

# Kontrollaktion på hållbar grund?

Av civilekonomen Bror Olsson

Under 1960-talets senare del genomfördes här i landet en riksomfattande kontrollaktion benämnd El 67-aktionen. Initiativtagare, organisatör och sammanhållande kraft var riksskattenämndens kontrollbyrå. Aktionen gällde allmän varuskaft — oms — och hade udden riktad mot landets elinstallatörer. Utbytet av aktionen blev, enligt riksskatteverkets årsbok 1972, taxeringshöjningar och efter-taxeringar till ett belopp motsvarande totalt 115 miljoner kronor i skattepliktig omsättning. Det finns anledning tro att detta är en felräkning eller en felskrivning. Beloppet förefaller nämligen besynnerligt lågt. Åtskilligt mer torde aktionen ha avkastat för det allmänna.

På senare tid har jag kommit att få beröring med åtskilliga skattemål, som är ett utflöde av El 67-aktionen. Den inblick jag fått leder för min del till slutsatsen att allt inte gått rätt till inom ramen för denna landsomfattande aktion.

På grund härav och med hänsyn till att det här rör sig om gigantiska belopp, totalt sett, anser jag det angeläget att El 67-aktionen verkligen ställs under debatt. Syftet med denna uppsats är att få en sådan debatt till stånd.

## Definition och avgränsning

Innan aktionen nu tas upp till närmare diskussion, är det nödvändigt att definiera ett visst materielbegrepp som den fortsatta redogörelsen i mångt och mycket kommer att kretsa kring.

När jag i det följande talar om materiel, elmateriel och installationsmateriel, åsyftar jag enbart sådana varor som elinstallatörer anskaffar för användning i samband med *tjänst på fastighet* — dvs kablar, ledningar, kabelskåp, tråd, mätartavlor och annan typisk installationsmateriel. En mer uttömmande definition står att finna i den s. k. SEG-listan, vilken omnämns på sid 29 i riksskattenämndens anvisning 1960 nr 2:12.

Helt utanför diskussionen faller därmed varor av typen armaturer, hushållsapparater, radioapparater och TV-mottagare — dvs artiklar av butiksvarakaraktär som vissa elinstallatörer driver handel med såsom återförsäljare (vid sidan om installationsverksamheten).

Ytterligare en avgränsning bör redan från början komma till stånd.

Ett mindre antal elinstallatörer i landet har på egen begäran fått gå in i varuskaftsystemet som skattskyldiga för hela sin verksamhet. I flertalet fall torde det här vara fråga om rörelser med speciell inriktning. Jag bortser i det följande helt från denna begränsade grupp.

### **Aktionens uppläggning i stort**

El 67-aktionen torde i tiden ha sin upprinnelse vid mitten av 1960-talet, då man från det allmännas sida bedömt anledning föreligga att titta närmare på redovisningen av allmän varuskatt hos säljare och köpare av elmateriel.

I actionens första steg koncentrerades granskningsinsatserna till leverantörsledet — varmed här åsyftas fabrikanter och grossister inom elvarusektorn. Vid granskningen synes ha framkommit att leverantörerna ifråga i viss utsträckning sålt elmateriel till installatörer utan att ta ut och leverera in allmän varuskatt. Några korrigerande beskattningsåtgärder med anledning av dessa iakttagelser synes det allmänna inte ha satt in hos leverantörsledet.

Aktionens andra steg innebar en massiv granskningsinsats i köparledet — dvs hos installatörerna. Praktiskt taget varje elinstallatör i landet torde ha fått sina räkenskaper genomgångna för kontroll huvudsakligen av varuskatten. Granskningen utmynnade i långtgående yrkanden om eftertaxeringar och taxeringshöjningar för våra installatörer.

Det allmännas målsättning synes ha varit att i installatörsledet kräva ut allmän varuskatt för all den elmateriel, som förmodas ha lämnat leverantörsledet utan att där träffas av beskattning.

Vid första påseende kan El 67-aktionen te sig sund och riktig. Kommer man den närmare in på livet, blir intrycket snart nog ett annat. Enligt min mening är actionen i hela sin uppläggning ett missgrepp.

Men kan det verkligen vara rättvist att här tala om missgrepp? Och i så fall varför?

Ja — låt oss i tankarna förflytta oss några år bakåt i tiden och låtsas som om varuskatteförordningen alltså är i kraft. Det går lättare att komma till tals på det sättet.

### **Tjänst på fastighet ej skattepliktig**

Fastighet är inte att hänföra till vara i varuskatteförordningens mening, och tjänst på fastighet är följaktligen inte skattepliktig. Tillhandahållande av materiel i samband med sådan tjänst kan aldrig få skattemässig karaktär av varuförsäljning. När materielen installeras i fastighet, upphör i själva verket dess karaktär av vara. Materielens tillhandahållande utgör i nu åsyftat fall en del av tjänsteprestationen. Transaktionen är till ingen del skattepliktig enligt förordningen om allmän varuskatt.

En prestation, som innefattar tillhandahållande av vara i förening med varans inmontering i fastighet, räknas alltså — enligt varuskatteförordningen — i sin helhet som tjänst på fastighet och faller därmed helt utanför det skattepliktiga området.

### **Skattskyldigheten åvilar leverantörsledet**

Den allmänna varuskatten är till hela sin uppbyggnad en renodlad ettledsskatt. Beskattningen skall effektueras i ett enda led av distributionskedjan, nämligen i det

led som närmast föregår konsumentledet. Någon skattskyldighet i konsumentledet kan enligt varuskatteförordningen inte ifrågakomma.

I enlighet med principen att tjänst på fastighet inte är skattepliktig har elinstallatörerna haft ställning som *konsument* för sin installationsverksamhet. Detta framgår av lagstiftarens uttryckliga föreskrift i femte stycket av anvisningarna till 12 § varuskatteförordningen. Eftersom förordningen för länge sedan upphört att gälla — och följaktligen inte längre har sin plats i den årliga samlingsutgåvan av skatteförfattningarna — kan det vara lämpligt att här återge lagstiftarens föreskrift ord för ord:

Eftersom fastighet icke är att hänföra till vara, följer av det sagda att byggmästare, byggnadshantverkare och liknande, bortsett från det i 12 § 1 mom. andra stycket avsedda fallet, äro att anse såsom konsumenter vid förvärv av varor för sin verksamhet.

Anmärkas bör här endast att det i 12 § 1 mom. andra stycket avsedda fallet inte är av intresse i förevarande sammanhang.

I anvisning 1960 nr 2:12 har riksskattenämnden utvecklat sin syn på den nyss återgivna föreskriften. ”Elinstallatörer, som uteslutande ägna sig åt arbete med elinstallationer i fastigheter”, bör — framhåller riksskattenämnden — ”enligt de allmänna reglerna vara att anse som konsumenter”. För tydlighetens skull tillägger man, att ”deras leverantörer bli skattskyldiga för leveranserna till dem”. Vad gäller installatörer med blandad verksamhet — såväl installationsverksamhet som återförsäljarverksamhet — vill riksskattenämnden förorda en klyvning: ”beträffande installationsverksamheten bör elinstallatören därvid liksom byggmästaren behandlas som konsument vid sina inköp”, men ”för försäljningsverksamheten bör han däremot registreras som skattskyldig återförsäljare”.

Lägg så till detta kardinalregeln i sjunde stycket av anvisningarna till 12 § varuskatteförordningen:

Försäljning till konsument skall anses föreligga, såvida det icke framstår som *uppenbart* att köparen ej är konsument i fråga om den vara försäljningen avser.

Kursiveringen av ordet ”*uppenbart*” har jag gjort för att rikta uppmärksamheten mot det som här torde vara avgörande.

Redan själva ordalydelsen av dessa föreskrifter gör — kan man säga — att marken gungar under El 67-aktionen.

När det både i lag och i tillämpningsanvisningar med sådan emfas har framhållits att byggmästare, byggnadshantverkare och liknande — inklusive elinstallatörer — skall behandlas som konsumenter vid inköp av varor för sin verksamhet, hur skulle det då kunna vara ”*uppenbart*” att elinstallatörerna *inte* haft ställning som konsumenter vid sina materielinköp?

Om någonting i detta sammanhang förtjänar att betecknas som ”uppenbart”, så måste det enligt min mening vara detta att leverantörsledet begått en uppenbar felaktighet — en åtgärd i strid mot lag — om man verkligen underlåtit att inleverera allmän varuskatt för försäljning av installationsmateriel till elinstallatörer.

I den mån korrigerande beskattningsåtgärd här visat sig erforderlig, borde åtgärden ifråga ha satts in hos säljarparten — den part som enligt varuskatteförord-

ningen ensam bär hela ansvaret för skatten. Lagstiftningen erkänner ingen rätt för det allmänna att överflytta en dylik åtgärd från säljpart till köparpart.

Genom att framdriva föreliggande eftertaxeringar och taxeringshöjningar hos installatörsledet har det allmänna — enligt min mening — riktat krav på skatt mot fel part.

### Kravet på köparaktivitet

För att stötta upp El 67-aktionen har riksskattenämndens kontrollbyrå lämnat länsstyrelsernas revisionspersonal en del anmärkningsvärda instruktioner. Så här står det t. ex. att läsa i en cirkulärskrivelse av den 3 juli 1968 från kontrollbyrån till samtliga revisionsintendenter ute i länen:

En ej registrerad elinstallatör som regelbundet inköpt installationsmaterial skattefritt utan att ha vidtagit sådana åtgärder som medfört rättelse av säljarens felaktiga förfarande, t. ex. genom att hos denne hemställa om debitering av varuskatt och/eller genom att själv göra tillägg för varuskatt vid fakturabetalningen, får i praktiken anses ha haft samma status i varuskattehänseende som en registrerad elinstallatör, vilken skattefritt inköpt installationsmaterial. I dylika fall bör elinstallatören betraktas som återförsäljare även av installationsmaterial och skattskyldighet får anses åvila honom för hela verksamheten.

Vad betyder nu detta?

Riksskattenämndens kontrollbyrå anser det tydligen riktigt att *köparen* skall åläggas betala skatt på grund av *säljarens felaktiga förfarande*. Man förutsätter att varje elinstallatör, i egenskap av köpare av installationsmateriel, kontinuerligt skall bedriva uppfostrande verksamhet visavi sina leverantörer, oavsett hur många de är — kanske tio, kanske femtio, kanske hundra, kanske fler. Brister köparen i denna sin fostrargärning, skall han straffas med att bli krävd på den skatt som påstås fela till följd av *säljarens felaktiga förfarande*.

Såvitt jag förstår har riksskattenämndens kontrollbyrå här brutit mot en av varuskatteförordningens allra mest grundläggande principer, nämligen den att allt ansvar för skatten åvilar säljaren. Man har vänt upp och ner på alltsammans och med ett penndrag lyft över hela ansvaret för skatten på köparen.

En del taxeringsintendenter har i El 67-målen hänvisat till innehållet i cirkulärskrivelser från riksskattenämndens kontrollbyrå. Ibland har hänvisningarna uttryckts på sådant sätt, att cirkulärskrivelserna ifråga kommit att framstå inte som uttalanden av riksskattenämndens kontrollbyrå utan som anvisningar från *riks-skattenämnden som sådan*. Förfarandet inger enligt min mening betänkligheter. Det rör sig ju här om dokument, utarbetade av ett renodlat fiskalt organ och avsedda uteslutande för internt bruk på den fiskala sidan. Dylika dokument har — i själva processen — inte ställning vare sig av lag eller av tillämpningsanvisning.

### Bevisfrågan

Eftertaxeringarna och taxeringshöjningarna i installatörsledet är genomgående baserade på antagandet att allmän varuskatt inte uttagits i leverantörsledet. An-

märkningsvärt nog tycks man från det allmännas sida inte ha förebragt någon som helst utredning till stöd för detta antagande. Trots att fråga här är om någonting så extraordinärt som *eftertaxering* till allmän varuskatt i *köparledet*, synes man ha ignorerat såväl kravet på bevisning som kravet på undanröjande av risken för dubbelbeskattning. Det allmänna har tillåtit sig driva in skatt hos köparparten utan att ge belägg för att inte samma skatt redan tidigare drivits in hos säljarparten.

Från det allmännas sida förefaller man helt enkelt ha resonerat som så, att det får ankomma på köparparten att utreda i vad mån beskattning redan skett i tidigare led. Detta är en orimlig utgångspunkt. Det är att ålägga köparparten en uppgift som inte är genomförbar. Skälen härtill kan sammanfattas på följande sätt.

- a) Den allmänna varuskatten representerar ett system för indirekt beskattning som fullt ut accepterar att skattens belopp inräknas i priset för tillhandahållna varor. Med ledning enbart av säljarpartens fakturor kan köparparten följaktligen inte klarlägga huruvida allmän varuskatt uttagits eller ej. Varupriserna kan av säljarparten vara satta inklusive skatt.
- b) För utredning av frågan huruvida beskattning skett i säljarledet erfordras full insyn i säljarpartens räkenskaper och varuskattedeclarationer. Man måste göra en avstämning — post för post — av säljarpartens bokförda leveranser och likvider mot de belopp han redovisat i sina deklARATIONER. Ingen köparpart lär kunna göra anspråk på att få den insyn som här avses.
- c) Full insyn i säljarpartens räkenskaper och deklARATIONER är emellertid inte tillräckligt. Därutöver erfordras vetskap om alla beslut som fattats av vederbörande beskattningsmyndighet med avseende på säljarpartens varuskattedeclarationer. De uppgifter säljarparten redovisat i avlämnade deklARATIONER kan nämligen ha frångåtts vid taxering. Ingen köparpart lär kunna få nu åsyftad insyn i vederbörande beskattningsmyndighets beslut, eftersom fråga är om beslut som rör annans taxering.

Man kunde tycka, att det allmänna borde ha en *skyldighet* att sörja för att risken för dubbeltaxering här blir fullständigt eliminerad. Man kunde också tycka, att det allmänna inte borde ha några praktiska svårigheter att fullgöra denna skyldighet och att framlägga verklig *bevisning* om vilken materiel som gått ut från leverantörsledet i beskattat respektive obeskattat skick. El 67-aktionen har ju nämligen haft den räckvidden, att granskning ägt rum även hos leverantörerna.

Som det förefaller har det allmänna emellertid inte haft vilja eller förmåga att åstadkomma någon dylik avstämning mellan säljar- och köparpart. Man har gett upp tanken på att i säljarledet systematiskt samla in kontrolluppgifter rörande försäljning av sådan materiel som diskussionen här gäller, d. v. s. installationsmateriel. En cirkulärskrivelse den 28 mars 1968 från riksskattenämndens kontrollbyrå till länsstyrelsernas revisionspersonal bär vittne om detta:

Fråga har därvid uppkommit att helt slopa kontrolluppgiftsinsamlandet på installationsmaterielsidan. Då det primära syftet med ifrågavarande kontrolluppgifter är att kontrollera huruvida s. k. krympning förekommit och då risken härför bedömts vara mindre än på vitvarusidan har kontrollbyrån funnit starka skäl tala för att införa den ytterligare begränsningen att *kontrolluppgifter på försäljningar av installationsmaterial inte skall tagas i fortsättningen*.

Här har det allmänna nu gjort upp räkningen med landets elinstallatörer. För inköpt installationsmateriel har de åsatts *eftertaxeringar*, som sammanlagt går upp till svindlande belopp. Och detta har skett *utan att* det skapats visshet om att materielen ifråga verkligen undgått beskattning i leverantörsledet.

En köpare och konsument som i efterhand och i ett enda sammanhang åläggs att betala tillkommande allmän varuskatt med avsevärda belopp — nog borde väl han ändå ha rätt att få *belägg* för att dubbeltaxering inte sker?

Det kan inte vara riktigt att det allmänna slår ifrån sig denna fråga bara genom att peka på innehållet i de fakturor köparen erhållit från säljaren och genom att hänvisa till att varuskatten normalt brukat debiteras öppet inom elvarubranschen. Det är att ta alltför lätt på allvarliga ting.

### Konstruerad tilläggsbeskattning

En av grundtankarna i El 67-aktionen är att installatörerna, såsom köparpart, skall bära den skatt leverantörerna påstås ha underlåtit att ta ut och leverera in.

Men det allmänna har inte nöjt sig med att söka fullfölja denna målsättning. Nej — bågen har spänts mot betydligt högre mål.

Vid beräkningen av beskattningsvärdet för den materiel, som installatörerna förvärvat i påstått obeskattat skick, har det allmänna gjort pålägg för en tänkt handelsmarginal i installatörsledet. I vissa län har denna tänkta marginal uppskattats till som regel 25 % av installatörens inköpspris. I andra län förefaller man oftast ha stannat vid 15 %. Åtskilligt skulle i detta sammanhang kunna sägas beträffande frågan om rättvis och likformig taxering; men jag skall avstå. Det är inte den sidan av saken som just nu är mest intressant.

Genom att flytta skattskyldigheten ett led framåt i distributionskedjan, nämligen till konsumentledet, har det allmänna *vidgat* sitt beskattningsunderlag högst avsevärt, säg med 15—25 %. Man har inte nöjt sig med att kräva ut den skatt som skulle ha uttagits i leverantörsledet om lagstadgad ordning följts, utan man har begagnat tillfället att också effektuera något som skulle kunna kallas för en konstruerad tilläggsbeskattning.

Nog lär det finnas fog för att beteckna ett dylikt agerande som stötande.

I vissa län har man från det allmännas sida gått så långt som till att förklara elinstallatörer skattskyldiga även för installationsmateriel som ostridigt träffats av beskattning redan i leverantörsledet. Inom ramen för en renodlad ettledsskatt av den allmänna varuskattens typ har man drivit igenom någonting så avancerat som tvåledsbeskattning.

El 67-aktionen förmår verkligen uppvisa fiskala initiativ av ganska fördomsfri natur.

### Civilrättslig lag sätts ur kraft

Det förefaller som om man från det allmännas sida tror att det inte har någon betydelse för berörda parter, om en beskattningsåtgärd som den nu aktuella sätts in hos köparparten i stället för hos säljarparten. Skulle det allmänna i laga ordning rikta sitt skattekrav mot säljarparten, har denne ändå alltid möjlighet — så tycks man från det allmännas sida resonera — att gottgöra sig hos köparparten genom

tilläggsdebitering eller annan prisjustering för redan levererade varor. Från denna utgångspunkt beslutar man sig för att lämna säljarparten därhän. I stället riktar man skattekravet direkt mot köparparten. Det allmänna går en "genväg" och tror sig därmed nå fram till samma slutresultat, reellt sett, som om lagstadgad ordning följts.

Detta är en "genväg" som emellertid alls inte kan förutsättas leda till rätt slutresultat.

En köpare, som under den allmänna varuskattens tid träffat avtal med en säljare om förvärv av vissa varor för t. ex. 100 kronor, har om ingenting annat sägs rätt att utgå ifrån att priset inkluderar alla i lag föreskrivna pålagor och att någon betalning utöver beloppet 100 kronor inte skall ifrågakomma. Det kan alltså ingalunda tas för givet att säljaren under alla förhållanden skulle ha obegränsad möjlighet att — hur långt i efterhand som helst — genomdriva en tilläggsdebitering på köparen. Vad parterna ursprungligen avtalat i prisfrågan kan utgöra hinder mot sådan gottgörelse. Gällande civilrättslig lagstiftning kan likaledes lägga hinder i vägen. Sådana faktorer tycks det allmänna alldeles bortse ifrån. Hela det regelsystem, som byggts in i köplag och avtalslag för att få parternas rättigheter och skyldigheter fastlagda, anser man sig — förefaller det — utan vidare kunna sätta ur kraft.

Genom det allmännas åtgöranden har rättsförhållandet mellan köpare och säljare här kommit att rubbas i hela sin grund. Med skattelagstiftningen som verktyg har det allmänna intervenerat i en partsfråga, som skall avgöras i första hand med utgångspunkt från vad som är avtalat mellan parterna och i andra hand med ledning av vad som är stadgat i civilrättslig lag. Allt detta sätter sig det allmänna över och intervenerar med en åtgärd som ensidigt gynnar säljaren. Vad som här har skett lär med fog kunna betecknas som ett övergrepp mot köparen. Det allmänna har aldrig tillagts befogenhet att tvinga köparen att infria säljarens påstådda skatteskuld.

### **Frågan om formella förutsättningar för eftertaxering**

För att eftertaxering skall få åsättas krävs enligt 35 § varuskatteförordningen att vederbörande skattskyldig i deklaration eller annorledes lämnat oriktig uppgift till ledning för taxering. Vidare krävs att den oriktiga uppgiften blivit följd vid ordinarie taxering eller att uppgiften eljest föranlett att vederbörande skattskyldig blivit för lågt taxerad.

Inom El 67-aktionens ram har landets elinstallatörer åsatts eftertaxeringar till allmän varuskatt för mycket stora belopp — sammanlagt förmodligen betydligt mer än 115 miljoner kronor i skattepliktig omsättning. Eftertaxeringsbeloppet innefattar värdet av inköpt installationsmateriel (med vissa skönsmässigt uppskattade pålägg). Skattskyldigheten för denna materiel åvilar enligt lag leverantörsledet och inte installatörsledet. Att installatörerna inte som egen skattepliktig omsättning redovisat materiel, för vilken annan person är skattskyldig enligt lag, kan inte med

fog sägas representera något oriktigt uppgiftslämnande från installatörernas sida. Har skatt för materielen inte inlevererats till det allmänna i vederbörlig ordning, är det säljarparten som förfarit felaktigt och inte köparparten.

Förutsättningar för eftertaxering i installatörsledet är enligt min mening inte för handen ens i formellt hänseende.

### Översikt

Diskussionen har tyvärr blivit ganska vidlyftig. Det kan vara på sin plats att nu lämna en sammanfattande översikt över själva huvudpunkterna.

1. Den som försäljer skattepliktig vara inom ramen för yrkesmässig verksamhet är enligt varuskatteförordningen skyldig att i varje särskilt fall göra sig underrättad om, huruvida köparparten har ställning som konsument eller ej för den vara försäljningen avser.

2. Den som försäljer skattepliktig vara inom ramen för yrkesmässig verksamhet är vidare enligt varuskatteförordningen skyldig att i varje särskilt fall ta ut och leverera in skatt, för såvitt det inte framstår som *uppenbart* att köparparten ej är konsument för den vara försäljningen avser.

3. Elinstallatörerna har, i enlighet med anvisningarna till 12 § varuskatteförordningen och i överensstämmelse med riksskattenämndens tillämpningsanvisning 1960 nr 2:12, haft ställning som konsumenter för sin installationsverksamhet — varav följer att säljarparten varit skyldig att ta ut och leverera in skatt vid all försäljning till dem av materiel för denna verksamhet.

4. Köparparten har ingen lagstadgad skyldighet att utöva kontroll över att skattskyldiga säljare på ett riktigt sätt fullgör sin skattskyldighet enligt lag.

5. Köparparten har heller ingen praktisk möjlighet att åstadkomma nyss åsyftad kontroll, eftersom han saknar insyn i säljarpartens räkenskaper, deklarationer och taxeringar.

6. Om det i efterhand kan konstateras att en skattskyldig säljare i strid mot gällande bestämmelser underlåtit att ta ut och leverera in skatt i vederbörlig ordning, är enligt varuskatteförordningen säljaren ensam ansvarig för den felande skatten.

7. Varuskatteförordningen erkänner ingen rätt för det allmänna att överflytta ett på grund av viss varuförsäljning uppkommet skatteanspråk från säljarpart, som har ställning av skattskyldig, till köparpart, som har ställning av konsument.

### Avslutning

De allra flesta El 67-mål har aldrig nått längre än till prövningsnämnds nivå. Som det förefaller har prövningsnämnderna på löpande band bifallit intendenternas yrkanden — naturligtvis upplysta om att det här har rört sig om åtgärder inom ramen för en landsomfattande kontrollaktion och därmed aningslöst förlitande sig på riktigheten av allt som yrkats från intendentshåll. Majoriteten av berörda skattskyldiga har å sin sida, förmodligen i en känsla av vanmakt och apati, låtit sig krossas av den fiskala övermakten.

Tiden rinner snabbt iväg. Snart är det för sent — med utnyttjande av ordinära rättsmedel — att få till stånd en domstolsmässig överprövning av alla de taxeringsbeslut, som kommit till världen i El 67-aktionens sorglösa atmosfär och vars rättsliga grund det nog kan finnas skäl att sätta frågetecken för.

Något borde därför göras med det allra snaraste.

Eftersom saken berör ett stort antal skattskyldiga och eftersom den gäller ett utomordentligt stort skattebelopp, totalt sett, synes det angeläget att våra centrala myndigheter på högsta nivå ville ta under övervägande om allt här verkligen kan anses stå rätt till.