

## Nr 17

**Skatteutskottets betänkande i anledning av motioner om den allmänna arbetsgivaravgiften.****Motionerna**

I detta betänkande behandlas

motionen 1971:34 av herr Helén m. fl., vari bl. a. hemställs, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär förslag till åtgärder i syfte att befria de fria trossamfundet och invandrarkyrkorna från den ekonomiska belastning som den allmänna arbetsgivaravgiften innebär -- antingen genom direkt befrielse från denna avgift eller genom motsvarande statliga bidrag;

motionen 1971:169 av herr Nilsson i Agnäs m. fl., vari hemställs, att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär förslag till innevarande vårriksdag om borttagande av den särskilda arbetsgivaravgiften för kristna och andra humanitära organisationer;

motionen 1971:348 av fru Ryding m. fl., vari hemställs, att riksdagen beslutar att kulturarbetare undantas från skyldighet att erlägga arbetsgivaravgift (egenavgift), samt att vederbörande utskott utarbetar nödvändig lagtext;

motionen 1971:610 av fru Kristensson, vari hemställs, att riksdagen beslutar att allmän arbetsgivaravgift (egenavgift) icke skall erläggas av fysisk person som åtnjutit inkomst av här i riket bedriven rörelse eller inkomst av här belägen jordbruksfastighet som brukas av honom, samt att utskottet utarbetar förslag till erforderliga författningsändringar;

motionen 1971:617 av herrar Mundebo och Andersson i Örebro, vari hemställs, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om en översyn av förordningen om allmän arbetsgivaravgift;

motionen 1971:620 av herrar Nordgren och Turesson, vari hemställs, att riksdagen beslutar att den allmänna arbetsgivaravgiften ej skall omfatta företag belägna inom det allmänna stödområdet;

motionen 1971:624 av herrar Oskarson och Nordstrandh, vari hemställs, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t uttalar att frivilliga studieorganisationer bör befrias från erläggande av allmän arbetsgivaravgift;

motionen 1971:634 av herrar Sundman och Eriksson i Ulfsbyn, vari hemställs, att riksdagen beslutar att inkomster från en enskilt driven litterär, konstnärlig och därmed jämförlig verksamhet undantas vid bestämmande av allmän arbetsgivaravgift, samt att erforderliga föreskrifter utfärdas för restitution av under år 1970 angivna grupper påförda avgifter.

Motionen 1971:34 har hänvisats till kulturutskottet i vad den avser anslagsfrågor och i övrigt till skatteutskottet, som här behandlar endast

den del av motionen som avser den allmänna arbetsgivaravgiften. Övriga till skatteutskottet hänvisade delar av motionen behandlas i annat sammanhang.

#### Gällande bestämmelser m. m.

Genom beslut av 1968 års riksdag antogs förordningen (1968:419) om allmän arbetsgivaravgift. Syftet med avgiften var att kompensera staten för det skattebortfall som mervärdeskatten skulle komma att medföra i fråga om näringslivets investeringar.

Enligt förordningen skall allmän arbetsgivaravgift erläggas av arbetsgivare och av fysisk person, vilken haft inkomst av här i riket bedriven rörelse eller av här belägen jordbruksfastighet som han själv brukar. Underlag för beräkning av arbetsgivares avgift skall vara utgivna löner i pengar eller naturaförmåner i form av kost eller bostad. Till grund för beräkningen av fysisk persons avgift (s. k. egenavgift) skall läggas inkomsten av jordbruksfastighet och av rörelse, allt i den mån arbetsgivare inte har att erlægga allmän arbetsgivaravgift för inkomsten. Även staten och kommunerna är pliktiga att erlægga allmän arbetsgivaravgift.

Enligt 1968 års riksdagsbeslut utgjorde avgiften 1 % och utgick på löner som utgavs fr. o. m. den 1 januari 1969 och på inkomster som upptogs till beskattning vid 1970 och senare års taxeringar. 1970 års höstriksdag beslöt i enlighet med prop. 1970:156 vissa åtgärder på avgifts- och skatteområdet i syfte att stabilisera samhällsekonomin, bl. a. att från ingången av år 1971 höja den allmänna arbetsgivaravgiften från 1 % till 2 %.

I likhet med vad som enligt 19 kap. 1 § lagen om allmän försäkring gäller i fråga om avgift till sjukförsäkringen tas vid beräkning av den allmänna arbetsgivaravgiften inte hänsyn till arbetstagare vars lön under året inte uppgått till 300 kr. eller till arbetstagare som inte är obligatoriskt försäkrad enligt lagen om yrkesskadeförsäkring. Avgift beräknas således inte för arbetstagare som är gift med arbetsgivaren och inte heller för vissa andra anförvanter som varaktigt lever i hushållsgemenskap med denne och inte är placerade i sjukpenningklass enligt lagen om allmän försäkring. Med anförvanter avses de som är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag med arbetsgivaren. Med släktskap likställs adoptivförhållande.

Enligt 3 kap. 2 § andra stycket sista punkten lagen om allmän försäkring kan inom sjukförsäkringen träffas överenskommelse om att till inkomst av anställning skall hänföras ersättning som utgår utan att anställningsförhållande föreligger. Genom dylika s. k. likställighetsavtal, vilka kan avse ersättning för uppdrag av olika slag eller för tillfälligt bedriven litterär, konstnärlig, vetenskaplig eller annan verksamhet, blir den som utger ersättningen att anse som arbetsgivare i avgiftshänseende, och den försäkrade får till följd därav en lägre avgift att betala.

Vid beräkning av underlaget för den allmänna arbetsgivaravgiften bortses från ersättningar som omfattas av likställighetsavtal. En arbets-

givare som betalar ut både ersättningar av nu angivet slag och kontant lön måste alltså i fortsättningen på arbetsgivaravgiften redovisa ett belopp för den avgift han har att erlägga enligt lagen om allmän försäkring och ett belopp för den allmänna arbetsgivaravgiften.

I fråga om rederinäringen har man infört en bestämmelse som anknyter till vad som gäller enligt förordningen (1959:555) angående redares avgifter i vissa fall enligt lagen om allmän försäkring. Den svenska utrikesfarten bedrivs i stark konkurrens med andra länders sjöfart och sysselsätter på svenska fartyg många utlänningar som inte är bosatta i Sverige. Med hänsyn härtill tillämpas enligt 2 § andra stycket nämnda förordning en särskild reduktionsregel för redare. De betalar endast så stor del av den avgift, som normalt tas ut av arbetsgivare för sjukförsäkring och tilläggspensionering, som svarar mot de svenska sjömännens andel i den totala arbetsstyrkan på svenska handelsfartyg. Motsvarande bestämmelse gäller enligt 2 § första stycket förordningen om allmän arbetsgivaravgift i fråga om denna avgift. Allmän arbetsgivaravgift på sjömännens löner utgick därför fr. o. m. 1970 med 0,64 % i stället för 1 % och utgår f. n. med 1,29 % i stället för 2 %.

I övrigt gäller beträffande utländsk arbetskraft att svensk arbetsgivare skall erlägga allmän arbetsgivaravgift för lön till utländsk arbetstagare som sysselsätts i landet. Om utländsk arbetsgivare kan anses driva verksamhet här i landet och därvid anlitar utländsk arbetskraft föreligger också i regel avgiftsskyldighet.

Arbetsgivares avgift jämställs i beskattninghänseende med lönekostnad. Är lönen avdragsgill får således även arbetsgivaravgiften dras av. Båda avdragen skall ske i samma förvärvskälla.

För budgetåret 1971/72 beräknas den allmänna arbetsgivaravgiften ge 1 915 000 000 kr. i statsinkomster. Av detta belopp är ca 65 000 000 kr. att hänföra till den s. k. egenavgiften.

### **Frågans tidigare behandling**

Flertalet av de frågor som tas upp i förevarande motioner har riksdagen tidigare behandlat. Framförda ändringsyrkanden har genomgående avvissats på bevillningsutskottets förslag. Av utskottets motiveringar för dessa ställningstaganden kan följande anföras.

#### *Beträffande undantag för ideella m. fl. organisationer (BeU 1970:55)*

Beträffande frågan om befrielse från avgiftsplikt för de ideella organisationerna har utskottet tidigare som sin mening uttalat att, även om skäl kan åberopas för att undanta vissa avgiftspliktiga från skyldighet att erlägga avgift, det knappast torde vara möjligt att finna en norm för undantag som tillgodoser rättvisekravet utan att äventyra syftet med avgiften. Utskottet vidhåller denna uppfattning och anser att den åtstramning som eftersträvas i propositionen i princip bör drabba alla arbetsgivare och med dem i avgiftsammanhang jämställda.

Med det anförda anser utskottet sig böra tillstyrka bifall till propositionen i förvarande del. Utskottet avstyrker följaktligen bifall till samtliga

motioner i den mån de innehåller yrkanden om undantag från avgiftsskyldighet eller andra begränsningar i avgiftsplikten.

*Beträffande regionala undantag (BeU 1970:55)*

Vad särskilt beträffar frågan om undantag från avgiftsplikt för företag och enskilda i det s. k. stödområdet vill utskottet erinra om att utskottet tidigare i olika sammanhang – med riksdagens godkännande – avstyrkt motionsyrkanden om bestämmelser som medger skatteförmåner endast inom vissa delar av landet. Att utskottet i våras – i fråga om investeringsavgiften för oprioriterade byggnadsarbeten – ansåg sig böra acceptera ett förslag, som innebar ett avsteg från denna princip, berodde uteslutande på att förordningen om investeringsavgift enligt utskottets mening mera kunde betecknas som en form av förbudslagstiftning än som en skattelagstiftning.

*Beträffande egenavgiften (BeU 1968:44)*

Ett slopande av egenavgiften skulle innebära ett icke oväsentligt skattebortfall och därmed strida mot syftet med arbetsgivaravgiften. Utskottet anser sig därför inte kunna biträda yrkandet om avslag på förslaget om egenavgift. Innan närmare erfarenheter vunnits av bestämmelsernas tillämpning i praktiken är det inte heller motiverat att höja inkomstgränsen för egenavgiftsberäkningen till 2 000 kr. Utskottet vill erinra om att den gräns på 500 kr. som föreslagits i propositionen skall räknas särskilt för ett vart av de båda inkomstlagen jordbruksfastighet och rörelse och att det avgörande för om egenavgift skall utgå eller ej är att inkomsten inom varje inkomstslag uppgår till 500 kr.

Utskottet har slutligen att ta ställning till de yrkanden som syftar till att bereda de skattskyldiga kompensation för att viss del av egenavgiften kommer att beräknas på inkomst som utgör kapitalavkastning.

Om man anser att egenavgiften – i likhet med arbetsgivares avgift – bör utgöra en i inkomstkällan avdragsgill lönekostnad talar vissa skäl för att egenavgiften bör beräknas efter en annan och lägre procentsats eller att avdrag för densamma bör medges med ett i förhållande till avgiften förhöjt belopp. Att genom en schablonregel generellt medge egenföretagare skattemässig kompensation för egenavgiftens kapitaldel torde emellertid knappast vara motiverat. Det i inkomstkällan nedlagda kapitalet varierar naturligt nog högst avsevärt i olika fall. Effekten av att egenavgiften kommer att beräknas också på kapitalavkastning torde oftast komma att helt elimineras av de möjligheter jordbrukare och rörelseidkare har att – omedelbart eller genom årliga värdeminskningsavdrag – skriva av sina tillgångar i inkomstkällan. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att man vid beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen om allmän försäkring låter löneinkomst och företagarinkomst i lika mån ge underlag för pensionsrätt. Man bortser således från att i företagarinkomst normalt ingår förmögenhetsavkastning.

Med det anförda och då en regel om särbehandling av egenavgiften är ägnad att komplicera tillämpningen av lagstiftningen avstyrker utskottet motionerna.

### Utskottet

Den allmänna arbetsgivaravgiften tillkom för att kompensera statsverket för det skattebortfall som vid mervärdeskattens införande uppkom genom att företagen då fick avdragsrätt för skatt på investeringar. Som ett led i de ekonomiska stabiliseringsåtgärder som beslöts av 1970 års höstriksdag höjdes avgiften fr. o. m. 1971 från 1 till 2 %. Under nästa budgetår beräknas avgiften ge närmare 2 miljarder kr. i statsinkomster.

Tekniskt sett an knyter arbetsgivaravgiften mycket nära till det avgiftssystem som byggts upp för att finansiera socialförsäkringarna. De administrativa kostnaderna för avgiften har därigenom blivit obetydliga.

Arbetsgivaravgiften erläggs till mer än 95 % av arbetsgivarna och beräknas därvid på löner och naturaförmåner i form av kost eller bostad. Den återstående delen betalas av rörelseidkare och jordbrukare i form av egenavgift, som beräknas på den taxerade inkomsten av förvärvskällan. Egenavgift erläggs också av författare, konstnärer, tonsättare och andra kulturarbetare, som självständigt utövar sin verksamhet.

De förevarande motionsyrkandena syftar samtliga till undantag från den allmänna arbetsgivaravgiften. I en av motionerna begärs en översyn av hithörande bestämmelser, men av motiveringen framgår att motionärerna ifrågasätter egenavgiftens berättigande.

Skatteutskottet vill med anledning av motionerna först framhålla vikten av att arbetsgivaravgiften bibehåller sin generella karaktär. Jämförd med flertalet övriga beskattningsformer erbjuder denna avgift betydande tekniska och uppborrdsmässiga fördelar, som uppenbarligen skulle gå förlorade om man införde undantag och särbestämmelser. Flertalet av de här behandlade yrkandena har tidigare avisats av riksdagen.

Den i motionen 1971:34 behandlade frågan om trossamfunden, som har nära anknytning till yrkandet i motionen 1971:169 om undantag för kristna och ideella organisationer liksom till yrkandet i motionen 1971:624 om de frivilliga studicorganisationerna, är alla välkända frågor, som klart visar hur undantag skulle föda nya undantag om man med utgångspunkt i de resonemang om behovsprövning och kompensation som förs i motionerna luckrar upp giltighetsområdet för avgiften.

Yrkanden, motsvarande det som nu framförs i motionen 1971:620, om att undanta det allmänna stödområdet från tillämpningsområdet avvisades under 1970 års höstriksdag med hänvisning till att regionala skatte regler inte bör komma i fråga, och denna motivering finner skatteutskottet alltjämt bärande.

I vissa motioner behandlas slutligen frågor som rör egenavgiften. Sålunda begärs i motionen 1971:617, som inledningsvis berörts, en översyn av förordningen om arbetsgivaravgift med utgångspunkt i vissa erinringar mot den tekniska konstruktionen av egenavgiften, medan motionären i motionen 1971:610 på delvis samma grunder förordar egenavgiftens slopande. I motionerna 1971:348 och 1971:634 yrkas slutligen, att konstnärer och jämförliga kulturarbetare med hänsyn till sin låga inkomstnivå generellt befrias från egenavgift. Yrkandena motiveras

med kulturpolitiska synpunkter.

Skatteutskottet vill beträffande egenavgiften först konstatera att en total avveckling av denna del av arbetsgivaravgiften måste betecknas som utesluten av rättviseskäl. En sådan åtgärd skulle i många fall innebära att avgiften skulle utgå på en rörelseidkares inkomster om rörelsen bedrivs som aktiebolag men inte om den drivs som handelsbolag eller enskild firma. Utskottet kan inte heller finna att några starkare skäl talar för en översyn av arbetsgivaravgiftens regler om egenavgiften, vilken – som tidigare nämnts – nära ansluter till vad som gäller i fråga om socialförsäkringarnas finansiering. Vid bedömningen av vissa av de skiljaktigheter mellan arbetsgivaravgiften och socialförsäkringarna i fråga om exempelvis s. k. likställighetsavtal, som av tekniska skäl inte kan komma i fråga när det gäller beskattning, bör man enligt utskottets mening inte bortse från att egenavgiften utgör en obetydlig del av den samlade avgiften.

När det slutligen gäller frågan om undantag från arbetsgivaravgiften för kulturarbetare, har detta spörsmål inte tidigare behandlats av riksdagen. Bevillningsutskottet har emellertid i olika sammanhang hävdad att samhällets stödjande verksamhet bör ske genom direkta bidrag och inte genom undantag från beskattningen, och skatteutskottet ansluter sig till denna uppfattning. Det förtjänar här erinras om att chefen för utbildningsdepartementet i årets statsverksproposition framhållit att bland kulturrådets huvuduppgifter ingår att undersöka kulturarbetarnas ekonomiska förhållanden och olika metoder för att från samhällets sida stödja kulturarbetarna och ersätta dem för deras tjänster. Vidare erinrar departementschefen om pågående utredningar i frågan och om den betydande förstärkning av de statliga insatserna till ersättning åt kulturarbetarna som genomförts under innevarande budgetår.

Utan att här gå in på anslagsfrågorna vill skatteutskottet bestämt avstyrka att man på grundval av en osäker behovsprövning låter en särskild grupp av yrkesutövare inta en särställning i avgiftshänsende.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet  
att riksdagen avslår

1. motionen 1971:34, i vad den behandlas i detta betänkande
2. motionen 1971:169
3. motionen 1971:348
4. motionen 1971:610
5. motionen 1971:617
6. motionen 1971:620
7. motionen 1971:624
8. motionen 1971:634.

Stockholm den 23 mars 1971

På skatteutskottets vägnar

ERIK BRANDT

*Närvarande:* herrar Brandt (s), Magnusson i Borås (m), Engkvist (s), fru Holmqvist (s), herrar Kristenson (s), Josefson i Arrie (c), Wörnberg (s), Larsson i Umeå (fp), Carlstein (s), Nilsson i Trobro (m), Wikner (s), Sundkvist (c), Stadling\* (s), Olof Johansson i Stockholm (c) och Hörberg (fp).

\*Ej närvarande vid betänkandets justering.

### Reservationer

1. av herrar Magnusson i Borås (m), Larsson i Umeå (fp), Nilsson i Trobro (m) och Hörberg (fp), som ansett

*dels* att utskottet beträffande motionen 1971:34 bort anföra följande:

”I motsats till affärsföretag samt borgerliga och kyrkliga kommuner, saknar de fria trossamfunden – däri inbegripna även invandrarkyrkorna – möjlighet att kompensera sig för de ökade utgifter som uppkommer bl. a. genom den allmänna arbetsgivaravgiften. Dessutom finns det just genom arten av dessa samfunds ideella verksamhet starka skäl att här göra ett undantag från huvudregeln och befria dessa från den ökande ekonomiska belastning som denna avgift innebär.”

*dels* att utskottet under punkten 1 bort hemställa,

att riksdagen med bifall till motionen 1971:34 -- i vad den behandlas i detta betänkande -- i skrivelse till Kungl. Maj:t begär förslag till åtgärder i syfte att befria de fria trossamfunden och invandrarkyrkorna från den allmänna arbetsgivaravgiften.

2. av herrar Magnusson i Borås (m), Josefson i Arrie (c), Larsson i Umeå (fp), Nilsson i Trobro (m), Sundkvist (c), Olof Johansson i Stockholm (c) och Hörberg (fp), vilka

*dels* anfört följande:

”Den allmänna arbetsgivaravgiften intar numera en framträdande plats i skattesystemet. Sedan avgiften fr. o. m. 1971 höjts från 1 % till 2 % kan avgiften väntas tillföra statskassan närmare 2 miljarder kr. det närmaste budgetåret, dvs. mer än vad vinstskatten från företagen kan väntas inbringa.

Arbetsgivaravgiften kan beskrivas som en produktionsfaktorskatt – i detta fall på arbete. I likhet med t. ex. energiskatten träffar den därför företagen som en omkostnad. Verkningarna av avgiften beror emellertid i sista hand på i vilken utsträckning företagen kan övervältra denna kostnad genom att exempelvis ta ut högre priser samt på hur prisrelationerna mellan olika produktionsfaktorer utvecklas.

I verkligheten är mycket litet känt om avgiftens verkningar, trots att den nu funnits drygt två år. Någon närmare utredning om avgiftens konstruktion och verkningar har nämligen inte föregått vare sig införandet av avgiften 1968 eller den kraftiga höjning, som beslutades i fjol.

Det är därför enligt vår mening angeläget att en grundlig utredning om arbetsgivaravgiftens verkningar och konstruktion nu kommer till stånd. En sådan utredning kan ske oberoende av den i fjol tillsatta utredningen

om företagsbeskattningen, som endast till en viss del kommer att beröra arbetsgivaravgiften.

Utredningen bör i första hand ta sikte på att klarlägga arbetsgivaravgiftens samhällsekonomiska verkningar, bl. a. då det gäller pris- och löneutvecklingen, den strukturella utvecklingen i näringslivet och företagsamhetens lokalisering. Analysen bör följas av en prövning av den lämpligaste och mest rättvisa avvägningen mellan produktionsfaktorskatter å den ena sidan och vinst- och inkomstskatter å den andra.

Översynen bör emellertid också avse arbetsgivaravgiftens konstruktion. Därvid kan i första hand de erfarenheter som vunnits under de år avgiften funnits läggas till grund för utredningsarbetet. I detta sammanhang bör bl. a. de frågor om egenavgiftens utformning, som har aktualiserats i motionerna 1971:348, 1971:610, 1971:617 och 1971:634, tas upp till prövning. Därvid bör även frågor om vissa organisationers befrielse från avgiften prövas."

dels ansett att utskottet med anledning av de i detta belänkande behandlade motionsyrkandena bort hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning om den allmänna arbetsgivaravgiftens verkningar och konstruktion.

#### Särskilt yttrande

av herrar Josefson i Arrie (c), Sundkvist (c) och Olof Johansson i Stockholm (c), vilka anförde:

"Det är enligt vår mening angeläget att förbättra de ekonomiska villkoren för fria trossamfund, hjälporganisationer och liknande ideella organisationer. Under senare år har inte minst höjningarna av mervärdesskatten och införandet av den allmänna arbetsgivaravgiften lett till kännbara kostnadsökningar. Enligt vår uppfattning bör frågan i första hand lösas genom direkta statliga bidrag. Förslag härom har från vårt håll framlagts i bl. a. motionen 1971:364, som kommer att behandlas av riksdagen senare."