



HANDLÄGGARE/ENHET
Ekonomisk politik och
arbetsmarknad
Mats Morin/bie

DATUM
2012-12-17

DIARIENUMMER
20120443

ERT DATUM
2012-10-15

ER REFERENS
Fi 2012/3572

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

Delbetänkandet Skatteincitament för forskning och utveckling, SOU 2012:66

Företagsskattekommittén här lämnat ett delbetänkande. Kommitténs direktiv från januari 2011 handlar om att se över beskattningen av bolag. Detta handlar främst om att minska beskattningen av riskkapital, göra villkoren mer lika för finansiering med eget och lånat kapital, bredda bolagsskattebasen för att finansiera en sänkning av bolagsskatterna samt föreslå skatteincitament för forskning och utveckling (FoU). Förslag på skatteincitament för riskkapital har lämnats i ett tidigare delbetänkande som resulterat i promemorian Investeraravdrag. Kommitténs slutliga uppdrag ska redovisas senast 1 november 2013.

Delbetänkandet Skatteincitament för forskning och utveckling föreslår en sänkning av arbetsgivaravgifterna med 10 procentenheter för personal som arbetar med FoU. Nedsättningen är begränsad till 2,8 miljoner kronor per år och koncern. För de 2 500 företag som skulle beröras, beräknas nedsättningen i genomsnitt uppgå till 0,4 miljoner kronor. Statens intäkter från arbetsgivaravgifter skulle då minska med 1,1 miljard kronor. När arbetsgivaravgifterna sänks ökar basen för bolagsskatt. Därför begränsas minskningen av totala skatteintäkter till 0,8 miljarder kronor. Som motiv till sänkningen anges i direktivet att investeringar i FoU ger upphov till positiva externa effekter, dvs. effekter som inte kommer det investerande företaget till del. Dessutom anges att finansieringskostnaden för riskfyllda investeringar som FoU är för hög i nya företag. Kommittén föreslår att bestämmelserna träder i kraft 1 januari 2014.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

LOs ställningstaganden

LO är starkt kritisk till att det redan i direktivet till Företagsskattekommittén slås fast att det behövs skattestimulanser till företagens FoU-verksamhet. Motiveringarna för att det skulle behövas stimulans är dåligt underbyggda samtidigt som andra stödformer än skattesänkningar har uteslutits utan motivering. Om FoU skulle behöva stöd verkar satsningar på behovsprövade bidrag vara betydligt effektivare än generella skattesänkningar. LO anser därför att förslaget inte ska genomföras. Kostnaderna för förslaget riskerar dessutom att bli betydligt högre än vad som angivits.

LOs överväganden

Direktivet motiverar behovet av skatteincitament till FoU med att investeringarna skulle ge upphov till s.k. positiva externa effekter, dvs. de företag som genomför investeringen skulle inte fullt ut kunna tillgodogöra sig vinsterna från investeringen. Därför skulle investeringarna inte bli tillräckligt höga för att vara samhällsekonomiskt optimala.

Detta resonemang kan ifrågasättas. Det är visserligen rimligt att tänka sig att det företag som gör investeringar i FoU inte helt får ta del av alla vinster från denna investering. När verksamheter ger upphov till positiva externa effekter är det vanligt att verksamheten utförs i offentlig regi, som t.ex. gäller utbildningssystemet. Samhället står t.ex. för kostnaden att utbilda forskare till näringslivet. Det medför att ett företag som investerar i FoU får del av dessa positiva externa effekter när företaget anställer utbildad personal utan någon egen kostnad för utbildningen.

Alla skattestimulanser innebär ett avsteg från likformig beskattning och riskerar att leda till en ineffektiv användning av ekonomins resurser. När man som i direktivet och betänkandet inte medräknar samhällsekonomiska kostnader för utbildning utan endast jämför företagets kostnader med samhällsekonomiska intäkter är risken stor att man överdriver värdet av ytterligare FoU-investeringar. En beräkning av vad som är samhällsekonomiskt optimalt ska därför i stället jämföra de samhällsekonomiska kostnaderna med de samhällsekonomiska intäkterna.

I relation till ekonomins storlek, investerar svenska företag tillsammans med Finland och Japan mest i FoU bland alla industriländer. I dessa länder utgör företagssektorns FoU-utgifter 2,7-2,8 procent av BNP medan OECD-genomsnittet ligger på 1,6 procent. Detta tyder på att FoU-investeringars volym i Sverige inte verkar vara något problem. Delbetänkandets slutsats att skatteincitament skulle leda till att omfattningen av FoU-investeringar skulle närma sig vad som är samhällsekonomiskt optimalt kan därför ifrågasättas. Motiveringen är för svag för att motivera skattestimulanser.

När det gäller vilka typer av stimulans som kan vara effektiva redogör betänkandet för internationella erfarenheterna från skattestimulans till FoU. Resultaten är mycket osäkra och de effekter som har hittats är mycket begränsade. I USA fann man t.ex. att skattestimulanser på 7 miljarder

kronor ökat FoU-investeringarna med 1-2,5 miljarder kronor. Utvärderingen av de svenska skattestimulanserna till FoU under åren 1973-1983 tyder också på att den huvudsakliga effekten blev högre vinster och inte mer FoU-investeringar.

FoU-investeringar består av investeringar i både forskning och utveckling. I Norge har man undersökt huruvida skattesubventioner utgör komplement eller substitut till annan finansiering av forskning (F) respektive utvecklingsverksamhet (U). Resultaten visar att skatteincitament endast verkar ha en stimulerande effekt på forskningsinsatserna, dvs. utgör ett komplement. Skattestimulanser till utvecklingsverksamhet ger ingen märkbar effekt utan fungerar i hög grad som substitut till privat finansiering, dvs. man finansierar investeringarna med skattestimulansen i stället för att använda andra finansieringsformer. Det blir därför inte fler investeringar i utvecklingsverksamhet och skattestimulansen fungerar huvudsakligen som en transferering till företag som ökar deras vinster.

För närvarande finns i Sverige ingen offentlig statistik som delar upp investeringarna i forskning respektive utveckling. Tidigare statistik visade dock att utvecklingsinvesteringar utgjorde den i särklass största delen av FoU-investeringar, vilket fortfarande torde vara dagens situation. Detta tyder på att skattestimulanser till FoU ger stora s.k. dödviktseffekter (man subventionerar verksamhet som ändå skulle bli av utan subventioner) eftersom den övervägande delen av skattestimulansen skulle gå till utveckling (U). Detta kan tyda på att om man överväger stimulanser till FoU så bör dessa begränsas till stimulanser av F, dvs. forskningen.

Sammantaget tyder detta på att förslaget om skattestimulans till FoU kommer att ha en mycket svag effekt på FoU. Det märkbara resultatet blir sannolikt i stället att företagets vinster ökar. Om man ändå skulle anse att det behövs stimulanser till mer FoU-investeringar, skulle sannolikt mer medel till Almi, Vinnova och Industrifonden resultera i mer investeringar per satsad krona. Men denna möjlighet får inte betänkandet föreslå eftersom direktivet till Företagsskattekommittén har fastställt att endast olika typer av skattestimulanser ska övervägas.

Slutligen är LO av två skäl tveksam till att skattestimulansen endast skulle minska arbetsgivaravgifterna med 1,1 miljard kronor. För det första kommer företagen med stor sannolikhet att uppvisa stor innovationsförmåga när det gäller att omklassificera sina kostnader till FoU-verksamhet, vilket är erfarenheter från andra skattestimulanser till FoU.

Det andra skälet handlar om att taket för skattereduktion lätt kan kringgås. För att begränsa skattestimulansens storlek och främst rikta den till små och nya företag föreslår betänkandet ett tak för skattereduktion som på koncernbasis ska uppgå till 2,8 miljoner kronor per år. De företag som begränsas av detta tak kommer sannolikt att i högre grad än tidigare utnyttja externa konsulter i stället för att bedriva FoU i egen regi. Konsulternas tak för skattereduktion kommer enligt betänkandets förslag inte att påverkas av

att uppdragsgivarna har slagit i taket. Extra skattebortfall av detta skäl har inte betänkandet räknat med.

Delbetänkandet anger att finansieringskostnaden för riskfyllda investeringar skulle vara för hög i nya företag. Detta skulle ha sin förklaring i skattesystemet beskattar finansiering med eget kapital högre än med externt (lånat) kapital. Då kapitalkostnaden vid extern finansiering är extra hög för FoU-investeringar brukar finansieringen i stora etablerade företag ske med eget kapital. Små och nya företag har inte denna möjlighet och är därför hänvisade till dyr extern finansiering vilket skulle begränsa FoU-verksamhet i små företag. En skattestimulans till FoU som mer riktar sig till små företag skulle därför enligt delbetänkandet vara motiverad.

LO anser att denna argumentering inte är tillräckligt stark för att motivera skattestimulanser. För det första kan man ifrågasätta om problematiken i den olika skattemässiga behandlingen av lånat och eget kapital är tillräckligt stor för att motivera kompensatoriska skattesänkningar överlag. Direktivets motivering är att dagens skatteregler skulle leda till alltför stor upplåning i företagen och därför medföra för låg soliditet. LO anser dock att ansvaret för att bedöma företagens kreditvärdighet inte är en uppgift för staten utan ska skötas av banksystemet vid eventuell kreditgivning. Problemet med att det skulle kunna ske för lite FoU-investeringar i små och nya företag, måste anses som begränsat, eftersom FoU-verksamhet torde bedrivas effektivast och med minst finansiella risker i stora etablerade företag.

Landsorganisationen i Sverige
Stockholm som ovan

Karl-Petter Thorwaldsson

Mats Morin