TOR:s yttranden

RS-projektets delrapport 1977:1 "Rationalisering av skatteadministrationen, taxeringsarbetet i första instans, författningsförslag".

Förbundet anknyter sitt yttrande huvudsakligen till vissa av de frågor förbundet upptog i sitt yttrande över RS-projektets delrapport 1976:1.

Ersättare för ordförande

Enligt förslaget till ändring av 6 § 1 mom 3:e stycket skall länsstyrelsen — om så erfordras — förordna ersättare för ordförande vid förhinder för denne, för den tid hindret varar.

Förlängningen av taxeringsnämndernas verksamhetsperiod till att omfatta i princip hela kalenderåret och förlängningen av mandattiden för ordförande från ett till tre år kommer enligt förbundet att öka behovet av ersättare för ordföranden.

Förbundet har tidigare framfört den åsikten, att ersättare för ordförande bör utses redan vid förordnandet av ordförande. Ersättaren får då möjlighet att sätta sig in i för nämnden aktuella beskattnings- och andra frågor och kan därigenom på ett smidigare sätt vid behov överta ordinarie ordförandens arbetsuppgifter.

Förbundet föreslår därför att 6 § 1 mom ändras enligt följande. 1:a stycket "Ordförande *och ersättare för ordförande* i taxeringsnämnd förordnas av länsstyrelsen för tre taxeringsår". 3:e stycket "Föreligger annat än i 62 § angivet hinder för ordförande i taxeringsnämnd att leda sammanträde med nämnden, *ingår ersättare i ordförandens ställe,* för den tid hindret varar".

Vad ovan anförts innebär inte frångående av förbundets principiella ståndpunkt, att mandattiden för ordförande resp ersättare för denne bör begränsas till ett år.

Föredragning i taxeringsnämnden

Enligt förslaget till ändring av 10 § skall lokala skattemyndigheten tillhandahålla föredragande i taxeringsnämnden i den utsträckning som myndigheten finner påkallat. Det föreligger risk, att den lokala skattemyndigheten p g a otillräckliga resurser för granskningsarbete endast i begränsad utsträckning kommer att ställa föredragande till taxeringsnämndens förfogande. Detta kan medföra ett visst dubbelarbete, då en ordförande som har att föredra inför nämnden måste sätta sig in i deklarationsmaterialet i delvis samma utsträckning som den tjänsteman som granskat deklarationerna ifråga.

Förbundet anser att det normala bör vara att granskaren också är föredragande i taxeringsnämnden. Förbundet föreslår därför att 10 § ändras enligt följande. "... samt, *om ej särskilda skäl däremot föreligger,* tillhandahålla föredragande i taxeringsnämnden".

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:06:23

Kommunala tjänstemän vid taxeringsarbetet

Kommunen äger enligt 16 § 2 mom TL ställa en eller flera kommunens tjänstemän, som av länsstyrelsen godkännes, till förfogande för taxeringsarbete inom kommunen för annat ändamål än som avses i 1 mom. Nu föreslås att bestämmelsen utgår. Det anses inte längre föreligga något behov att förfoga över kommunala tjänstemän för taxeringsarbete. Enligt utredningen torde bestämmelsen redan för närvarande tillämpas mycket sällan.

Förbundet finner förslaget på ifrågavarande punkt helt orealistiskt. Till tjänstemän som här avses hör även de kommunala taxeringsrevisorerna, som finns anställda i ett antal kommuner. Dessa utför ett värdefullt och för stat och kommun lönande arbete i form av offensivgranskningar och andra insatser för taxeringsarbetet. Bestämmelsen bör därför kvarstå i TL. Motsvarande bör i konsekvens härmed gälla beträffande granskningsrätten enligt 50 §.

Taxeringsnämndernas verksamhet

Ordföranden skall enligt 61 § underrätta bl a suppleanterna om tid och plats för sammanträdena (förutom att kalla dem till årets första sammanträde). Uppgiften kan bli betungande, åtminstone om tid för sammanträdena bestämmes successivt och inte i en längre serie. Suppleanternas behov av uppgift om sammanträdena bör kunna tillfredsställas genom förfrågan hos länsstyrelsen eller den lokala skattemyndigheten, varför underrättelseplikten för ordföranden bör utgå.

Utredningen föreslår i 69 § att beslut varigenom skattskyldig, som inte avgivit deklaration, åsatts taxering alltid skall innehålla skälen härför. En undantagslös bestämmelse i ifrågavarande avseende förefaller svår att tillämpa. Som skäl skulle ofta inte framkomma annat än en omskrivning av beslutet; ”Inkomsten av rörelse har uppskattats till. . .” e dyl. Skyldigheten i förevarande sammanhang att ange skäl för beslutet bör begränsas till att gälla ”där så finnes påkallat”.

Taxeringsnämndens beslutsförhet

Enligt förslaget till ändring av 63 § utvidgas kretsen av ärenden som beslutas av endast ordförande, s k enmansärenden. Förbundet har inget att erinra mot förslaget men anser att beloppsgränsen 500 kr vid avvikelse från självdeklaration som högsta belopp då ordförande själv får besluta är för låg. Förbundet anser att gränsen bör sättas vid 1 000 kr. Beloppet sammanfaller då med beloppsgränsen för när skattetillägg enligt riksskatteverkets anvisningar bör efterges.

Ambitionsnivå i granskningsarbetet

Enligt förslaget till ändring av 65 § 2 mom kan taxeringsnämnden underlåta avvikelse, om denna skulle avse endast ringa belopp. Förbundet finner denna bestämmelse vara värdefull. Förbundet anser emellertid att det bör

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:06:23

ankomma på riksskatteverket att i anvisningar närmare precisera vad uttrycket "ringa" innebär i detta sammanhang (viss absolut eller viss relativ avvikelse m m).

Jämför i övrigt vad förbundet i yttrande över RS-projektets delrapport 1976:1 anfört om tillgodoseende av rimlig ambitionsnivå i granskningsarbetet genom lämplig utbildning av och diskussion med granskningstjänstemän.

Övergång till ny taxeringsorganisation

I rapporten föreslås att vissa övergångsbestämmelser för åren 1978—1980 tas in i taxeringslagen. Bestämmelserna berör främst taxeringsnämndernas verksamhet och organisation. Detta sammanhänger med att fritidsgranskare kommer att erfordras till dess den nya taxeringsorganisationen är fullt utbyggd.

Förbundet har i sitt yttrande över RS-projektets delrapport 1976:1 framfört vissa kritiska synpunkter på förslagen till taxeringsnämndernas organisation under de år den nya taxeringsorganisationen byggs upp. Förbundets kritik gick ut på att ett genomförande av de redovisade förslagen skulle kunna försvåra rekryteringen av fritidsgranskare under övergångsperioden.

Det nu föreliggande förslaget till övergångsbestämmelser innehåller ej något av beskaffenhet att underlätta rekryteringen av fritidsgranskare varav behov uppenbarligen kommer att föreligga.

I 3 § ikraftträdandelagen stadgas att ifråga om 1978 och 1979 års taxeringar länsstyrelsen äger besluta om att lokal taxeringsnämnds verksamhetsområde skall omfatta mer än ett lokalt taxeringsdistrikt. Härmed avses även sådana lokala taxeringsdistrikt där granskningen kommer att utföras av fritidsgranskare. Ett stort antal lokala taxeringsdistrikt kommer sålunda att vara knutna till taxeringsnämnder omfattande flera lokala distrikt.

Enligt förbundets uppfattning kan det bli svårt att rekrytera fritidsgranskare till sådana lokala taxeringsdistrikt. Antalet lokala taxeringsnämnder bör därför nedbringas i samma takt som antalet lokala taxeringsdistrikt. Därigenom kommer fritidsgranskarna, så länge de finns kvar i taxeringsorganisationen, att även vara ordförande i sitt distrikts lokala taxeringsnämnd. Möjligen kan TO i undantagsfall behöva erhålla biträde av fritidsgranskare. Förbundet föreslår sålunda att 3 § i övergångsbestämmelserna utgår.

Fr o m 1978 års taxering kommer flertalet rörelsedeklarationer att taxeras i lokala taxeringsnämnder. Enligt 5 § i övergångsbestämmelserna har länsstyrelsen möjlighet att förordna taxeringskonsulent att biträda taxeringsnämnd. Fritidsgranskande ordförande kommer sålunda att kunna få biträda med granskningen av rörelsedeklarationer i lokal nämnd. Även om ordförande i lokal nämnd får hjälp med granskningen av rörelsedeklarationer, krävs emellertid att denne kan ta ställning till taxeringsfrågor som gäller rörelser. Detta ökade krav på ordförande i lokal taxeringsnämnd kan försvåra rekryteringen av fritidsgranskande ordförande. Länsstyrelsen bör därför under

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:06:23

övergångsperioden kunna besluta om inrättande av särskild taxeringsnämnd *på lokal nivå* för taxering av rörelser i lokala taxeringsdistrikt.

Förbundet har i sitt tidigare yttrande varnat för risken att övergången till ny taxeringsorganisation sker så snabbt, att taxeringsarbetet äventyras. Övergångsbestämmelser, syftande till en successiv reducering av antalet taxeringsdistrikt, bör därför inte begränsas till åren 1978 och 1979 utan förlängas till att även omfatta åtminstone 1980.

TOR:s yttrande till 1972 års skatteutredning över rapporten "Progressiv utgiftsskatt — ett alternativ?" (SOU 1976:62)

Inledningsvis vill TOR uttrycka sin tillfredsställelse över att 1972 års skatteutredning under pågående utredningsarbete berett remissinstanserna tillfälle att ta del av och yttra sig över professor Lodins studie av utgiftsskatten. Denna uppläggning av utredningsarbetet framstår som fruktbar och värd att efterfölja i andra utredningssammanhang. I det följande lämnar TOR förslagets samhällsekonomiska effekter åt sidan. Även om en progressiv utgiftsskatt kan tänkas medföra positiva samhällsekonomiska verkningar, är den frågan ännu otillräckligt utredd. Bl a torde sådana frågor som de sociala transfereringarnas behandling i skattehänseende och familjebeskattningen behöva närmare klarläggas innan de ekonomiska verkningarna av förslaget kan överblickas. I avbidan härpå anser sig TOR inte kunna ingå på någon närmare bedömning av frågan om en övergång till utgiftsskatt skulle leda till större rättvisa i beskattningen än för närvarande.

Förbundets granskning av förslaget har i stället inriktats främst på frågan om en progressiv utgiftsskatt bör bedömas som en realistisk alternativ beskattningsform i en nära framtid. Vidare har TOR frågat sig om denna skatt kan genomföras inom ramen för den taxeringsorganisation som nu föreligger.

Taxeringen i första instans i Sverige utförs sedan lång tid tillbaka på fritidsbasis av förtroendemän och kommunvalda lekmän. Den årliga omsättningen av taxeringsnämndsordförande (TO) är nu mycket stor. Arbetsbördan för TO är omfattande särskilt i större taxeringsdistrikt.

Arbetsbördan kommer säkerligen inte att minska i den nya organisation, som snart kommer att genomföras på grundval av RS-utredningens förslag. Även om inslaget av tjänstemannamedverkan nu kommer att bli starkare genom att en föredragandeorganisation byggs upp, innebär RS-reformen att TO ställs inför nya ansvarsfulla arbetsuppgifter och nya arbetsformer. Härtill kommer de krav på ökad likformighet och rättvisa i det materiella taxeringsarbetet, som allmänheten uppställer. Dessa krav sammanhänger bl a med det ökade skattetrycket. Vidare beror de på ökad medvetenhet hos allmänheten om den enskildes rättigheter och tjänstemännens skyldigheter — en medvetenhet som till viss del kan vara en effekt av 1971 års reform av förvaltningsrättsskipningen. RS-reformen kommer alltså att ställa ökade krav på TO. Det kommer säkert att ta flera år innan taxeringsfunktionärerna hunnit växa in i den nya ordningen så att denna får tillräcklig stadga och effektivitet.

TO får vidare räkna med att under de närmaste årens taxeringsarbete avsätta stor kraft på att i praktiken omsätta nyligen genomförda, betydande

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:06:23

förändringar av den materiella skattelagstiftningen. Arbetet kommer att starkt präglas av den nya realisationsvinstbeskattningen, beskattningsreglerna rörande fåmansbolag, lagstiftningen om avveckling av den faktiska sambeskattningen och av de nya reglerna om beskattning av pensionsförsäkring m m. TO kommer också att få tillämpa bestämmelserna om skattetillägg. Dessa regler står nu inför en aviserad ändring.

Av det anförda drar TOR slutsatsen, att en så totalt genomgripande skattereform som en utgiftsskatt inte är möjlig att genomföra under 1980-talet. Under denna tidsperiod torde vi ha att räkna med arbetsformer i och dimensionering av taxeringsarbetet, som nu läggs fast i RS-projektet. Kostnaderna för utbildning och utvidgning av denna organisation liksom för uppbyggnaden av nödvändiga datasystem blir sannolikt så stora, att ett införande av progressiv utgiftsskatt inte kan framstå som realiserbart i ett nu närmare överblickbart tidsperspektiv.

Ett ytterligare skäl för att frågan om ett ev införande av en utgiftsskatt bör ses i ett betydligt längre tidsperspektiv än Lodin gjort är, att man genom RS-reformen kommer att få större erfarenheter av hur datorstödet vid taxeringen och i revisionsarbetet kan fungera. Vidare kommer samhällets framtida utveckling på dataområdet i tekniskt avseende liksom den kommande samhälleliga datapolitiken och allmänhetens attityder till integritetsfrågorna efterhand att kunna överblickas bättre än i dag. De slutsatser som därvid kan dras blir av avgörande betydelse för hur ett framtida skattesystem med tillhörande taxerings- och uppbördsorganisation bör utformas.

Det gäller alltså nu snarare att börja diskutera formerna för beskattning och taxering för 1990- och början av 2000-talet. I ett sådant perspektiv kan en progressiv utgiftsskatt möjligen vara ett intressant alternativ, även om TOR för sin del, som i det följande kommer att framgå, hyser tvekan inför förslaget om utgiftsskatt.

TOR ställer sig för det första frågande till tanken att såsom enligt förslaget beskatta konsumtionsutgifterna direkt hos konsumenterna genom en årlig avstämning. Det torde vara mer praktiskt, enklare och billigare samt mindre integritetskänsligt att beskatta konsumtionen genom indirekt beskattning. Det borde inte vara omöjligt att utforma en framtida indirekt konsumtionsbeskattning på sådant sätt att den tillsammans med lämpligt utformade transfereringssystem kunde få gynnsamma och påtagliga effekter i samhällsekonomin.

Tvivelsmålen inför förslaget grundar sig också på utgiftsskattens tekniska konstruktion och de kontrollformer, som denna skatt kommer att kräva.

Förslaget om utgiftsskatt utgår från två grundläggande förutsättningar, dels förekomsten av en förmögenhetsbeskattning i Sverige och dels utvecklingen på dataområdet. Den nu gällande lagstiftningen om förmögenhetsskatt bildar emellertid enligt TOR:s mening inte någon särskilt god utgångspunkt för ett nytt skattesystem. Allmänheten vet nu för litet om hur en riktig förmögenhetsredovisning i deklaration skall se ut — det är ju så få för vilka detta betyder något i praktiken.

Taxeringspersonalens utbildning är, liksom taxeringskontrollen, på förmögenhetsskattens område ganska begränsad. I ett system med utgiftsskatt blir det från rättvisesynpunkt av stor betydelse, att allmänhetens ingående

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:06:23

förmögenhetsmassa vid ikraftträdandetidpunkten låter sig fastställa. Tillgångar och skulder måste redovisas, kontrolleras och värderas även i alla de fall där det i dag inte förekommer något uttag av förmögenhetsskatt. Avsevärda resurser måste avsättas för en sådan genomgripande taxering. Revisioner, t ex i form av hembesök hos skattskyldiga, blir nog därvid i stor utsträckning nödvändiga. Sedan den progressiva utgiftsskatten trätt i kraft, måste vidare omfattande kontrollresurser avsättas i samband med att permanenta eller tillfälliga in- och utflyttningar över Sveriges gränser äger rum. Det är också svårt att se hur utgiftsbeskattningen materiellt sett bör utformas i fråga om dessa in- och utflyttningar.

Datatekniken avses enligt förslaget till utgiftsskatt komma till användning för lagring och behandling av en mycket stor mängd uppgifter såsom i fråga om olika typer av banksparande och banklån, försäkringar, aktie- och obligationsinnehav samt lotterivinster m m. Kontrollen måste här bli vattentät. Brister i kontrollen kan nämligen liksom i dagens system medföra skattebortfall för det allmänna och oberättigade förmåner för den enskilde. Men därtill kommer i ett utgiftsskattesystem, att från beskattning undandragen inkomst fritt kan konsumeras nästa år, varvid större sparmöjligheter och därmed också en större skattekredit kan uppnås beträffande det årets löpande inkomster. Dessa inkomster hade eljest behövt utnyttjas för en konsumtion som omedelbart utlöst beskattning. Utgiftsskatten kräver därför för sin funktion denna totala kontroll. Därmed måste den också för att kunna fungera tillföras mycket stora resurser både hos det allmänna och hos de olika kategorierna av uppgiftsskyldiga. Det är tvivelaktigt, om vinsterna med en utgiftsskatt blir så stora, att detta ökade resurskrav är motiverat.

Den kontantflödesteknik som utgiftsskatten har som redovisningsmässig grund bör efter en tid kanske kunna framstå som ganska lättfattlig för allmänheten. Men det fordras säkert omfattande information för att bereda väg för denna förståelse. Det finns likväl skäl att varna för alltför stor optimism på denna punkt. Erfarenheterna av hur pass dåligt de skattskyldiga förstår de kontantberäkningar, som idag ofta görs i samband med skönstaxering, är rätt nedslående.

Utgiftsskatten kan väl ha vissa positiva inslag, särskilt när det gäller beskattning av kapital och kapitalvinster. På andra viktiga punkter innebär emellertid utgiftsskatten enligt TOR:s bedömning inga egentliga förbättringar. Vissa negativa drag har här redan uppmärksammats. På en punkt innebär förslaget, att ett stort problem i dagens beskattning konserveras och eventuellt accentueras. Det är här fråga om problemen att kontrollera och rätt värdera naturaförmåner och att tillse, att avdrag inte medges i förvärvskälla för vad som rätteligen är privata levnadskostnader. Blir beskattningen ineffektiv på dessa punkter så att vad som i verkligheten är konsumtion blir undervärderat i det enskilda fallet, blir beskattningen orättvis i förhållande till andra, som själva måste betala ett fullt pris för sin konsumtion och som inte får lika mycket över att avsätta till sparande.

En utgiftsskatt skulle också medföra nya problem, när det gäller behandlingen av hushållens investeringar i kapitalvaror. Idag sker sådana investeringar i princip av beskattade medel. I utgiftsskattesystemet får man sannolikt tänka sig, att särskilda undantagsregler införs för den skattemässiga be-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:06:23

handlingen av dessa investeringar för att undvika alltför kraftiga skatteskärpningar i det ögonblick ett lån tas upp eller ett sparande upplöses för kapitalvaruinköp. På denna punkt får alltså göras ett undantag från eljest gällande principer för utgiftsbeskattningen. Andra sådana inkonsekvenser återfinns i fråga om den skattemässiga behandlingen av vinster på obligationer, lotterier, tips m m. Det som på detta område är svårt att kontrollera, t ex vinster i ett varulotteri eller på toto, skulle enligt förslaget bli skattefritt även om det ger direkta konsumtionstillskott, medan sådant som är lättare att kontrollera blir beskattat, t ex vissa tipsvinster.

En annan punkt där förslaget leder till ökade komplikationer i beskattningen rör villorna. En viss kontroll av att yrkade avdrag för förbättringskostnader är korrekta förslås i rapporten. En sådan kontroll blir mycket betungande och innebär en avsevärd komplikation på det område där vi sedan länge haft en förenklad och tämligen väl fungerande schablonbeskattning.

TOR menar avslutningsvis, att en progressiv utgiftsskatt — även om den teoretiskt sett kan framstå som en lyckad beskattningsform — ändå knappast kan ses som ett huvudalternativ i diskussionen om framtidens beskattning. TOR vill emellertid tillstyrka, att man — inom 1972 års skatteutredning eller i annan form — fortsätter ett *långsiktigt och brett upplagt arbete* på att utreda hur morgondagens beskattning bör utformas. Huvudvikten bör nog emellertid därvid läggas på att planera reformer på inkomst- och förmögenhetsbeskattningens område eller i fråga om den indirekta beskattningen.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:06:23