

Förslag

1980/81: 7

Riksdagens revisorers förslag angående debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter

1980-11-13

Till riksdagen

Debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter

Inledning

Avgifterna till socialförsäkringarna dvs. sjukförsäkringen, folkpensioneringen och tilläggspensioneringen (ATP) ävensom till arbetslöshetsförsäkringen och vissa andra ändamål debiteras och uppbärs enligt bestämmelser i lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m.

Under löpande år, det s. k. utgiftsåret, skall arbetsgivare betala preliminära avgifter vid sex betalningstillfällen. Den preliminära avgiften för ett visst år uppgår i princip till samma belopp som den slutliga avgift som arbetsgivaren debiterades året före utgiftsåret. För utgiftsåret 1980 är, med vissa jämkningar, således den preliminära avgiften lika stor som den slutliga avgift som år 1979 debiterades arbetsgivaren för år 1978.

För arbetsgivare som inte tidigare har påförts någon slutlig avgift bestäms den preliminära avgiften i särskild ordning. Avgiften beräknas då så att den så nära som möjligt skall motsvara den slutliga avgiften.

Före utgången av januari i månad året efter utgiftsåret skall arbetsgivaren utan anmaning lämna arbetsgivaruppgift till ledning för beräkning av den slutliga avgiften.

Avgifterna beräknas och uppbärs av riksförsäkringsverket.

Riksdagens revisorer har på sin granskningsplan för år 1980 fört upp ett ärende benämnt Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m. (dnr 48/80). Hittills har gjorts vissa punktvisa granskningar. En av dessa punktinsatser har avsett frågan om ordningen för debitering och uppbörd av preliminär arbetsgivaravgift.

Motivet för att revisorerna i första hand riktat sitt intresse mot ordningen för debiteringen och uppbörden av de preliminära arbetsgivaravgifterna är den kritik som på senare tid riktats mot debiterings- och uppbördssystemet samt de stora och starkt stigande restförda avgiftsbelopp som redovisats för senare år.

Som ett led i granskningen har upprättats en granskningspromemoria

(1980: 6) med titeln Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m.; debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter. Promemorian återfinns i en till denna skrivelse fogad *bilaga*.¹

Resultatet av genomförd granskning

Frågor om reformering av nuvarande system för debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter har sedan flera år övervägts i olika sammanhang. För närvarande ligger på regeringens bord bl. a. två reformförslag av större räckvidd, nämligen

dels pensionskommitténs förslag om en radikal förenkling av de komplicerade materiella regler för beräkningen av avgifter som nu gäller; ett förslag som innebär att alla avgifter skall beräknas på samma underlag, i princip utgiven bruttolön,

dels den s. k. DEMA-utredningens förslag om decentralisering från riksförsäkringsverket till lokala skattemyndigheter av de manuella funktionerna inom avgiftssystemet; förslaget har bl. a. ansetts medföra väsentliga fördelar från kontrollsynpunkt.

Förslagen har remissbehandlats. De övervägs för närvarande av regeringen.

Revisorernas granskning har huvudsakligen utgjort en genomgång av dessa förslag och vissa andra förslag på området nämligen de förslag som presenterats av företagsobeståndskommittén och uppbördsavdelningen vid länsstyrelsen i Stockholm.

Den nu genomförda granskningen har visat att nuvarande ordning för uttagandet av preliminär arbetsgivaravgift är förenad med väsentliga olägenheter för såväl det allmänna som för de enskilda arbetsgivarna. Sålunda grundas beräkningen av preliminär avgift på relativt osäkra uppgifter om antalet anställda och om deras löneförmåner under det löpande året. Detta har visat sig leda till att uttaget av preliminära avgifter högst väsentligt understiger de slutliga avgifterna. Skillnaden regleras i form av kvarstående avgifter i den mån erforderliga fyllnadsinbetalningar ej görs. Underuttaget i kronor räknat uppgick för år 1976 till 4,6 miljarder och för år 1977 till 5,7 miljarder. Härigenom åsamkas det allmänna betydande ränteförluster, beräknade till flera hundratals miljoner kronor om året. Vidare medför underuttaget ofta hårda likviditetspåfrestningar för företagen då den kvarstående avgiften skall erläggas. Vid obeståndssituationer har detta inte sällan lett till att betydande avgiftsskulder ackumulerats. De utestående arbetsgivaravgifterna har också årligen ökat och beräknas vid senaste årsskiftet ha uppgått till ca 1,5 miljard kronor.

Vidare gör systemet det möjligt för osolidariska avgiftsskyldiga att skaffa sig omotiverade fördelar. Bl. a. kan de genom att underlåta att lämna

¹ Ärendet har handlagts på I:a rev.avd. Utredare: C. G. Lidberg.

föreskrivna eller begärda uppgifter eller genom att medvetet utnyttja systemet på andra sätt skaffa sig ej avsedd räntefri kredit. I vissa fall kan de helt komma undan att erlägga någon avgift. De får då omotiverade fördelar i konkurrenshänseende jämfört med de laglydiga avgiftsskyldiga. Missbruket har tilltagit under senare år. Utvecklingen i dessa hänseenden och de växande beloppen av obetalade avgifter medför givetvis också att myndigheterna ställs inför allt större svårigheter att bemästra sina arbetsuppgifter.

I granskningspromemorian förordas att frågan om en mera effektiv ordning för uttagande av preliminär avgift tas upp och avgörs även om avgiftssystemet i sin helhet inte ännu kan ges en mera ändamålsenlig utformning. Inom ramen för nuvarande avgiftssystem bör man försöka finna en teknisk konstruktion för beräkningen av de preliminära avgifterna som gör att dessa så nära som möjligt överensstämmer med de slutliga avgifterna.

Interimslösningen bör bygga på pensionskommitténs förslag om att underlaget för de olika avgifternas beräkning i princip endast skall vara utgiven bruttolön. Med bibehållande i övrigt av det nuvarande avgiftssystemet föreslås att avgifterna skall debiteras efter en årligen fastställd generell procentsats, i dag förslagsvis 32 %. För uppbörden av den preliminära avgiften föreslås att en samordning sker med det nya system för arbetsgivares inbetalning och redovisning av innehållen preliminär A-skatt som tillämpas fr. o. m. uppbördsåret 1980/81. Revisorerna förutsätter dock att, såsom redan nu är fallet, jämkning av avgiften kan ske i enskilda fall så att man vinner bättre överensstämmelse med den slutliga avgift som kan påräknas.

Då förslaget till nytt system för källskatteuppbörden lades fram uttalade också vederbörande departementschef att det nya systemet syntes väl anpassbart till den samordning som kunde bli aktuell om beräkningen av arbetsgivaravgifterna knöts till lönesummor som redovisas i uppbörds-systemet (prop. 1978/79: 161, s. 68).

Den ifrågasatta omläggningen anses inte kräva några större lagtekniska ändringar eller organisatoriska förändringar. Vissa paragrafer i avgiftslagen och uppbördslagen behöver dock ändras liksom formuläret till uppbördsdeklaration. Vidare erfordras smärre ändringar i uppbördsmyndigheternas arbetsrutiner i fråga om hanteringen av mottagna likvider, restföringen m. m.

I promemorian har uppgetts att den lokala skattemyndigheten i Stockholm anser att det nu skisserade förslaget medför fördelar inte bara i den formen att de preliminära avgifterna i högre grad än nu skulle överensstämma med de slutliga. Därtill skulle uppnås att de lokala skattemyndigheternas system för kontroll av källskatt kan utnyttjas effektivare samtidigt som registerhanteringen förenklas och effektiviseras. Arbetet med ändringar av nuvarande rutiner bedöms inte bli betungande.

I samband med att ändringen i avgiftslagen företas bör enligt promemorian uppmärksammas det speciella problem som rör frågan i vilken omfatt-

ning kvarstående arbetsgivaravgifter kan omfattas av offentligt ackord från statens sida. Enligt gällande regler kan så ske endast om avgifterna förfallit till betalning. Företagsobeståndskommittén har i sitt delbetänkande Företags obestånd (SOU 1979: 91, s. 158) närmare utvecklat de olägenheter från både allmän och enskild synpunkt som detta medför. Kommittén har därför föreslagit att denna paragraf i avgiftslagen ändras så att även andra debiterade avgifter kan omfattas av ackordet, och att ändringen görs redan innan en mera genomgripande översyn av avgiftssystemet kommer till stånd.

Revisorernas överväganden

Det nuvarande debiterings- och uppbördssystemet har särskilt kritiserats för att uttaget av de preliminära avgifterna illa anknyter till de aktuella löneutbetalningarna och för att de slutligt påförda avgifterna väsentligt överstiger de preliminära. Betydande belopp betalas sålunda in med upp till två års eftersläpning. Eftersläpningen i avgiftsbetalningen medför onödiga förluster för det allmänna såväl i form av ränteförluster som förluster på grund av att arbetsgivaren blivit oförmögen att betala. Därtill kommer att mindre seriösa avgiftsskyldiga medvetet utnyttjar bristerna i det nuvarande systemet och avsiktligt drar sig undan att betala avgifterna eller utnyttjar bristerna i systemet som ett medel i konkurrensen med mera seriösa avgiftsskyldiga.

Inom regeringens kansli arbetar man för närvarande med de mera övergripande frågorna på detta område, bl. a. frågan om vilken myndighet som skall svara för debitering, kontroll och uppbörd av arbetsgivaravgifterna. De administrativa formerna för uttagande av avgifterna ingår givetvis också i arbetsuppgifterna. Enligt revisorernas mening är emellertid de växande beloppen av kvarstående avgifter och det ökande antalet fall av bristande betalningar motivering för att man snabbt vidtar åtgärder för en effektivisering av de administrativa formerna för debitering och uppbörd av avgifterna. I avvaktan på en mera genomgripande reform bör en interimslösning tillgripas. Den bör bygga på det förslag som lämnats i granskningspromemorian.

Revisorerna vill peka på att regeringen i den reviderade finansplanen 1980 (prop. 1979/80: 150, bil. 1 s. 21) framhållit att den preliminära uppbörden av arbetsgivaravgifter på längre sikt bör kunna knytas till den lönesumma som redovisas i samband med källskatteredovisningen och att därigenom i princip nästan all eftersläpning skulle kunna upphöra.

Samtidigt med att interimslösningen arbetas fram bör frågan lösas om antagande av offentligt ackord för statens del när det gäller avgifter som ännu inte förfallit till betalning.

Revisorerna noterar att regeringen under innevarande höst lagt förslag för riksdagen om höjning av den särskilda avgift som tas ut vid uppbörd av

kvarstående arbetsgivaravgifter (prop. 1980/81: 16). Förslaget har närmast sin grund i den stora eftersläpningen av betalningen av slutligt debiterade avgifter.

Hemställan

Revisorerna hemställer att riksdagen beslutar att hos regeringen begära

1. att regeringen med förtur utarbetar och lägger fram förslag om en ny ordning för debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter som bygger på att avgifterna tas ut efter viss schablonmässigt fastställd procentsats av den lönesumma som redovisas i samband med källskatteredovisningen samt
2. att regeringen lägger fram förslag om att statligt ackord avseende arbetsgivaravgifter även får avse avgifter som ännu inte förfallit till betalning.

Beslut i detta ärende har fattats av revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Sture Palm (s), Bertil Jonasson (c), Stig Alftin (s), Georg Åberg (fp), Allan Åkerlind (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Ivan Svanström (c), Ralf Lindström (s), Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Margit Sandhén (s).

Föredragande har varit byråchefen Bo Willart.

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

/Göran Hagbergh

RIKSDAGENS REVISORER

**Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m.;
Debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter****Granskningspromemoria 1980: 6****1 Granskningsuppdragets bakgrund och syfte**

Under arbetet med det på riksdagens revisorers gällande granskningsplan upptagna granskningsärendet Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m. (dnr 48/80) har noterats att ordningen för debitering och uppbörd av skatter och arbetsgivaravgifter för närvarande är föremål för utredningar och prövningar i olika sammanhang. Revisorernas granskningsarbete i detta ärende har därför tills vidare begränsats till vissa särskilda punktsatser, främst avseende förhållanden mot vilka berättigad kritik riktats och till punkter där åtgärder utan dröjsmål bör och kan vidtas utan hinder av i övrigt pågående arbeten.

En fråga som härvid ansetts böra bli föremål för granskning är frågan om ordningen för debitering och uppbörd av preliminär arbetsgivaravgift. I förevarande granskningspromemoria redovisas resultatet av en undersökning om möjligheterna att åstadkomma en effektivare ordning vid debitering och uppbörd av dessa avgifter.

**2 Fråga om effektivare ordning för debitering och uppbörd av
preliminär arbetsgivaravgift****2.1 Arbetsgivaravgifter**

Enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring skall arbetsgivare årligen erlägga s. k. socialförsäkringsavgift till sjukförsäkringen, folkpensioneringen och försäkringen för tilläggspension (ATP). Avgifterna beräknas på ett i särskild ordning fastställt avgiftsunderlag. Nämnda socialförsäkringsavgifter utgår för år 1980 med respektive 10,6 %, 8,3 % och 12 % av avgiftsunderlagen, tillhoppa 30,9 %.

Som socialförsäkringsavgift betecknas vidare en avgift som arbetsgivare enligt särskild lag (1979: 84) årligen skall erlägga till delpensionsförsäkringen. Denna avgift utgår för år 1980 med 0,5 % av avgiftsunderlaget.

Vidare skall arbetsgivare enligt särskilda under 1960- och 1970-talen antagna lagar årligen erlägga avgifter för vissa ytterligare ändamål. I allmänhet är det härvid fråga om följande avgifter: avgift till arbetslöshetsförsäkringen, vuxenutbildningen, arbetsmarknadsutbildningen, barnomsorgen, arbetsskadeförsäkringen, arbetarskyddet och lönegarantin. Dessa ytterligare avgifter utgår med smärre procentsatser, för år 1980 med tillhoppa 3,85 % av avgiftsunderlaget.

Här behandlade avgifter benämns populärt arbetsgivaravgifter.

Avgiftsunderlagen beräknas var för sig enligt särskilda bestämmelser. Flera avgifter kan dock beräknas på samma underlag. Avgifterna beräknas för närvarande genomsnittligt uppgå till ca 32 % av utbetalad bruttolön. För år 1976 uppgick beloppet av slutligt debiterade avgifter till ca 41 miljarder kronor och för år 1977 till ca 50 miljarder kronor (den slutliga debiteringen sker först under andra året efter utgiftsåret). Vid årsskiftet 1977-78 utestod ca 600 milj. kr. i obetalda avgifter, ett belopp som vid årsskiftet 1978-79 steg till ca 1 miljard kronor och som beräknas vid årsskiftet 1979-80 ha stigit till ca 1,5 miljard kronor.

2.2 Debitering och uppbörd enligt nuvarande bestämmelser

Debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter regleras i lagen (1959: 552) om uppbörd av avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m.m., den s.k. avgiftslagen. Sätten för uttagande av avgift är till sina former likartade det system som gäller den direkta B-skatten. Sålunda förekommer debitering av preliminär avgift, av slutlig avgift, av kvarstående avgift och av tillkommande avgift. Grundtanken i systemet är att preliminär avgift – liksom preliminär skatt – skall utgå redan under det kalenderår, under vilket lön utbetalas, och att en slutlig avgift skall fastställas på grundval av en av arbetsgivaren efter årets utgång lämnad redovisning. Systemet syftar till att preliminär avgift skall så nära som möjligt stämma överens med den slutliga.

Avgifterna debiteras och uppbärs av riksförsäkringsverket. En avgift som beräknas uppgå till högst 1 000 kr. påförs dock av lokal skattemyndighet i samband med debiteringen av slutlig skatt enligt reglerna i uppbördslagen (1953: 272). Från dessa senare avgifter, s.k. skattedebiterade avgifter, kan i detta sammanhang bortses.

Staten erlägger arbetsgivaravgift enligt särskilda bestämmelser.

2.2.1 Preliminär avgift

Preliminär avgift för ett visst år skall i princip uppgå till samma belopp som den slutliga avgift som arbetsgivaren debiterats under nästföregående år. Eftersom denna avgift avser utgiftsåret dessförinnan, skall följaktligen den preliminära avgiften för t. ex. utgiftsåret 1980 i princip motsvara den slutliga avgift som debiterats år 1979 och som beräknats på löneuppgifter för år 1978, alltså på ett avgiftsunderlag som ligger två år tillbaka i tiden.

Vid bestämmandet av den preliminära avgiften skall dock hänsyn tas till ändringar i de procentsatser för avgifternas beräkning som kan ha ägt rum och andra ändringar av betydelse. Hänsyn skall också, efter regeringens förordnande, tas till mera betydande ändringar av avgiftsunderlaget som kan antas komma att ske till följd av den allmänna löneutvecklingen.

Dessutom kan i enskilda fall, under vissa förutsättningar, särskild beräkning av preliminär avgift ske eller redan påförd sådan avgift jämkas uppåt eller nedåt för att vinna bättre överensstämmelse med den påräknade slutliga avgiften.

Särskild beräkning av preliminär avgift skall jämväl ske, om slutlig avgift inte tidigare påförts, varvid avgiften skall beräknas till belopp som så nära som möjligt kan komma att motsvara den slutliga avgiften. För att nybliven arbetsgivare och arbetsgivare som utvidgar sin verksamhet i förekommande fall skall kunna påföras vederbörlig preliminär avgift har skyldighet

ålagts honom att snarast anmäla till riksförsäkringsverket, om löneutgifterna för år räknat överstiger eller kan komma att överstiga 5 000 kr.

Riksförsäkringsverket äger anmana arbetsgivare att lämna de upplysningar som befinns erforderliga för beräkning eller jämkning av preliminär avgift. Om avgiftsunderlaget inte kan tillförlitligen beräknas, får avgiften påföras på skönsmässiga grunder.

Räkning på preliminär avgift skall översändas till arbetsgivaren senast den 25 januari under utgiftsåret. Debiterad avgift skall erläggas till riksförsäkringsverket med lika belopp senast den 18 i envar av månaderna februari, april, juni, augusti, oktober och december.

2.2.2 Slutlig avgift

Avgiftspliktig arbetsgivare är skyldig att till ledning för beräkningen av det slutliga avgiftsunderlaget årligen i efterhand lämna redovisning på särskild blankett för förhållandena under utgiftsåret, s. k. arbetsgivaruppgift. Uppgiften skall lämnas till den lokala skattemyndigheten senast den 31 januari året efter utgiftsåret. Efter vederbörliga kontrollåtgärder vidarebefordras uppgiften till riksförsäkringsverket, som vid behov företar ytterligare granskning. Under senare delen av året fastställer verket den slutliga avgiften och debiterar eventuell kvarstående avgift. Slutlig räkning skall tillställas arbetsgivaren senast den 15 januari andra året efter utgiftsåret.

Kvarstående avgift skall erläggas till riksförsäkringsverket med lika belopp senast den 18 i vardera av månaderna februari och april under andra året efter utgiftsåret.

Kontroll av att arbetsgivare fullgör sin uppgiftsskyldighet utövas av lokal skattemyndighet. Kontroll får vidare ske genom revision av avgiftsunderlagen. Beslut om revision meddelas av riksförsäkringsverket, riksskatteverket, länsstyrelse eller lokal skattemyndighet.

2.3 Vissa förslag om ändring av nuvarande debiterings- och uppbördssystem

2.3.1 Pensionskommittén

Kommittén som enligt sina direktiv haft att utreda förutsättningarna för förenklingar i de materiella reglerna för beräkning av avgifter till socialförsäkringarna m. m. har i sitt betänkande – Pensionsfrågor m. m. (SOU 1977: 46) – föreslagit att alla arbetsgivaravgifter skall beräknas på ett och samma underlag. Nuvarande uppdelning av beräkningen på ett flertal skilda avgiftsunderlag skall sålunda enligt förslaget bli obehövlig i fortsättningen. I princip skall avgiftsunderlaget bestå av den utgivna bruttolönen. Vissa undantag härifrån har dock ansetts motiverade.

Förslaget är under övervägande i regeringskansliet (socialdepartementet).

2.3.2 DEMA-utredningen

Den s. k. DEMA-utredningen, en arbetsgrupp med representanter från riksförsäkringsverket, riksskatteverket, statskontoret m. fl. och med uppgift att utreda frågan om decentralisering av manuella funktioner inom arbetsgivaravgiftssystemet, har i en promemoria år 1977 anfört vissa synpunkter på systemet för debitering av preliminär arbetsgivaravgift. Enligt utredningen består den grundläggande svagheten i det nuvarande systemet i att detta bygger på en prognos om avgiftsunderlaget. Ett alternativ är att i stället grunda avgiften på aktuella löneförhållanden. Ett nytt system för

uttag av preliminär avgift kan därvid enligt utredningen utformas efter två olika huvudprinciper. Enligt den ena kan arbetsgivaren åläggas att utföra beräkning och redovisning. Enligt den andra kan man utnyttja den information som arbetsgivaren lämnat för källskatteredovisningen och vid tidigare slutredovisning av arbetsgivaravgift för att inför varje särskild uppbörd beräkna och avisera arbetsgivaren om avgiftsbeloppet.

I avvaktan på beslut med anledning av pensionskommitténs förslag bedömde utredningen det dock inte som meningsfullt att vidare utreda frågan.

Vidare har utredningen i en rapport år 1978 lagt fram ett principförslag om decentralisering från riks-försäkringsverket av de manuella funktionerna, innebärande bl. a. att alla ärenden avseende avgiftsunderlag och debitering överförs till de lokala skattemyndigheterna. Genomförandet av decentraliseringen föreslås ske etappvis med början år 1982 för att vara helt genomförd fr. o. m. år 1984.

Även denna rapport är under övervägande i regeringskansliet (socialdepartementet).

2.3.3 Företagsobeståndskommittén

Kommittén som enligt sina direktiv har att utreda frågan om samordning av statliga åtgärder vid företags obestånd har i ett i november 1979 avgivet delbetänkande (SOU 1979: 91) bl. a. anfört vissa synpunkter på frågan om debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter. Kommittén framhåller att det ingår i dess strävan att förhindra uppkomsten av obeståndssituationer och att kommittén därför, då det nuvarande systemet för uttagande av arbetsgivaravgift många gånger leder till dylika situationer, ansett väsentligt att anvisa några vägar till ett effektivare förfarande.

Kommittén påpekar att det för såväl företagen som det allmänna måste vara angeläget att god överensstämmelse föreligger mellan preliminär och slutlig avgift. Men med det nuvarande systemet debiteras preliminär avgift normalt med väsentligt lägre belopp. För utgiftsåret 1977 uppgick skillnaden till inte mindre än 5,7 miljarder kronor. Orsaken till den ofta betydande differensen ligger enligt kommittén i stor utsträckning i att riks-försäkringsverket tvingas att helt schablonmässigt beräkna såväl löneökningar som antalet anställda. Svårigheter torde också föreligga för arbetsgivaren att i sina arbetsgivaruppgifter göra någon mer exakt beräkning av nästföljande års lönesumma. På denna väg torde riks-försäkringsverket endast mera sällan få kännedom om ökad omfattning av verksamheten. Och nyetablerade företag, om vilka kännedom saknas, kommer över huvud taget inte att debiteras preliminär avgift, varför den slutliga avgiften i sin helhet måste debiteras som kvarstående avgift.

På grund av differensen mellan preliminär och slutlig avgift drabbas enligt kommittén företag många gånger av hårda likviditetspåfrestningar i samband med att kvarstående avgift skall erläggas. Inte sällan leder detta vid obeståndssituationer till att betydande avgiftsskulder ackumuleras. Kommittén framhåller också att uttag av för låga preliminära avgifter kan på ett omotiverat sätt vara till fördel för vissa arbetsgivare. En ytterligare olägenhet av nuvarande ordning är enligt kommittén att det är svårt att fånga upp alla nyetablerade företag som inte självmant gör anmälan till riks-försäkringsverket. Ett väsentligt steg för att undanröja denna olägenhet vore enligt kommittén att decentralisera de manuella funktionerna inom arbetsgivaravgiftssystemet.

Den grundläggande svagheten i nuvarande system är således enligt kom-

mittén att uttaget av preliminär avgift bygger på en relativt osäker prognos om avgiftsunderlaget. Ett bättre alternativ skulle vara att, som också framhållits i tidigare utredningar, grunda uttaget på kända löneförhållanden. Kommittén anser därför att det skulle vara av stort värde om pensionskommitténs förslag genomfördes.

Alternativt föreslår kommittén en, med bibehållande av nuvarande system, viss ändrad ordning för beräkningen av preliminär avgift. Enligt denna skall debiterande myndighet årligen fastställa en procentsats efter vilken preliminär avgift skall tas ut. Procentsatsen beräknas antingen individuellt för varje företag eller, ännu hellre, generellt för alla arbetsgivare, möjligen med undantag för vissa avgiftsskyldiga. Arbetsgivare åläggs sedan att på de tider som nu gäller inbetala arbetsgivaravgifter på grundval av utbetald lön efter den fastställda procentsatsen. Om en generell preliminär avgift fastställs, bör avgiftsskyldiga med extrema avvikelser naturligtvis kunna få jämkning. Den angivna ordningen förutsätter att arbetsgivaruppgift upprättas och slutlig uträknas på samma sätt som nu.

Kommitténs betänkande är föremål för remissbehandling (budgetdepartementet).

2.3.4 Uppbördsenheten vid länsstyrelsen i Stockholms län

I en den 22 november 1979 inom uppbördsenheten upprättad promemoria har lagts fram förslag bl. a. om viss ändring av systemet för debitering och uppbörd av preliminär arbetsgivaravgift. Enligt promemorian har det under senare år blivit allt vanligare att vissa arbetsgivare undviker att följa föreskrivna rutiner för avgiftsdebiteringen, ibland på grund av okunighet men ofta i syfte att erhålla räntefri kredit eller för att över huvud taget undgå att betala några avgifter. Det är t. ex. mycket vanligt, framhålls i promemorian, att nyetablerade företag inte kommer in med någon anmälan till riksförsäkringsverket för preliminär debitering av avgift. Därtill kommer att de genom att inte heller lämna årlig arbetsgivaruppgift kan komma att helt hamna utanför avgiftssystemet. Avgiftsskyldiga kan också försena beslutsprocessen genom att inte lösa ut myndigheternas anmaningar, göra sig oanträffbar för personlig delgivning eller genom att helt enkelt bestrida avgiftsskyldighet. Härigenom kan den slutliga avgiftsdebiteringen komma att fördröjas ända till fjärde året efter utgiftsåret. Det är vidare möjligt för den som redan är registrerad att på ett enkelt sätt komma ur systemet genom att i sin arbetsgivaruppgift ange att verksamheten skall upphöra under nästkommande år.

I promemorian framhålls att avgiftssystemet och det starkt växande missbruket av detta leder till stora förluster för det allmänna och till en oroande illojal konkurrens mot seriösa företag. De preliminära avgifter som debiteras understiger sålunda väsentligt de slutliga avgifterna, vilket medför att skillnaden måste regleras genom fyllnadsinbetalningar eller i form av kvarstående avgifter som i stor utsträckning inte betalas. För år 1976 uppgick sålunda underuttaget till 4,6 miljarder kronor, varigenom staten kan beräknas ha åsamkats en ränteförlust om ca 240 milj. kr. (Enligt företagsobeståndskommittén har som förut nämnts skillnaden för år 1977 stigit till 5,7 miljarder kronor.)

Vidare erinras i promemorian att beloppen av restförda arbetsgivaravgifter under senare år kraftigt ökat för att vid årsskiftet 1979–80 beräknas uppgå till 1,5 miljard kronor.

Enligt promemorian bör av anförda skäl ett nytt system för debitering av preliminär avgift snarast utarbetas för att träda i kraft vid årsskiftet 1980–

81. Systemet bör innebära att avgiften beräknas på den aktuella lönekostnad som redovisas i uppbördsdeklarationerna enligt det system som fr. o. m. år 1980 gäller på källskatteområdet. Detta system innebär bl. a. att inbetalning av källskatt skall göras till länsstyrelsens skattepostgirokonto senast den 18 i varje uppbörds månad, dvs. varannan månad fr. o. m. mars t. o. m. januari. Inbetalningen sker med särskilt inbetalningskort, på vilket utrymme finns för redovisning av bl. a. de lönesummor på vilken källskatt har beräknats, kallad uppbördsdeklaration.

En samordning bör enligt uppbördsenheten ske med detta system, och räkning på preliminär avgift utsändas månaden efter uppbörds månaden. Inbetalningen av avgifterna bör liksom innehållen skatt göras till länsstyrelsen. Vidare bör enligt uppbördsenheten en viss decentralisering ske till lokal skattemyndighet av ansvaret för debitering och uppbörd av preliminär avgift och av rätten att fastställa sådan avgift.

Enligt en senare inom uppbördsenheten upprättad promemoria bör beräkningen av preliminär avgift ske efter en generell procentsats på förslagsvis 32% av den deklarerade lönekostnaden för de två närmast föregående månaderna.

3 Synpunkter och förslag

Sedan flera år har frågor om reformering av nuvarande system för debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter varit föremål för överväganden i olika sammanhang. Det föreligger två reformförslag av större räckvidd, nämligen

- dels pensionskommitténs förslag om en radikal förenkling av de komplicerade materiella regler för beräkningen av avgifterna som nu gäller, ett förslag som innebär att alla avgifter skall beräknas på samma underlag, i princip bestående av utgiven bruttolön.
- dels DEMA-utredningens förslag om decentralisering från riksförsäkringsverket till lokala skattemyndigheter av de manuella funktionerna inom avgiftssystemet, vilket bl. a. ansetts medföra väsentliga fördelar från kontrollsynpunkt.

Förslagen är efter remissbehandling föremål för övervägande i regeringskansliet. Enligt underhandsuppgift från socialdepartementet kan för närvarande inte anges någon tidpunkt då proposition i ämnena avses att föreläggas riksdagen.

I avvaktan på en mera genomgripande omläggning av gällande avgiftssystem har tanken väckts på en partiell reform, begränsad till frågan om ordningen för uttagandet av preliminär arbetsgivaravgift. Anledningen är att nuvarande ordning i detta avseende ansetts förenad med mycket väsentliga olägenheter för såväl det allmänna som för enskilda arbetsgivare. Det har sålunda framhållits att beräkningen av preliminär avgift enligt nuvarande regler grundas på en relativt osäker prognos om antalet anställda och deras löneförmåner under det löpande året, vilket erfarenhetsmässigt leder till att uttaget av preliminära avgifter högst väsentligt understiger de slutliga avgifterna. Den skillnad som uppkommer måste då regleras i form av kvarstående avgifter i den mån erforderliga fyllnadsinbetalningar ej gjorts. Underuttaget i kronor räknat uppgick för år 1976 till 4,6 miljarder och för år 1977 till 5,7 miljarder. Härigenom åsamkas det allmänna betydande ränteförluster, beräknade till flera hundratals miljoner kronor om året. Vidare medför förhållandet ofta hårda likviditetspåfrestningar för

företagare i samband med att kvarstående avgift skall erläggas, vilket vid obeståndssituationer inte sällan leder till att betydande avgiftsskulder ackumulerats, skulder som i allmänhet inte kan indrivas. Beloppet av utestående obetalda arbetsgivaravgifter har också årligen ökat och beräknas vid senaste årsskiftet ha uppgått till ca 1,5 miljard kronor. Ytterligare har framhållits att systemet gör det möjligt för osolidariska avgiftsskyldiga att genom underlåtenhet att lämna föreskrivna eller begärda uppgifter eller genom andra metoder förskaffa sig ej avsedd räntefri kredit för att i vissa fall helt undkomma att erlägga någon avgift, varigenom de i konkurrenshänseende skaffar sig omotiverade fördelar. Det uppges att sådant missbruk under senare år har tilltagit i omfattning. Utvecklingen i detta hänseende liksom i fråga om indrivningen av det växande beloppet av obetalda avgifter medför givetvis också att myndigheterna ställs inför allt större svårigheter att bemästra sina arbetsuppgifter.

Mycket väsentliga olägenheter från allmän och enskild synpunkt synes följaktligen vara förenade med den ordning för uttagande av preliminär avgift som nu tillämpas. Frågan om införande av en mera effektiv ordning i detta avseende bör därför tas upp till övervägande i väntan på att avgiftssystemet i dess helhet kan komma att få en mera ändamålsenlig utformning. Syftet bör härvid vara detsamma som ligger bakom gällande regler, nämligen att preliminär avgift bör så nära som möjligt överensstämma med slutlig avgift. Det gäller följaktligen att inom ramen för nuvarande avgiftssystem finna en annan teknisk konstruktion av beräkningsgrunden för preliminär avgift.

Frågan om en sådan dellösning har också diskuterats av företagsobeståndskommittén. Efter att ha förordat pensionskommitténs förslag – enligt vilket underlaget för de olika avgifternas beräkning i princip endast skall bestå av utgiven bruttolön – har sålunda företagsobeståndskommittén som ett alternativ föreslagit att preliminär avgift, med bibehållande i övrigt av nuvarande avgiftssystem, skall debiteras i viss ändrad ordning. Denna innebär att debiterande myndighet årligen fastställer en procentsats som beräknas direkt på utbetald lön. Procentsatsen kan enligt kommittén beräknas antingen individuellt för varje företag eller ännu hellre generellt för alla arbetsgivare.

I nära anslutning till det av företagsobeståndskommittén sålunda skisserade förslaget ligger ett förslag från uppborgsenheten vid länsstyrelsen i Stockholms län. Även enligt detta bör preliminär avgift beräknas på utbetald lön och utgå efter en årligen fastställd procentsats. Denna anses böra vara generell för alla arbetsgivare, förslagsvis 32 %. I fråga om uppborgen av preliminär avgift föreslås vidare den ändringen i nuvarande administrativa förfarande att en samordning sker med det nya system för arbetsgivarres inbetalning och redovisning av innehållen preliminär A-skatt som tillämpas fr. o. m. uppborgsåret 1980-81.

Enligt vad som inhämtats från lokala skattemyndigheten i Stockholms fögderi skulle det av uppborgsenheten skisserade förslaget medföra fördelar inte bara genom att de preliminära avgifterna i högre grad än nu kommer att överensstämma med de slutliga utan också genom att de lokala skattemyndigheternas för källskattekontrollen uppbyggda kontrollsystem kan utnyttjas effektivare samtidigt som registerhanteringen förenklas och effektiviseras. Det har framhållits att vissa ändringar erfordras i nuvarande rutiner men att arbetet härmed kan bedömas inte bli betungande.

Den omläggning av ordningen för debitering av preliminära arbetsgivaravgifter som sålunda satts i fråga av uppborgsenheten vid länsstyrelsen i

Stockholms län bygger på tankegångar och förslag rörande konstruktionen av beräkningsgrunden som tidigare förts fram av flera statliga utredningar, innebärande att avgift i princip utgår på utbetald lön efter viss årligen fastställd procentsats. Förslaget torde också vara ägnat att medföra betydligt bättre överensstämmelse mellan preliminära och slutliga avgifter än vad som är möjligt med nuvarande ordning. Härigenom skulle de allvarliga olägenheter för det allmänna och för enskilda avgiftsskyldiga som enligt vad förut sagts för närvarande föreligger – och som alltmer synes förvärras – kunna i det väsentliga undanröjas.

När det gäller den ifrågasatta samordningen av avgiftsuppbörden med det nya systemet för källskatteuppbörden skulle denna samordning visserligen innebära en senareläggning av avgiftsuppbörden med en månad. Samordningen synes emellertid medföra administrativa förenklingar och andra fördelar, bl. a. från kontrollsynpunkt.

Vid framläggandet av förslaget till nytt system för skatteuppbörden uttalade också departementschefen att det nya systemet syntes väl anpassbart till den samordning som kunde bli aktuell om beräkningen av arbetsgivaravgifterna knöts till lönesummor som redovisas i uppbördssystemet (prop. 1978/79: 161, s. 68).

Vägande skäl talar följaktligen för att en omläggning av ordningen för debitering och uppbörd av preliminär arbetsgivaravgift genomförs i huvudsaklig överenskommelse med det förslag som sålunda skisserats. Frågan i vilken utsträckning beslutande funktioner i fråga om preliminära avgifter bör flyttas över från riksförsäkringsverket till lokala eller regionala myndigheter bör dock övervägas närmare.

Den ifrågasatta omläggningen torde inte kräva några större lagstiftnings-tekniska eller organisatoriska förändringar. Vissa paragrafer i avgiftslagen och uppbördslagen behöver ändras liksom formuläret till uppbördsdeklaration. Vidare erfordras smärre ändringar i uppbördsmyndigheternas arbetsrutiner i fråga om hanteringen av mottagna likvider, restföringen m. m.

I samband med att ändring i avgiftslagen företas bör uppmärksammas ett speciellt problem som rör frågan i vilken omfattning kvarstående arbetsgivaravgifter bör omfattas av statligt ackord. Enligt gällande regler kan så ske endast om avgifterna förfallit till betalning. På sätt företagsobeståndskommittén närmare utvecklat (delbetänkandet s. 158) synes förhållandet medföra vissa olägenheter från både allmän och enskild synpunkt. Kommittén har därför föreslagit att hithörande paragraf i avgiftslagen ändras i avvaktan på att en mera genomgripande översyn av avgiftssystemet kommer till stånd.

Som tidigare framhållits medför nuvarande ordning för uttagande av preliminär arbetsgivaravgift att sådana avgifter debiteras till väsentligt lägre belopp än de slutliga, varigenom det allmänna åsamkas ränteförluster med flera hundratals miljoner kronor om året. En annan konsekvens av förhållandet är att avgiftsskulder på miljardbelopp uppstår, skulder som enligt vad erfarenheten visar i betydande utsträckning inte kan indrivras. Med hänsyn till dessa allvarliga ekonomiska konsekvenser – och till de olägenheter i övrigt som är förenade med nuvarande ordning – framstår det, inte minst med tanke på rådande statsfinansiella situation, som i hög grad angeläget att en effektivare ordning snarast möjligt genomförs. Frågan torde, som ovan berörts, inte behöva kopplas samman med de på regeringens prövning vilande frågorna om en radikal omläggning av hela avgiftssystemet eller en allmän decentralisering av beslutsfunktionerna. Arbetet med den ifrågasatta partiella reformen bör bedrivas skyndsamt.

