taxeringen för beskattning upptog alla folkgruppers inkomster och förmögenhet på sådant sätt, att den allmänna grundsatsen om rättvisa i beskattningen förverkligades. Motionärerna syftade därvid alls inte på frågan om oriktig självdeklaration utan huruvida de av lagstiftningen fastlagda reglerna och anvisningarna vore tillfredsställande. För ett stort antal människor inom de s. k. fria yrkena och inom jordbruket gällde att ungefär samma skäl föreläge för bokföringsskyldighet som för företagare inom industri och handel. Endast därigenom kunde den skattskyldige själv få kännedom om sin verkliga inkomst. Därför syntes frågan om en väsentlig utvidgning av bokföringsskyldigheten böra upptagas till prövning. För jordbrukets del torde den till en början av rent praktiska skäl böra begränsas till jordbruk över viss storleksordning. Då möjlighet till fortsatt tillämpning av kontantprincipen alltså torde böra bibehållas i viss utsträckning, syntes man ha anledning pröva huruvida nuvarande praxis skapade tillräcklig garanti för en riktig skattemässig behandling av belopp, som användes för nyinvesteringar, vilka formellt framstode som ersättningsanskaffning utan att i sin helhet vara det.

För företagare inom alla branscher beredde avskrivningsmöjligheterna tillfälle till ett skattefritt sparande. Man syntes böra pröva om någon väg kunde finnas att skapa en lättnad för löntagarnas sparande, som ställde dem i paritet med företagarna på detta område eller i varje fall innebure ett steg i denna riktning.

Enligt en spridd uppfattning upptaxerades värdet av de jordbruksprodukter, som jordbrukarna och deras familjer själva förbrukade, mycket lågt. Så hade utan tvivel varit fallet förr i tiden, men därvidlag syntes numera en ändring ha skett. Men helt naturligt verkade en upptaxering av naturprodukter efter en schablonmässig norm olika alltefter vederbörande jordbrukares ekonomiska ställning och levnadsstandard. I fråga om upptaxeringen av andra naturaförmåner, t. ex. värdet av fri bostad, synes emellertid praxis — trots en väsentlig skärpning — allt fortfarande nöja sig med siffror, som låge avgjort i underkant. Spörsmålet om ett eventuellt förtydligande av anvisningarna och reglerna för värderingen av naturaförmåner förtjänade därför att övervägas. Närbesläktad vore frågan om gällande regler för taxering av värdet av en del förmögenhetsföremål, t. ex. skog, ledde till väsentligt större avvikelser från saluvärdet än t. ex. taxeringen av bostadshus eller andra objekt. Innehav av statsobligationer och fordringar i in-teckningar eller pengar på sparräkning syntes tillhöra de relativt strängt behandlade slagen av kapital. Den tekniska revision av inkomstskattelagstiftningen, som för närvarande påginge, syntes böra beakta ej blott önskemålen om förenkling utan även rättvisekravet bl. a. i ovan berörda avseenden. Till sist ville motionärerna framhålla, att de i motionen berörda problemen lättare kunde lösas på ett i huvudsak tillfredsställande sätt, om skattetrycket inte under långa perioder förbleve alltför hårt.

De föreliggande motionerna berör sålunda åtskilliga centrala spörsmål i fråga om inkomst- och förmögenhetsbeskattningen. Därjämte har i motionerna behandlats även vissa frågor sammanhängande med taxerings- och uppbördsförfarandet. I det följande lämnas en närmare redogörelse för några av de väsentligaste problem, som uppmärksammats i motionerna.

Värderingen av vissa förmåner och förmögenhetstillgångar.

I åtskilliga sammanhang förekommer i skatteförfattningarna bestämmelser om att en värdering skall ske av förmåner eller förmögenhetstillgångar. Sålunda finnes i 9 § kommunalskattelagen föreskrift om att fastighets taxeringsvärde skall utgöra allmänna saluvärdet. I anvisningarna till nämnda paragraf har vidare utvecklats huru detta värde skall kunna utrönas. För skogsmark och växande skog skall dock uppskattning ske enligt ett avkastningsvärde, som finnes närmare angivet i gällande skogsvärderingsinstruktion. En ny sådan antogs år 1951 (SFS 1951: 373) för att användas vid 1952 års allmänna fastighetstaxering. Samtidigt antogs emellertid ännu en skogsvärderingsinstruktion (SFS 1951: 440), avsedd att tillämpas först vid 1955 års allmänna fastighetstaxering. Genom sistnämnda instruktion har införts en ny metod för skogstaxering, vilken avses komma att giva mer rättvisande taxeringsresultat.

Enligt 42 § kommunalskattelagen skall värdet av bostadsförmån i första

hand beräknas med ledning av i orten gällande hyrespris. Värdet av produkter, varor eller andra naturaförmåner, som ingår i lön eller annan inkomst, skall likaledes beräknas efter ortens pris.

Genom propositionen nr 187 har för innevarande års riksdag framlagts ett förslag, att beräkning av inkomst av en- och tvåfamiljsfastigheter vid taxering skall ske enligt en förenklad schablonmetod. Såsom inkomst skall i princip upptagas beräknad ränta å ägarens eget kapital i sådan fastighet. Procenttalet för räntan föreslås till 3 procent. Av tekniska skäl skall räntebereäkningen utföras på sådant sätt, att ränta efter nämnda procenttal beräknas å fastighetens hela taxeringsvärde, varefter avdrag göres för ägarens verkliga räntekostnader för lånat kapital i fastigheten. Propositionen är för närvarande föremål för behandling inom bevillningsutskottet.

Jämväl enligt förordningen om statlig förmögenhetsskatt uppkommer värderingsfrågor. Fastighet skall upptagas till taxeringsvärdet, vilket som ovan berörts i princip är försäljningsvärdet. Lös egendom skall, om ej annat föreskrives, upptagas till försäljningsvärdet. Det kanske mest uppmärksammade skattespörsmålet i detta sammanhang utgör värderingen av icke börsnoterade aktier, vilket av utskottet i anledning av väckta motioner behandlats i utskottets betänkande nr 28, till vilket utskottet tillåter sig hänvisa. Såsom i nämnda betänkande framhållits har åt riksskattenämnden uppdragits att verka för en mera likformig och rättvis taxering av sådana aktier.

Även i övrigt skall emellertid riksskattenämnden verka för en riktig och enhetlig tillämpning av skatte- och taxeringsförfattningarna. Bl. a. skall sålunda enligt 75 § taxeringsförordningen av landskamreraren upprättas förslag till de anvisningar, som skall utfärdas av länsprövningsnämnden och i vilka meddelas direktiv angående värdering av naturaförmåner ävensom angående grunderna för medgivande av vissa avdrag samt för uppskattning av vissa förmögenhetstillgångar. Dessa förslag skall insändas till riksskattenämnden för en jämförande granskning. Riksskattenämnden har därefter att återställa förslagen med de erinringar mot desamma, som nämnden funnit anledning framställa. Förslagen och erinringarna skall därefter föreläggas länsprövningsnämnden, som på grundval av desamma skall fastställa anvisningar för taxeringen. Anvisningarna skall senast den 15 januari taxeringsåret tillställas ordförandena i taxeringsnämnderna och samtidigt över-sändas till riksskattenämnden. Avsikten är att länsanvisningarna genom riksskattenämndens medverkan skall bringas i inbördes bättre överensstämmelse, varjämte nämnden skall ägna uppmärksamhet åt att dessa anvisningar lämnar vägledning i önskvärd omfattning.

Företagsbeskattningen.

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 9 maj 1952 har tillsatts en kommitté, *företagsbeskattningskommittén*, för att verkställa en översyn av vissa bestämmelser rörande företagsbeskattningen. I direktiven för kommittén har chefen för finansdepartementet anfört bl. a. följande:

Som ett led i strävandena att upprätthålla samhällsekonomisk balans har statsmakterna under de senaste åren vidtagit en rad åtgärder såväl av penningpolitisk som skattepolitisk natur i syfte att motverka den av konjunkturförhållandena starkt stimulerade investeringsbenägenheten inom den enskilda sektorn av näringslivet.

Kommunalskattelagens bestämmelser rörande företagsbeskattningen är i åtskilliga delar så utformade, att de direkt stimulerar investeringar av visst slag, däribland sådana i lager och inventarier. Företag, som arbetar under goda konjunkturer och erhåller stora vinster, undgår temporärt en beskattning av dessa vinstmedel, därest sådana tillgångar anskaffas vara i skattelagarna normalt medgivna nedskrivningar kunna göras. Detta förhållande kan givetvis vara ägnat att befördra produktionsutvecklingen och möjliggöra en ur skilda synpunkter önskvärd konsolidering inom näringslivet. Men det är å andra sidan även uppenbart, att — — — bestämmelsernas investeringsstimulerande effekt i vissa konjunkturlägen är av inflationsdrivande art och i sådana fall ur samhällets synpunkt följaktligen icke acceptabel.

I proposition nr 200 till 1952 års riksdag berörde jag närmare reglerna om rätten till fri avskrivning å inventarier, vilka bestämmelser hör till dem som i detta sammanhang är värda särskild uppmärksamhet. Jag framhöll därvid att det vore angeläget undersöka huruvida dessa bestämmelser kunde så utformas att den fria avskrivningsrättens utnyttjande anpassades efter vad som ur samhällets synpunkt vore i olika konjunkturlägen önskvärt. Vid en sådan utredning borde givetvis även beaktas näringslivets önskemål om sådan fasthet i skattereglerna att ett tillfredsställande bedömande rörande finansieringen av inventarieförvärv m. m. kunde verkställas; en avvägning mellan de senast båda antydda synpunkterna kunde bli erforderlig. Även frågan om underlaget för avskrivningsrätten — anskaffningsvärdet eller återanskaffningsvärdet — och bestämmelserna om investeringsfonder borde i ett sådant sammanhang omprövas liksom spörsmålet huruvida vid sidan av inkomstskatten borde finnas en särskild skatteform, som riktade sig mot företagets utgifter och som i vissa konjunkturlägen borde sättas i tillämpning.

Den sålunda antydda utredningen, som alltså bör åsyfta permanenta bestämmelser på förevarande beskattningsområde, synes nu böra igångsättas. Av det förut sagda framgår, att utredningens främsta uppgift är att undersöka möjligheterna att utforma de ifrågavarande beskattningsreglerna så att avskrivningsrättens omfattning under en viss tidsperiod göres beroende av vad som ur samhällets synpunkt kan anses vara för samma tidsperiod önskvärt med hänsyn till investerings- och kreditsynpunkter. Vid en närmare undersökning av detta spörsmål kan befinnas att en lagstiftning av antydd innebörd måste, för att få tillräcklig effekt, kompletteras med en samtidig omläggning av de bestämmelser, som reglerar möjligheterna att vidtaga andra vinstreglerande dispositioner än avskrivning å inventarier. Jag åsyftar därvid — förutom reglerna om avdrag för avsättning till investeringsfonder vilka uppenbarligen har ett mycket intimt samband med den fria avskrivningsrätten — främst bestämmelserna om varulagervärdering och avdrag för avsättning till personalstiftelser. Skulle utredningen komma till en sådan uppfattning, bör i dess uppdrag ingå att undersöka även dessa områden och framlägga förslag till ändrade bestämmelser. Under utredningsarbetets gång torde få avgöras, huruvida eventuella förslag till omreglering av samtliga nyssnämnda bestämmelser bör framläggas

samtidigt eller om de berörda spörsmålen bör successivt lösas. Vad särskilt angår avdrag för avsättning till pensionsstiftelser, synes det böra ankomma på utredningen att, oavsett denna frågas samband med skattelagstiftningens samordnande med konjunkturpolitiken, ompröva de nuvarande reglerna härom; till denna fråga får jag längre fram närmare återkomma. Härjämte bör utredningen pröva behovet och lämpligheten av en skatteform, som direkt tar sikte på företagens utgifter. Syftet med en sådan beskattning skulle vara att framkalla en noggrannare prövning än den som nu sker hos många företag beträffande behovet och angelägenheten av vissa utgifter och investeringar. I första hand synes böra uppmärksammas sådana utgifter, som utgör vid taxeringen avdragsgilla omkostnader. Beträffande bestämmelsernas utformning skall här icke sägas annat än att investeringsavgiftsförordningens föreskrifter kan erbjuda en viss vägledning.

Det torde icke böra ifrågakomma att binda utredningen med närmare utformade direktiv än som framgår av det förut sagda. Utredningen bör ha fria händer att pröva hur ifrågavarande problem lämpligast skall lösas under beaktande av de olika intressen, mellan vilka en avvägning med nödvändighet måste göras. Jag vill emellertid med några ord antyda vissa tänkbara lösningar.

Vad angår den fria avskrivningsrätten skulle kunna prövas ett system enligt vilket denna utbytes mot en rätt till avdrag för avsättning till förnyelsefond. Denna fond skulle få uppbringas till högst ett belopp motsvarande anskaffningsvärdet å företagets inventarier, procentuellt uppräknat så att viss hänsyn toges till inventariernas återanskaffningsvärde och, eventuellt, företagets fortsatta utveckling. Till en sådan fond skulle avsättning alltid få göras med viss procent av det belopp, vartill fonden högst må uppbringas, vilken procentsats skulle svara mot den genomsnittliga ekonomiska förslitningen på befintliga inventarier. Procentsatsen skulle i övrigt vara rörlig; statsmakterna skulle äga rätt att ange den högsta procentsats med vilken under en viss förestående tidsperiod avdrag för avsättning skulle medgivas. Skulle en anordning av i huvudsak nu angiven art väljas, bör prövas om specialbestämmelser påkallas av hänsyn till utrangeringar, särskild värdenedgång å innehavda maskiner o. s. v.

I fråga om varulagervärderingen kunde vara lämpligt att undersöka, huruvida bestämmelser kunde utarbetas som motverkade spekulativa investeringar i lager under tider, då en viss återhållsamhet i lageranskaffningarna bedömes såsom ur samhällets synpunkt önskvärd. Möjligen borde reglerna utformas så att de allenast riktade sig mot direkta lagerökningar. Bestämmelserna synes närmast böra ha karaktär av en beredskapslagstiftning, som av statsmakterna kunde förklaras skola gälla för en viss förestående tidsperiod.

Beträffande den tidigare angivna utgiftsbeskattningen bör det stå utredningen fritt att pröva, huruvida en sådan beskattning bör inarbetas i den ordinarie skattelagstiftningen eller om — bland annat av hänsyn till önskemålet att icke onödigt komplicera det årliga taxeringsarbetet — bestämmelserna i fråga skall ha karaktär av beredskapslagstiftning, som kan sättas i tillämpning i tider då det ur det allmännas synpunkt framstår som särskilt angeläget att åstadkomma återhållsamhet på företagens utgiftsida.

Som jag förut framhållit hör ovedersägligen bestämmelserna om avdrag för avsättning till pensions- och andra personalstiftelser till de skatteregler som möjliggör vinstreglerande dispositioner av mera avsevärd omfattning. Redan på grund härav bör utredningen äga ompröva dessa bestämmelser. Därtill kommer att bestämmelserna med deras nuvarande utformning är

komplicerade i tillämpningen och ur skilda synpunkter otillfredsställande konstruerade.

Vid en omprövning av de nu senast antydda bestämmelserna bör givetvis iakttagas, att de synpunkter av social natur, som vid de nuvarande bestämmelsernas utformning beaktades, blir i förevarande sammanhang i lika mån tillgodosedda.

Jag vill erinra om att 1950 års skattelagssakkunniga är sysselsatta med en teknisk revision av inkomstskattelagstiftningen och att nämnda sakkunniga kan vid fullgörandet av sitt uppdrag komma att behandla frågor, som faller inom området för företagsbeskattningen. Samråd bör därför i förekommande fall äga rum mellan skattelagssakkunniga och de utredningsmän, som anförtros uppgiften att överse reglerna för företagsbeskattningen.

Avsikten med den nu ifrågasatta översynen av vissa mycket betydelsefulla bestämmelser på företagsbeskattningens område bör icke vara att i och för sig åstadkomma en skärpt företagsbeskattning. Avsikten är att få bestämmelserna ur skilda synpunkter mer ändamålsenligt utformade. På grund härav bör det ingå i utredningens uppdrag att pröva, huruvida de bestämmelser, som kan komma att föreslås, bör föranleda att företagens statliga inkomstskatt beräknas efter annan eller andra procentsatser än nu gällande. Jag vill emellertid framhålla, att den omständigheten att utredningen kan komma att föreslå bestämmelser som skulle framdeles omöjliggöra ett nu förekommande men av lagstiftaren uppenbarligen icke avsett utnyttjande av skattereglerna i och för sig icke kan betraktas som en skärpt företagsbeskattning.

Den av mig i det föregående förordade utredningen bör anförtros åt särskilt tillkallade utredningsmän. Dessa bör bedriva utredningsarbetet med skyndsamhet.

Kommitténs arbete beräknas fortgå under år 1953.

Främjandet av det enskilda sparandet.

Spörsmålet om främjande av det enskilda sparandet har varit föremål för uppmärksamhet vid 1947, 1948, 1949, 1951 och 1952 års riksdagar.

Rörande behandlingen av frågan vid 1947, 1948 och 1949 års riksdagar tillåter sig utskottet hänvisa till bevillningsutskottets betänkanden nr 46/1947, nr 49/1948 och nr 29/1949.

Vid 1951 års riksdags vårsession hemställdes i de likalydande motionerna I: 90 och II: 120 om utredning, huruvida och på vilket sätt det vore möjligt att bevilja löntagare lindring vid beskattning av den merinkomst, som härflyter från övertidsarbete, samt i de likalydande motionerna I: 91 och II: 117 om utredning rörande befrielse från skatteplikt för vissa inkomster av sparmedel, varvid närmast avsågs i bank placerat kapital. Dessa motioner, vilka hänvisades till bevillningsutskottet, upptogs — jämte vissa andra motioner — till behandling i betänkande nr 43.

Härjämte behandlades frågan om möjligheten att genom särskilda åtgärder främja sparandet av 1951 års bankoutsrott (utlåtnad nr 12) i anledning av motionsvis framställda yrkanden (motionerna I: 186 och II: 284 samt I: 297 och II: 367).

I förenämnda betänkande nr 43 anförde 1951 års bevillningsutskott att riksdagen på hemställan av bankoutskottet i utlåtande nr 12 beslutat att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte taga under övervägande möjligheterna att genomföra åtgärder för uppmuntran av det frivilliga och enskilda sparandet samt om möjligt till samma års höstsession framlägga förslag i ämnet. Bevillningsutskottet förutsatte därför, att vid den av riksdagen begärda utredningen även de i motionerna I: 90 och II: 120 samt I: 91 och II: 117 framförda förslagen bleve omprövade. På hemställan av bevillningsutskottet lämnade riksdagen de sistnämnda motionerna utan åtgärd.

I anledning av riksdagens på hemställan av bankoutskottet gjorda anhållan utarbetades inom finansdepartementet en *PM med utredning och förslag rörande skattepremiering av frivilligt sparande under år 1952*.

Beträffande huvudlinjerna i det upprättade förslaget må här i korthet nämnas följande. Enligt detsamma skulle skattskyldig med preliminär A-skatt som under år 1952 av sin lön lät verkställa insättning å skattesparkonto, under vissa förutsättningar erhålla nedsättning av inkomstskatten med 20 procent å sparbeloppet, dock å högst 1 000 kronor. Skattenedsättningen skulle preliminärt komma den skattskyldige till godo genom att källskatten minskades med 20 procent av sparbeloppet. För att den skattskyldige slutligt skulle få åtnjuta skattenedsättningen skulle sparbeloppet inneslå å skattesparkonto till utgången av år 1956.

I proposition nr 220 till *1951 års riksdags höstsession* med förslag till förordning om särskild avgift vid vissa investeringar m. m. (investeringsavgift) anförde departementschefen — efter att ha redogjort för innebörden i det i promemorian framlagda förslaget — att man vid remissbehandlingen allmänt ställt sig tveksam till och i åtskilliga fall avstyrkt ett genomförande av sistnämnda förslag, därvid särskilt betonats de administrativa olägenheter som vore förbundna med den erforderliga kontrollen av att skattepremieringen skulle komma nysparandet till godo. Med hänsyn till den kritik som anförts mot promemoriaförslaget hade departementschefen ansett ärendet böra bli föremål för fortsatta överväganden.

I de i anledning av nyssnämnda proposition nr 220 väckta likalydande motionerna I: 528 (av herr Petrén m. fl.) och II: 674 (av herr Ohlin m. fl.) hemställdes bl. a. att riksdagen måtte antaga en lag om skatterestitution genom sparinstitutet för nysparande under åren 1952 och 1953, till vilken lag motionärerna uppdragit riktlinjer i viss anslutning till nyssnämnda inom finansdepartementet utarbetade förslag. Propositionen samt bl. a. ovan nämnda motioner hänvisades till bevillningsutskottet, vid vars behandling av ärendet herr Petrén m. fl. framlade ett författningsförslag, benämnt förslag till förordning angående skatterestitution vid sparande åren 1952 och 1953.

I sitt betänkande nr 65 erinrade bevillningsutskottet om de invändningar, som bl. a. ur administrativ synpunkt riktats mot departementsförslaget om

skattepremiering av sparandet. Utskottet anförde vidare, att då frågan vore föremål för Kungl. Maj:ts fortsatta prövning och en redovisning för ställningstagandet till densamma under alla förhållanden torde vara att emotse, utskottet icke kunde biträda motionärernas förslag att förorda omedelbara lagstiftningsåtgärder på grundval av det i motionerna framlagda förslaget i ämnet. Utskottet uttalade tillika, att det icke syntes utskottet tillrådligt att ett författningsförslag rörande en så komplicerad fråga som den i motionerna behandlade lades till grund för lagstiftning utan föregående departementsbehandling.

Vid 1952 års riksdag väcktes i de likalydande motionerna I: 217 (av herr Ewerlöf m. fl.) och II: 289 (av herr Hjalmarson m. fl.), vilka motioner hänvisades till bankoutskottet, att riksdagen måtte antaga ett förslag till sparförordning, som byggde på kontantpremiering av enskilt sparande. Motionerna behandlades av bankoutskottet i dess utlåtande nr 25, vari utskottet framhöll, att det genom de i ämnet verkställda utredningarna måste anses ha klargjorts, att tveksamhet måste råda om huruvida man genom ett sparpremieringssystem verkligen kunde uppnå en sparandeökning, som vore tillräckligt kraftig för att åtgärden skulle kunna rationellt motiveras, och att det i varje fall icke vore möjligt att prestera förhandsbevis härför. Bankoutskottet konstaterade att en tydlig tendens till ökat sparande hos allmänheten kunnat förmärkas under senare tid, och att mot bakgrunden av den antydda utvecklingen behovet av särskilda sparstimulerande åtgärder torde te sig mindre än vad fallet var i det ekonomiska läge som rått omkring ett år tidigare, då riksdagen avlätit sin skrivelse till Kungl. Maj:t i förevarande ämne. Mot bakgrunden av den ingående belysning som frågan fått genom de verkställda utredningarna ansåg sig bankoutskottet icke kunna tillstyrka bifall till motionärernas förslag, och utskottet hade heller icke ansett förutsättningar föreligga för att i anledning av motionerna utarbeta och för riksdagen framlägga något modifierat förslag till premiering av det enskilda sparandet. I enlighet härmed avstyrkte bankoutskottet motionerna I: 217 och II: 289.

Vidare hemställdes vid samma års riksdag i de till bevillningsutskottet hänvisade likalydande motionerna I: 101 (av herr Lindblom m. fl.) och II: 133 (av herr Sjölin m. fl.), att riksdagen måtte antaga ett av motionärerna framlagt förslag till förordning angående skatterestitution vid sparande åren 1952 och 1953. Förslaget var i huvudsak överensstämmande med det förslag till skattepremiering av sparandet, som framförts i de ovan avsedda motionerna i anledning av den till 1951 års höstriksdag avlåtna propositionen nr 220 med förslag till förordning om investeringsavgift.

I sitt av riksdagen godkända betänkande nr 49 anförde 1952 års bevillningsutskott att såväl inom riksdagen som av Kungl. Maj:t gjorts aktningsvärda försök i syfte att ernå en effektiv stimulans till ökat sparande. Det betydande arbete och intresse, som från olika håll nedlagts på denna fråga, vore givetvis ett uttryck för en allmänt omfattad insikt om betydelsen för landets ekonomi av ett ökat sparande. De framkomna förslagen, som i stort

sett avsåge att sparandet skulle premieras genom kontantbidrag från staten eller genom lättnad i beskattningen, hade emellertid hittills icke lett till några lagstiftningsåtgärder. Det förefintliga utredningsmaterialet syntes dock utgöra ett värdefullt bidrag till skapande av större klarhet kring de aktualiserade åtgärderna med syfte att främja ett ökat sparande. Det föreliggande förslaget till skattepremiering av sparande hade utformats i viss anslutning till det förslag, som innefattades i den ovannämnda utredningspromemorian rörande skattepremiering av sparande, ävensom till synpunkter som anförts i remissyttranden över nämnda promemoria. På föreliggande utredningsmaterial grundade förslag hade icke kunnat bringas i det skick att de ansetts böra genom proposition föreläggas riksdagen. Därjämte hade 1952 års bankoutskott avstyrkt väckta motioner om kontantpremiering av sparande. Bevillningsutskottet ansåge sig icke heller kunna tillstyrka det i motionerna framförda förslaget.

Taxeringskontrollen.

I nu gällande taxeringsförordning har sedan dess tillkomst år 1928 vidtagits väsentliga ändringar syftande till ett förbättrat taxeringsförfarande. Sålunda genomfördes genom beslut vid 1943 års riksdag ett flertal organisatoriska förändringar beträffande beskattningsnämnderna, och samtidigt erhöll landskontorens taxeringsavdelningar en betydande personalförstärkning. Ytterligare sådan förstärkning har därefter i icke obetydlig grad skett successivt.

I de vid 1950 års riksdag väckta likalydande motionerna I: 320 av herr Spetz samt II: 375 av herrar Svensson i Ljungskile och Utbult hemställdes om skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning rörande möjligheten att effektivisera taxeringsnämndernas arbete med tanke såväl på angelägenheten av att granskningen bleve så grundlig och allsidig att deklara-tionsfusk i görligaste mån upptäcktes som på att den skattskyldiges rätt bevakades. Samma års bevillningsutskott, som upptog motionerna till behandling i sammanhang med vissa andra motioner, hemställde i sitt betänkande nr 46 att riksdagen i anledning av motionerna måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa en allsidig och förutsättningslös utredning rörande taxeringsförfarandet och taxeringsprocessen samt för riksdagen framlägga de förslag, som kunde av utredningen föranledas. I sitt samtidigt framlagda betänkande nr 47 behandlade utskottet motionen II: 33 av herr Gustafsson i Stockholm, i vilken hemställdes, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning av frågan om kraftiga åtgärder mot skattefusk. Utskottet framhöll, att berörda fråga utan tvivel vore av väsentlig betydelse. För förebyggande av att inkomster undandrogas från beskattning torde den bästa vägen vara att åtgärder vidtoges för vinnande av större effektivitet vid taxeringsarbetet. Sistnämnda fråga hade utskottet behandlat i nyssnämnda betänkande nr 46,

vari hemställt om utredning rörande bl. a. taxeringsförfarandet. Utskottet förutsatte att därvid även den i motionen II: 33 berörda frågan ägnades uppmärksamhet. Med hänsyn härtill ansåg utskottet syftet med motionen vara tillgodosett.

Vad utskottet i nämnda betänkan den anfört godkändes av riksdagen.

Genom beslut den 15 maj 1952 har Kungl. Maj:t, bland annat, bemyndigat chefen för finansdepartementet att uppdraga åt 1950 års skattelagssakkunniga att verkställa en översyn av taxeringsförordningens bestämmelser. Ur direktiven för de sakkunniga i denna del må här anföras följande:

»Vid översynen av taxeringsbestämmelserna bör sålunda undersökas, i vad mån bestämmelserna om deklara tionsplikt och påföljd för deklara tionsförsummelse behöver revideras. Såsom taxeringsnämndsordföranden riksförbund i skrivelse till finansdepartementet nyligen anfört kan exempelvis nu gällande föreskrifter om tiden för avlämnande av självdeklara tion — med den tolkning därav som regeringsrätten kommit till i ett den 20 november 1951 avgjort mål — kringgås på ett sätt, som kan lända till avsevärt men för taxeringsarbetet. I förevarande sammanhang bör övervägas, om den nu stadgade påföljden för deklara tionsförsummelse — förlust av besvär rätten — kan anses ändamålsenlig.

Beträffande innehållet i självdeklara tionerna har erfarenheterna från taxeringsarbetet givit vid handen, att beträffande vissa kategorier skattskyldiga upplysning stundom saknas om väsentliga omständigheter av betydelse för taxeringen och att uppgifter härom måste inhämtas genom tidsödande skriftväxling. Undersökning bör ske, i vad mån sådana uppgifter redan från början kan ställas till taxeringsmyndigheternas förfogande genom ändrade bestämmelser om vad deklara tion skall innehålla.

Bestämmelserna om skyldigheten att avlämna uppgifter till ledning vid annans taxering bör granskas för att utröna i vad mån föreskrifterna bör ändras eller fullständigas. Såsom exempel på fall, där bestämmelserna behöver kompletteras, kan åberopas att de allt vanligare pensionsstiftelserna för närvarande icke är skyldiga att avlämna uppgifter om utbetalda pensioner. I fråga om skyldigheten att avlämna uppgifter till ledning vid annans taxering bör uppmärksammas det förhållandet, att gällande bestämmelser i vissa fall visat sig icke vara fullt effektiva, enär uttryckliga föreskrifter saknas om skyldighet att föra anteckningar eller räkenskaper av den beskaffenhet, att uppgiftsskyldigheten kan behörigen fullgöras.

För att möjliggöra kontroll av deklara tionerna finnes i taxeringsförordningen — förutom föreskrifter om skyldighet att avlämna uppgifter till ledning vid annans taxering — bestämmelser om rätt för vissa taxeringsfunktionärer att utfärda anmaningar samt om bokföringsgranskning. I vissa fall torde dessa bestämmelser i sin nuvarande utformning icke vara tillräckliga för att möjliggöra en effektiv taxeringskontroll. Det bör övervägas, i vilken omfattning en utvidgning av taxeringsmyndigheternas befogenhet kan anses av omständigheterna påkallad.

Bestämmelserna om åsättande av eftertaxering bör överses till utrönande av om dessa bestämmelser i sin nuvarande utformning är ändamålsenliga. I samband därmed bör undersökas, om de möjligheter, som enligt nu gällande föreskrifter stå de skattskyldiga till buds för att efter den vanliga besvärstidens utgång erhålla rättelse i en materiellt sett för hög taxering, är tillfredsställande.

Undersökning bör ske om nuvarande bestämmelser om påföljd för avgivande av oriktig deklara tion eller lämnande av felaktiga upplysningar och

uppgifter är väl avvägda. I vissa fall torde med nuvarande regler någon påföljd icke inträda oaktat vederbörande sakligt sett måste antagas ha betänkligt brustit i sin uppgiftsskyldighet.

Vid övervägande av de i det föregående berörda frågorna, som syftar till en effektivare taxeringsverksamhet, bör även spørsmålet om taxeringsorganisationen uppmärksammas. Effektiviteten av taxeringsarbetet är nämligen i hög grad beroende av taxeringsorganisationens förmåga att fungera. Uppmärksamhet bör därför ägnas åt möjligheterna att genom ändringar i taxeringsförfarandet åstadkomma ett mera ändamålsenligt handhavande av taxeringsgöromålen. Vid behandlingen av härmed sammanhängande frågor bör emellertid beaktas, att den förenkling av de materiella skattereglerna, som åsyftas med 1950 års skattelagssakkunnigas revision, kan leda till en avlastning av taxeringsmyndigheternas arbete. Såvitt avser organisatoriska frågor bör den nu ifrågasatta översynen därför få endast i viss mån provisorisk karaktär.»

Bokföring såsom underlag för taxering.

Enligt 32 § 2 mom. gällande taxeringsförordning är envar skyldig att, efter anmaning, i den omfattning, som i anmaningen angivits, meddela för egen taxering för inkomst eller förmögenhet erforderliga upplysningar utöver dem, som föranleds av deklaraionsformuläret. Upplysningarna skall avgivas skriftligen, men må, om de infordrats av taxeringsnämndens ordförande eller taxeringskonsulent, meddelas muntligen inför ordföranden eller konsulenten. I sistnämnda fall skall upplysningarna skriftligen avfattas av ordföranden eller taxeringskonsulenten samt undertecknas av den, som meddelat dem.

Enligt 3 mom. i nämnda paragraf åligger det skattskyldig, som under beskattningsåret enligt lag varit skyldig föra handelsböcker eller, utan att sådan skyldighet förelegat, likväl fört dylika böcker i av honom bedriven rörelse, att efter anmaning av taxeringsintendent, i den utsträckning denne prövar nödigt, tillhandahålla sin bokföring med därtill hörande handlingar för särskild s. k. bokföringsgranskning. Enahanda skyldighet åligger rörelseidkare, som ej fört handelsböcker, med avseende å av honom förda anteckningar rörande intäkter och utgifter inom rörelsen jämte därtill hörande handlingar.

Enligt 1929 års bokföringslag är utövare av de s. k. fria yrkena — frånsett advokater — icke bokföringsskyldiga.

Skyldighet för icke bokföringspliktiga att förete av dem förda räkenskåper tillkom i samband med vissa år 1935 genomförda ändringar i taxeringsförordningen. Till grund för ändringen i fråga låg ett av skattekontroll-sakkunniga år 1933 avgivet betänkande med förslag till ändrade bestämmelser angående förbättrad deklaraionskontroll och till förstärkt taxeringsorganisation m. m. I detta betänkande anförde de sakkunniga, bland annat, följande.

Sådan utövare av rörelse, som icke fört fullständiga handelsböcker, borde vara skyldig att på anfordran förete de fortlöpande anteckningar han fört angående sina intäkter och utgifter. Ett krav på skyldighet för envar, som utövat rörelse, att för deklaraionskontroll föra fortlöpande anteckningar i närmare angiven ordning kunde icke ur principiell synpunkt avvisas. Enligt de sakkunnigas mening borde man emellertid år 1933 inte sträcka sig längre än att skyldighet infördes för icke bokföringspliktig utövare av rörelse att på anmaning tillhandahålla taxeringsmyndigheterna de anteckningar angående intäkter och utgifter, som förts och låge till grund för i deklaraionen upptagna specificerade uppgifter. Ätminstone beträffande vissa slag av verksamheter skulle det vara till gagn ur kontrollsynpunkt, om en mera fullständig bokföringsskyldighet föreskrevs. Enligt de sakkunnigas mening borde man emellertid på detta område framgå med största smidighet.

I två vid 1943 års riksdag väckta, likalydande motioner (I: 5 och II: 13) hemställdes bl. a., »att riksdagen ville för sin del besluta, att i taxeringsförordningen skyldighet stadgas för sjukkassor och därmed jämställda att lämna uppgift om de belopp, som såsom ersättning för fullgjorda tjänster, uppdrag eller annat dylikt utbetalats till jämväl andra än de hos institutionen anställda». Till stöd för detta yrkande anfördes bl. a., att i fråga om de s. k. fria yrkena taxeringsmyndigheterna i stort sett vore hänvisade till att bygga taxeringarna på den skattskyldiges egna uppgifter utan möjlighet att utöva erforderlig kontroll. Vissa läkares honorar utgjordes i relativt stor omfattning av sjukkasseutbetalningar. För veterinärer härrörde deras intäkter i viss utsträckning från utbetalningar av försäkringsbolag. Om dessa institutioner bleve ålagda att efter samma grunder som gällde för arbetsgivare i fråga om anställda lämna uppgift om vad nämnda skattskyldiga uppburit i arvoden eller honorar, skulle vinnas inte blott kontroll över att dessa skattskyldiga upptagit de uppburna beloppen i sina deklaraationer utan möjligen även någon ledning för bedömande av andra likställda skattskyldigas uppgifter i deklaraationerna.

I en annan vid 1943 års riksdag väckt motion (II: 179) anfördes, att utövare av fria yrken, såsom läkare, tandläkare, homeopater, veterinärer, advokater, sjukgymnaster, författare och artister m. fl., praktiskt taget ginge fria från varje slag av kontroll med avseende å sina deklaraationer. Skattelagstiftningen hade åstadkommit möjlighet att utöva sträng kontroll över arrangörer av nöjestillställningar för att därigenom kunna indriva nöjesskatt. Det borde vara möjligt att på liknande sätt utöva kontroll över näringsutövare av nu antytt slag. Med denna motivering hemställdes, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t föreslå åtgärder för åstadkommande av effektivare kontroll i beskattningsavseende över vissa näringsutövare.

I sitt *betänkande nr 42* anförde 1943 års *bevillningsutskott* i anledning av motionerna bl. a. följande.

I de nu föreliggande motionerna har berörts ett spörsmål, vilket icke synes hava upptagits till särskild behandling av beskattningsorganisations-sakkunniga, nämligen frågan om en förbättring av taxeringskontrollen be-

träffande utövare av de fria yrkena. Såsom i motionerna framhållits äro enligt gällande bestämmelser taxeringsmyndigheternas möjligheter att öva kontroll över sådana yrkesutövares deklarerade inkomster synnerligen ringa. Att detta är fallet torde kunna antagas i främsta rummet bero därpå att — om här bortses från advokater — bokföringsplikt icke ansetts kunna åläggas utövare av de fria yrkena. Tid efter annan ha i våra skatteförfattningar vidtagits ändringar för vinnande av en effektivare taxeringskontroll på olika områden. Beträffande de fria yrkena har dock hittills icke genomförts någon reglering i detta hänseende.

Något tvivel torde icke kunna råda därom, att en sådan ordning är ytterst otillfredsställande. I fråga om all slags förvärvsverksamhet bör givetvis taxeringsmyndigheterna äga möjlighet att, så långt detta låter sig göra, utöva en vid beskattningen erforderlig kontroll. Vikten härav framträder med särskild styrka i rådande läge med den skärpta beskattning, som nu är för handen. Att den nuvarande ordningen i ifrågavarande avseende givit anledning till missbruk från de skattskyldigas sida framgår bl. a. av vissa under den senaste tiden upptäckta fall av skattesvek bland de fria yrkenas utövare.

Utskottet anser sålunda av behovet påkallat, att taxeringsmyndigheterna beredas möjlighet till en effektivare taxeringskontroll beträffande de fria yrkenas utövare. Det i de likalydande motionerna I:5 och II:13 framställda förslaget om införande av uppgiftsplikt för sjukkassor och försäkringsbolag i fråga om utbetalda ersättningar till läkare och därmed jämställda yrkesutövare finner dock utskottet knappast utgöra någon verklig lösning. Hela problemet rörande taxeringskontrollen av de fria yrkenas utövare bör enligt utskottets mening tagas under noggrant övervägande.

En förbättrad taxeringskontroll beträffande de fria yrkenas utövare lär icke kunna genomföras utan att ökade förpliktelser i ett eller annat avseende åläggas dessa yrkesutövare. Införande av bokföringsplikt kan givetvis ifrågasättas, åtminstone vad angår vissa yrkesgrupper. Även utan införande av bokföringsplikt torde emellertid en förbättring i kontrollavseende kunna vinnas. Utskottet får härvid erinra om de bestämmelser, som i detta hänseende genomförts i Finland. Enligt statsrådets beslut angående särskilda åtgärder, vilka avse en effektivare inkomst och förmögenhetsbeskattning (utfärdad i Helsingfors den 19 juni 1942) har sålunda föreskrivits, att näringsutövare — bl. a. inom de fria yrkena — skola vara skyldiga att för såväl inkomster som utgifter ha verifikat samt att läkare, tandläkare och veterinärer skola vid mottagande av honorar utfärda kvittens enligt fastställt formulär, varav en del — försedd med anteckningar om beloppet, dagen då det erlagts och eventuellt namnet å den som erlagt honoraret — skall stanna hos mottagaren av honoraret.

På grund av vad nu anförts anser sig utskottet böra föreslå skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om utredning av frågan angående förbättring av taxeringskontrollen över de fria yrkenas utövare.

Utskottet hemställde, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning av berörda spörsmål. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan. Kungl. Maj:t har genom beslut den 14 november 1952 överlämnat riksdagsskrivelsen till 1950 års skattelagssakkunniga för att tagas i övervägande vid fullgörande av det åt de sakkunniga anförtrödda utredningsuppdraget.

Spörsmålet har uppmärksamrats av riksdagens revisorer, vilka i sin be-

rättelse över den år 1952 av dem verkställda granskningen angående statsverket härutinnan anfört följande:

»Såsom den lämnade redogörelsen ger vid handen, är de svenska taxeringsmyndigheternas möjligheter att ernå en effektiv kontroll beträffande de s. k. fria yrkesutövarnas inkomster f. n. i hög grad beskurna. Detta sammanhänger främst med att de kategorier av skattskyldiga, varom här är fråga, som regel inte är underkastade någon bokföringsskyldighet. Bortsett från advokater och med dem jämförliga företagare är sålunda de betydande grupper av yrkesutövare, som representeras av läkare, tandläkare, veterinärer och homeopater m. fl., till skillnad från näringsidkare i allmänhet skyddade mot all insyn beträffande sina inkomstförhållanden. Med tanke på storleken av de samlade intäkter, som härflyter ur de fria yrkena, ter sig detta mycket otillfredsställande. Förhållandet accentueras ytterligare därav, att det successivt ökade skattetrycket på goda grunder kan förmodas ha bidragit att undergräva och uppluckra den allmänna skattemoralen. Revisorerna kan därför helt instämma i de i skilda sammanhang gjorda uttalanden, som syftat till att fastslå en skyldighet för envar, som utövar rörelse, att i taxeringskontrollens intresse föra fortlöpande anteckningar rörande utfallet av den verksamhet, varom fråga är, så att — utan obehörigt gynnande av någon viss eller några vissa grupper av yrkesutövare — en såvitt möjligt rättvis och likformig beskattning säkerställes. En vidgad uppgiftsskyldighet till ledning för egen taxering kan också, när det gäller de fria yrkenas utövare, sägas ligga i linje med de allmänna strävandena att, på olika vägar, nå det sålunda uppställda målet, en likformig beskattning. Exempel på åtgärder i denna riktning utgör såväl taxeringsorganisationens effektivisering som försöken att på upplysningens väg höja skattemoralen. Den utbyggnad av taxeringsapparaten, som på sistone genomförts, har öppnat möjligheter att i en annan och större omfattning än tillförne skapa kontroll av de skattskyldigas inkomstförhållanden. Ett annat uttryck för statsmakternas strävanden att åstadkomma en mera likformig beskattning är exempelvis den nyligen tillskapade möjligheten för jordbrukare att övergå från redovisning enligt kontantprincipen till taxering enligt bokföringsmässiga grunder under förutsättning att han underkastar sig skyldighet att föra räkenskaper för taxeringsändamål. Det må i detta sammanhang även pekas på det förhållandet, att den fortgående relativa utökningen av kategorierna tjänstemän och arbetare på bekostnad av egna företagare medfört, att kretsen vidgats av sådana skattskyldiga, vilkas inkomster kan av taxeringsmyndigheterna nöjaktigt kontrolleras. Icke minst mot bakgrunden härav framstår det som ett rättvisekrav, att möjligheter till förbättrad taxeringskontroll tillskapas även beträffande de fria yrkenas utövare. Såsom ovan nämnts, har redan 1943 års riksdag anhållit om utredning i detta syfte. Även revisorerna anser det angeläget, att en omprövning av frågan kommer till stånd.

Till närmare belysning av den ekonomiska räckvidden av förevarande spörsmål må i detta sammanhang anföras följande.

Enligt medicinalstyrelsens utredning rörande den öppna läkarvården i riket (SOU 1948: 14) hade för år 1942 drygt 3 000 — f. n. 5 130 — av en ekonomisk utredning omfattade läkare en sammanlagd bruttoinkomst av läkarverksamhet på över 62 miljoner kronor. Sveriges år 1940 praktiserande 2 230 — f. n. 3 500 — tandläkare beräknades enligt uppgift i samma betänkande ha haft en bruttoinkomst av privatpraktik på i runt tal 60 miljoner kronor. Med hänsyn till den starka numerära tillväxten av dessa kårer sedan nyss angivna tidpunkter och den därefter inträffade penningvärdeförsämringen kan, därest även veterinärerna medräknas, de

totala årliga bruttointäkterna för ifrågavarande tre yrkeskategorier antagas under alla förhållanden numera icke understiga 200 miljoner kronor. För kontroll av att dessa betydande intäkter riktigt uppges till beskattning erbjuder den praxis, för vilken revisorerna ovan redogjort, i huvudsak icke någon annan möjlighet än vederbörandes frivilliga anteckningar över inkomster och utgifter. Vid underlåtenhet att föra sådana anteckningar löper vederbörande icke annan risk än att bli sköntaxerad. Enighet torde emellertid råda om att sköntaxering ur såväl det allmännas som de enskilda skattskyldigas synpunkt är en nödfallsutväg, som är förbunden med betydande risker för feltaxeringar i båda riktningar.

Ett korrekt fullgörande av icke bokföringspliktigas deklarations skyldighet förutsätter uppenbarligen, att vederbörande för sådana anteckningar över utgifter och inkomster, att enligt deklarationsformuläret avfordrade uppgifter kan grunda sig på ett trovärdigt primärmaterial. En deklARATION, vari uppgifter om inkomster och utgifter lämnas på måfå, utan stöd av tillförlitliga anteckningar, kan nämligen icke tillmätas något vitsord såsom grundval för taxeringen. Alldeles särskilt gäller detta, när fråga är om rörelse av den omfattning, som i allmänhet är fallet med läkares, tandläkares, veterinärers och homeopaters eller andra s. k. naturläkares. Nu angivna omständigheter har också, såsom närmare framgår av den i det föregående lämnade redogörelsen, föranlett våra grannländer att för ifrågavarande område utfärda normerande anvisningar.

Vid den av revisorerna ovan förordade omprövningen av frågan om skyldighet för utövarna av de fria yrkena att för deklarationskontroll föra fortlöpande anteckningar synes det revisorerna med hänsyn till det nyss anförda särskilt angeläget att yrkesgrupperna läkare, veterinärer, tandläkare, homeopater m. fl. inte bokförings skyldiga grupper deklarerar ägnas uppmärksamhet, så att frågan utan uppskov kan bringas till en lösning. Härvid vill det förefalla revisorerna som om de former, man i grannländerna valt för åstadkommande av den önskade kontrollen, även bör underkastas prövning.

Med hänsyn till det anförda anser revisorerna att den av 1943 års riksdag begärda utredningen snarast bör verkställas.»

Revisorernas berättelse är för närvarande föremål för behandling av statsutskottet. Utlåtande över berättelsen i ovannämnda del har avgivits av 1950 års skattelagssakkunniga, som förklarat sig ämna under innevarande år framlägga resultatet av sin utredning i vad avser de frågor, som av revisorerna berörts.

Genom beslut vid 1951 års riksdags höstsession infördes i kommunal-skattelagen bestämmelser, innebärande rätt för skattskyldig att, i likhet med vad som gäller beträffande rörelseidkare, bli taxerad för *inkomst av jordbruksfastighet enligt bokföringsmässiga grunder*. De jordbrukare, som vill begagna sig av rätten att bli taxerade enligt bokföringsmässiga grunder, skall vara skyldiga att föra räkenskaper i viss omfattning och på visst sätt. Föreskrifter härutinnan har sammanförts i förordningen den 7 december 1951 (nr 793) om skyldighet för vissa idkare av jordbruk eller skogsbruk att föra räkenskaper såsom underlag för taxering. Vid genomförandet av denna lagstiftning diskuterades spörsmålet, huruvida taxering enligt bok-

föringsmässiga grunder borde föreskrivas för alla idkare av jordbruk och skogsbruk eller komma i tillämpning allenast därest vederbörande skattskyldig så påyrkade. I det sakkunnigförslag (SOU 1946: 29), som låg till grund för propositionen i ämnet, nr 191 till 1951 års riksdag, framhöll jordbruks-sakkunniga, att kontantprincipen givit ett relativt tillfredsställande resultat under förhållanden då jordbruket varit inriktat på självhushållning och den maskinella utrustningen varit obetydlig. Enär förhållandena i dessa avseenden inom jordbruksnäringen numera vore väsentligt förändrade och då kontantprincipen medförde att betydande inkomstbelopp ofta helt undandrogas beskattning samt ojämnheter i taxeringen och tillämpningssvårigheter uppstode, ansåge de sakkunniga, att taxering enligt bokföringsmässiga grunder borde tillämpas beträffande samtliga jordbrukare. De sakkunnigas förslag i denna del tillstyrktes eller lämnades utan erinran i flertalet remissyttranden. Å andra sidan framhölls i ett stort antal yttranden, att taxering enligt bokföringsmässiga grunder av samtliga idkare av jordbruk och skogsbruk skulle medföra betydande svårigheter för taxeringsmyndigheterna och berörda skattskyldiga. Med hänsyn till vad sålunda anförts uttalade departementschefen i förenämnda proposition, att det icke syntes tillrådligt att föreskriva skyldighet för jordbrukare att deklarerera enligt bokföringsmässiga grunder men att i stället en uttrycklig rätt borde införas för jordbrukare att taxeras efter dylika grunder.

Samma års bevillningsutskott anförde i sitt av riksdagen godkända betänkande nr 63 i denna fråga följande:

»Vid sitt ställningstagande till denna fråga har utskottet fäst avgörande vikt vid nödvändigheten av att reglerna för beskattning av inkomst av jordbruksfastighet så utformas att icke alltför stora svårigheter vid tillämpningen uppstå för taxeringsmyndigheterna eller för någon grupp av jordbrukare. Såsom departementschefen i propositionen framhållit synes man nämligen ha anledning befara att i varje fall de mindre jordbrukarna skulle ha mycket svårt att utan hjälp av bokföringskunniga personer upprätta riktiga deklarationer med räkenskapsmässig redovisning. Vidare skulle en samtidig och allmän övergång till taxering enligt dylika grunder medföra en belastning av taxeringsorganisationen, som denna icke kunde bära utan en högst avsevärd förstärkning. Utskottet tillstyrker fördenskull att lagstiftningen utformas efter den i propositionen förordade principen, att rätt men icke skyldighet skall stadgas för jordbrukare att bli taxerade enligt bokföringsmässiga grunder.»

Uppbördsförfarandet.

Det år 1945 beslutade nya uppbördssystemet (*källskatten*) innebar en genomgripande omläggning av det tidigare uppbördsförfarandet. Med hänsyn bland annat till de svårigheter, som förelåg att anpassa de nya uppbördsreglerna till skattesystemet, förutsattes redan från början att, sedan systemet under några år tillämpats i praktiken, en översyn av detsamma skul-

le göras med ledning av vunna erfarenheter. En sådan översyn har numera verkställts dels av 1949 års uppbördssakkunniga och dels inom finansdepartementets rättsavdelning. På grundval av denna översyn har i proposition nr 100 till innevarande års riksdag framlagts förslag till ny uppbördsförordning m. m. Propositionen har vid utskottsbehandlingen i allt väsentligt tillstyrkts av vederbörande utskott (se bl. a. bevillningsutskottets betänkande nr 33). Rörande propositionens huvudsakliga innehåll i de delar, vilka nu är av intresse, må här anföras följande.

Förslag framlägges till en effektivare kontroll av att arbetsgivare verkställer skatteavdrag och redovisar innehållen skatt. För sådant ändamål skall ett särskilt arbetsgivarregister uppläggas, vari redovisad skatt fortlöpande antecknas. Systemet möjliggör för myndigheterna att efter kort tid konstatera, huruvida arbetsgivaren brutit i sina åligganden.

Av postverket eller penninginrättning utfärdade kvitton å arbetstagares skatt skall behållas av arbetsgivaren. I stället skall arbetsgivaren vid återställande av arbetstagares debetsedel förse denna med intyg om den innehållna skatten m. m. eller, om debetsedel icke överlämnats, senast vid anställningens slut lämna arbetstagaren särskilt kvitto å innehållet skattebelopp.

Vidare förordas bland annat att länsstyrelse skall, då särskilda skäl därtill föranleder, äga befria skattskyldig eller arbetsgivare från att erlagga respit- och restavgift.

En skärpning föreslås av straffbestämmelserna för arbetsgivare, som verkställt skatteavdrag men underlåtit att inom föreskriven tid inbetala det innehållna beloppet. Dessa bestämmelser anses sålunda böra utvidgas att omfatta även fängelse i högst sex månader.

Utskottet. I de föreliggande motionerna har upptagits frågan om de direkta skatternas avvägning mellan skilda grupper av skattskyldiga. Sålunda har i motionen II: 5 (av herr Lindberg) yrkats, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en allsidig utredning för åstadkommande av ett effektivt och för olika medborgargrupper rättvist skattesystem. I motionen II: 359 (av herrar Svensson i Ljungskile och Ohlin) har yrkats, att 1950 års skattelagssakkunniga måtte erhålla i uppdrag att ägna särskild uppmärksamhet åt möjligheterna att uppnå en ökad rättvisa i skatteavvägningen olika folkgrupper emellan.

Motionerna behandlar ett flertal allmänna problem, som sammanhänger med den direkta beskattningen. Motionärerna har därvid framfört erinringar mot gällande regler för beräkning av inkomst i fråga om olika inkomstslag, tillämpade normer för värdering av naturaförmåner och förmögenhetsskattepliktiga tillgångar ävensom utformningen av taxeringskontrollen och uppbördsförfarandet. Sammanfattningsvis må av motionernas innehåll här återgivas följande. I motionen II: 5 har gjorts gällande, att allvarliga brister vidlåder beskattningssystemet, vilket medför att löntagare

erlägger en i förhållande till deras inkomst och levnadsstandard väl hög skatt medan andra grupper av skattskyldiga kommer lindrigare undan. Likställigheten äventyras genom reglerna för värdering av lager, för avskrivning å anläggningstillgångar och för värdering av naturaförmåner. Vidare har i motionen II: 5 anmärkts, att upprörande fall av falskdeklaration förekommer. I sistnämnda motion har därjämte riktats viss kritik mot uppbördssystemet. Även i motionen II: 359 har den frågan rests huruvida beskattningsreglerna kan ur synpunkten av rättvisa och likformighet sägas vara tillfredsställande, och motionärerna har i anslutning därtill uttalat sig för en utvidgning av den obligatoriska bokföringsskyldigheten till att omfatta utövare av s. k. fria yrken ävensom jordbrukare, i vart fall vissa grupper av sistnämnda kategori. Normerna för värdering av naturaförmåner och förmögenhetsskattepliktiga tillgångar har i motionen II: 359 jämväl kritiserats och ett förtydligande av gällande regler i dessa hänseenden har av motionärerna förordats. Ett spörsmål, som upptages i sistnämnda motion, är huruvida för löntagarnas sparande kunde skapas lättnader, vilka skulle ställa dem i paritet med företagen eller i varje fall innebära ett steg i sådan riktning.

Såsom av den ovan lämnade redogörelsen framgår har de i motionerna behandlade frågorna tidigare uppmärksamrats och åtgärder i skilda hänseenden vidtagits för att förbättra beskattningsreglerna samt vinna en jämnare tillämpning. Statsmakterna har vidare eftersträvat en effektivare taxeringskontroll. Vad angår uppbördsförfarandet må allenast erinras om det i proposition nr 100 till innevarande års riksdag framlagda förslaget till ny uppbördsförordning, vilket förslag utskottet behandlat i sitt betänkande nr 33.

Ett omfattande reformarbete pågår för närvarande rörande praktiskt taget samtliga i motionerna berörda spörsmål och utskottet får härutinnan hänvisa till den ingående redogörelse som ovan lämnats. Utskottet avser därför att i det följande behandla några problem av principiell natur, vilka är förenade med den årliga beskattningen av inkomst och förmögenhet.

Under förarbetena till 1928 års kommunalskattelag ägnades ett betydande arbete åt att skapa ett enhetligt inkomstbegrepp. Dessa och senare gjorda försök har icke krönts med framgång. Kommunalskattelagen har därför uppbyggts kring vissa allmänna regler om vad som icke skall anses som inkomst eller icke vara avdragsgill omkostnad samt kring ett system av olika inkomstslag, därvid för ett vart av dessa — merendels blott i form av en exemplifierande uppräknings — angivits vad som skall hänföras till intäkt respektive avdragsgill omkostnad. Dessa grundlinjer i beskattningsreglernas utformning har numera gjorts till föremål för erinringar. Utskottet finner sig för närvarande icke böra göra några uttalanden i detta hänseende, eftersom flera utredningar pågår beträffande inkomstskattesystemet. I förevarande motioner liksom i den allmänna diskussionen under senare år har kritiken emellertid främst riktats mot kommunalskatte-

lagens detaljbestämmelser, och därvid har jämförelse gjorts mellan reglerna för beräkning av inkomst av tjänst, å ena sidan, och motsvarande regler i fråga om inkomst av jordbruksfastighet och rörelse, å den andra. Det ligger i sakens natur att såväl vid lagbestämmelsernas avfattning som deras tillämpning väsentligt mer invecklade problem möter i fråga om inkomst av jordbruksfastighet och rörelse än beträffande tjänsteinkomster. Vad som särskilt är ägnat att komplicera beskattningen är det grundläggande förhållandet, att näringsverksamhet i övervägande antal fall bedrivs med investerat kapital, vars variationer genom bland annat av- och nedskrivningar påverkar den skattepliktiga inkomstens storlek. I kommunal-skattelagen gives åtskilliga regler för mätande av inkomstpåverkande förändringar i kapital, som investerats i omsättnings- och anläggningstillgångar. Endast en beräkning av inkomsten enligt bokföringsmässiga grunder ger underlag för en bedömning av angivna förändringar. Vad som i motionen II: 359 anförts om en utvidgning av bokföringsskyldigheten till att omfatta jordbrukare är därför enligt utskottets mening i princip riktigt. I detta sammanhang vill utskottet emellertid erinra om att 1951 års riksdags beslut angående införande av rätt för jordbrukare att bli taxerade enligt bokföringsmässiga grunder var enhälligt därutinnan, att förutsättning för en allmän, alla jordbrukare omfattande skyldighet i sådant hänseende icke ansågs vara för handen. Med de införda reglerna för taxering av inkomst av jordbruksfastighet enligt bokföringsmässiga grunder avsågs att främja en successiv övergång till bokföringsmässig redovisning. En omprövning av frågan om bokföringsskyldighet anser utskottet framdeles böra ske när någon erfarenhet vunnits av 1951 års lagstiftning, vilken kommer att tillämpas första gången vid 1954 års inkomsttaxering.

Vad angår gällande regler om värdering av lagertillgångar och avskrivning å anläggningstillgångar har i de förevarande motionerna givits uttryck åt den uppfattningen att sagda regler innebär en fördel för näringsidkarna bland annat därutinnan, att dessa beredes möjlighet till ett skattefritt sparande vartill motsvarighet saknas för löntagarna. I vilken utsträckning så är förhållandet kan hittills icke anses fullständigt klarlagt. Detta centrala spörsmål i fråga om beskattningsreglernas effekt är av så svårbedömbart natur, att utskottet icke anser sig böra göra något uttalande härutinnan eftersom säkra hållpunkter för ett sådant icke är för handen och den framtida utformningen av företagsbeskattningen i viss omfattning är föremål för utredning. Emellertid må erinras om att vissa bestämmelser rörande inkomst- och förmögenhetsbeskattningen innebär möjlighet för den skattskyldige att, oavsett arten av hans inkomst, ernå skattelindring för sparande i form av försäkringar.

Ett praktiskt problem, som är förenat med beskattning av inkomst och förmögenhet är hur en riktig och likformig värdering skall verkställas av naturaförmåner och skattepliktiga förmögenhetstillgångar. Lagstiftningen i detta hänseende har under senare år varit föremål för ändringar såvitt angår bland annat värdering av skog. Vissa andra värderingsregler har också

uppmärksammats. Utskottet vill för sin del framhålla, att beskattningsmyndigheterna icke kan betungas med att i fråga om vanligen förekommande naturaförmåner verkställa en ingående prövning av förmånernas värde i de enskilda fallen utan vissa schabloner måste komma till användning. Varje förenkling av skattesystemet och därav följande ökad effektivitet omöjliggöres om kravet på en millimeterrättvisa i fråga om värdering skall upprätthållas. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om riksskattenämndens uppgift att verka för att skäliga värderingsnormer kommer till användning vid taxeringen såväl i fråga om naturaförmåner som vissa förmögenhetstillgångar. Däremot förekommer givetvis naturaförmåner och tillgångar av sådan art att en schablon för deras värdering icke låter sig uppställa. Så är t. ex. förhållandet beträffande förmögenhetsvärdet av rörelseidkares varulager.

Omfattningen av uppgiftsskyldigheten till ledning för egen och annans taxering är för närvarande föremål för utredning av 1950 års skattelagssakkunniga, varför anledning saknas att här närmare behandla denna fråga. Vad angår taxeringskontrollen i övrigt har i de förevarande motionerna förordats en utvidgning av bokföringsskyldigheten till näringsidkare, vilka för närvarande icke är bokföringsskyldiga. Utövarna av de s. k. fria yrkena har därvid särskilt uppmärksammats. Utskottet anser en sådan utvidgning i hög grad önskvärd och vill för sin del understryka vad riksdagens revisorer anfört i ämnet i sin berättelse till innevarande års riksdag. Såsom ovan antytts kan taxeringskontrollen göras mer effektiv i den mån en förenkling av beskattningsreglerna genomföres på de områden där en sådan låter sig göra. Även denna väg till förbättrade beskattningsresultat är för närvarande föremål för undersökning.

Avslutningsvis vill utskottet framhålla, att de synpunkter som i motionerna framförts i huvudsak är värda beaktande, och det framgår av vad ovan anförts att flertalet av de i motionerna förordade riktlinjerna för vinnande av förbättringar för närvarande prövas. Framställningar från riksdagens sida har i många av de i motionerna berörda frågorna redan skett och föranlett tillsättande av särskilda sakkunniga. Det ligger vidare i sakens natur, att det pågående reformarbetet syftar till ett förbättrat skattesystem. Utskottet finner därför ej skäl föreligga att nu föreslå riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning. Utskottet förutsätter dock, att 1950 års skattelagssakkunniga, när så erfordras i samråd med företagsbeskattningskommittén, söker vinna större likformighet i beskattningen. Med hänvisning till det anförda anser utskottet de föreliggande motionerna besvarade.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

- 1) att motionen II: 5 av herr Lindberg angående en allsidig utredning av gällande skattesystem måtte anses besvarad genom vad utskottet ovan anfört; samt

2) att motionen II: 359 av herrar Svensson i Ljungskile och Ohlin om ökad rättvisa i skatteavvägningen mellan olika folkgrupper måtte anses besvarad genom vad utskottet ovan anförts.

Stockholm den 5 maj 1953.

På bevillningsutskottets vägnar:

ADOLV OLSSON.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Sjödahl, Heüman, Gustaf Elofsson, Spetz, Velander, Falk, Ramberg, Söderquist, Einar Eriksson och Patrick Nilsson; samt

från andra kammaren: herrar Olsson i Gävle, Kristensson i Osby, Sjölin, Olofsson, Brandt, Allard, Strandh, Kärrlander, Vigelsbo och Nilsson i Svalöv.

Reservation

av herrar *Velander* och *Nilsson* i Svalöv.