Utredning angående den statliga indirekta beskattningen

Allmänna synpunkter.

1952 års kommitté för indirekta skatter har i dagarna avlämnat sitt betänkande. I det följande återges i ett sammandrag de viktigaste synpunkterna i kommitténs förslag.

I enlighet med givna direktiv har kommitténs huvudsakliga uppgift varit att undersöka, huruvida vid en — inte angiven och för kommittén ej bedömbar — ökning av statens inkomstbehov de erforderliga merintäkterna lämpligen borde anskaffas genom indirekt beskattning och i så fall hur en sådan beskattning borde utformas. Kommittén anser sig således inte ha till uppgift att genomföra en analys av avvägningen mellan direkt och indirekt beskattning i hela dess vidd. Frågan om avvägning mellan direkt och indirekt beskattning kommer emellertid även in i bilden i så måtto, att en utökad indirekt beskattning inte bör syfta till någon förskjutning av den skattebörda, som åvilar olika inkomst- och befolkningsgrupper, I direktiven har dock beträffande avvägningen mellan direkt och indirekt beskattning hänvisats till de uttalanden, som gjorts av 1949 års skatteutredning (SOU 1951 : 51). Kommittén berör därför i korthet spörsmålet, huruvida en indirekt beskattning jämväl kan bli ett instrument för andra syften än det begränsade syftet att täcka statens medelsbehov, t. ex. för den allmänna, till samhällsekonomisk balans siktande ekonomiska politiken eller för särskilda, ekonomiskt, socialt eller annorlunda motiverade syften.

De synpunkter på frågan om avvägningen mellan direkt och indirekt beskattning, vilka framförts av 1949 års skatteutredning, har kommittén funnit i allt väsentligt bärande. Ett antal omständigheter har sålunda samverkat till att mildra de olägenheter, som tidigare kunnat följa av en förskjutning av beskattningen till förmån för indirekta skatter. Genom den ekonomiska och sociala utvecklingen liksom genom den samtidigt pågående ökningen av den totala beskattningen och dess förändrade syften har hela avvägningsproblemet förskjutits på ett väsentligt sätt. Valet mellan olika skatteformer kan nu enligt kommitténs mening i högre grad än tidigare ske från tekniska och administrativa synpunkter.

Kommitténs undersökningar synes ge vid handen, att den indirekta beskattningen i tekniska avseenden har vissa företräden framför den direkta. En del former av indirekt skatt har — ur det allmännas synpunkt — lägre administrationskostnader än direkta skatter av nuvarande höjd. Möjligheterna för dem, som skall drabbas av skatten, att undandraga sig denna är mera begränsade vid indirekt beskattning, vilket under vissa förutsättningar även kan vara av betydelse för den allmänna skattemoralen. Ett visst företräde syns möjligen böra ges åt de indirekta skatterna framför de direkta vad avser beskattningens inverkan på befolkningens arbets- och sparvilja. Ur teknisk synpunkt är dock även de indirekta skatterna behäftade med vissa olägenheter. Uppbörd och

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:09

redovisning av indirekt skatt kommer att belasta inte blott administrationen utan även näringslivet med ökat arbete och därmed ökade kostnader.

Ur konjunkturpolitiska aspekter finner kommittén den indirekta beskattningen vara såtillvida lämplig som konjunkturpolitiskt instrument, som den i jämförelse med direkt beskattning — sedan en indirekt beskattning väl blivit införd — erbjuder möjligheter till tämligen snabba ändringar av skattesatserna. Kommittén har dock inte ansett sig böra göra någon mera allsidig prövning av hithörande spörsmål, eftersom numera stabiliseringsutredningen har att undersöka dessa frågor i ett större sammanhang.

Det varuområde, som nu är föremål för beskattning, erbjuder enligt kommitténs mening mycket begränsade möjligheter, därest en utvidgad användning av indirekt beskattning skulle anses lämplig. Vill man öka den indirekta beskattningen får detta ske genom en vidgning av det beskattade varuområdet, varvid en ökad indirekt beskattning — med hänsyn till önskvärdheten av en låg skattesats i kombination med god avkastning — principiellt bör vara av allmän karaktär. De olägenheter, som kan följa av en på sådant sätt konstruerad skatt, bör då så prövas erforderligt motverkas genom särskilda kompensationsanordningar.

Kommittén anser det vidare önskvärt, att den indirekta beskattningen är likformig i syfte att undvika en inte avsedd verkan på det fria konsumtionsvalet. En vara bör således inte beskattas högre än en annan, om inte särskilda skäl för den högre beskattningen föreligger, t. ex. beträffande vissa varor, som enligt utbildad praxis ansetts böra beskattas i särskild ordning.

Nu nämnda allmänna synpunkter på den indirekta beskattningen finner kommittén äga giltighet antingen man vid bibehållet eller minskat totalt skatteuttag avser att genom ökad indirekt beskattning möjliggöra sänkning av den direkta beskattningen eller man önskar tillgodose något annat ändamål.

Kommittén anser, att en prövning av frågan, om tillräckligt skäl föreligger att övergå till en mera vidsträckt användning av indirekta skatter, inte kan företagas annat än mot bakgrunden av de förhållanden som råder i fråga om det samhällsekonomiska och statsfinansiella läget i en viss situation. Med hänsyn härtill har kommitténs utredning fått karaktären av en företrädesvis teknisk utredning rörande olika tänkbara former av indirekt skatt, varvid de olika skatteformernas inbördes för- och nackdelar belysts. Därmed anser sig kommittén ha i möjligaste mån uppfyllt önskemålet att bidraga till en lämplig beredskap på beskattningsområdet. En sådan beredskap får givetvis inte hindra, att kravet på återhållsamhet med de direkta statsutgifterna tillgodoses och att alla möjligheter till en allmänt sett eftersträvansvärd lättnad i beskattningen tillvaratages.

Olika skatteformer.

Av förekommande former av indirekt beskattning har det skattealternativ närmare undersökts av kommittén, som innebär en allmän beskattning av alla eller flertalet varor. Därvid har förutsatts, att skatt i princip skall utgå endast *en* gång å en och samma vara (även frågan om beskattning av vissa tjänster behandlas). Kommittén behandlar frågor sammanhängande med en allmän skatt å färdigvaror samt med en allmän skatt med ut-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:09

gångspunkt från skatt å råvaror, varvid en råvaruskatt och en skatt å varas mervärde beröres.

En beskattning av färdigvaror kan läggas i det sista ledet i distributions- och produktionsprocessen — i detaljhandeln — eller i ett tidigare led — i partihandeln eller hos producent. Utöver en skatt i detaljhandeln redovisar kommittén mer fullständigt blott ett av alternativen skatt i tidigare led, nämligen en partihandelsskatt, medan producentskatten behandlas mer summariskt. Då valet av skatteform kan bli beroende på läget vid tidpunkten för skattens införande, finner kommittén sig inte böra ge något av här nämnda alternativ ett bestämt företräde. Kommitténs förslag avseende alternativen *detaljhandels-* och *partihandelsskatt* innebär i korthet följande.

Kommittén anser — främst med hänsyn till att skattesatsen kan hållas låg vid generell beskattning, där inga eller endast i skatteintäktshänseende obetydliga varugrupper fritages från skatteplikt — att det skattepliktiga varuområdet bör begränsas endast i den mån så betingas av tekniska skäl. Vid båda skatteformerna förordas av angivna skäl följande undantag: råvaror för jordbruket, jord, sand, grus, sten, ved, bränntorv, torvbriketter, rusdrycker, tobak, tidningar, tidskrifter, fartyg, flygplan samt exportvaror. Därutöver föreslås vid en partihandelsskatt undantag för potatis, ägg, färska grönsaker, bär, motorbränsle, öl, läskedrycker samt begagnade varor.

Vid bedömandet av varuurvalets lämpliga utformning har kommittén varit väl medveten om, att inom samtliga varuområden finns grupper, för vilka andra skäl än tekniska kan anföras för undantag från beskattningen. Undantag går emellertid endast att genomföra till priset av tekniska svårigheter och vid oförändrade inkomster högre skattesatser för övriga varor. Ytterligare undantag utöver de angivna kan komma att dra med sig nya krav på undantag av vissa varugruper. Utvidgas undantagen måste detta — förutom att kontrollen försvåras — leda till att den nya skatteformen förlorar sin karaktär av allmän skatt.

En ledamot anser att livsmedel bör undantagas och två andra ledamöter att skatt ej skall drabba varor som utnyttjas för att förbättra produktionsapparaten inom industri, jordbruk och handel.

Vid en detaljhandelsskatt kan endast ett pris, nämligen priset vid försäljning till konsument, bli aktuellt såsom beskattningsvärde. Med pris vid försäljning till konsument förstår kommittén varans pris med skattens belopp inräknat i priset.

Vad gäller alternativet partihandelsskatt förordar kommittén, att skatten beräknas på det aktuella fakturavärdet i varje enskilt fall. Sker försäljning från producent eller partihandlare direkt till konsument eller råder intressegemenskap mellan producent eller partihandlare och detaljist, föreslås skatten skola beräknas på konsumentpriset efter en med hänsyn till prisskillnaderna schablonmässigt nedsatt skattesats.

Frågan om vem som i olika fall har att redovisa skatten till statsverket har av kommittén lösts så, att endast den, som bedriver verksamhet yrkesmässigt, skall bli skyldig redovisa varuskatt.

Vad gäller byggnadsbranschen förutsätter kommittén vid båda angivna skattealternativ, att endast materialet beskattas medan arbetskostnaderna, då det gäller uppförande eller reparation av fastighet, är undantagna från skatteplikt. Som all-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:09

män regel kommer inte byggnadsföretagen att bli skattskyldiga utan betraktas som konsumenter vid sina inköp av byggnadsmaterial.

För statens vidkommande föreligger skatteplikt för inköp av varor, dock inte där fråga är om statens inköp av krigsmateriel, som omfattas av gällande förbud mot utförsel av krigsmateriel. Av staten i konkurrens med enskilda bedriven försäljning av varor kommer att beskattas i samma ordning som annan konsumenthandel.

Vid en detaljhandelsskatt erfordras inte någon annan undre gräns för skattskyldigheten vad avser försäljning av varor än den, som betingas av yrkesmässigheten. Skattskyldigheten vid en skatt i partihandeln kommer att i princip åvila företagare, som bedriver handel med varor och därvid säljer till detaljhandlare, ävensom producent, som säljer till detaljist eller direkt till konsument. För att vid sistnämnda skatteform begränsa antalet skattskyldiga förordas vissa särskilda regler.

Kommittén har av praktiska skäl avvisat en allmän indirekt beskattning med utgångspunkt från skatt å råvaror. En skatt på en varas värdeökning från råvarustadiet till färdigvarans försäljning till konsument, här kallad mervärdeskatt, har så starkt samband med företagsbeskattningen, att kommittén inte ansett sig böra upptaga denna skatt till någon mera detaljerad undersökning.

Den konsumtion, som består i nyttjandet av tjänsteprestationer, representerar i många fall en betydande skattekraft och visar i vårt moderna samhälle en tendens att öka. Lämnas tjänsterna utanför en införd generell varubeskattning kan detta enligt kommitténs uppfattning leda till att man åstadkommer en snedvridning i skattens verkningar, som är svår att överblicka. Av praktiska skäl kan en tjänstebeskattning emellertid inte ske generellt, enär en utsträckning av beskattningen till tjänsteprestationer i vissa fall kommer att medföra en orimligt stor ökning av antalet skattskyldiga och därmed av kontrollapparaten eller praktiska olägenheter av annat slag.

I fråga om alternativet partihandelsskatt finner kommittén, att denna skatteform kan kompletteras med en tjänstebeskattning antingen omedelbart eller vid en senare tidpunkt. Ett utelämnande av tjänsterna från beskattning i dylika fall behöver inte medföra några med kontroll och redovisning sammanhängande olägenheter.

Detaljhandeln med varor är däremot ofta kombinerad med reparations- och underhållsverksamhet, vilket gör det önskvärt att i vart fall vissa tjänster omedelbart medtages vid en varuskatt lagd i detaljhandelsledet. Ett undantagande skulle nämligen i sådana fall, på samma sätt som undantagande av vissa varor, försvåra redovisning och kontroll. Från bl. a. denna utgångspunkt har kommittén funnit, att även övriga tjänster bör bli beskattade, därest inte tekniska eller andra särskilda skäl talar däremot.

De tjänster, som i första hand av kommittén anses böra komma i fråga som komplement till en varuskatt i detaljhandelsledet, är reparations- och underhållstjänster samt serverings- och restaurangtjänster. Beträffande reparations- och underhållstjänster föreslås dock undantag för bl. a. tjänster, som innefattar reparation av skodon samt tvätt, mangling eller strykning av textilvaror. Som allmän förutsättning för skatteplikt beträffande arbetsprestationer gäller, att arbetet utföres å skattepliktiga varor. Därest arbetet ut-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:09

föres å fast egendom utgår således inte skatt för själva arbetsprestationen. I fråga om restaurangskatten har två ledamöter förklarat sig icke kunna förorda en sådan skatt.

Beträffande andra tjänster finner kommittén, att tjänster inom hygienens område, t. ex. tjänster utbjudna av frisörer, damfrisörskor, badinrättningar m. fl., tillhör dem, som vid en mera allmänt genomförd tjänstebeskattning borde komma i fråga till beskattning, men att detta bör ske först sedan erfarenheter av varuskattens och genomförd tjänstebeskattnings tillämpning vunnits.

Kommittén finner vidare, att några tekniska hinder för en skatt på resor inte föreligger. De trafikpolitiska konsekvenserna kan dock tala mot en dylik beskattning. Genomföres en indirekt beskattning för andra områden syns en uppjustering av teletaxor och postporto kunna anses lämpligare än en särskild beskattning av dessa områden.

Att kommittén inte har utformat något tekniskt förslag till beskattning av bostadsnyttjandet innebär inte något ställningstagande från kommitténs sida till frågan, huruvida i vissa situationer en dylik beskattning bör genomföras eller ej.

Beträffande övriga här ej särskilt redovisade tjänster har kommittén uttalat, att ett medtagande ovivelaktig skulle verka komplicerande på utformningen och handhavandet av en indirekt beskattning, varför nämnda tjänster inte bör medtagas vid en allmän indirekt beskattnings införande.

Skatteintäkterna vid införande av något av de av kommittén i det föregående angivna skattealternativen har av kommittén uppskattats till 270 milj. kronor vid en detaljhandelsskatt och till 210 milj. kronor vid en partihandelsskatt för varje skatteprocent, allt för budgetår räknat.

Vad gäller en skatt i detaljhandelsledet förordar kommittén, att länsstyrelserna blir beskattnings- och uppbördsmyndigheter. Såsom beskattnings- och uppbördsmyndighet vid en partihandelsskatt förordas kontrollstyrelsen.

Punktskattesystem.

Enligt sina direktiv har kommittén vidare prövat, om en utbyggnad av nuvarande punktskatter kunde vara lämplig som ett ytterligare alternativ till de två varuskattealternativ, som kommittén behandlat i det föregående. Därvid har kommittén funnit, att en beskattning utbyggd efter lyx- eller umbärlighetsprincipen måste få en mycket begränsad räckvidd. Det kommer alltid att möta svårigheter att få någon objektiv grund för urvalet av de varor, som i skattehänseende skall klassificeras som lyxvaror eller som umbärliga varor. Likaledes kommer man att sakna objektiv grund, om man vill utbygga punktskatterna efter principen att beskatta varor, som tillverkas hos ett litet antal, lätt kontrollerbara företag. En utbyggnad av den indirekta beskattningen till varor, som både skulle kunna anses vara lättare att undvara än andra och för vilka skatt skulle vara särskilt lätt att administrera, torde enligt kommitténs uppfattning inte komma att gå väsentligt utanför det varuområde, som redan är beskattat, varmed skulle följa, att en sådan utbyggnad inte skulle komma att tillföra staten någon mera väsentlig inkomstökning. En utbyggnad av nuvarande punktskatter till nya varor eller varuområden utgör enligt kommitténs mening inte ett lämpligt alternativ till de former för all-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:09

män indirekt beskattning kommittén förut behandlat med hänsyn till svårigheterna att vid en utbyggd punktbeskattning bevara de fördelar, som ansetts ligga i detta skattesystem så länge det är begränsat till ett fåtal varor, och till de ofördelaktiga verkningar, ett sådant system kan väntas få i olika avseenden. Detta innebär emellertid inte ett ovillkorligt avståndstagande från användningen av punktskatter. Punktskatter kan nämligen visa sig nödvändiga att använda fristående eller som komplement till en allmän indirekt beskattning för att ge ökade inkomster eller för att fylla andra, mer speciella uppgifter. I vilken mån sådana punktskatter för framtiden kan visa sig erforderliga och lämpliga har av naturliga skäl ansetts undandraga sig kommitténs bedömande.

Omläggning av gällande indirekt beskattning.

För den händelse en allmän indirekt beskattning kommer till stånd finner kommittén det följdriktigt, att den särbeskattning, som nu äger rum genom att skilda punktskatter uttages, omprövas. Kommittén anser nämligen, att en vara inte bör beskattas högre än en annan, om inte särskilda motiv härför finns. Dylika motiv föreligger beträffande sådana varor, som enligt utbildad praxis ansetts böra beskattas i särskild ordning, såsom spritdrycker, maltdrycker, tobak samt motorfordon och motorbränslen. Beträffande dessa varor föreslår kommittén alltså inte någon förändring.

För övriga varor, som nu är föremål för beskattning, förutsätter kommittén, att den särskilda beskattningen skall upphöra, dock att kommittén i fråga om vissa av dessa varor, för vilka skatteintäkterna uppgår till betydande belopp, ansett frågan om ett bibehållande av särbeskattningen böra prövas först i samband med att storleken av den generella indirekta skatten fastställes.

Kompensationsåtgärder.

Kommittén har enligt sina direktiv att vid utredningsarbetet ta hänsyn till angelägenheten av att skydda vissa mindre bemedlade kategorier, bl. a. barnfamiljer med låga inkomster, från en inte önskvärd ökning av skattetrycket. Bedömningen av erforderliga kompensationsåtgärder har kommittén funnit vara i princip beroende av den användning, som inkomsterna av en ökad indirekt beskattning avses erhålla. Därvid har olika huvudfall kunnat särskiljas, vid vilka kompensationskravet gör sig gällande med större eller mindre styrka. Kommittén har dock avstått från att nu ta ställning till frågan, huruvida kompensation bör utgå eller ej, med hänsyn till svårigheterna att vid varje särskilt tillfälle, då en indirekt skatt kan komma att införas eller en skattesats kan komma att förändras, bedöma behovet av kompensation till här ifrågavarande grupper. En tänkbar metodik för ett kompensationsarrangemang behandlas emellertid av kommittén.

Sålunda finner kommittén det olämpligt att undantaga en del varor från beskattning i syfte att skydda vissa grupper mot en inte önskvärd ökning av skattetrycket. Även tanken på att utge kompensation i form av rabatter avvisas av kommittén. De som kan antagas ha det största behovet av kompensation, nämligen barnfamiljer och folkpensionärer, därest en kompensation anses lämplig med hänsyn till beskattningens syfte och dess återverkan på levnadskostnadsnivån, finner kommittén kunna kompenseras med en efter av kommittén angivna grunder beräknad

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:09

öking av barnbidragen resp. genom tillägg till folkpensionen enligt de regler, som gäller för andra uppkommande levnadskostnadsökningar. Utöver barnfamiljer med låga inkomster och folkpensionärer finns andra mindre bemedlade folkgrupper. Kommittén har undersökt olika vägar att bereda här avsedda lägre inkomsttagare erforderlig kompensation och har därvid framhållit, att i de mest utsatta fallen mindre bemedlade på ett eller annat sätt erhåller bidrag till sin försörjning av stat eller kommun. Dylika bidrags storlek blir inte opåverkade av ökade levnadskostnader. I den mån en indirekt beskattning leder till bestående levnadskostnadsökningar kan dessa väntas bli kompenserade genom ökade bidrag på samma sätt som inträffade levnadskostnadsökningar på grund av andra orsaker. Då frågan om höjda kommunala ortsavdrag är under behandling i annan ordning, har kommittén inte ansett sig böra närmare ingå på frågan hur en sådan reform kan väntas påverka den enskildes totala skattebelastning.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:09