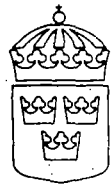


Regeringens proposition

1988/89:151

om höjning av den allmänna löneavgiften
intill utgången av år 1990



Prop.
1988/89:151

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 27 april 1989.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Odd Engström

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag om höjning under en begränsad tid av den allmänna löneavgiften med 2 procentenheter till 2,34 %. För verksamhet i annan kommun i Stockholms län än Norrtälje föreslås en höjning med 5 procentenheter till 5,34 %. Höjningen gäller under tiden den 1 september 1989 – den 31 december 1990.

Förslag till
Lag om höjning av den allmänna löneavgiften intill utgången
av år 1990

Prop. 1988/89:151

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Allmän löneavgift skall, i stället för vad som sägs i 3 § första stycket lagen (1982:423) om allmän löneavgift, tas ut med 2,34 procent av avgiftsunderlaget i fråga om

1. ersättning som omfattas av 1 § nämnda lag och som utges under perioden september 1989 – december 1990 samt

2. inkomst av annat förvärvsarbete som avses i 11 kap. 3 § lagen (1962:381) om allmän försäkring och som hänför sig till perioden september 1989 – december 1990.

Om ersättningen eller inkomsten avser verksamhet i annan kommun i Stockholms län än Norrtälje skall allmän löneavgift tas ut med 5,34 procent av avgiftsunderlaget. I fråga om ersättning som utges av kommun, landstingskommun eller kyrklig kommun skall dock löneavgift tas ut med 2,34 procent.

2 § Omfattar beskattningsåret tid såväl före som efter utgången av augusti 1989, skall – om den avgiftsskyldige inte visar annat – så stor del av beskattningsårets inkomst anses hänförlig till tiden efter utgången av augusti 1989 som svarar mot förhållandet mellan den del av beskattningsåret som infaller under denna tid och hela beskattningsåret. En uppdelning skall på motsvarande sätt göras, om beskattningsåret omfattar tid såväl före som efter utgången av år 1990.

3 § I årsuppgift som avses i 11 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare skall en avgiftsskyldig för utgiftsåret 1989 – utöver de uppgifter som skall lämnas enligt 12 § första stycket nämnda lag – uppge hur stor andel av beloppen som avser tid före respektive efter utgången av augusti 1989.

En avgiftsskyldig skall i uppbördsdeklaration respektive allmän självdeklaration uppge i vad mån lönesumman och avgifterna respektive avgiftsunderlaget hänför sig till verksamhet i annan kommun i Stockholms län än Norrtälje.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 april 1989

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Hultström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Persson

Föredragande: statsrådet Engström

Proposition om höjning av den allmänna löneavgiften intill utgången av år 1990

1 Inledning

Regeringen har i prop. 1988/89:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1989/90, m.m. (kompletteringspropositionen) föreslagit vissa åtstramningar på det ekonomisk-politiska området. I samband därmed har regeringen tillkännagivit sin avsikt att lämna förslag om en tidsbegränsad höjning av den allmänna löneavgiften enligt lagen (1982:423) om allmän löneavgift. Vid beredningen av lagstiftningsärendet har synpunkter inhämtats från riksförsäkringsverket och riksskatteverket. De synpunkter som har framförts har varit av tekniskt slag och har med någon avvikelse beaktats i det fortsatta arbetet.

Regeringen beslutade den 20 april 1989 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om höjning av den allmänna löneavgiften intill utgången av år 1990. Förslaget var fransett redaktionella ändringar likalydande med det till propositionen fogade lagförslaget. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

Jag avser nu att ta upp frågan om en tidsbegränsad höjning av den allmänna löneavgiften.

2 Höjning av den allmänna löneavgiften

Mitt förslag: Den allmänna löneavgiften höjs med 2 procentenheter till 2,34 %. För verksamhet i annan kommun i Stockholms län än Norrtälje (Stockholmsområdet) höjs den allmänna löneavgiften med 5 procentenheter till 5,34 %. Höjningen är begränsad till ersättningar och inkomster under tiden den 1 september 1989 – den 31 december 1990. Den särskilda höjningen för Stockholmsområdet omfattar inte ersättningar som utges av kommun, landstingskommun eller kyrklig kommun.

Bakgrunden till mitt förslag: Lagen om allmän löneavgift tillämpas på löner m.m. som utges efter utgången av år 1982 och på egenföretagares inkomster som skall tas upp till beskattning vid 1984 och senare års taxeringar (prop. 1981/82:197, SkU 60). Löneavgiften var ursprungligen 2 %. Syftet med avgiften var att finansiera första steget i 1982 års inkomstskattereform.

Avgiften höjdes tillfälligt till 3 % för tiden juli – december 1983 (SkU 1982/83:55, SFS 1983:581). Sedan den 1 januari 1988 utgår den allmänna löneavgiften med 0,34 % (prop. 1987/88:60, FiU 10, SFS 1987:1320). För Norrbottens län gäller särskilda bestämmelser om nedsättning av löneavgiften som regionalpolitiskt stöd i lagen (1983:1055) om nedsättning av socialavgifter och allmän löneavgift i Norrbottens län (prop. 1983/84:38, AU 9). Lagen ersatte tidigare bestämmelser om nedsättning av socialavgifter (prop. 1981/82:113, AU 23, SFS 1982:695). Nämnas kan också att den allmänna arbetsgivaravgiften under åren 1976 och 1977 var differentierad så att avgiften var nedsatt inom det inre stödområdet.

Tekniskt är löneavgiften inordnad i det system som gäller för arbetsgivaravgifter och för egenavgifter. Löneavgiften tillfaller staten. Skyldiga att betala löneavgift är arbetsgivare och egenföretagare.

Med arbetsgivare avses i första hand fysiska eller juridiska personer som har anställda i sin verksamhet. Med arbetsgivare likställs också den som anlitat en uppdragstagare i den mån ersättningen för arbetet inte utgör inkomst av rörelse eller jordbruksfastighet för mottagaren. Även stat och kommun betalar allmän löneavgift. Avgiftsunderlaget är utgiven bruttolön, skattepliktiga naturaförmåner eller i uppdragsförhållanden annan ersättning för utfört arbete. Avgiften är avdragsgill vid inkomsttaxeringen.

En förutsättning för egenföretagares avgiftsskyldighet är i princip att han har inkomst av rörelse eller jordbruksfastighet. Grunden för avgiftsuttaget är nettoinkomsten (exkl. avgifter) av förvärvskällan. Sjukpenning ingår inte i avgiftsunderlaget.

Uppbörderna av den allmänna löneavgiften och arbetsgivaravgifterna regleras i lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, USAL. Uppbörderna knyter an till de löpande löneutbetalningarna och är samordnad med det system som gäller för uppbörd av preliminär A-skatt enligt uppbördslagen (1953:272), UBL.

En arbetsgivare redovisar varje månad den under föregående månad faktiskt utgivna lönen m.m. och räknar ut den avgift (månadsavgift) som belöper på lönesumman. Arbetsgivaren lämnar redovisningen i en uppbördsdeklaration som innefattar såväl innehållen skatt som avgifter. Redovisningen lämnas regelmässigt för hela företaget, på s.k. företagsnivå. Skattebeloppet och månadsavgiften betalas till länskattemyndigheten samtidigt som redovisningen lämnas. Uppbördsdeklarationen avges på inbetalningskortets baksida. Inbetalning från kommun sker i stället genom avräkning mot fordran enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommundens och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Någon fastställelse av månadsavgiften sker normalt inte. Efter anmaning av skattemyndighet är arbetsgivare också skyldig att avge årsuppgift. Årsavgift (summan av de arbetsgivaravgifter som belöper på utgiftsåret) skall fastställas endast i vissa i USAL särskilt angivna fall.

Uppbörderna av arbetsgivaravgifter som staten skall betala regleras inte av USAL. Sådana avgifter påförs och redovisas enligt bestämmelser som regeringen meddelar. Regler härom finns i förordningen (1984:674) om uppbörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten. Riksförsäkringsverket fastställer avgiftsunderlag och uppbär avgifterna.

För egenföretagarnas del debiteras och uppbärs den allmänna löneavgiften liksom egenavgifterna som skatt enligt UBL. Det innebär att avgifterna beräknas preliminärt av den lokala skattemyndigheten för att ingå i den preliminära debiteringen av B-skatt. Den slutliga avräkningen sker genom skattemyndighetens försorg samtidigt med att den slutliga skatten fastställs.

Skälen för mitt förslag: I den reviderade finansplanen (prop. 1988/89:150, bil. 1) redovisas regeringens syn på den svenska ekonomin.

Där konstateras bl.a. följande. Kapacitetsutnyttjandet är högt och bristen på arbetskraft är utbredd inom stora delar av ekonomin. Pris- och löneökningarna är snabbare här än i våra konkurrentländer. Bytesbalansen uppvisar stigande underskott.

Tendenserna till överhettning i ekonomin har förstärkts under de senaste månaderna. Det sammanhänger delvis med att den internationella konjunkturen har varit stark. Svenska företags expansion av exporten har hållits tillbaka av brist på produktionsresurser. Företagen har höjt priserna och förlorat marknadsandelar. Även på hemmamarknaden har industriföretagens prishöjningar varit omfattande. Producentpriserna på bearbetade varor har det senaste året stigit med ca 10 % medan motsvarande importpriser stigit med drygt 4 %. Sysselsättningen har de senaste månaderna fortsatt att öka snabbt och bristen på arbetskraft är påtaglig. Två tredjedelar av industriföretagen uppger sig ha brist på yrkesutbildad arbetskraft. Timlönerna har under de senaste åren ökat snabbare än i våra konkurrentländer. Löneavtalen kan befaras leda till för stora löneökningar även i år.

Överhettningstendenserna och bristen på arbetskraft är särskilt påtagliga och allvarliga i Stockholmsområdet. Andelen industriföretag med fullt kapacitetsutnyttjande och med brist på yrkesarbetare är där högre än i resten av landet. Efterfrågan på arbetskraft har fortsatt att växa ytterligare under första kvartalet i år. Länsarbetsnämnden i Stockholm bedömer att den starka efterfrågan och bristen på arbetskraft kommer att bestå. Arbetskraftsbristen har nått en sådan omfattning att också centrala välfärdsfunktioner inom vård och omsorg kan komma att hotas.

Den ekonomiska politiken måste därför stramas åt för att dämpa tendenserna till överhettning och hålla nere pris- och kostnadsstegringarna. Syftet är att mildra trycket på produktionsresurserna och frigöra utrymme för ökad export och ökade investeringar. Dessutom underlättas personalförsörjningen inom viktiga offentliga vård- och servicesektorer.

Åtgärderna bör inriktas på att dämpa såväl den privata konsumtionen som löneglidningen. En åtgärd som bör vidtas är att under en begränsad tid höja den allmänna löneavgiften. Med hänsyn till de särskilda förhållandena i Stockholmsområdet är det motiverat att differentiera avgiften och låta en högre avgift tas ut där än i övriga landet. Differentieringen syftar till att motverka regionala skillnader i den ekonomiska utvecklingen.

Det område som skall träffas av det förhöjda avgiftsuttaget bör avgränsas

så att det träffar verksamhet inom ett område som kan anses utgöra en integrerad arbetsmarknad runt Stockholm. Den högre avgiften bör därför gälla i den s.k. Stockholm/Södertälje A-regionen, som omfattar Stockholms län utom Norrtälje kommun.

Det är angeläget att höjningen genomförs snarast möjligt. Med hänsyn till de administrativa olägenheter som en höjning medför både för avgiftsskyldiga och myndigheter bör emellertid de högre avgifterna gälla först för ersättningar som betalas ut och inkomster som hänförs till tid efter den 31 augusti 1989. Höjningen bör avse tiden fram till utgången av år 1990.

Höjningen bör vara 5 procentenheter i Stockholmsområdet och 2 procentenheter i övriga landet. Den allmänna löneavgiften kommer således att uppgå till 5,34 resp. 2,34 % av avgiftsunderlaget. Med hänsyn till bl.a. de åtgärder rörande kommunernas ekonomi som redovisas i kompletteringspropositionen bör den särskilda höjningen i Stockholmsområdet inte avse kommun eller landstingskommun. Även kyrklig kommun bör undantas från den förhöjda avgiften i Stockholmsområdet. Kommunala bolag skall givetvis behandlas på samma sätt som andra bolag.

Den föreslagna differentieringen av löneavgiften innebär att det blir nödvändigt att avgöra om en avgiftspliktig verksamhet är att hänföra till Stockholmsområdet eller till övriga landet, jfr lagen (1983:1055) om nedsättning av socialavgifter och allmän löneavgift i Norrbottens län. I flertalet fall avser verksamheten rörelse. Vid tillämpningen bör man därför kunna anknyta till bestämmelserna om fast driftställe i punkt 3 av anvisningarna till 53 § kommunalskattelagen, 1928:370, (prop. 1986/87:30, SkU 5, SFS 1986:1113). Reglerna om fast driftställe bör kunna ge ledning även om verksamheten avser annat än rörelse, t. ex. jordbruk eller fastighetsförvaltning. Det kan tänkas att det i något undantagsfall inte finns någon plats från vilken verksamheten kan anses vara bedriven. I sådant fall bör verksamheten kunna hänföras till den avgiftsskyldiges hemort.

Utgångspunkten för avgränsningen av verksamhet som skall träffas av den högre löneavgiften bör alltså vara om verksamhet bedrivs från fast driftställe inom Stockholmsområdet. Det saknar därvid betydelse om en del av arbetet faktiskt utförs utanför Stockholmsområdet. I många fall bedriver en arbetsgivare verksamhet från fast driftställe såväl inom som utom detta område. Det kan gälla även en egenföretagare. I sådana fall måste en uppdelning av avgiftsunderlaget göras vid redovisningen.

En höjning av löneavgiften fr.o.m. den 1 september 1989 medför dessutom att egenföretagarna, utom den grupp som har räkenskapsår den 1 september – den 31 augusti, måste dela upp sin avgiftsgrundande inkomst i självdeklarationen. För egenföretagare med brutna räkenskapsår kommer en uppdelning av inkomsten att behöva göras även när den tidsbegränsade höjningen upphör.

Motsvarande problem uppkom dels när den allmänna löneavgiften infördes, dels vid den tillfälliga höjningen av löneavgiften under andra halvåret 1983. Den metod som användes för att dela upp inkomsten var en fördelning av inkomsten i förhållande till när under inkomståret höjningen inträffade. Samma teknik bör användas även vid den nu föreslagna höjningen. För det stora flertalet egenföretagare vars räkenskapsår sammanfaller

med kalenderår innebär en sådan fördelning att löneavgiften avseende år 1989 för 8/12 av inkomsten är 0,34 % och för 4/12 av inkomsten 2,34 % (resp. 5,34 %). I den mån egenföretagaren kan visa att en sådan inkomstuppdelning ger ett högre avgiftsuttag än vad som svarar mot verkliga förhållanden bör proportioneringsregeln kunna frångås.

Reglerna om en tidsbegränsad höjning av den allmänna löneavgiften bör tas in i en särskild lag. Den föreslagna höjningen av löneavgiften föranleder att arbetsgivarens och egenföretagarens uppgiftsskyldighet utvidgas. Även bestämmelser om detta bör tas in i den särskilda lagen.

Bruttointäkterna av höjningen av den allmänna löneavgiften beräknas till 4,5 miljarder kr. för år 1989 och 14 miljarder kr. för år 1990.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom finansdepartementet upprättats förslag till

lag om höjning av den allmänna löneavgiften intill utgången av år 1990.

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1989-04-25

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Wieslander, regeringsrådet Ulla Wadell, justitierådet Staffan Magnusson.

Enligt protokoll vid regerings-sammanträde den 20 april 1989 har regeringen på hemställan av statsrådet Kjell-Olof Feldt beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om höjning av den allmänna löneavgiften intill utgången av år 1990.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Anne Rutberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

I lagstiftningsärendet uppkommer frågan om det är förenligt med det allmänna kravet på lagars generella giltighet att differentiera uttaget av den allmänna löneavgiften på det sätt som har skett i det remitterade lagförslaget, dvs. ha en högre avgiftssats för verksamhet i Stockholm och angränsande kommuner. Det är att märka att det vid flera tillfällen har genomförts lagstiftning som innebär att olika avgifter sätts ned i vissa delar av landet (se t.ex. lagen 1983:1055 om nedsättning av socialavgifter och allmän löneavgift i Norrbottens län). Frågan är om situationen bör bedömas på ett annat sätt när det gäller att höja en avgift för ett visst område.

Lagrådet kan för sin del inte finna att det föreligger en sådan principiell skillnad mellan de olika situationerna att det remitterade lagförslaget av den anledningen bör avstyrkas. Enligt lagrådets mening strider lagförslaget inte heller i övrigt mot principerna på lagstiftningsområdet (se härom bl.a. Holmberg-Stjernquists kommentar till grundlagarna s. 240 ff.).

Lagrådet lämnar lagförslaget utan erinran.