

Remissvar

Dnr 2019-337

4 december 2019

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Promemoria Förstärkt nedsättning av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling

Fi2019/03515/S1

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet anser att det inte är klarlagt om det behövs ytterligare fiskala incitament för FoU i Sverige. Det kan finnas betydande dödviktskostnader vid till exempel nedsättningar på bred front. Det hade varit önskvärt om den i Budgetpropositionen för 2014 utlovade utvärderingen hade gjorts innan en förstärkning av stödet föreslås. Det hade också varit önskvärt om promemorian hade tagit upp andra stöd för FoU som redan finns (exempelvis avdrag i samband med bolagsbeskattning och experts katt). En internationell jämförelse hade också varit på sin plats eftersom länder numera inte bara konkurrerar med nivån för bolags skattesatsen utan också vad gäller stöd för exempelvis FoU. I detta perspektiv hade det också varit intressant att analysera hur ramvillkoren ser ut i olika länder i syfte att bedöma Sveriges relativa position och eventuella behov av ytterligare stöd.

Konjunkturinstitutet anser att det finns en viss otydlighet i förslaget till lagtext. Komplexiteten i beräkningen av avdraget och möjligheten att förutsäga nedsättningen och därmed arbetskraftskostnaden för företag blir svårare med förslaget. Konjunkturinstitutet föreslår därför en förenklad variant i likhet med den nedsättning som tidigare fanns för ungdomar.

SKATTEINCITAMENT FÖR FOU

Förslaget i promemorian är en utökning av den nedsättning av arbetsgivaravgiften som föreslogs i Budgetpropositionen för 2014, och trädde ikraft 1 januari 2014. Förslaget byggde på det förslag som Företagsskattekommittén hade lagt fram i delbetänkandet Skatteincitament för forskning och utveckling (SOU 2012:66).

I Budgetpropositionen för 2014 framförs två anledningar till att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv görs för lite FoU i företagssektorn i avsaknad av statliga stödformer. Dels kan ett företag som investerar i FoU och av olika skäl inte erhåller patentskydd inte utestänga andra från att ta del av avkastningen från de skapade immateriella tillgångarna vilket minskar incitamenten att investera i FoU. Dels är kapitalkostnaderna för att finansiera FoU högre än för andra investeringar. De högre kapitalkostnaderna uppstår både på grund av att investeringar i FoU är mer riskabla och för att skattesystemet behandlar olika finansieringskällor (kvarhållna vinstmedel eller lånat kapital) på olika sätt. Eftersom små och medelstora företag vanligtvis har mindre kvarhållna vinstmedel jämfört med större och väletablerade företag kan detta innebära en snedvridning av kapitalkostnaderna mellan större och mindre företag.

I Budgetpropositionen för 2014 skriver regeringen att förslaget bör utvärderas efter att förslaget har varit i kraft en tid. Det har dock inte publicerats någon utvärdering eller uppföljning av förslaget. Det hade varit önskvärt att en sådan hade gjorts innan man går vidare med ett ytterligare steg. Därutöver hade en analys av i vilken mån förslaget utgör ett komplement eller substitut till den expertskatt som finns och i vilken utsträckning förslaget skulle riskera innebära en övervältring av skattereduktionen på lönenivån i berörda företag. I beskrivningen ges heller inte någon information om hur storleken på dagens stöd till FoU förhåller sig till stöd som andra länder ger.

Sammantaget försvårar avsaknad av utvärdering av nuvarande nedsättning av arbetsgivaravgiften samt avsaknad av en djupare konsekvensanalys ett ställningstagande i sakfrågan. Konjunkturinstitutet konstaterar att såväl Långtidsutredningen 2015 som OECD¹ lyfter fram att stöd till FoU inte alltid är motiverade.

I Långtidsutredningen 2015 bilaga 8 (SOU 2015:107) behandlas forskning, innovationer och ekonomisk tillväxt. I kapitel 5 (Effekter av direkta åtgärder för att stimulera FoU och innovationer) redogörs bland annat för varför fiskala incitament (skatteincitament, så som nedsättning av arbetsgivaravgiften) kan vara befogade. Författarna menar att det kan vara befogat med fiskala incitament om det finns ett marknadsmisslyckande eller svaga ramvillkor. Marknadsmisslyckande menar författarna inte är ett tillräckligt argument för att det offentliga ska ingripa eftersom offentliga ingripanden också kan bidra till att resurser används på fel sätt. Med ramvillkor menas de externa förutsättningarna för att FoU och investeringar ska kunna ske på ett bra sätt. Ramvillkor innefattar immateriellt rättsskydd, regleringar på arbets- och produktmarknaderna, konkurrensregler, innovationsfinansiering, skattepolitiken rent generellt, efterfrågan på innovationer, tillgången på kvalificerad arbetskraft och makroekonomisk stabilitet. Författarna menar att ramvillkoren är bra i Sverige och att det därmed inte behövs något fiskalt incitament för FoU i Sverige.

OECD menar att det kan finnas situationer i vissa länder som medför att fiskala incitament kan vara berättigade. De varnar dock för att nedsättningen av arbetskostnader för företagen kan medföra stora dödviktskostnader. Med detta menas att företagen får stöd för FoU som hade genomförts även utan en nedsättning av arbetskostnaderna. Här måste regering och riksdag väga enkelhet i skattesystemet mot träffsäkerhet och effektivitet.

HUR TOLKA FÖRESLAGNA LAGTEXTER?

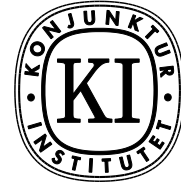
Konjunkturinstitutet tolkar promemorian som att avdraget kan beräknas utifrån formeln

$$\text{Avdraget} = \min(\text{FoUmånadslön} * \min(\text{socialavgifter} - \text{ÅP-avgift}, 10 \%), 450\,000 \text{ kr/mån}) \\ + \min(\text{FoUmånadslön} * \min(\text{allmän löneavgift}, 10 \%), 450\,000 \text{ kr/mån})$$

Det totala avdraget blir därmed maximalt 900 000 kronor per månad varav hälften kommer från avdrag för allmän löneavgift och hälften från nedsättning av sociala avgifter. Dock behöver inte avdraget vara lika stort för respektive del på grund av hur avgiftssatserna fördelar sig mellan dessa två och beroende på om företaget har ett underlag som ”slår i taket”.

I förslaget till lagtext för nedsättningen av allmän löneavgift står det att nedsättningen baserar sig på ”den del av underlaget som avdrag ska beräknas på enligt 2 kap 31 §

¹ "R&D tax incentives: rationale, design, evaluation", OECD Policy Brief, november 2010, OECD (<http://www.oecd.org/sti/ind/46352862.pdf>)



socialavgiftslagen”. Det är enligt Konjunkturinstitutets uppfattning något oklart om detta entydigt kan tolkas som att det maximala avdrag som finns enligt 2 kap 31 § socialavgiftslagen kan sägas vara ett tak även för underlaget. Dock framgår det av konsekvensberäkningen att det är så det är tänkt (se sidan 11 i promemorian):

”Detta innebär att den offentligfinansiella effekten består av två delar. Dels fördubblas kostnaden för nedsättningen jämfört med nuvarande nivå för den del som avser nedsättningen av den allmänna löneavgiften. Dels ökar kostnaden för nedsättningen då flera företag kan göra avdrag för hela eller en större del av sin personal som arbetar med forskning eller utveckling när taket för avdraget höjs.”

Utformningen av lagförslaget skulle kunna tydliggöras.

NEDSÄTTNINGEN KAN VARIERA MELLAN ÅREN – MINSKAD FÖRUTSEBARHET

Avgiftssatsen för allmän löneavgift och socialavgifterna exklusive ålderspensionsavgiften är kommunicerande kärlet givet att den totala avgiftssatsen för socialavgiften och allmän löneavgift, för närvarande 31,42 procent, inte ändras. Låt oss för enkelhets skull kalla denna totala avgiftssats för arbetsgivaravgiften.

Nedsättningen för företagen kan variera mellan 10 och 20 procentenheter. Den totala arbetsgivaravgiften exklusive ålderspensionsavgiften uppgår till 21,21 procent [=31,42-10,21]. Om denna fördelas så att socialavgifterna exklusive ålderspensionsavgiften och den allmänna löneavgiften är minst 10 procent vardera går det att göra avdrag för 20 procent av underlaget. Om antingen socialavgifterna exklusive ålderspensionsavgiften eller allmän löneavgift är lägre än 10 procent är totala nedsättningen mindre än 20 procent. Detta är till exempel fallet 2019 då socialavgifterna exklusive ålderspensionsavgiften är 9,59 procentenheter och därmed skulle maximalt avdrag vara 19,59 procent. Extremfallet med en nedsättning på bara 10 procent skulle ske om till exempel den allmänna löneavgiften skulle vara 0 procent.² Om kostnaderna för sjukskrivningar och arbetslöshet ökar skulle det kunna innebära att socialavgifterna höjs och då skulle avgiftssatsen för allmän löneavgift sänkas. Då skulle nedsättningen för arbetskostnader för personer som arbetar med forskning eller utveckling också minska.

FÖRSLAG PÅ FÖRENKLAD VARIANT

För att ge företagen en mer förutsebar utveckling beskrivs en förenklad utformning av förslaget. Låt företagen få en nedsättning för hela procentbeloppet för alla socialavgifter exklusive ålderspensionsavgiften och allmän löneavgift. Dessa uppgår till 21,21 procentenheter givet att inte den totala avgiftssatsen eller att ålderspensionsavgiften ändras. Det skulle innebära en högre grad av förutsägbarhet för företagen vilket är speciellt viktigt för mindre företag. För att begränsa det totala avdraget kan maximalt underlag framgå i lagtexten istället för maximalt avdrag. Därmed kan en hänvisning mellan Lagen om allmän pensionsavgift (1994:1920) och Socialavgiftslagen (2000:980) lättare göras utan att innebära den eventuella tolkningssvårighet som belystes i avsnittet ”Hur tolka föreslagna lagtexterna?”.

² Den allmänna löneavgiften har varit som lägst varit 1,5 procent (1995). Perioden 2000-2005 var den ca 3 procent för att därefter succesivt öka och sedan 2017 har den varit över 10 procent.

Därutöver skulle lagförslaget även kunna innehålla en skrivning som innebär att avdragsunderlagets storlek automatiskt justeras utifrån utvecklingen i ekonomin, till exempel genom att underlaget uttrycks i ett visst antal inkomstbasbelopp eller prisbasbelopp.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Elin Ryner.

Urban Hansson Brusewitz

Elin Ryner