

Nr 903

Av herr Magnusson i Borås m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 47, med förslag till förordning angående ändring i förordningen den 1 december 1959 (nr 507) om allmän varuskatt.

(Lika lydande med motion nr 723 i Första kammaren)

I proposition nr 47 föreslår Kungl. Maj:t vissa tekniska ändringar beträffande den allmänna varuskatten.

Enligt departementschefens uttryckliga uttalande är syftet härmed att skapa större klarhet beträffande tillämpningsområdet samt att så långt möjligt är undanröja praktiska svårigheter i debiterings- och redovisningshänseende. Någon ändring av annan anledning åsyftas inte. Det är möjligt att departementschefen undervärderat betydelsen av de föreslagna ändringarna. Detta skulle kunna vara en förklaring till att det över huvud taget inte görs någon beräkning i propositionen av ändringarnas ekonomiska betydelse vare sig för statsverket eller för de berörda konsumenterna. Det har inte varit oss möjligt att med tillgängligt statistiskt material göra en närmare uppskattning av de ekonomiska verkningarna. Såvitt vi kan finna kommer ändringarna emellertid att medföra mycket större ökningar av det svenska näringslivets produktions- och distributionskostnader.

Som bekant pågår genom en särskild arbetsgrupp inom finansdepartementet arbetet med översyn av det mervärdeskatteförslag som framlades av allmänna skatteberedningen och bakom vilket praktiskt taget alla beredningens ledamöter stod, oavsett partifärg. Denna översyn, som åsyftar att undanröja vissa med förslaget förenade praktiska svårigheter, beräknas vara avslutad under sommaren. Från vårt håll har hävdats, att beslut om övergång till mervärdeskatt bör fattas med det snaraste. Vi saknar anledning att nu upprepa skälen härtill och hänvisar blott till de vid riksdagens början väckta motionerna I: 421 av herr Holmberg m. fl. och II: 529 av herr Bohman m. fl. samt I: 558 av herrar Dahlén och Bengtson och II: 708 av herrar Hedlund och Ohlin. Mot bakgrunden av åtgärder som under de senaste två månaderna vidtagits i utlandet vill vi emellertid understryka betydelsen av att en sådan övergång skyndsamt kommer till stånd. Det må erinras om att mervärdeskatt kommer att införas i Danmark redan i juli detta år samt att inom den gemensamma marknaden ministerrådet beslutat att medlemsstaterna senast den 1 januari 1970 skall ha övergivit nuva-

rande kumulativa skattesystem och övergått till ett neutralt mervärdeskat-tesystem. Vidare har den s. k. utjämningskatten i Tyskland med verkan fr. o. m. första april detta år skärpts i syfte att undanröja den diskriminering genom den indirekta beskattningen som hittills gällt för inhemska tyska företag inom åtskilliga branscher.

Enligt vår mening bör den allmänna varuskatten därför avvecklas inom en mycket nära framtid och ersättas med en icke kumulativ varubeskattning. Vi finner det redan på grund härav tveksamt om det är lämpligt att kort före en sådan övergång vidtaga ändringar av den omfattning som nu föreslagits och berörande ett så stort antal skattskyldiga. Såvitt kan bedömas har de skattskyldiga numera i stort sett anpassat sig till den ordning som gäller. Det är visserligen sant att det tagit lång tid innan klarhet vunnits om innebörden av de år 1965 beslutade reglerna för reducering av varuskatten vid inköp av maskiner och inventarier. Numera torde emellertid bestämmelsernas innebörd ha trängt ut på fältet. Det är att befara att nya ändringar kommer att medföra nya tillämpnings- och omställningsproblem. Samtidigt vill vi understryka att den s. k. reduceringsregeln ingalunda är någon fullkomlig lagstiftningsprodukt och att det skulle vara berättigat att utsträcka dess tillämpningsområde betydligt, bl. a. till tjänsteprestationer. Vi har emellertid avstått från förslag i denna riktning just därför att vi anser att en övergång till mervärdeskatt bör ske snarast och att alltför genomgripande ändringar i varuskatteförordningen sålunda bör anstå.

Om ändringar skall vidtas i varuskatteförordningen berörande ett större antal skattskyldiga måste under alla omständigheter krävas dels att de verkligen föranleder en enklare tillämpning, dels att de inte går i motsatt riktning mot det framlagda mervärdeskatteförslaget. På båda dessa punkter har vi vägande invändningar mot förslagen i proposition nr 47. Vi skall närmare utveckla våra synpunkter och börjar då med reduceringsregeln på maskiner och inventarier.

Syftet med reduceringsregeln var att i samband med 1965 års höjning av skatteprocenten undvika en merbelastning på näringslivets investeringar. Den tidigare gällande skattenivån skulle bibehållas beträffande maskiner och inventarier inom jordbruk, annan fastighet, rörelse och annan yrkesmässig verksamhet under förutsättning att inventarierna hade en varaktighetstid av minst tre år och att de var föremål för stadigvarande användning. Vid den tolkning av gällande bestämmelser som såväl riksskatte-nämndens majoritet som regeringsrätten gjort har i enlighet med reduceringsregelns syfte alla inventarier med en varaktighetstid av minst tre år hänförs till den grupp som skall bli föremål för reducerad varuskatt. Regeln har ansetts gälla inte endast kompletta maskiner och inventarier utan även delar till maskiner. Något annat var väl ej heller att vänta, då redu-

ceringsregeln eljest skulle ha fått snedvridande verkningar. Den skulle exempelvis inte kunna tillämpas i de fall då företaget självt uppför anläggningar i egen regi eller självt ordnar med inköp etc. I förarbetena till 1965 års lagstiftning om reduceringsregeln har inte ens antytts att sådana arbeten — vilka ofta kommer till stånd i syfte att undvika permitteringar och personalinskränkningar i samband med minskade avsättningsmöjligheter för de tillverkade produkterna eller då driftstopp eljest kunnat befaras — skulle ges en sämre behandling i varuskattehänseende än andra. Reduceringsregeln har även ansetts tillämplig då maskindelen tillhandahållits i samband med reparation, varigenom neutralitet i varuskattehänseende uppnåtts mellan reparation och ersättningsanskaffning.

Självfallet måste följderna av denna tolkning, vilken departementschefen kallar generös, bli att ett förhållandevis stort antal skattskyldiga vid sin försäljning har att tillämpa reduceringsregeln. Det är också klart att detta vållar de säljande företagen ett extra besvär, vilket dock måste vägas mot fördelarna av att undvika att näringslivet i förhållande till utländska konkurrenter får en orimligt hög belastning genom varuskatten och av att regeln får så neutrala verkningar som möjligt.

Det är därför ägnat att förvåna att dessa fördelar med regeln inte redovisas i den nu framlagda propositionen. Tvärtom nalkas departementschefen frågan från en helt annan utgångspunkt och synes närmast vilja hävda att uttalandena i 1965 års proposition främst avsåg nyinvesteringar. I enlighet härmed föreslås i proposition nr 47 att tillämpningsområdet för reduceringsregeln skall inskränkas att endast gälla maskiner och inventarier med ett beskattningsvärde av lägst 500 kronor under förutsättning tillika att fråga är om förvärv av en komplett maskin eller annat komplett inventarium. Tillika krävs att tillgången i fråga skall vara sådan anläggningstillgång som normalt är föremål för årliga värdeminskningsskatt enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen. Något försök görs inte i propositionen att utreda hur denna inskränkning i reduceringsregelns omfattning drabbar näringslivet eller hur stor merbelastningen kan antas bli. Det hade annars varit naturligt att kombinera detta och övriga i propositionen framlagda förslag om ändringar i skärpande riktning med en sänkning av procenttalet för reduceringsregeln.

Redan med hänsyn till kostnadsaspekten finner vi det otänkbart att godta förslaget i föreliggande skick. Varje åtgärd i sådan riktning bör i dagens läge undvikas. I utlandet går som nämnts lagstiftarens strävanden åt helt annat håll. Inom de med Sverige främst konkurrerande industriländerna vidtas sålunda åtgärder i syfte att undanröja eller minska de negativa verkningarna av nuvarande kumulativa beskattning. Det är illa nog att det av statsfinansiella skäl inte var möjligt att — då varuskatten höjdes från 10 till 11,1 % — bibehålla reduceringsregeln på tidigare nivå.

Även om man skulle lämna kostnadsbelastningen å sido och enbart betrakta förslaget från tillämpningssynpunkt finns anledning till erinringar. Det är visserligen klart att det framlagda förslaget skulle medföra en begränsning av antalet skattskyldiga, som har att vid försäljning iakttå reduceringsregeln. Framför allt skulle detta gälla vissa delar av detaljhandeln. Likaså skulle antalet fall då reduceringsregeln kan bli tillämplig otvivelaktigt minska starkt. Å andra sidan skulle emellertid förslagets genomförande vålla nya problem, sammanhängande såväl med den föreslagna minimigränsen som med den föreslagna bestämmelsen att fråga i princip skall vara om kompletta maskiner och inventarier. Hur svår sistnämnda bestämmelse skulle bli i tillämpningen visar redan de av departementschefen angivna exemplen på fall då regeln bör tillämpas ehuru fråga inte är om ett komplett och färdigställt objekt. Han säger nämligen att regeln bör tillämpas på sådana delar till en lastbil som karosserier, kranar och andra lastanordningar. Det är omöjligt att av departementschefens uttalande få klarhet om vilka fordringar som skall uppställas för att fråga skall vara om komplett inventarium. Möjligen har den omständigheten att de uppräknade föremålen ofta tillverkas och försäljs av annan än den som levererar chassiet varit avgörande för departementschefen eller att föremålen i fråga inom vissa gränser växlar med olika lastbilar. Karosseriet till en lastbil kan knappast sägas vara en mera komplett investeringsvara än exempelvis motorn, växellådan, hjul eller däck etc. Redan med ett så enkelt objekt som en lastbil uppkommer således problem. Hur stora måste då inte dessa bli då det gäller stora, mer komplicerade fabriksanläggningar. En petrokemisk anläggning t. ex. består av ett antal cisterner och kilometerlånga rörledningar. Varje cistern är naturligen ett komplett inventarium, men hur skall delar av rörsystemet behandlas? På liknande sätt förhåller det sig med andra större anläggningar, där en varus framställning sker kontinuerligt genom en serie maskiner med olika förbindelseled där ofta ett eller annat arbetsmoment utförs. Att dela in en sådan anläggning i sektorer och fastställa vilka som är att anse som kompletta inventarier och således föremål för reduceringsregeln är ofta omöjligt. Extra tillbehör och maskindelar som används alternativt med andra kan också vålla svårigheter. Sannolikt skulle det erfordras en omfattande katalogisering för att över huvud taget kunna komma till rätta med problemen.

Till dessa gränsdragningsproblem kommer den mycket betydelsefulla omständigheten att den föreslagna regeln skulle få snedvridande verkningar dels beträffande konkurrensen mellan olika företag, dels då det gäller frågan om arbeten skall utföras i egen regi eller ej. Över huvud taget synes departementschefen ha förbisett att den föreslagna regeln skulle få den verkan att i större anläggningar avgjorda fördelar skulle nås genom att anlita en huvudentreprenör i stället för att det köpande företaget självt

anskaffar delen och uppför anläggningen i egen regi eller underhandlar med olika underentreprenörer i syfte att pressa priserna.

I detta avseende har den nu gällande regeln avgjorda fördelar, eftersom den är praktiskt taget neutral ur konkurrenssynpunkt.

Invändningar kan också riktas mot den föreslagna minimigränsen. Departementschefen har föreslagit att, så snart ett objekt har lägre värde än 500 kronor, reduceringsregeln inte skall gälla vare sig vid leverans av enstaka exemplar eller om så många exemplar levereras att det totala försäljningsvärdet överstiger 500 kronor. Det räcker således inte med att fråga är om typiska inventarietillgångar. Ett mejeriföretag t. ex. som håller sig med en uppsättning flaskor för transport av mjölk eller ett oljeföretag som håller sig med bensinfat eller ett expeditörsföretag som har ett betydande containerinnehav, vilka varor förutsätts kosta mindre än 500 kronor per styck, kan således inte utnyttja reduceringsregeln, även om anskaffningar av dessa tillgångar uppgår till betydande belopp. Regeln måste också vara ägnad att motverka den standardisering som skett bl. a. på kontorsområdet. Åtskilliga kontorsmöbler skulle bli undantagna även om anskaffning av dessa tillgångar avser ett helt kontorshus. På samma sätt skulle åtskilliga inredningsdetaljer i butiker bli undantagna från reduceringsregeln. Regeln skulle favorisera mindre standardiserade varor eller sådana varor som genom sin storlek eller mer påkostade utförande kommer ovanför 500-kronorsgränsen. Departementschefen har i sitt anförande över huvud taget inte ens antytt denna problemställning beträffande konkurrensen mellan olika varuslag. Sådan verksamhet vari många smärre inventarier utnyttjas — exempelvis jordbruk och hantverk — skulle i särskild grad få sin situation försämrad.

Vi finner det av anförda skäl ej motiverat med någon ändring i de nu rådande förhållandena. Vi tror nämligen inte att det är möjligt att i någon större grad minska de praktiska olägenheterna med reduceringsregeln. Detta beror främst på att varuskatteförordningen bygger på tanken att säljaren skall kunna på rätt sätt göra de bedömningar som erfordras för ett riktigt skatteuttag, även i sådana situationer då ingen annan än köparen har material för denna bedömning. Som vi ovan visat leder det av departementschefen framlagda förslaget inte till någon verklig förbättring i detta hänseende, utan genom förslaget införs tvärtom ytterligare faktorer av svårbedömd art, som säljaren skall ta ställning till. Det finns inte heller någon som helst garanti för att departementschefens bedömningar rörande de praktiska konsekvenserna är riktiga. För att över huvud taget kunna göra en tillförlitlig bedömning av de praktiska konsekvenserna av den föreslagna ordningen i förhållande till den rådande och angelägenhetsgraden för en ändring erfordras uppenbarligen en fylligare utredning än den som framlagts i proposition nr 47. Förslagen där grundar sig på fram-

ställningar från ett par näringslivsorganisationer, vilkas framställningar grundats på rena praktiska omständigheter. Intet av förslagen har emellertid utformats på tillnärmelsevis det sätt som dessa organisationer ifrågasatt. Såvitt framgår av departementschefens yttrande har någon annan sakkunnig instans över huvud taget inte varit inkopplad i ärendet. Innan frågan bedöms slutgiltigt bör Kungl. Maj:ts proposition kompletteras med yttranden från sakkunniga instanser. Naturligt är därvid i första hand att riksskattenämnden, som har att handlägga ärendet rörande allmän varuskatt och som utfärdat anvisningar i ämnet och över huvud taget besitter stor erfarenhet då det gäller tillämpningen av reduceringsregeln, hörs samt att kammarrätten, en del länsstyrelser samt näringslivets organisationer — även de som representerar de företag som får betala de kostnadshöjningar, vartill förslaget leder — får tillfälle yttra sig. Vidare bör en utredning företagas rörande storleken av den merbelastning för näringslivet som de föreslagna ändringarna skulle medföra. I avvaktan på resultatet av en sådan remissbehandling jämte utredning yrkar vi avslag å propositionen i denna del.

En viss minskning av de praktiska olägenheter, vilka reduceringsregeln med nödvändighet måste föra med sig, synes kunna ernås genom följande ändring.

I 18 § 1 mom. varuskatteförordningen har intagits en regel, som åsyftar att undvika dubbelbeskattning. Om en återförsäljare av någon anledning tvingas inköpa en vara med skatt, som han i sin tur försäljer med skatt, har han enligt nämnda författningsrum möjlighet att i sin skatteredovisning göra avdrag för vederlaget i fråga. Någon motsvarande möjlighet finns inte för den som inköpt en investeringsvara med full skatt ehuru reducerad skatt bort utgå. Han kan således inte vid sin skatteredovisning göra avdrag för den för mycket erlagda skatten. Detta har framstått som en brist, och många av de praktiska svårigheterna har sin bakgrund i denna brist. Om nämligen köparen hade möjlighet att vid sin skatteredovisning göra avräkning för vad han erlagt för mycket i skatt, skulle säljaren i tveksamma fall inte behöva hysa samma betänkligheter mot att ta ut full skatt, och han skulle befrias från att utreda förhållanden om vilka endast köparen har kännedom. Man skulle också därigenom lösa de svårigheter som föreligger då inte ens köparen vid inköpstillfället vet hur varorna skall användas, en företeelse som är mycket vanlig exempelvis vid kommunala inköp, där vissa inventarier är avsedda för ett sådant verk som självt kan göra inköp till reducerad skatt, medan andra går till sådana myndigheter som inte äger denna möjlighet. Ur kontrollsynpunkt skulle också mycket vara att vinna genom att köparen i nämnda fall skulle bli ansvarig för reduceringsåtgärden. Vi föreslår att en sådan möjlighet införs i lagstiftningen. Härigenom skulle en väg öppnas för säljarna att branschvis

överenskomma att inte tillämpa reduceringsregeln vid mindre leveranser, utan att detta skulle leda till någon ökad belastning för köparen. Syftet med den av departementschefen föreslagna minimiregeln skulle på detta sätt till större delen kunna uppnås utan de nackdelar varom vi ovan talat. Om köparen finner det vara värt besväret må han i sin skatteredovisning göra avdrag för 40 % av vad han erlagt vid inköp av reduceringsvaran. Självfallet fordras att han kan styrka transaktionens art.

Vi föreslår i enlighet härmed ändring av 18 § 1 mom. varuskatteförordningen och hemställer att även detta förslag remitteras för yttrande från sakkunnigt håll.

I proposition nr 47 upptas även ett förslag som inte äger samband med reduceringsregeln, nämligen frågan om behandlingen av s. k. fasta maskiner. Departementschefen har visserligen oriktigt uttalat att reduceringsregeln medfört olägenheter även med avseende på avgränsningen mot fastighetsområdet och därvid åsyftat det förhållandet att regeln är tillämplig på sådana objekt som vid fastighetstaxeringen åsätts eller bör åsättas särskilt maskinvärde. Sådana anläggningstillgångar har enligt riksskatte-nämndens uppfattning ansetts skola omfattas av reduceringsregeln. Denna uppfattning delas av departementschefen, och på denna punkt föreligger över huvud taget ingen skiljaktig mening. Med hänsyn till dylika investeringars kostnadsmässiga betydelse skulle det också te sig mycket egendomligt om de inte skulle berättiga till skattereducering.

Alltsedan tillkomsten av varuskatteförordningen har emellertid åtskillnad gjorts mellan å ena sidan vad som skattemässigt är att betrakta som fastighet och å andra sidan vara, d.v.s. objekt av lös egendoms natur. Alltsedan förordningens tillkomst har därmed också gällt att arbetsprestationer på egendom som är att hänföra till fastighet inte varit underkastade varubeskattningen. Det är nämligen en bärande konstruktion i förordningen att endast tjänsteprestationer på lös egendom, d.v.s. vad som är vara, kan bli föremål för varubeskattningen. Det sagda har inneburit att såväl arbetet med uppförandet av en fast maskin som tjänsteprestationer på maskinen sedan den väl har installerats, exempelvis reparations- och underhållsarbete, över huvud taget inte blivit föremål för beskattningen. Då reduceringsregeln infördes år 1965 var det aldrig tal om någon ändring i detta förhållande. För att inte vid 1965 års skattesatshöjning fördyra just denna typ av investeringar — vilka dels beloppsmässigt är av stor betydelse och dels sker företrädesvis inom den industri som i dagens läge har den hårdaste konkurrensen att möta från utländska företag — var det tvärtom nödvändigt både att regeln om skattefrihet för tjänsteprestationer bibehölls oförändrad och att reduceringsregeln vid inköp av maskinerna fick tillämpas. Det kan nämnas att departementschefen i samband med 1965 års lagstiftning uttalade sympati för att undanta även investeringar

i byggnader från skatteskärpningen men att detta avvisades under hänvisning till de praktiska svårigheterna att skilja mellan bostäder och industribyggnader.

Då departementschefen nu uttalar att det är principellt oriktigt att man skall kunna erhålla en skattelindring utöver vad de allmänna reglerna ger har man glömt bort sin egen motivering för reduceringsregeln. Det är över huvud taget inte möjligt att följa departementschefens argumentering då han med utgångspunkt från reduceringsregeln — som beträffande fasta maskiner endast kan få tillämpning på materialleveranser — kommer fram till att de alltsedan varuskatteförordningens tillkomst skattefria tjänsteprestationerna avseende sådana maskiner skall bli föremål för beskattning. Någon rimlig anledning varför just dessa särskilt betydelsefulla och särskilt kostbara maskiner skulle undantas från reduceringsregeln har han över huvud taget inte kunnat framleta. För att på något sätt få en ändring till stånd föreslår han i stället att arbetsprestationerna skall beskattas. Det måste här med skärpa framhållas att det inte är fråga om en åtgärd i förenklingshänseende (regeln har utan särskilda svårigheter kunnat tillämpas alltsedan 1960), och det är inte heller en åtgärd som påkallas av införandet av reduceringsregeln, utan regelns enda syfte måste vara — vilket departementschefen dock noggsamt underlåter att omnämna — att belasta investeringar i fasta maskiner hårdare än tidigare. Det kan nämnas att arbetskostnaderna för denna typ av tillgångar ofta är mycket betydande, och det ges flerfaldiga exempel på att de uppgår till lika stort belopp som materialkostnaderna för en fast maskin. Den föreslagna ordningen skulle med andra ord medföra en fördubbling av omsättningsskatten vid monteringen, vartill kommer den kostnadsfördyring som skulle inträda för det löpande underhållet. Bland objekt av denna art kan nämnas pappersmaskiner, ett stort antal maskiner inom stålproduktionen, vissa ugnar, petro-kemiska anläggningar m. fl. Vissa beräkningar tyder på att värdet av de årligen installerade fasta maskinerna uppgår till åtminstone en miljard kronor, och sannolikt uppgår underhåll och reparationer av sådana maskiner till ungefär lika stort belopp per år. Om dessa siffror är riktiga — vår statistik är inte så upplagd att den kan ge ett tillförlitligt material för bedömningen — skulle det innebära en merbeskattning på kanske 100 miljoner kronor per år eller mer. Saken blir inte bättre av att regeln föreslås skola gälla fr. o. m. den 1 september 1967 utan hänsynstagande till redan kontrakterade arbeten. Med hänsyn till verkningarna av den föreslagna regeln finner vi det uteslutet att godta densamma utan yrkar avslag på departementschefens förslag i denna del.

Under återopande av det anförda hemställer vi,
att riksdagen måtte

a) avslå förslaget i proposition nr 47 till ändringar i 18 § 3 mom. och anvisningarna till 18 § förordningen om allmän varuskatt; och

b) antaga följande förslag till ändring av 18 § 1 mom. samma förordning.

18 §

1. mom. Har skattskyldig — — — enligt 69 §. Vidare må skattskyldig, som vid inköp av sådana maskiner eller inventarier, varom förmåles i 18 § 3 mom. andra stycket erlagt full skatt, ehuru skattebeloppet jämlikt bestämmelserna i nämnda stycke bort reduceras, vid beräkning av sin skattepliktiga omsättning göra avdrag med 40 procent av sålunda utgivet vederlag.

Stockholm den 29 mars 1967

Tage Magnusson (h)
i Borås

Alf Wennerfors (h)

Ingrid Sundberg (h)

Kurt Söderström (h)

Hans Nordgren (h)
