

VILKA KRAV KAN STÄLLAS PÅ ÄNDRINGAR I SKATTELAGSTIFTNINGEN?

Av Ingrid Melbi¹

De krav som ställs på skattelagstiftningen är givetvis inte annorlunda än de som gäller för annan lagstiftning. Det finns dock en tendens att ändringar av skattereglerna genomförs betydligt snabbare än andra lagändringar.

Det framförs ofta kritik mot skattelagstiftningen. En del av kritiken riktar sig mot rent politiska överväganden om en viss skattesats etc. Annan kritik tar sikte på den tekniska utformningen av reglerna. Reglerna kan vara utformade på ett sätt som leder till problem vid den praktiska tillämpningen. Det kan också vara oklart hur reglerna ska tolkas i olika situationer. Lagstiftaren står här inför ett dilemma. Även om lagstiftningsarbetet föregåtts av utredning och remissbehandling kommer lagreglerna i många fall inte ge svar på alla de frågor som ställs när reglerna ska tillämpas i praktiken. Särskilt när det gäller företagsbeskattningen innehåller verkligheten så många olika situationer att det närmast är en omöjlighet att utforma ett lagförslag som omfattar alla variationer.

Förutsättningarna för ett tekniskt bra utformat lagförslag ökar om förslagen bereds ordentligt. För Sveriges del är det naturligt att använda utredningsväsendet. Under senare år tycks dock utredningsväsendet ha minskat i betydelse, särskilt när det gäller företagsbeskattningen. Antalet skatteutredningar har minskat. Utredningsförslag läggs i träda och leder inte till lagstiftning trots att remissutfallet varit positivt. Mycket beror sannolikt på att regeringskansliets resurser minskar och/eller tas i anspråk för annat. Sannolikt är det så att den borgerliga regeringens kraftsamling för jobben tagit många tjänster i anspråk. Visst är jobsatsningen viktig men i den ingår också som en viktig del att företagsamheten har klara och tydliga regler.

I stället för att låta en utredning ta fram ett lagförslag bereds allt fler förslag inom regeringskansliet eller av skatteverket som sedan presenterar ett förslag till finansdepartementet. Ett exempel på sådan ”snabblagstiftning” är det mycket diskuterade förslaget mot s.k. räntesnurror, dvs. begränsningen av avdrag för räntekostnader på koncerninterna lån som finansierat koncerninterna förvärv

¹ Skattejurist hos PricewaterhouseCoopers och har tidigare under mer än tio år arbetat med lagstiftningsfrågor på Finansdepartementet.

av aktier m.m. Skatteverket lämnade veckan efter midsommar 2008 ett förslag till Finansdepartementet. Förslaget remitterades mitt under brinnande semestertid med en remisstid på två månader.² Det var ett förslag som kunde få vittgående konsekvenser för multinationella koncerner. Det visade också de remissvar som lämnades då, förutom remissinstanserna, kommentarer lämnades av ett stort antal av svenska multinationella koncerner. Här påpekades bl.a. att förslaget skulle få stora effekter för internbanker; effekter som sannolikt inte var avsedda. Finansdepartementet omarbetade förslaget och remitterade det på en (!) vecka. Förslaget har nu lett till lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2009.³

Ett annat exempel på snabblagstiftning är de s.k. stoppskrivelserna. Grundprincipen för skattelagstiftningen är att skatt inte kan tas ut retroaktivt. Det framgår av 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen som dock också innefattar en undantagsregel.

Skatt eller statlig avgift får ej uttagas i vidare mån än vad som följer av föreskrift, som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Finner riksdagen särskilda skäl påkalla det, får dock lag innebära att skatt eller statlig avgift uttages trots att lagen inte hade trätt i kraft när nyssnämnda omständighet inträffade, om regeringen eller riksdagsutskott då hade lämnat förslag härom till riksdagen. Med förslag jämställs ett meddelande i skrivelse från regeringen till riksdagen om att sådant förslag är att vänta.

Från tid till annan har sittande regering ansett det nödvändigt att utnyttja undantagsregeln och genom en skrivelse till riksdagen avisera kommande lagändringar som ska tillämpas från och med dagen efter det att skrivelsen lämnats till riksdagen. Senast användes förfarandet med stoppskrivelse när regeringen den 12 februari 2009 föreslog att de nuvarande reglerna om beskattning av penninglån ska ändras och utvidgas.⁴

2 Regeringen är enligt grundlagen skyldig att ta in synpunkter innan förslagen skickas till riksdagen. I riktlinjerna från statsrådsberedningen slås fast att grundregeln ska vara en remisstid på minst tre månader.

3 24 kap. 10 a-f §§ inkomstskattelagen.

4 Regeringens skrivelse 2008/09:122, Meddelande om kommande förslag om ändringar i reglerna om beskattning av vissa penninglån och slopande av avdragsrätten för ränta på sådana lån.

Argumentet för att använda en stoppskrivelse är oftast att vissa regler ger effekter som inte bör godtas vid beskattningen. Det leder till ett betydande skattebortfall och om åtgärder inte omedelbart vidtas finns det risk att skattebortfallet ökar väsentligt.

Det är alltså fråga om att sätta stopp för skatteplanering. Det kan man ha förståelse för men samtidigt måste man fundera över om det inte är möjligt att genomföra dessa lagändringar med större planering. Den skatteplanering stoppskrivelsen riktar sig mot har många gånger varit känd under en längre tid. Det är i det flesta fall svårt att utforma lagändringarna så att de klart och tydligt täcker alla situationer och det skulle underlätta om lagförslagen kan beredas och diskuteras med olika representanter för näringsliv och organisationer.

När en stopplagstiftning presenteras måste företagen göra en bedömning av om lagförslaget påverkar verksamheten och i så fall om något måste göras för att undvika negativa effekter. Fram till dess att lagförslaget har beretts färdigt och en proposition har presenterats för riksdagen finns en osäkerhet om den slutliga utformningen av lagreglerna. Det vore naturligtvis bättre om Finansdepartementet fick mer resurser att följa upp gällande regler och göra en översyn när så behövs. Den översynen bör göras strukturerat och lagförslagen bör tas fram vid diskussion med företrädare för näringslivet. Även om alla inte kommer att vara överens om det materiella innehållet i lagförslaget ger ändå en genomarbetad beredning större förutsättningar för att bestämmelserna ska fungera som det är tänkt. 