

Datum	Dnr
2019-11-28	2019/170
Ert datum	Er ref
2019-10-18	Fi2019/03515/S1

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för inkomstskatt och socialavgifter
103 33 Stockholm

E-post: fi.remissvar@regeringskansliet.se

Ang. Promemorian Förstärkt nedsättning av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) har fått rubricerad promemoria för yttrande. Vi tillstyrker förslaget. Det är dock olyckligt att beslutsunderlaget inte innehåller en effektutvärdering av det nu gällande FoU-avdraget. Det är angeläget att de förändringar som nu föreslås utvärderas och att tillgång till registerdata för en sådan utvärdering säkras. Vi lämnar även några synpunkter på skatteincitamentets konstruktion.

Syftet

Tillväxtanalys instämmer med promemorians uppfattning att forskning och utveckling (FoU) är av stor betydelse för Sveriges tillväxtpotentialer. Det är vidare en vedertagen uppfattning att ett enskilt företag inte själv kan tillgodogöra sig hela avkastningen av den FoU-verksamhet som företaget bekostar.¹ Även andra företag gynnas indirekt genom olika former av spridningseffekter. Vetskapen om detta minskar företagets benägenhet att bekosta och genomföra FoU. Det uppstår således ett marknadsmisslyckande – en risk att den totala volymen FoU blir lägre än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt. Det kan därför finnas skäl för staten att på olika sätt stimulera företagen att öka omfattningen av FoU. Skatteincitament är ett av flera tänkbara instrument för att åstadkomma detta. Policyintresset är stort, under 2018 användes instrumentet i drygt 83 procent av OECD-länderna.²

Skatteincitamentets konstruktion

Utformningen av en policyåtgärd är betydelsefull och påverkar starkt möjligheterna till effektivitet och måluppfyllnad. Några aspekter kan i det sammanhanget lyftas fram. *Målet* måste vara tydligt formulerat. Den identifierade *målgruppen* ska uppfatta regelverket som *lättförståeligt och transparent*. Incitamentet måste uppfattas som *långsiktigt* och *tillräckligt substantiellt* av målgruppen för att några beteendeförändringar ska ske. Konstruktionen ska leda till mer investeringar i FoU än vad som vore fallet utan insats (*inputadditionalitet*), och inte subventionera verksamhet som ändå skulle utföras.

¹ Se t.ex. Arrow K J, (1962), "Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention".

² OECD, (2019), "Measuring R&D tax support: Findings from the new OECD R&D Tax Incentives Database".

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Studentplan 3, Östersund

Stockholm
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Torsgatan 11, plan 4

Kontakt
010-447 44 00
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

Datum
2019-11-28

Dnr
2019/170

Kunskap om målgruppen och beaktande av tidigare erfarenheter blir därmed ett betydelsefullt underlag när en insats utformas.³

Tillväxtanalys ser positivt på att promemorian, förutom nivåhöjningar, inte föreslår några regelförändringar i förhållande till nu gällande FoU-avdrag. Det underlättar generellt för företagen att slippa sätta sig in i nya definitioner och kriterier. Vi hade däremot gärna sett en mer utvecklad diskussion om insatsens mål⁴, målgrupp och incitamentsverktyg.⁵ Förändringar av subventionsgrad eller maximalt avdragsbelopp i nuvarande FoU-avdrag kommer till exempel att påverka företagen olika beroende på storleksklass. Ökad subventionsgrad påverkar direkt små och medelstora företags incitamentsstruktur medan en höjning av det maximala avdragsbeloppet endast berör ett fåtal större företag.

Det blir svårt att bedöma förslagens effektivitet utan en sådan fördjupad målgruppsdiskussion. Där skulle exempelvis frågan om behov av avgränsning eller ej lämpligen kunna hanteras. Är huvudsyftet att påverka var stora företag förlägger sin FoU-verksamhet? Stimulera nya och mindre företags FoU? Eller utgörs målgruppen av alla företag med potentiellt eller pågående FoU-arbete?

Utvärdering behövs

Promemorians förslag om förstärkt FoU-avdrag bygger i allt väsentligt på det nu gällande skatteincitamentet som arbetades fram av Företagsskattekommittén (SOU 2012:66). Redan i deras delbetänkande underströks betydelsen av utvärdering. Tillväxtanalys är enig med kommittén i detta. Utvärderingsbehovet ter sig i ännu större omfattning befogat inför överväganden om förändringar i en insats. Rimligen hade beslutsunderlaget gynnats av en oberoende utvärdering *innan* förslaget om utökning arbetades fram. Uppenbarligen har inte processen varit så denna gång.

Tillväxtanalys anser därför att de föreslagna ändringarna i FoU-avdraget behöver utvärderas efter några år. Dessutom ser vi – av lärande skäl – även ett behov att utvärdera insatsen med nu gällande villkor som verkat sedan 2014. I ett sådant sammanhang finns ett behov att tidigt säkra utvärderingsbarheten genom att nödvändig registerdata (från Skatteverket) görs tillgänglig för utvärdering.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören. Analytiker Jörgen Lithander har varit föredragande. I ärendets handläggning har även avdelningschef Enrico Deiaco, tillförordnade avdelningschef Anne Kolmodin samt analytiker Maria Nordin Skult deltagit.

Sonja Daltung
Generaldirektör

³ Ett sådant underlag kan även vara betydelsefullt på andra sätt, t.ex. när det gäller att motivera det avsteg från normen om enhetlig beskattning som det innebär att välja skatteutgift i stället för stöd på budgetens utgiftssida.

⁴ FoU-avdraget redovisas nu som en skatteutgift inom utgiftsområde 14, vilket i sig skulle tyda på att avdragets främsta mål är att ”bidra till en väl fungerande arbetsmarknad” (prop. 2011/12:1 utg. omr. 14, avsnitt 3.3; bet. 2011/12:AU2; rskr. 2011/12:88).

⁵ För en mer generell diskussion om skatteincitament för att främja innovationer, se även t.ex. B H Hall, (2019), ”Tax Policy for Innovation”. *NBER Working Paper* No. 25773.