

Nr 1185

Av herrar Wedén och Hedlund, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 100, med förslag till förordning om mervärdeskatt, m. m.

(Lika lydande med motion nr 904 i Första kammaren)

I proposition nr 100 föreslås att den nuvarande allmänna varuskatten vid årsskiftet 1968/69 avlöses av en mervärdeskatt. Det är en viktig och värdefull omläggning som därigenom kommer att genomföras. Redan 1964 förordades i det förslag till nytt skattesystem som allmänna skatteberedningen framlade att omsättningsskatten skulle ersättas av mervärdeskatt. Remissyttrandena över skatteberedningens förslag om införande av mervärdeskatt var övervägande positiva.

Som vi framhållit tidigare — bl. a. till årets riksdag i motionerna I: 630 och II: 825 — angående skattepolitiken är den nu föreslagna övergången till mervärdeskatt en betydelsefull åtgärd, men härmed uppnås inte den samlade skattereform vi länge krävt. Vi framhöll i ovannämnda motioner att även om en större skattereform måste genomföras successivt under en ganska lång övergångsperiod, hör dock de olika åtgärderna ingå i en genomtänkt plan. Regeringen har ej framlagt några riktlinjer till en allmän skattereform, som skall ersätta vårt nuvarande föråldrade och svåröverskådliga skattesystem. Vi finner detta beklagligt.

Den skattereform vi eftersträvar innefattar förändringar både i fråga om den indirekta beskattningen och den direkta — inkluderande familjebeskattningen och företagsbeskattningen. Här inskränker vi oss emellertid till att erinra om riktlinjerna för den indirekta beskattningen. De innebär förutom en övergång till mervärdeskatt bl. a. att punktskatter, som ej har en social eller medicinsk motivering eller som används för finansiering av vägar m. m., avvecklas samt att energiskatten slopas.

Olägenheterna med punktskatterna är mycket påtagliga. Den främsta olägenheten är att de är socialt orättvisa. För den med stora inkomster spelar de ringa roll; för den som har små inkomster och ändå vill köpa en punktskattebelagd vara kan de vara ett avgörande hinder.

De verkar konkurrensnedvidande. Valet av de varor som punktskattebelagts har, vilket ligger i sakens natur, skett med ett stort mått av godtycke. Punktskatterna diskriminerar de konsumenterna som har starka pre-

ferenser för de punktskattebelagda varorna. De leder i många fall till ett betydande administrativt krångel. I flera fall — kanske mest påtagligt i fråga om guldsmedsskatten — förekommer i tämligen stor omfattning en illegal handel, som försätter de lojala företagarna i en mycket svår ställning. Både allmänna skatteberedningen och de flesta remissinstanser uttalade sig för att flertalet punktskatter borde avvecklas. Det förtjänar vidare att framhållas att propositionens förslag att bevara en särskild energiskatt och att undanta det energiskattebelagda området från mervärdeskatt direkt avviker från de riktlinjer för mervärdeskatt som dragits upp inom EEC.

Också i fråga om energiskatten förordade skatteberedningen en avveckling varvid i stället skulle införas en beskattning av elkraft och bränsle inom mervärdeskattens ram. Energiskatten verkar snedvridande på valet mellan energikrävande och icke energikrävande produktionsmetoder. Genom att något utjämningskatteförfarande ej tillämpas vid gränserna är energiskatten en påлага som diskriminerar svenska företag som arbetar i internationell konkurrens.

De synpunkter som här kortfattat redovisats klagör varför såväl flertalet punktskatter som energiskatten enligt vår uppfattning bör avvecklas i samband med en fortsatt reformering av skattesystemet.

Konkurrensneutral mervärdeskatt

En fråga som inte kan anses vara tillfredsställande löst i propositionen är utformningen av reglerna om skattskyldigheten för staten och kommunerna. Remissinstanserna har allmänt funnit det vara självklart att skattskyldighet skall föreligga för dessa subjekt i fråga om utåtriktad verksamhet. Endast härigenom kan konkurrensneutralitet uppnås. Frågan har också tagits upp i riksdagsrevisorernas senaste berättelse, ehuru då med avseende på den allmänna varuskatten där i stort sett samma bestämmelser gällt som nu föreslås i förslaget till mervärdeskatt. Revisorerna uttalade följande:

Delade meningar torde knappast råda om önskvärldheten av att, i de fall statliga myndigheter utövar verksamhet i konkurrens med statsägda bolag eller enskilda företag, denna konkurrens bedrivs på lika villkor. Varje form av subventionering, direkt eller indirekt, kan nämligen leda till minskad benägenhet för rationaliseringar och andra åtgärder i produktionshöjande och kostnadssänkande riktning. Enligt revisorernas åsikt är ett konsekvent fasthållande av denna princip av största betydelse, bl. a. som ett medel att stimulera företagsekonomisk effektivitet inom den statliga sektor det här gäller.

Riksdagsrevisorerna finner det för sin del angeläget, att föreskrifter utfärdas för att i möjligaste mån eliminera ovan berörda olägenheter inom den då aktuella varuskattförordningen.

På motsvarande sätt förhåller det sig med kommunerna. En speciell

skattefavör för dessa kan lätt leda till uppkomsten av företag, vilkas existensberättigande skulle vara högst tvivelaktigt utan skattefavören. Erfarenheterna under den tid den ifrågavarande bestämmelsen i varuskatteförordningen tillämpats visar att en klar diskriminering skett av enskilda företag, t. ex. tvätterier och konfektionsindustrin.

Effekten av friheten från skattskyldighet för statliga och kommunala myndigheter blir visserligen något mindre i mervärdeskattesystemet än då det gäller allmän varuskatt beroende på att någon avdragsrätt för ingående mervärdeskatt inte föreligger för den som inte är skattskyldig. Å andra sidan får frågan än större praktisk betydelse än tidigare bl. a. genom utvidgningen av det skattepliktiga området till sådant som tillhandahållande av virke från jordbruksfastighet (domänverket), tjänster å fastighet och godstransporter. De större anspråk på konkurrensneutralitet som man har rätt att ställa i och med att mervärdeskatten införs motiverar emellertid en omprövning av de föreslagna bestämmelserna. Det är inte endast så att statliga och kommunala myndigheter i sin anbudsgivning blir bättre ställda i förhållande till enskilda företag som erbjuder motsvarande varor och tjänster. Även verksamhet som bedrivs av statligt eller kommunalt affärsdrivande verk i konkurrens med andra företag får en favör, om de utnyttjar andra statliga respektive kommunala organ som leverantör av tjänster och varor. Om exempelvis statens järnvägar, som på trafikområdet konkurrerar med andra företag, beställer uniformer till sin personal från centrala beklädnadsverkstaden uttas enligt förslaget inte någon mervärdeskatt medan däremot ett privat bussföretag eller flygbolag i motsvarande situation får erlægga skatt på den inköpta varan, och denna skatt stannar också på företaget i fråga om det endast bedriver personbefordran.

Vår bestämda mening är att principen om konkurrensneutralitet bör fastslås i lagtexten. Skattskyldighet bör gälla för offentlig myndighet och affärsdrivande verk, som till annan tillhandahåller skattepliktiga varor och tjänster. Riksskattenämnden bör ges befogenhet att göra undantag för verksamhet, som staten eller kommun bedriver för att uteslutande tillgodose eget behov, då den inte bedrivs i konkurrens med privata företag och ej sker till affärsdrivande verk eller andra inrättningar, vilkas verksamhet är att hänföra till inkomst av rörelse eller jordbruksfastighet enligt kommunalskattelagen.

Mervärdeskattebefrielse för konst

Nu gällande regler för varubeskattning av konst innebär att konstverk undantas från omsättningsskatt när de säljs av upphovsmannen direkt till konsumenten på annat sätt än under butiksmässiga former eller i samband med utställning. Allmänna skatteberedningen ansåg praktiska skäl tala för att generellt hänföra konstnärs försäljning av egna verk till verksamhet som faller utanför mervärdeskattens ram. I sådant fall skulle ingen skatt-

skyldighet föreligga för ifrågavarande konstnärer, men de skulle inte heller ha någon avdragsrätt för ingående skattebelastning. Utredningen för indirekta skatter och socialförsäkringsavgifter har gjort en översyn av beredningens förslag och därvid givetvis beaktat de synpunkter som avgivits från olika remissinstanser. I fråga om undantag från skatteplikt för konstverk har denna utredning inte funnit anledning att avvika från skatteberedningens förslag. Båda dessa utredningar har alltså ansett att övervägande skäl talar för att konst som försäljes av konstnär på utställningar eller i konsthandel inte bör träffas av mervärdeskatt. Departementschefen frångår emellertid på denna punkt de båda av honom tillsatta utredningarna. Han fäster vidare ingen vikt vid de argument som vid flera tillfällen framförts både från konstnärernas riksorganisation och enskilda konstnärer om skattebefrielse för konst som säljs på utställningar.

Mycket starka motiv finns för att i mervärdeskattesystemet eftersträva stor enkelhet. Det vinnes ofta genom att man gör så få undantag som möjligt från regeln om skatteplikt. I fråga om beskattningen av konstverk gäller frågan emellertid inte om något undantag skall göras eller ej — även departementschefen önskar undanta privat försäljning av konst från egen ateljé från skatteplikt. Vad det gäller är hur undantagsregeln för konst skall avgränsas. Därvid anser vi, att övertygande både skattemässiga och kulturpolitiska argument föreligger för den vidare och generösare gränsdragning som både beredningen och utredningen förordat. Dessutom kan den skattefrihet vi här förordar ses som ett utflöde av principen, att den ersättning som en konstnär får för sin konstnärliga produktion skall vara befriad från varuskatt. Det bör vara tillräckligt att mervärdeskatt uttas på det material som används vid framställningen av en konstnärlig produkt. Det finns slutligen mycket som tyder på att konstnärerna kan möta svårigheter med att övervältra en varuskatt på den slutliga konsumenten. Efterfrågan på konst är i allmänhet inte så stor, och konkurrensen gör ofta att det kan vara svårt för konstnären att kunna lägga mervärdeskatt på priset på konstverket.

Deklarationstidpunkten och redovisningsperioden

Enligt propositionen skall redovisningsperioden i normalfallet omfatta två månader och redovisning därefter ske den 18 i påföljande månad. Endast för mindre verksamheter, som beviljas redovisningsperioder på sex eller tolv månader, föreslås en tidsfrist på 48 dagar för avgivande av deklARATION. Därmed blir enligt huvudregeln respittiden densamma för mervärdeskatten som för den nu gällande allmänna varuskatten. Det bör emellertid uppmärksammas, att det finns klara skillnader mellan de två skatteformerna, vilka bör beaktas i just detta sammanhang.

Mervärdeskattens redovisning måste till skillnad från varuskattens

omfatta samlliga förvärv i verksamheten för beräkning av den ingående avlyftbara skatten. Det innebär inte någon förenkling utan ställer ökade krav på redovisningen, om denna skall kunna skötas inom samma tidsperiod, som den för allmän varuskatt nödvändiga.

Reglerna för mervärdeskattens fastställelse ökar även de kraven på den skattskyldige. Mervärdeskatten betalas vid deklarationstillfället och är att anse som definitiv för den ifrågavarande redovisningsperioden. Korrigeringar i efterhand är visserligen möjliga, men innebär i princip någon form av påföljd. Vårdslös deklaration och falskdeklaration medför i detta fall samma straffansvar som vid allmän självdeklaration.

Många företag — främst mindre och medelstora — utnyttjar ADB-tekniken för sin redovisning och måste därvid hyra sådana tjänster från större företag med egen ADB-utrustning eller existerande serviceföretag på området. Genom en alltför kort period för redovisning kommer de tillgängliga ADB-resurserna att bli mycket ojämnt utnyttjade, eftersom samma redovisningsperiod gäller för i huvudsak alla företag. I och med att ADB-tekniken vinner terräng alltmer, kommer dessa trängselpproblem att accentueras.

Vi föreslår, att tidsfristen för deklarationens avgivande utsträcker till 48 dagar. Därmed möjliggöres en smidig anpassning i tiden till befintliga redovisningsresurser. Vid övergången till mervärdeskatt kan man med denna lösning omedelbart använda den ordinarie redovisningsperioden på två månader i stället för den föreslagna tremånadersperioden inledningsvis. För skattskyldiga med redovisningsperiod på helt eller halvt kalenderår bör deklarationsfristen av likviditetsskäl förlängas till den 18 i fjärde månaden efter utgången av redovisningsperioden. Vi finner regeringens förslag om uppbörd under jämna månader i syfte att uppnå en jämnare likviditetsbelastning i banker och företag välmotiverad.

De nu vunna erfarenheterna av mervärdeskatten i Danmark har snabbt lett till en omprövning av tidsfristen för deklaration från 20 till 50 dagar. Det finns således även starka erfarenhetsgrundade skäl, som talar för att vi redan från början tillämpar en längre frist än som föreslås i propositionen. Trots en sådan förlängning av deklarationsfristen med 30 dagar åsamkas inte statskassan någon ytterligare likviditetsbelastning, eftersom mervärdeskatten i annat fall skulle inledas med en tremånaders redovisningsperiod och deklaration följaktligen ske första gången den 18 april 1969.

För de företag, vanligen exportföretag, som regelmässigt kommer att få restitution på mervärdeskatten, bör en redovisningsperiod på en månad kunna medges. Därigenom mildras dessa företags likviditetsfluktuationer i viss utsträckning. En sådan möjlighet ligger också väl i linje med departementschefens uttalande, att de omsättningsgränsvärden som angetts som riktlinjer för olika längd på redovisningsperioden bör kunna ändras i den mån mervärdeförhållanden motiverar detta. I Danmark har redovisning

per månad medgivits, trots att deklaration där enligt huvudregeln avges per kalenderkvartal.

Skatterevisionen

Både det mervärdeskatteförslag som allmänna skatteberedningen och det som utredningen angående indirekta skatter och socialförsäkringsavgifter utarbetade innehöll en bestämmelse om att taxeringsförordningens §§ 56—58 angående taxeringsrevision i tillämpliga delar skulle gälla. Departementschefen har utan närmare motivering frångått utredningsförslagen i den del dessa förordnar att § 57 i taxeringsförordningen skulle gälla; detta framgår vid en jämförelse mellan 28 § i utredningens och i departementschefens förslag. Den sakliga innebörden av denna förändring är att den skattskyldiges rättsskydd vid skatterevision försvagas. Enligt propositionen kommer det ej att framgå av lagen vem som har rätt att besluta om respektive verkställa skatterevision. Det är med hänsyn till skatterevisionens ingripande natur icke tillfredsställande. Vi förordar därför på samma sätt som utredningen gjorde att även § 57 i taxeringsförordningen skall gälla i tillämpliga delar för mervärdeskatten.

Restitution av skatt

Då ingående avlyftbar skatt överstiger den utgående skall denna överskjutande del restitueras till den skattskyldige. Sådan restitution blir främst aktuell för exportföretagen men kan naturligtvis inträffa även för andra företag bl. a. vid förskjutning mellan olika redovisningsperioder. I propositionen har någon tidpunkt ej angetts för restitutionen. I Danmark har den bestämts till 14 dagar efter det deklarationen inkommit. Denna bestämmelse synes också ha fungerat tillfredsställande. Det är angeläget att en sådan tidpunkt anges, inte minst för att underlätta företagens likviditets- och budgetplanering.

Vi föreslår att restitution av skatt i normalfallet bör ske 14 dagar efter deklarationens inkommande, dock att staten förbinder sig att verkställa utbetalningen inom den dubbla tiden, d. v. s. 28 dagar.

Informationen

Departementschefen räknar med att antalet skattskyldiga grovt räknat kommer att fördubblas genom övergången till mervärdeskatt. I ingångsskedet kommer antalet redovisningspliktiga skattskyldiga att bli ca 350 000 mot nuvarande ca 170 000. I propositionen föreslås en personalförstärkning vid länsstyrelserna ej endast för övervakning och kontroll utan även för information till de skattskyldiga beträffande mervärdeskattens utformning och praktiska tillämpning. Det betonas med rätta att informationen får särskild betydelse under ingångsskedet. Det är därför angeläget att en per-

sonalplan snarast upprättas — någon sådan finns ej i propositionen — så att länsstyrelserna i tid före lagens föreslagna ikraftträdande vid årsskiftet 1968/69 har erforderlig personal anställd. Informationsbehovet uppstår givetvis redan innan lagen träder i kraft.

Vi ser det som ytterst väsentligt att de skattskyldiga innan lagen träder i kraft får en god vägledning om mervärdeskattens utformning. På så sätt kan onödiga komplikationer, missförstånd och därmed följande missnöje från de skattskyldigas sida undvikas. Ett exempel på att missförstånd om förslagets innebörd lätt kan uppstå, har redan givits genom att konsekvenserna för tidningarnas del av beskattningen av vissa annonser har missuppfattats. Detta understryker behovet av information.

Även om alltså länsstyrelserna enligt departementschefens förslag skall erhålla en viss personalförstärkning anser vi att detta inte är tillräckligt. Vid varuskatteförordningens genomförande spelade olika intresseorganisationer en värdefull roll för att sprida upplysningar till de skattskyldiga. Vissa intresseorganisationer har redan på basis av utredningsförslaget om mervärdeskatt och finansplanens utfästelser i januari i år utgivit orienterande översikter om vad mervärdeskatten är. Regeringen bör söka träffa överenskommelse med för syftet lämpliga organisationer, att dessa även denna gång använder sitt kunnande och sina upparbetade kontaktkanaler till att under hösten 1968 och erforderlig tid därefter sprida kunskap till sina medlemmar om mervärdeskattens praktiska konsekvenser.

Vi finner det skäligen att organisationerna erhåller ekonomisk kompensation om deras insatser får större omfattning. Att sådan ersättning bör kunna utgå kan även motiveras med att det i princip åligger statsmakterna att ge fullgod information om konsekvenserna för medborgarna av beslut som regering och riksdag fattar; när statsmakterna för att fullgöra sina åligganden använder frivilliga organisationer bör dessa kompenseras för sina kostnader. Vi föreslår att regeringen genom samråd med i sammanhanget lämpliga intresseorganisationer undersöker dessas villighet att delta i informationsarbetet om den nya lagstiftningen. Regeringen bör få möjlighet att intill ett belopp av 1,5 milj. kr. ge ersättning för informationsverksamhet om den nya skatten som organisationerna utför.

Utöver dessa informationsvägar finns det också anledning att under hösten använda etermedia för upplysande program. Radio och TV har tidigare med goda resultat utnyttjats för liknande ändamål. Det mest kända exemplet torde vara högertrafikomläggningen.

Av utomordentligt stor betydelse för att underlätta de skattskyldigas anpassning till den nya lagstiftningen är att de blanketter som skall användas ges en så långt möjligt klar och enkel utformning. I arbetet på att konstruera dessa blanketter bör givetvis utnyttjas ej endast skatteexperter utan även personer med t. ex. pedagogisk erfarenhet. Dessa synpunkter kan förefalla självklara, men vi finner det ändå med hänsyn till den form som vissa i dag

använda blanketter på skatteområdet har motiverat att understryka värdet av klara och lättfattliga blanketter för mervärdeskatten.

Med stöd av vad ovan anförts hemställer vi,

att riksdagen — vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 100 och det till denna fogade förslaget till förordning om mervärdeskatt — måtte besluta

I. att antaga

a) förordningens § 8, punkt 8, med följande ändrade lydelse:

8) konstverk, som är hänförligt till tulltaxenummer 99.01—99.03, när konstverket säljes eller uttages av upphovsmannen eller införes till landet av honom eller för hans räkning,

b) förordningens § 22 med följande ändrade lydelse:

22 §.

Skattskyldig som icke är undantagen från redovisningsskyldighet enligt 6 § första stycket skall utan anmaning lämna uppgift (deklaration) för mervärdeskatt för varje verksamhet för vilken han blivit särskilt registrerad. Deklaration lämnas för varje redovisningsperiod under vilken verksamheten bedrivs. Redovisningsperiod omfattar två kalendermånader. Redovisningsperioder är januari och februari, mars och april, maj och juni, juli och augusti, september och oktober samt november och december.

För exportföretag, som enligt 49 § regelmässigt är restitutionsberättigat, kan länsstyrelsen efter ansökan medge att redovisningsperioden bestämmes till en månad. När särskilda skäl föreligger kan länsstyrelsen i fråga om viss skattskyldig besluta att redovisningsperioderna tills vidare skall vara perioderna januari—april, maj—augusti och september—december eller att redovisningsperiod skall utgöra halvt eller helt kalenderår.

Deklaration skall lämnas till länsstyrelsen i det län, där den skattskyldige registrerats, senast den 18 i andra månaden efter utgången av den redovisningsperiod som deklarationen avser eller, när redovisningsperioden utgör halvt eller helt kalenderår, den 18 i fjärde månaden efter utgången av redovisningsperioden. Om synnerliga skäl föreligger kan Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer medge att skattskyldig eller grupp av skattskyldig får lämna deklaration senare än som nu nämnts.

Deklaration ————— fastställt formulär.

Efter anmaning ————— deklarationsskyldig.

Bestämmelserna ————— för mervärdeskatt.

c) förordningens § 28 med följande ändrade lydelse:

För kontroll ————— eller uppgiftsskyldig.

I fråga om skatterevision gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om taxeringsrevision i 56—58 §§ taxeringsförordningen.

Vad som föreskrives om förste taxeringsintendenten i 56—58 §§ taxe-

ringsförordningen skall i fråga som rör skatterevision gälla chefen för mervärdeskattekontoret.

d) förordningens § 49 med följande ändrade lydelse:

49 §.

Överstiger ingående ————— överskjutande beloppet.

Understiger skillnaden ————— sista stycket.

Skattskyldig som ————— ingående skatt.

Överstiger skatt som skattskyldig betalt för viss redovisningsperiod skatten enligt beslut om fastställelse, återbetalar länsstyrelsen det överskjutande beloppet. Detta sker i normalfallet 14 dagar efter det deklARATION inkommit. Utbetalningen skall dock verkställas senast efter 28 dagar räknat från deklARATIONENS ankomstdatum.

Den som ————— för mycket.

Bestämmelserna ————— tillämpliga delar.

II. att anvisa ett belopp intill 1,5 miljon kronor att av Kungl. Maj:t användas för ersättning till berörda intresseorganisationer för informationsarbete som dessa utför angående mervärdeskattens utformning och praktiska tillämpning;

III. a) att skattskyldighet bör gälla för offentlig myndighet och affärsdrivande verk som till annan tillhandahåller skattepliktiga varor och tjänster,

b) att vederbörande utskott utarbetar härför erforderlig lagtext; samt

IV. att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära

a) att möjligheterna undersöks att få berörda intresseorganisationer att medverka i informationsarbetet angående mervärdeskattens utformning och praktiska tillämpning,

b) att beakta vad som i övrigt anförts i motionen angående information om mervärdeskatten.

Stockholm den 23 april 1968

Sven Wedén (fp)

Gunnar Hedlund (cp)