

NSD
N Ä R I N G S L I V E T S
S K A T T E -
D E L E G A T I O N

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Er referens:
Fi2019/03515/S1

Stockholm, 2019-12-05

Remissyttrande

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

Näringslivets Skattedelegation (NSD) lämnar följande synpunkter på promemorian.

Inställning

NSD tillstyrker det remitterade förslaget.

Inledning

I promemorian föreslås¹ dels en utökad nedsättning av arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med forskning eller utveckling (FoU), dels en nedsättning av den allmänna löneavgiften med 10 procentenheter för ersättningar till personer med sådant arbete. Sammantaget kan dessa nedsättningar uppgå till maximalt 20 procentenheter av det som i dagligt tal kallas arbetsgivaravgifterna (31,42 %).

För nedsättningarna föreslås dock ett tak. Nu gällande tak, avseende arbetsgivaravgifter, uppgår till 230 000 kr och föreslås höjas till 450 000 kr per månad och koncern – då sammantaget för arbetsgivaravgifts- och löneavgiftsnedsättningarna. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2020.

¹ I promemorian finns en del oklarheter kring samspelet mellan den föreslagna nedsättningen av den allmänna löneavgiften och den nuvarande nedsättningen av arbetsgivaravgifterna. Efter kontakt med finansdepartementet förstår NSD förslaget i enlighet med vad som beskrivs i detta remissvar.

Huvudmän i NSD är:

**Stockholms Handelskammare * Föreningen Svenskt Näringsliv * Svensk Industriförening
Svenska Bankföreningen * Svensk Försäkring * Fastighetsägarna Sverige**

Synpunkter

Allmänt

NSD anser att selektiva åtgärder riskerar att medföra snedvridningar som är skadliga för ekonomin. Generella åtgärder ska därför i regel prioriteras. I vissa fall kan dock selektiva åtgärder anses motiverade, t.ex. som ett första steg i en reformering av mer generellt slag, för att beakta s.k. externa effekter eller för att utjämna skillnader i internationella konkurrensvillkor.

Förevarande förslag syftar till att ge privata företag incitament att bedriva FoU-verksamhet. Förslaget ligger i linje med NSD:s bedömning att det är önskvärt med regelförändringar som syftar till att öka företagets andel av den samlade FoU-verksamheten. Detta mot bakgrund av att företagen har lättare att identifiera vilka projekt som är lämpligast att investera i. FoU är vidare centralt för utvecklingen av det svenska näringslivet och det är således viktigt att företag ges goda förutsättningar att bedriva FoU på internationellt sett konkurrenskraftiga villkor.² Sveriges höga marginalskatter, inklusive arbetsgivaravgifter och den allmänna löneavgiften, är ett hinder mot detta.

Mot bakgrund av ovanstående är det NSD:s bedömning att en selektiv åtgärd som syftar till att ge incitament till ökad FoU-verksamhet i Sverige kan motiveras, även om en mer betydande sänkning av marginalskatterna vore att föredra.³

Utfall av tidigare regleringar

I förarbetena till nuvarande FoU-avdrag beräknade regeringen att intäkterna från arbetsgivaravgifterna skulle minska med 1,06 miljarder kronor.⁴ I nu aktuell promemoria framgår emellertid att beloppet endast uppgår till 0,65 miljarder kronor. En motsvarande överskattning kan konstateras vad gäller den s.k. expertskatten, där utfallet blivit betydligt lägre än vad regeringen förväntade sig.⁵

Expertskatten utgör, likt FoU-avdraget, en särlösning för att minska de skadliga effekterna av Sveriges höga skattenivåer (inklusive arbetsgivaravgifter och den allmänna löneavgiften). Genom dessa regler förbättras svenska företags möjlighet att attrahera utländska experter och forskare.⁶

Det är NSD:s bedömning att det finns skäl att befara att även nuvarande förslag – precis som de ovan nämnda regleringarna – riskerar att inte fullt ut uppnå sitt syfte. För att säkerställa att de positiva effekter som eftersöks uppnås finns skäl att gå längre än vad som presenteras i promemorian. Till exempel skulle takbeloppet kunna höjas ytterligare.

² Se vidare En ny färdriktning mot forskning i världsklass Svenskt Näringslivs inspel till forskningspropositionen 2020, Svensk Näringsliv, 2019.

³ Se t.ex. Krassén, P och Lidfelt, J, Ett utmanat Sverige Talangjakten och marginalskatten, Svenskt Näringsliv, 2017.

⁴ Prop. 2013/14:1 s. 250.

⁵ Lilja, A, Utländsk spetskompetens – en nyckelfråga för Sverige Förslag på vissa förändringar av de svenska expertskattereglerna, Svenskt Näringsliv, 2016, s. 8 f.

⁶ För behov av översyn, se hemställan om lagändring av de s.k. expertskattereglerna, Svenskt Näringsliv, 2017-06-02 https://www.svensktnaringsliv.se/material/skrivelser/skrivelse-s5-2017_hemstallan-om-lagandring-av-de-sk-expertskatter_677763.html/BINARY/Skrivelse%20S5-2017_Hemst%C3%A4llan%20om%20lag%C3%A4ndring%20av%20de%20s.k.%20expertskattereglerna.pdf

NSD

NÄRINGS- LIVETS SKATTE- DELEGATION

Systematik

Med den i förslaget valda systematiken skulle nedsättningen variera till följd av förändringar av arbetsgivaravgifternas storlek. Detta skulle, för företagen, resultera i ej förutsebara resultat och ett minskat incitament att tillämpa regelverket.

NSD anser därför att reglerna bör utformas med 5 § Lag (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980) (fortsättningsvis kallad 2001 års lag) som förebild.⁷ Det vill säga, vid beräkning av den allmänna löneavgiften och arbetsgivaravgifterna ska från summan av dessa avgifter avdrag göras med 20 procent av avgiftsunderlaget. Avdraget får dock, i enlighet med förslaget, inte medföra att dessa avgifter understiger ålderspensionsavgiften. En sådan utformning skulle, enligt NSD:s uppfattning, bättre överensstämma med det här aktuella FoU-avdragets syfte.

En sådan reglering skulle vidare åtgärda en redan existerande brist. Enlig NSD innebär nämligen en bokstavstolkning av gällande lagstiftning⁸ att FoU-avdraget urholkas av generella sänkningar av arbetsgivaravgifterna. En sådan tolkning innebär att FoU-avdraget urholkades (från 10 till 9,59 procent⁹) till följd av den sänkning av arbetsgivaravgifterna som trädde i kraft den 1 januari 2019. Effekter av detta slag innebär att de incitament och positiva effekter för FoU-verksamhet som reglerna syftar till att skapa inte fullt ut uppnås. NSD har förstått att Skatteverket för närvarande har en pragmatisk inställning, innebärande att det finns en administrativ praxis som gör det möjligt att få en kompenserande nedsättning av den allmänna löneavgiften, så att den samtagna nedsättningen blir 10 procent. Inte minst med hänsyn till behovet av förutsebarhet och en enhetlig tillämpning bör dock en sådan ordning säkerställas i lagstiftningen.

NSD önskar vidare uppmärksamma på att det föreslagna taket på 450 000 kr per kalendermånad, enligt lagtextens utformning, endast gäller för avdrag avseende arbetsgivaravgifterna. Förslaget till författningskommentaren till 3 § lagen om allmän löneavgift ger dock intryck av att avsikten är att taket ska vara gemensamt för avdrag för arbetsgivaravgifter och den allmänna löneavgiften. Att det senare är korrekt har NSD fått bekräftat vid kontakt med Finansdepartementet. Enligt NSD krävs en översyn av lagtexten för att klargöra och säkerställa att detta syfte uppnås. Även detta problem skulle komma att åtgärdas om reglerna utformades med 5 § i 2001 års lag som förebild.

Förhållandet till andra bestämmelser

Föreliggande promemoria behandlar inte förhållandet till andra nedsättningar. Hur ska den föreslagna nedsättningen av den allmänna löneavgiften förhålla sig till exempelvis avdrag som möjliggörs i 2001 års lag?

⁷ Se i detta avseende även regeringens uttalande om utformningen av det s.k. ingångsavdraget, som också tycks följa en sådan modell: "Avdraget innebär att arbetsgivaravgifterna och den allmänna löneavgiften sätts ner så att endast ålderspensionsavgiften behöver betalas under de första 24 månaderna av anställningen." (prop. 2019/20:1 s. 223).

⁸ Se framförallt 2 kap. 31 § socialavgiftslag (2000:980).

⁹ Arbetsgivaravgifterna minus ålderspensionsavgift=19,80-10,21=9,59, se 2 kap. 26 och 31 §§ socialavgiftslag (2000:980).

NSD
N Ä R I N G S L I V E T S
S K A T T E -
D E L E G A T I O N

Övrigt

I sammanhanget vill NSD uppmärksamma lagstiftaren på några oklarheter kring dagens system. Flera företag finner gällande rätt beträffande FoU-avdraget vid arbete inom FoU-projekt delfinansierade av Vinnova som något oklar. Det kan förutsättas att privata företag inte deltar i FoU-projekt om det inte finns ett kommersiellt syfte, detta gäller även om den som har rätt till projektets utfall också är det offentliga. NSD efterfrågar därför ytterligare förtydliganden avseende kriteriet kommersiellt syfte, i syfte att säkerställa förutsebar avdragsrätt.

Uppföljning och utvärdering

I förarbetena till nuvarande regler om avdrag för FoU-verksamhet framhölls att en uppföljning och utvärdering skulle ske när lagstiftningen varit i kraft en tid.¹⁰ Någon sådan analys har, såvitt NSD känner till, inte skett. Då det är viktigt att följa upp och säkerställa att incitamenten får avsedd effekt är det olyckligt att någon sådan analys inte skett. NSD anser att det bör säkerställas att en sådan analys i vart fall sker inom två år från det att den här aktuella utvidgningen träder i kraft.

Enligt NSD bör regeringen löpande följa den internationella utvecklingen av incitament för FoU och liknande verksamheter. Inte minst kan utvecklingen inom EU och OECD antas leda till att andra länder ser över och utvärderar olika skattemässiga incitament. Den snabba utvecklingstakten kan enligt NSD medföra att behovet av olika typer av FoU-incitament snabbt kan förändras.

NÄRINGSLIVETS SKATTEDELEGATION



Johan Fall



Erik Blomquist

¹⁰ Prop. 2013/14:1 s. 250.