

Skatteutskottets yttrande**1983/84:13 y****om nya regler för uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare m. m.
(prop. 1983/84:167)***Till socialförsäkringsutskottet*

Sedan socialförsäkringsutskottet begärt yttrande från skatteutskottet över proposition 1983/84:167 jämte motioner får utskottet anföra följande.

Förslaget i propositionen innebär bl. a. att uppbörden av socialavgifter från arbetsgivarna samordnas med preliminärskatteuppbörden och att den samordnade uppbörden sker månadsvis.

Nuvarande regler innebär att arbetsgivarna skall erlägga socialavgifter varannan månad med början i februari under utgiftsåret enligt en preliminär debitering som utförs av riksförsäkringsverket. I januari efter utgiftsåret skall arbetsgivaren lämna en arbetsgivaruppgift som underlag för den slutliga debiteringen. Om kvarstående avgifter då uppkommer skall dessa betalas i februari och april andra året efter utgiftsåret. Även innehållen preliminärskatt skall redovisas i tvåmånadersperioder men med början i mars under uppbördsåret, och samtidigt skall arbetsgivaren i en uppbördsdeklaration lämna uppgift om summan av de löner på vilka skatteavdrag har beräknats.

Avsikten med propositionen är att den preliminära debiteringen av arbetsgivaravgifterna skall slopas och att arbetsgivarna i stället varje månad skall uppge den faktiskt utgivna lönen, själva räkna ut avgiften och betala in den till länsstyrelsen och samtidigt redovisa innehållen preliminärskatt. Redovisningen skall ske i en gemensam uppbördsdeklaration för såväl skatter som avgifter och skall innehålla uppgifter om summan av innehållen preliminärskatt, utgiven avgiftspliktig lön och vissa avdragsbelopp m. m. Senast den 1 mars året efter utgiftsåret skall arbetsgivarna lämna en årsuppgift, om avgiften skall beräknas till ett annat belopp än arbetsgivaren betalat eller ålagts betala för utgiftsåret. Några uppgifter om löneunderlag för preliminärskatten skall inte lämnas i fortsättningen.

Syftet är framför allt att få en effektivare och snabbare avgiftsuppbörd. Det nya uppbördssystemet skall administreras av de lokala skattemyndigheterna, länsstyrelserna och riksskatteverket, och riksförsäkringsverkets befattning med avgifterna avvecklas successivt utom såvitt avser avgifter som erläggs av staten.

I motionerna 2838 av Stig Josefson m. fl. (c) och 2839 av Ingemar Eliasson (fp) och Kjell Johansson (fp) yrkas i första hand vissa ändringar i propositionen eller särskilda uttalanden av riksdagen i vissa frågor, i andra hand avslag på propositionen. Motionärerna är i huvudsak positiva till den föreslagna samordningen men riktar kraftig kritik mot detaljutformningen. Ett bifall till

propositionen i oförändrat skick skulle enligt deras mening innebära att företagen åsamkas merarbete och merkostnader som inte kan accepteras. Om deras yrkanden i fråga om dessa detaljer inte tillgodoses anser de att propositionen kommer att innebära ett så stort merarbete för företagen och medföra så avsevärda merkostnader att propositionen bör avvisas. Motionärerna framhåller bl. a. att arbetsgivaravgifterna och källskatteavdragen beräknas på olika löneunderlag och att gällande avgiftsregler är svåra att tillämpa. De nya reglerna medför enligt deras mening att kraven på företagen kommer att öka dramatiskt, dels genom att antalet uppbörder fördubblas, dels genom att uppbördsdeklarationerna blir betydligt mer komplicerade än hittills. Motionärerna vänder sig också mot att förslaget förutsätter kraftiga personaltillskott och mot att förslaget begränsar företagets likviditet och medför ränteförluster för företagen. Mot denna bakgrund framställer motionärerna förstahandsyrkanden om vissa uttalanden och om en bibehållen redovisningsperiod på två månader. I motion 2839 yrkas också att samordningen av uppbörden skall basera sig på en preliminär avgiftsredovisning på grundval av den källskattegrundande lönesumman. Vidare begärs i motion 2838 tillkännagivanden om behovet av förenklingar av skatte- och avgiftsreglerna och om möjligheterna till korrigeringar av uppbördsdeklarationerna.

Med liknande motivering yrkas i motionerna 2840 av Nils Carlshamre m. fl. (m) och 2841 av Martin Olsson (c) avslag på propositionen.

Som framhålls i propositionen är en av svagheterna med den preliminära debiteringen av arbetsgivaravgifter att dessa grundar sig på ett upp till två år gammalt avgiftsunderlag. Denna brist kan endast till en del avhjälpas genom generella uppräkningsavdrag av avgiftsunderlaget eller med individuella justeringar av den preliminära avgiften, något som belyses av den statistik som lämnas i propositionen. Det kan nämnas att de kvarstående avgifterna för 1982 uppgick till 1,3 miljarder kronor, att fyllnadsinbetalningarna uppgick till 2,4 miljarder kronor och att de restförda avgifterna ökat under åren 1978–1981 från drygt 1,2 till ca 1,9 miljarder kronor. Utskottet instämmer i departementschefens uppfattning att det är angeläget att arbetsgivarna betalar sina socialavgifter på ett korrekt underlag i nära anslutning till löneutbetalningarna, dvs. snarast möjligt sedan de blivit kända till sin storlek.

I och för sig är det önskvärt att skatte- och avgiftsreglerna förenklas och att man så långt som möjligt kan få en överensstämmelse mellan skyldigheten att göra skatteavdrag och att betala arbetsgivaravgifter. Med anledning av vad som anförs i motionerna kan framhållas att regeringen har sin uppmärksamhet riktad på dessa frågor och att de ingår i socialavgiftsutredningens (S 1981:04) utredningsuppdrag. Detta önskemål är enligt utskottets uppfattning emellertid inte något som bör vara avgörande för möjligheterna att genomföra den nu aktuella reformen. När det gäller källskatten innebär propositionen att man skall redovisa endast det belopp som dragits av och att några uppgifter om löneunderlaget för skatteavdragen alltså inte längre skall

lämnas i uppbördsdeklarationen. Detta underlag, som alltså inte längre skall behöva tas fram av arbetsgivarna, kan inte heller lämpligen läggas till grund för en redovisning av arbetsgivaravgifterna. Av vad som anförs i propositionen (s. 47 och 48) framgår att en preliminär redovisning på detta underlag i alltför hög grad skulle komplicera systemet och att man då kan befara en mer omfattande redovisningsskyldighet än som följer av förslaget i propositionen. Utskottet vill också framhålla att motionärerna torde ha överdrivit svårigheterna med att ta fram ett korrekt underlag. Arbetsgivarna är redan enligt nuvarande regler tvungna att bokföra varje löneutbetalning, och var och en torde i allmänhet känna till de särskilda regler och undantag som gäller. Utskottet är medvetet om att arbetstagarbegreppet i vissa fall är oklart men vill peka på möjligheterna att i tveksamma fall göra förfrågningar hos uppbördsmyndigheterna eller att öppet redovisa sådana frågor i samband med uppbördsdeklarationen. Härtill kommer att regeringen enligt vad som framgår av propositionen kommer att ta ställning till behovet av insatser från statens sida för information om de nya uppbördsreglerna. Med hänvisning härtill instämmer utskottet i departementschefens bedömning att de befara- de svårigheterna kommer att bli av övergångskaraktär.

Beträffande rättelsemöjligheterna anförs i propositionen att det i det nya systemet ryms möjligheter till korrigerig när en arbetsgivare upptäcker att har för en redovisningsperiod inte kunnat lämna en korrekt redovisning. En arbetsgivare kan i sådana fall undgå restavgift och avgiftstillägg om redovisning och betalning sker av felande belopp så snart felet upptäcks. Departementschefen framhåller att det under en övergångstid kan föreligga svårigheter att redan från början helt korrekt ansluta redovisningen till de egna rutinerna och att förhållandena även i andra fall kan vara sådana att någon restavgift inte bör utgå eller att den bör nedsättas till vad som svarar mot en skälig ränta. Vidare framhålls att avgiftstillägg skall kunna efterges om en felaktighet eller underlåtenhet av olika skäl framstår som ursäktlig. Omständigheter av detta slag kommer givetvis att kunna beaktas enligt de särskilda föreskrifter som kommer att utfärdas av riksskatteverket. I sammanhanget vill utskottet framhålla att reglerna inte torde förhindra att den som har problem med att exempelvis i semestertider exakt räkna fram avgiften preliminärt betalar in ett tillräckligt belopp och korrigerar detta under en senare redovisningsperiod.

När det gäller redovisningsperiodens längd vill utskottet inte bestrida att en redovisning varje månad av såväl skatter som avgifter kommer att medföra ett visst merarbete för arbetsgivarna. Enligt utskottets uppfattning är det emellertid inte möjligt att lösa samordningsfrågorna på ett annat sätt. Frågan har belysts utförligt i propositionen, och utskottet instämmer i allt väsentligt i vad departementschefen anfört i denna fråga. Med anledning av vad som anförs i motionerna vill utskottet konstatera att förslaget bl. a. innebär en viss tidigareläggning av källskatteuppbörden och en senareläggning av avgiftsuppbörden. För näringslivets del beräknas detta medföra en

likviditetsförsvagning med 800 milj. kr. och en ökad räntebelastning med ca 90 milj. kr. Med hänsyn till de stora skatte- och avgiftsbelopp som det här är fråga om och till att en förskjutning av betalningstiden med en dag enligt uppgift medför en ränteeffekt av ca 80 milj. kr. framstår dessa effekter som måttliga jämfört med de räntevinster för näringslivet som en förlängning av redovisningsperioderna skulle medföra. Med hänvisning till vad departementschefen anför i dessa frågor avstyrker utskottet motionerna i denna del.

Utskottet har inte heller funnit anledning till erinran mot propositionen i de delar som inte har berörts i det föregående.

Det anförda innebär sammanfattningsvis att den föreslagna samordningen och detaljutformningen av det nya systemet enligt utskottets uppfattning är ägnat att förbättra och rationalisera avgiftsuppbörden, samtidigt som näringslivets intresse av ett enkelt förfarande beaktats så långt som möjligt. Med det anförda tillstyrker utskottet propositionen och avstyrker de föreliggande motionerna.

Stockholm den 8 maj 1984

På skatteutskottets vägnar
RUNE CARLSTEIN

Närvarande: Rune Carlstein (s), Knut Wachtmeister (m), Stig Josefson (c), Olle Westberg (s), Hagar Normark (s), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Bo Forslund (s), Egon Jacobsson (s), Karl Björzén (m), Kjell Johansson (fp), Anita Johansson (s), Lars Hedfors (s)*, Anna Lindh (s) och Ewy Möller (m).

* Ej närvarande vid justeringen.

Avvikande mening

1. Knut Wachtmeister, Bo Lundgren, Karl Björzén och Ewy Möller (alla m) anför:

I de föreliggande motionerna riktas kraftig kritik mot de förslag som läggs fram i propositionen. Vi kan i allt väsentligt instämma i denna kritik. Regeringen har inte tagit tillräcklig hänsyn till invändningarna vid remissbehandlingen, och förslaget innebär ytterligare krångel och byråkrati. Systemen för källskatt och socialförsäkring är svåra att överblicka, för att inte säga ogenomträngliga. Dessutom skiljer sig reglerna på de båda områdena åt och ändras ständigt. Företagen ställs inför svåra uppgifter, men några förenklingar föreslås inte från regeringens sida.

Den föreslagna ordningen skulle innebära ökad administration och stora

kostnader såväl för företagen som för myndigheterna. Förslaget innebär också att företagens likviditet minskar och ränteförluster.

Till en del kan bristerna i propositionen avhjälpas genom en sådan förlängning av uppbördsperioderna som förordas i motionerna 2838 och 2839. Även med de förslag som läggs fram i dessa motioner skulle emellertid anmärkningarna mot propositionen kvarstå i väsentliga delar. Vi anser därför att riksdagen i enlighet med motionerna 2840 och 2841 och andrahandsyrkandena i motionerna 2838 och 2839 bör avslå propositionen och på sätt som förslås i motion 2840 begära ett nytt förslag som innebär påtagliga förenklingar för såväl arbetsgivare och myndigheter och som också innefattar ersättning till arbetsgivarna för det arbete även en förenklad uppbörd åsamkar dem.

2. Stig Josefson (c), Ingemar Hallenius (c) och Kjell Johansson (fp) anför följande:

Som anförs i motionerna 2838 och 2839 och i propositionen skulle det av flera skäl vara till fördel att samordna uppbörden av källskatt och socialavgifter. Förslaget i propositionen har emellertid utformats på ett sådant sätt att den nya ordningen skulle innebära ett alltför stort merarbete för företagen och också för myndigheterna.

Som anförts vid remissbehandlingen behöver hela skatte- och avgiftsfältet ses över i syfte att få till stånd så enkla och enhetliga regler som möjligt. Ett av problemen är att det i vissa fall är förenat med stora svårigheter att avgöra om en person är att betrakta som arbetstagare eller som egen företagare med eget betalningsansvar för de sociala avgifterna. Att skatte- och avgiftsreglerna här skiljer sig åt är olyckligt. Med de förslag som läggs fram i propositionen kommer dessa grundläggande problem att förstoras. För socialavgifternas vidkommande behövs f. n. endast en deklaration om året. Enligt den föreslagna ordningen skall tolv deklarationer avlämnas. Det merarbete som detta kommer att medföra har underskattats i propositionen.

Enligt vår uppfattning är det angeläget att snarast åstadkomma sådana förenklingar och förändringar i skatte- och avgiftssystemen att de olika underlagen kan jämkas samman. Samtidigt bör framhållas att det liksom hittills bör finnas en samordning och ett samband mellan socialförsäkringens finansiering och dess förmåner, eftersom det annars finns risk för att socialförsäkringsavgifterna i allt större utsträckning kommer att uppfattas som skatter.

Av det anförda framgår att uppbördsdeklarationerna i fortsättningen blir mer komplicerade än hittills. Eftersom antalet uppbörder samtidigt fördubblas kommer de nya reglerna att medföra ett betydande merarbete för företagen. Någon kompensation härför kommer inte att utgå. Tvärt om medför de tätare inbetalningarna att företagen förlorar likviditet och åsamkas betydande ränteförluster jämfört med det nuvarande systemet.

Mot den angivna bakgrunden instämmer vi i motionärernas uppfattning att

den månadsvisa uppbörden inte kan godtas och att den samordnade uppbörden skall ske varannan månad. Skulle detta krav inte godtas bör propositionen avslås.

En annat problem som tas upp i motionerna 2838 och 2839 är att redovisningen för de olika uppbördsperioderna får en definitiv karaktär. Vi instämmer i motionärernas kritiska uppfattning beträffande uppbördsreglerna. Oklarhet kan ofta uppstå om en utbetalning skall beläggas med arbetsgivaravgift eller inte. Utskottet anser att om ett fel har uppstått vid en redovisning så bör detta kunna rättas till utan risk för avgiftstillägg eller restavgift. Enligt vad som anförs i propositionen bör detta också vara möjligt, men varken av propositionen eller av utskottets yttrande framgår klart hur detta skall kunna gå till. Skrivningen i propositionen och utskottet är otillfredsställande och på denna punkt bör klart fastslås att om en felaktighet har uppstått så skall denna kunna rättas till vid en kommande redovisning, dock senast vid räkenskapsårets slut.

Riksdagen bör göra ett uttalande i enlighet härmed och bör även ge till känna att regeringen noga bör följa den praktiska tillämpningen av reglerna.

Med det anförda torde det huvudsakliga syftet med samtliga motioner vara tillgodosett.