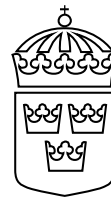


Regeringens proposition

2022/23:79



Nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med forskning eller utveckling – höjt tak för avdraget

Prop.
2022/23:79

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 16 mars 2023

Ulf Kristersson

Elisabeth Svantesson
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med forskning eller utveckling förstärks. Det högsta sammanlagda avdraget från arbetsgivaravgifterna som får göras för samtliga personer som arbetar med forskning eller utveckling hos den avgiftsskyldige höjs från 600 000 kronor till 1,5 miljoner kronor per månad. Det medför att taket för nedsättningen av den allmänna löneavgiften för personer som arbetar med forskning eller utveckling höjs i motsvarande mån.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023 och tillämpas på ersättning som utges efter den 30 juni 2023.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980).....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Bakgrund och gällande rätt	5
4.1	Socialavgifter och allmän löneavgift.....	5
4.2	Finansiering av trygghetssystemen.....	6
4.3	Betalning av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift.....	7
4.4	Nedsatta arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling	8
5	Nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med forskning eller utveckling förstärks.....	8
5.1	Höjt tak för avdrag från arbetsgivaravgifterna	8
5.2	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	11
6	Konsekvensanalys.....	11
7	Författningskommentar	18
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Nedsättningen av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling – höjt tak för avdraget	19
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	20
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2023	21

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2022/23:79

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980).

2 Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 31 § socialavgiftslagen (2000:980) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

31 §¹

Vid beräkning av arbetsgivaravgifterna på avgiftspliktig ersättning till en person som arbetar med forskning eller utveckling ska avdrag göras med 10 procent av avgiftsunderlaget för denna person. Avdraget får inte medföra att avgifterna understiger ålderspensionsavgiften enligt 26 §. Det sammanlagda avdraget för samtliga personer som arbetar med forskning eller utveckling hos den avgiftsskyldige får inte överstiga 600 000 kronor per kalendermånad.

Vid bedömningen av avdragsrätten enligt första stycket ska flera avgiftsskyldiga som ingår i samma koncern och som uppfyller villkoren för att få göra avdrag anses som en avgiftsskyldig. Avdraget ska i ett sådant fall i första hand göras av moderföretaget. Till den del avdraget inte kan utnyttjas av moderföretaget, får det utnyttjas av dotterföretagen i den ordning som moderföretaget bestämmer.

Vid beräkning av arbetsgivaravgifterna på avgiftspliktig ersättning till en person som arbetar med forskning eller utveckling ska avdrag göras med 10 procent av avgiftsunderlaget för denna person. Avdraget får inte medföra att avgifterna understiger ålderspensionsavgiften enligt 26 §. Det sammanlagda avdraget för samtliga personer som arbetar med forskning eller utveckling hos den avgiftsskyldige får inte överstiga 1,5 miljoner kronor per kalendermånad.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
 2. Lagen tillämpas på ersättning som utges efter den 30 juni 2023.

I budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor avsnitt 12.6) aviserade regeringen att den under 2023 avser att återkomma med ett förslag om förstärkt nedsättning av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling. Den offentligfinansiella effekten av förslaget ingår i inkomstberäkningen för 2023–2025 som riksdagen godkänt. Förslaget bedöms kunna träda i kraft den 1 juli 2023.

Inom Finansdepartementet har promemorian Nedsättningen av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling – höjt tak för avdraget tagits fram. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag är likalydande med propositionens. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2022/03156).

I denna proposition behandlas promemorians förslag.

Lagrådet

Lagförslaget är författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte inhämtat Lagrådets yttrande.

4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 Socialavgifter och allmän löneavgift

Socialavgifter tas ut för finansiering av de sociala trygghetssystemen och utgörs av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Arbetsgivaravgifter betalas i första hand av arbetsgivare medan egenavgifter normalt betalas av fysiska personer som bedriver aktiv näringsverksamhet, dvs. enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Regler om socialavgifter finns i socialavgiftslagen (2000:980).

Utöver socialavgifter ska, enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, ytterligare en avgift betalas av arbetsgivare och enskilda näringsidkare samt av fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Den allmänna löneavgiften debiteras i samband med, och på samma underlag som, arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna. Författningstekniskt ingår den allmänna löneavgiften varken i arbetsgivaravgifterna eller i egenavgifterna men eftersom den inte särskiljs i debiteringsförfarandet brukar den i dagligt tal ingå i begreppet socialavgifter. Den allmänna löneavgiften är dock i både rättslig och ekonomisk mening en skatt (prop. 1994/95:122 s. 18). Det innebär att den inte ska betalas av företag som saknar fast driftställe i Sverige.

Den allmänna löneavgiften uppgår för inkomståret 2023 till 11,62 procent av underlaget. För inkomståret 2023 uppgår arbetsgivaravgifterna och den allmänna löneavgiften tillsammans till 31,42 procent

av underlaget (se tabell 1). Egenavgifterna och den allmänna löneavgiften uppgår tillsammans till 28,97 procent av underlaget.

Tabell 1 Avgiftsnivåer för socialavgifter och allmän löneavgift år 2023
Procent

Avgift	Arbetsgivaravgift	Egenavgift
Sjukförsäkringsavgift	3,55	3,64*
Föräldraförsäkringsavgift	2,60	2,60
Ålderspensionsavgift	10,21	10,21
Efterlevandepensionsavgift	0,60	0,60
Arbetsmarknadsavgift	2,64	0,10
Arbetssskadeavgift	0,20	0,20
Allmän löneavgift	11,62	11,62
Summa socialavgifter och allmän löneavgift	31,42	28,97

Anm.: *Vid grundkarens i sjukförsäkringen på 7 dagar.

4.2 Finansiering av trygghetssystemen

Arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna är i principiellt hänseende försäkringsavgifter men det faktiska försäkringsinslaget varierar mellan försäkringslagen och för flertalet försäkringar saknas en direkt koppling mellan avgiften och förmånen. Den inkomstgrundade ålderspensionen intar dock en särställning med en klar koppling mellan inbetalda avgifter och ålderspension.

Det inkomstgrundade ålderspensionssystemet finansieras med en fast pensionsavgift på 18,5 procent av pensionsunderlaget, där 16 procentenheter går till fördelningssystemet för att finansiera inkomstpensionen. Resterande 2,5 procentenheter betalas in till systemet för premiepension där avgiftsintäkterna fonderas individuellt för varje försäkrad. Arbetsgivarens, respektive den egenavgiftsskyldiges, del av avgiftsinbetalningen sker i form av ålderspensionsavgift på 10,21 procent av avgiftsunderlaget enligt socialavgiftslagen.

Det inkomstgrundade ålderspensionssystemet är ett fristående försäkringssystem vid sidan av statens budget. Utgående inkomst- och tilläggs-pensioner i fördelningssystemet ska löpande finansieras av inbetalda avgifter samt tillgångarna i AP-fonderna. Systemet är konstruerat så att det ska vara finansiellt självreglerande, där eventuella anpassningar sker på förmånssidan – inte genom en förändrad avgiftssats. Premiépensionen är ett fullfonderat system. Ingen skattefinansiering ska således ske, utan systemet är helt slutet i detta avseende. En grundläggande princip bakom pensionssystemet är att varje intjänad pensionsrättighet ska motsvaras av en beslutad och inbetald avgift av en mot rättigheten svarande storlek. Om detta villkor bryts kan inte systemet garantera sin långsiktiga hållbarhet finansiellt. Ålderspensionsavgiften kan således inte reduceras.

För vilka ändamål de olika avgifter som inflyter som socialavgifter ska användas framgår av lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter.

4.3 Betalning av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift

Prop. 2022/23:79

Av 26 kap. 2 § 1 skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, framgår att en skattedeklaration ska lämnas av den som är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter eller som har gjort ett skatteavdrag utan att vara skyldig att göra det. Skatteavdrag och arbetsgivaravgifter ska redovisas i en arbetsgivardeklaration för redovisningsperioder (26 kap. 3 § första stycket SFL). Den som är registrerad som arbetsgivare ska lämna arbetsgivardeklaration för varje redovisningsperiod (26 kap. 3 § andra stycket SFL).

I 26 kap. 19 a–19 e §§ SFL anges vilka uppgifter som ska anges som rör betalningsmottagaren, dvs. arbetstagaren som fått lön eller annan ersättning. Av deklarationen ska det bl.a. framgå vilken ersättning som arbetsgivaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för.

Beslut om bl.a. skatteavdrag och arbetsgivaravgifter ska fattas för varje redovisningsperiod för sig med ledning av innehållet i skattedeklarationer och andra tillgängliga uppgifter (53 kap. 1 § första stycket SFL). Om en skattedeklaration har lämnats i rätt tid och på rätt sätt, anses ett beslut om skatten och avgifterna ha fattats i enlighet med deklarationen (s.k. automatiska beslut, 53 kap. 2 § SFL).

Om en skattedeklaration inte har lämnats i rätt tid eller på rätt sätt eller om skatten eller avgifterna inte har redovisats i deklarationen, ska varje oredovisad skatt eller avgift anses ha beslutats till noll kronor. Redovisad skatten eller avgifterna senare, anses ett beslut i stället ha fattats i enlighet med redovisningen, om inte ett beslut om omprövning har meddelats dessförinnan (53 kap. 4 § SFL).

Arbetsgivardeklarationen kan lämnas elektroniskt antingen genom att en fil med samtliga uppgifter överförs eller genom att den uppgiftsskyldige manuellt registrerar nödvändiga uppgifter för varje betalningsmottagare. Detta sker genom användning av en s.k. e-tjänst där inloggning görs med e-legitimation. Skatteverket har utvecklat elektroniska lösningar som innebär att arbetsgivardeklarationen kan lämnas direkt från den uppgiftsskyldiges lönesystem. Det finns även möjlighet att lämna arbetsgivardeklarationen på pappersformulär.

Tidpunkten för att lämna arbetsgivardeklaration för en kalendermånad styrs av om den deklarationsskyldige är skyldig att lämna mervärdesskattedeklaration, samt för vilket beskattningsunderlag den ska lämnas. Om den deklarationsskyldige är skyldig att redovisa mervärdesskatt med beskattningsunderlag på högst 40 miljoner kronor ska arbetsgivardeklaration ha kommit in senast den 12 i månaden efter utgången av redovisningsperioden, dock senast den 17 i januari och augusti (26 kap. 26 § SFL). Om den deklarationsskyldige är skyldig att redovisa mervärdesskatt med beskattningsunderlag över 40 miljoner kronor ska arbetsgivardeklarationen ha kommit in senast den 26 i månaden efter utgången av redovisningsperioden, dock senast den 27 december (26 kap. 30 § SFL). Om den deklarationsskyldige inte är skyldig att redovisa mervärdesskatt ska arbetsgivardeklarationen ha kommit in senast den 12 i månaden efter utgången av redovisningsperioden, dock senast den 17 i januari och augusti (26 kap. 32 § SFL).

Skatter och avgifter som ska redovisas i en skattedeklaration ska vara betalda senast den dag då deklARATIONEN ska ha kommit in till Skatteverket. För den som redovisar mervärdesskatt på beskattningsunderlag som exklusive unionsinterna förvärv och import för beskattningsåret beräknas sammanlagt överstiga 40 miljoner kronor, är förfallodagen för skatteavdragen och arbetsgivaravgifterna i stället den 12, i januari den 17, i månaden efter redovisningsperioden (62 kap. 3 § SFL).

4.4 Nedsatta arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling

Den 1 januari 2014 infördes ett skatteincitament för forskning och utveckling (prop. 2013/14:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.9). Reglerna, som finns i 2 kap. 29–31 §§ socialavgiftslagen, innebär att vid beräkningen av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling ska avdrag göras med 10 procent av avgiftsunderlaget för dessa personer. Avdraget får inte medföra att de avgifter som ska betalas understiger ålderspensionsavgiften. Det sammanlagda avdraget för samtliga personer som arbetar med forskning eller utveckling hos den avgiftsskyldige får fr.o.m. den 1 juli 2021 inte överstiga 600 000 kronor per månad. Vid bedömningen av avdragsrätten ska flera avgiftsskyldiga som ingår i samma koncern och som uppfyller villkoren för att få göra avdrag anses som en avgiftsskyldig. En förutsättning för avdraget är att personerna har arbetat med forskning eller utveckling i en viss utsträckning, som huvudregel under minst hälften och minst 15 timmar av sin faktiska arbetstid under kalendermånaden. På sådan ersättning till personer som arbetar med forskning eller utveckling som berättigar till avdrag från arbetsgivaravgifterna och som utges efter den 31 mars 2020 ska även den allmänna löneavgiften sättas ned med tio procentenheter enligt 3 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. Den allmänna löneavgiften ska dock som lägst anses vara 0 procent.

5 Nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med forskning eller utveckling förstärks

5.1 Höjt tak för avdrag från arbetsgivaravgifterna

Regeringens förslag: Det högsta sammanlagda avdraget från arbetsgivaravgifterna för samtliga personer som arbetar med forskning eller utveckling hos den avgiftsskyldige ska höjas från 600 000 kronor till 1,5 miljoner kronor per månad.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. *Sveriges Akademikers*

Centralorganisation (Saco) anser att det finns goda samhällsekonomiska skäl för att subventionera forskning och utveckling (FoU). *Karolinska Institutet* anför att förslaget ger dem ökade möjligheter att konkurrera internationellt om nyckelpersoner som är viktiga för deras framtida forskningsutveckling. *Tillväxtverket* bedömer att förslaget leder till positiva effekter för företag som bedriver FoU och att det inte påverkar företagens regelbörda i någon större utsträckning. Vidare anser *Tillväxtverket* att det är positivt att förändringen kan genomföras omgående.

Flera remissinstanser, däribland *Ekonomistyrningsverket (ESV)*, *FAR*, *Skatteverket* och *Verket för innovationssystem (Vinnova)*, efterfrågar en utvärdering av den nuvarande nedsättningen. *Vinnova* anser att det är viktigt att utvärdera nedsättningens roll inom Sveriges FoU- och innovationspolitik, men också dess effektivitet. Samtidigt lyfter *Vinnova* att det finns indikationer på att regelverket är förenat med tolknings- och tillämpningsproblematik som kan motverka att nedsättningen får avsedd effekt. *FAR* lämnar liknande synpunkter och ifrågasätter om det finns behov av en åtgärd som enbart innebär en ytterligare höjning av taket för nedsättningen.

Näringslivets Skattedelegation (NSD) – till vars yttrande *Svenskt Näringsliv* ansluter sig – framför att FoU är centralt för utvecklingen av det svenska näringslivet och att det därför är viktigt att svenska företag ges goda förutsättningar att bedriva FoU-verksamhet på internationellt sett konkurrenskraftiga villkor. *NSD* anser att det finns skäl att se över den nuvarande nedsättningen och framför i det sammanhanget bl.a. behov av att vidga definitionerna av centrala begrepp i lagstiftningen och utvärdera om *Skatteverket* ska vara handläggande myndighet. Ett flertal andra remissinstanser, bl.a. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *Företagarna*, *Innovationsföretagen*, *TechSverige* och *Teknikföretagen* framför liknande synpunkter. *Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)* betonar vikten av att rätt teknisk kompetens finns vid den instans där bedömningar av rätten till nedsättning görs.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) framhåller fördelarna med att inte enbart höja det högsta sammanlagda avdraget från arbetsgivaravgifterna, utan att även höja avdraget på andra sätt än det som föreslås i promemorian så att FoU i små och medelstora företag stimuleras.

Konjunkturinstitutet anser att motiven bakom den föreslagna reformen kan klargöras. Det finns i dag flera statliga stöd för FoU och det framgår inte av promemorian hur förslaget om ett utökad tak som påverkar 20–30 företag är det mest ändamålsenliga sättet att understödja företagens möjligheter att bedriva FoU. *Näringslivets Regelnämnd* anför att problemformuleringen i promemorian inte är helt tydlig.

RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE) anser att det är viktigt att det klargörs att FoU-arbete som utförs av ett företags anställda inom ramen för offentligfinansierade forskningsprojekt kan räknas som arbetstid vid beräkning av hur stor del av en anställds arbetstid som använts till FoU-arbete.

Några remissinstanser, däribland *Konjunkturinstitutet* och *Näringslivets Regelnämnd*, har synpunkter på konsekvensanalysen.

Skälen för regeringens förslag*Nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med forskning eller utveckling förstärks*

Forskning av hög kvalitet är avgörande för att Sverige ska vara internationellt konkurrenskraftigt. Forskning är också viktigt för att näringslivet och samhället i stort ska kunna förses med långsiktig kompetens och innovationer. Det bidrar i sin tur till en högre produktivitet och tillväxt. Eftersom det företag som står för kostnaden för FoU inte kan tillgodogöra sig hela avkastningen på investeringen finns en risk att det görs för lite FoU i förhållande till vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Det finns således, som *Saco* anför, samhällsekonomiska skäl för att subventionera sådan verksamhet. Skatteregler som ger incitament till ökade investeringar i FoU kan spela en viktig roll i detta sammanhang.

Det är angeläget att företagets möjligheter att bedriva FoU förbättras. En höjning av taket för det högsta sammanlagda avdraget från arbetsgivaravgifterna för samtliga personer som arbetar med FoU innebär att fler personer som arbetar med FoU kan omfattas av nedsättningen. När företagets kostnader för att bedriva sådan verksamhet minskar kan det leda till att fler personer får arbetsuppgifter inom forskning eller utveckling och därigenom kan mängden FoU som bedrivs öka.

Konjunkturinstitutet ifrågasätter om ett höjt tak är det mest ändamålsenliga sättet att understödja företagets möjligheter att bedriva FoU. Regeringen bedömer att det är en lämplig åtgärd eftersom den är enkel att genomföra och kan ske inom ramen för ett befintligt regelverk. Det innebär att förslaget, som *Tillväxtverket* påpekar, kan träda i kraft relativt snabbt och att den administrativa bördan för företagen inte ökar i någon nämnvärd utsträckning. Nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med FoU har också den fördelen att den omfattar samtliga branscher så länge det finns ett kommersiellt syfte med den FoU som bedrivs. Regeringen anser mot den bakgrunden att nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med FoU bör förstärkas genom att det högsta sammanlagda avdraget från arbetsgivaravgifterna för samtliga personer som arbetar med FoU hos den avgiftsskyldige höjs från nuvarande 600 000 kronor till 1,5 miljoner kronor per månad.

Det föreslagna nya takbeloppet för avdraget från arbetsgivaravgifterna om 1,5 miljoner kronor motsvarar – vid ett avdrag på 10 procent av avgiftsunderlaget – ett löneunderlag på 15 miljoner kronor. På detta löneunderlag ska även den allmänna löneavgiften sättas ned med 10 procentenheter, dvs. med 1,5 miljoner kronor. Den sammanlagda reduceringen av arbetsgivaravgifterna och den allmänna löneavgiften kommer i dessa fall att uppgå till 3 miljoner kronor per kalendermånad.

Utvärdering och översyn av nedsättningen

Flera remissinstanser, däribland *ESV*, *FAR*, *Skatteverket*, *TCO* och *Vinnova*, efterfrågar en utvärdering av nedsättningen. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Innovationsföretagen*, *NSD* och *TechSverige*, anser att det finns skäl att se över regelverket. Frågan om utvärdering och översyn av regelverket omfattas emellertid inte av det aktuella lagstiftningsärendet och behandlas därför inte vidare här. Regeringen anser dock att det är viktigt att nedsättningen får den incitamentseffekt som avsågs vid

införandet och är därför inte främmande för ytterligare åtgärder om det behövs för att säkerställa detta. Som framgår av den sakpolitiska överenskommelsen mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (Tidöavtalet) bör företagen ha goda incitament att investera i forskning.

Övriga frågor

RISE anser att det är viktigt att det klargörs att FoU-arbete som utförs av ett företags anställda inom ramen för offentligfinansierade forskningsprojekt kan räknas som arbetstid vid bedömningen av hur stor del av en anställds arbetstid som använts till FoU. *Tillväxtanalys* framhåller fördelarna med att inte enbart höja det högsta sammanlagda avdraget från arbetsgivaravgifterna, utan att även höja avdraget på andra sätt. Dessa frågor faller utanför det aktuella lagstiftningsärendet.

Några remissinstanser, bl.a. Konjunkturinstitutet och *Näringslivets Regelnämnd*, har synpunkter på konsekvensanalysen. Dessa behandlas i avsnitt 6.

Lagförslag

Förslaget medför en ändring i 2 kap. 31 § socialavgiftslagen.

5.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2023 och tillämpas på ersättning som utges efter den 30 juni 2023.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att de nya reglerna träder i kraft så fort som möjligt. Lagändringen bör därför träda i kraft den 1 juli 2023 och tillämpas på ersättning som utges efter den 30 juni 2023.

6 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för förslagens effekter i den omfattning som bedöms lämpligt i det aktuella lagstiftningsärendet och med beaktande av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet finner att konsekvensanalysen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning i samtliga delar.

Syfte och alternativa lösningar

Förslaget syftar till att understödja företagets möjligheter att bedriva FoU genom att förstärka nedsättningen av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med FoU. Det högsta sammanlagda avdraget från arbetsgivaravgifterna föreslås höjas från 600 000 kronor till

1,5 miljoner kronor per månad. Vid ett avdrag på 10 procent av avgiftsunderlaget innebär detta ett löneunderlag på 15 miljoner kronor. På detta löneunderlag ska även den allmänna löneavgiften sättas ned med 10 procentenheter. Förslaget leder till att fler personer som arbetar med FoU kan omfattas av nedsättningen. När företagens kostnader för att bedriva sådan verksamhet minskar kan det leda till att fler personer får arbetsuppgifter inom forskning eller utveckling. Därigenom kan mängden FoU som bedrivs öka.

Näringslivets Regelnämnd anser att problemformuleringen för förslaget inte är helt tydlig och efterfrågar alternativa, mer ändamålsenliga, utformningar av stöd till FoU. Även *Konjunkturinstitutet* anför att det inte framgår varför det valda förslaget med höjt tak för avdraget är det mest ändamålsenliga.

Det är angeläget att underlätta för företag att investera i FoU på flera olika sätt. I betänkandet Skatteincitament för FoU (SOU 2012:66) som ligger till grund för den nuvarande utformningen av nedsättningen beskrivs olika alternativa sätt att stödja FoU. Att förstärka ett redan existerande stöd till FoU innebär att regelbördan för företagen inte ökar i någon större utsträckning jämfört med om en ny typ av stöd på skattesidan skulle införas. Därför föreslår regeringen att förändringar görs inom ramen för det nuvarande regelverket. Inom nuvarande regelverk har det bedömts möjligt att höja det högsta sammanlagda avdraget, men att det finns begränsade möjligheter att i någon betydande omfattning sätta ned den allmänna löneavgiften ytterligare. Arbetsgivaravgifterna kan inte sättas ned ytterligare utan att ålderspensionsavgiften reduceras.

Om förslagen i denna proposition inte genomförs utblir kostnads-sänkningen för företag med personal som arbetar med FoU. Därmed riskerar de positiva samhällsekonomiska effekterna av mer FoU att utebli. Även övriga effekter av förslaget som beskrivs i denna konsekvensanalys utblir om förstärkningen inte skulle genomföras.

Nuvarande nedsättning redovisas som en skatteutgift i regeringens skrivelse Redovisning av skatteutgifter 2022 (skr. 2021/22:98). Förslaget i denna proposition innebär att denna skatteutgift ökar i storlek i skatteutgiftsredovisning när de nya reglerna trätt i kraft.

Eftersom det är angeläget att de nya reglerna träder i kraft så snart som möjligt föreslås att ändringarna träder i kraft den 1 juli 2023.

Offentligfinansiella effekter

Avgiftsunderlaget vid beräkningen av arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med FoU utgörs av löner och annan avgiftspliktig ersättning till dessa personer. Från detta underlag ska avdrag göras med 10 procent av avgiftsunderlaget, och på sådan ersättning som berättigar till avdrag ska även den allmänna löneavgiften sättas ned med 10 procentenheter. De nuvarande reglerna, med ett takbelopp för avdraget från arbetsgivaravgifterna på 600 000 kronor per månad, innebär vid ett avdrag på 10 procent av avgiftsunderlaget, ett löneunderlag på 6 miljoner kronor per månad. Förslaget i denna proposition är att öka takbeloppet för avdraget till 1,5 miljoner kronor per månad, vilket under samma förutsättningar motsvarar ett löneunderlag på 15 miljoner kronor.

De offentligfinansiella effektberäkningarna baseras på företagsstatistik från arbetsgivardeklarationerna från SCB:s GIN-databas. År 2022 fick sammanlagt ca 2 400 företag per månad nedsatta arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med FoU. Mellan 19 och 28 företag (i genomsnitt 24 företag) hade ett månatligt löneunderlag över 6 miljoner kronor. Det är dessa företag som påverkas av förslaget i denna proposition. Mellan tre och fem företag hade varje månad ett löneunderlag över 15 miljoner kronor. Det sammanlagda löneunderlaget mellan 6 och 15 miljoner kronor bedöms uppgå till ca 1,2 miljarder kronor uttryckt i 2023 års priser.

Höjningen av det högsta sammanlagda avdraget från arbetsgivaravgifterna från 600 000 kronor till 1,5 miljoner kronor beräknas minska skatteintäkterna med 120 miljoner kronor 2023 (250 miljoner kronor på helårsbasis). Detta utgör förslagets offentligfinansiella bruttoeffekt. En förändring av arbetsgivaravgifterna har både direkta och indirekta effekter på de offentliga finanserna. Bruttoeffekten beskriver den direkta effekten på skatteintäkterna från skatten eller avgiften i fråga. De sänkta arbetsgivaravgifterna leder också till högre vinster hos företagen, och därmed till högre bolagsskatteintäkter. Bolagsskatteeffekten utgör förslagets indirekta effekt på de offentliga finanserna. Den offentligfinansiella nettoeffekten utgörs av summan av bruttoeffekten och de indirekta effekterna och beräknas uppgå till -100 miljoner kronor 2023 och -200 miljoner kronor 2024 och framåt (se tabell 2).

Den varaktiga effekten, som är ett mått på den bestående årliga effekten av en skatte- eller avgiftsändring, beräknas uppgå till -200 miljoner kronor.

Tabell 2 Offentligfinansiella effekter

Miljarder kronor, fasta priser och baser

	Effekt från	Bruttoeffekt		Nettoeffekt		Varaktig effekt
		2023	2023	2024	2025	
		2023	2023	2024	2025	
Förstärkning av nedsättningen av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling	2023-07-01	-0,12	-0,10	-0,20	-0,20	-0,20

Källa: Egna beräkningar baserat på arbetsgivardeklarationer

Effekter för företag

Förslaget innebär att företag med anställda som jobbar med FoU och som uppfyller kraven för nedsatt arbetsgivaravgift kan få en större nedsättning av arbetsgivaravgifterna än tidigare. Förslaget bedöms få effekter av betydelse för företagens arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga.

Enligt SCB:s statistik var det 2022 ca 2 400 företag per månad som redovisade avgiftsunderlag för nedsättning av arbetsgivaravgifter för anställda som jobbar med forskning eller utveckling. Av dem redovisade i genomsnitt 24 företag per månad ett underlag som var högre än ca 6 miljoner

kronor, vilket motsvarar dagens högsta sammanlagda avdrag från arbetsgivaravgifterna på 600 000 kronor i månaden. Förslaget att höja taket för det maximala avdraget från arbetsgivaravgifterna till 1,5 miljoner kronor per månad gör att dessa företag har ett nytt tak att förhålla sig till. Med en genomsnittlig lön för en forskare på 700 000 kronor per år motsvarar ett underlag på 6 miljoner kronor per månad omkring 100 anställda som arbetar med FoU. Ett löneunderlag på 15 miljoner kronor motsvarar ca 260 anställda.

Statistiken för 2021 visar att 45 procent av företagen som fick nedsatta arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling hade mellan 0 och 5 anställda, 38 procent mellan 6 och 50 anställda, 7 procent mellan 51 och 100 anställda och 3 procent över 500 anställda.

Reglernas utformning omfattar samtliga branscher så länge det finns ett kommersiellt syfte med forskningen eller utvecklingen. Av arbetsgivardeklarationer framgår att avdraget används brett och en mängd branscher enligt standarden för svensk näringsgrensindelning (SNI) finns representerade. Sett till antal företag är det främst inom tillverkningsindustrin (SNI 19–31), datorprogrammering (SNI 62) och olika typer av teknisk provning, vetenskaplig forskning och utveckling och liknande (SNI 70–72) som nedsättningen används i dag. Samma branschfördelning gäller även för de företag som i dag gör högsta möjliga sammanlagda avdrag. Eftersom förslaget inte innebär några förändringar av företag som kan få avdrag för forskning eller utveckling finns det inga särskilda skäl att anta att den rådande fördelningen mellan olika branscher kommer att påverkas i någon betydande omfattning.

Ur ett konkurrensperspektiv kommer företag som har rätt till nedsättningen av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling få ytterligare sänkta personalkostnader jämfört med företag som inte har det. Sett till att företagets satsningar på FoU i sig kan vara en konkurrensfördel så kan även denna effekt förväntas öka i de fall den förstärkta nedsättningen leder till ökad FoU i företagssektorn.

Utformningen av förslaget i denna proposition, där det högsta sammanlagda avdraget höjs, främjar FoU-verksamhet i stora företag. Förslaget innebär dock inte några andra ändringar i regelverket, vilket gör att samma regler som tidigare gäller för små företag. I övrigt görs bedömningen att någon särskild hänsyn inte behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Näringslivets Regelnämnd saknar en beskrivning av hur reglerna om FoU-avdrag och förslaget om höjt tak i avdraget påverkar konkurrenskraften för svenska företag i ett internationellt perspektiv. När det gäller förslaget om höjt tak så främjas FoU-verksamhet i stora företag, både gentemot andra svenska företag och utländska företag. Frågan om hur FoU-avdraget i stort påverkar konkurrenskraften omfattas inte av det aktuella lagstiftningsärendet. Regeringen anser dock att konkurrensaspekten är en viktig fråga som bör inkluderas i en eventuell utvärdering (se även avsnitt 5.1 under rubriken Utvärdering och översyn av nedsättningen).

Förändringen av den administrativa bördan för företagen bedöms vara försumbar då samma typ av information som i dag fortsatt kommer att behöva anges i arbetsgivardeklarationen. Det är rimligt att anta att den typen av beräkning görs automatiskt i företagets lönesystem för uppgifter

till arbetsgivardeklarationen. Förslaget bedöms inte ge upphov till några förändrade kostnader i övrigt och inte heller medföra några förändringar av företagets verksamhet.

Effekter för sysselsättningen

Förslaget förbättrar företagets möjligheter att bedriva FoU genom sänkta kostnader för personer som arbetar med sådan verksamhet.

Arbetsförmedlingen bedömer att ett höjt tak för avdraget skulle ge marginell effekt på sysselsättningen inom gruppen och omfattningen av arbetet med forskning och utveckling. *Konjunkturinstitutet* menar att det är sannolikt att nedsättningen leder till att efterfrågan på FoU ökar även på längre sikt men att förslaget sannolikt inte påverkar den långsiktiga sysselsättningen i ekonomin som helhet.

Regeringen instämmer i Konjunkturinstitutets analys. Förslaget bedöms leda till att fler personer arbetar med arbetsuppgifter inom FoU och att det därmed bedrivs mer FoU i företagssektorn. Förslaget bedöms inte påverka sysselsättningen i ekonomin i sin helhet på lång sikt, men det kan leda till ökad sysselsättning bland personer som främst arbetar med FoU på kort sikt. Sänkta socialavgifter förväntas över tid övervältras i högre löner men det är oklart om riktade nedsättningar övervältras på hela löntagarkollektivet eller endast på den berörda gruppen. I den mån de övervältras på hela löntagarkollektivet minskar arbetskostnaden för den berörda gruppen och en positiv efterfrågeeffekt uppstår för denna grupp. Denna positiva efterfrågeeffekt är dock långsiktig endast i den mån den ökade efterfrågan riktas mot personer med låga kvalifikationer och svag förankring på arbetsmarknaden eftersom efterfrågan i det fallet bedöms kunna öka utan att lönerna pressas uppåt. För det aktuella förslaget rör det sig om högt kvalificerad arbetskraft, varför inga positiva effekter på sysselsättningen uppstår på lång sikt.

Effekter på den ekonomiska fördelningen och den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män

Beräkningen av förslagets offentligfinansiella effekter utgår från antagandet att de nedsatta arbetsgivaravgifterna till fullo ökar vinsterna i företagen. Detta kan leda till högre kapitalinkomster för ägarna om utdelningarna ökar i motsvarande omfattning. Det är vanligare att personer högre upp i inkomstskalan äger och driver företag än de längre ner i inkomstskalan. Företag som bedriver FoU har sannolikt en ägarsammansättning som inte skiljer sig från övriga företags. Förslaget har därför en fördelningsprofil som ökar inkomstskillnaderna, om än i begränsad omfattning.

En möjlig utveckling är att de nedsatta arbetsgivaravgifterna på längre sikt påverkar lönerna. Om effekten övervältras till någon del på lönerna minskar effekten på företagets vinster samtidigt som de anställdas inkomster ökar. Det saknas uppgifter om enskildas inkomster kopplade till de nuvarande reglerna men eftersom det rör sig om kvalificerat arbete och därmed sannolikt relativt hög utbildningsnivå hos de anställda är det rimligt att anta att även de främst återfinns högre upp i inkomstskalan.

Förslaget kan därför ha en fördelningsprofil som ökar inkomstskillnaderna på sikt jämfört med nuvarande nivå, om lönerna påverkas av förslaget.

Män äger och driver företag i större utsträckning än kvinnor och de ökade företagsvinsterna kan i större utsträckning tillfalla män än kvinnor. Detta förväntas försämra den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

Enligt SCB är 75 procent av de anställda som arbetar med FoU män och 25 procent kvinnor. Om nedsättningen påverkar lönerna i FoU-sektorn kommer fler män än kvinnor att gynnas, vilket försämrar den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män jämfört med nuvarande nivå. Om lönerna påverkas för fler löntagare än de som arbetar i FoU-sektorn så blir effekterna mer svårbedömda. Regeringens bedömning är att effekten är mycket begränsad och dessutom osäker. Förslagets positiva samhälls-ekonomiska effekter bedöms därför överväga effekterna på den ekonomiska jämställdheten.

Effekter för myndigheter

Förslaget bedöms endast medföra marginella förändringar för Skatteverket avseende information och it-system. Förändringarna ingår i den anpassning som årligen görs på grund av ny eller förändrad lagstiftning, och eventuella tillkommande kostnader ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

För de allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms förslaget inte få några effekter.

Förenlighet med EU-rätten

Vid införandet av de nuvarande reglerna gjordes bedömningen att nedsättningen är förenlig med bestämmelserna om likabehandling och fri rörlighet som ställs upp i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, och att den inte utgör ett sådant statligt stöd som måste anmälas till och godkännas av Europeiska kommissionen (prop. 2013/14:1 s. 248–249). Vid denna bedömning beaktades att reglerna inte innehåller några begränsningar i fråga om var företaget ska höra hemma för att kunna ta del av nedsättningen och att nedsättningen gäller alla företag oavsett storlek, belägenhet eller bransch. En hänvisning gjordes till kommissionens meddelande KOM/2006/728 – I riktning mot en effektivare användning av skattelättnader till förmån för FoU. Kommissionens meddelande och därigenom de ramverk och ytterligare referenser gällande statligt stöd som hänvisas till vid införandet har sedermera moderniserats, bl.a. genom införandet av rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation (2014/C 198/01), införandet av kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (2016/C 262/01) samt kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2014/L 187/01).

Enligt EU-domstolens fasta praxis krävs att följande villkor är uppfyllda för att en nationell åtgärd ska anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 EUF-fördraget. För det första ska det röra sig om en

statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel. För det andra ska denna åtgärd kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje ska åtgärden ge mottagaren en selektiv fördel. För det fjärde ska åtgärden snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen (se Kommissionen mot World Duty Free Group m.fl., C 20/15 P och C 21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 53 och där angiven rättspraxis). En skattefördel som följer av en generell åtgärd och som är tillämplig utan åtskillnad på samtliga ekonomiska aktörer utgör däremot inte statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse. Eventuella villkor för att tillämpa eller erhålla ett skattestöd får dock inte leda till att det görs åtskillnad mellan företag som befinner sig i en jämförbar situation och därmed innebär en diskriminering av de företag som inte omfattas. (Kommissionen mot World Duty Free Group m.fl., punkt 56 och punkt 86).

Även med hänsyn tagen till de moderniseringar som har gjorts av det EU-rättsliga ramverket för statligt stöd och med beaktande av EU-domstolens praxis på området leder det nu aktuella förslaget inte till någon annan bedömning än den som gjordes vid införandet av nedsättningen av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med FoU. Förslaget om förstärkt nedsättning bedöms således vara förenligt med EU-rätten.

Övriga effekter

Förslaget bedöms inte ha några betydande effekter för den offentliga sektorn eller för miljön.

Förslaget till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)

2 kap.

31 § Vid beräkning av arbetsgivaravgifterna på avgiftspliktig ersättning till en person som arbetar med forskning eller utveckling ska avdrag göras med 10 procent av avgiftsunderlaget för denna person. Avdraget får inte medföra att avgifterna understiger ålderspensionsavgiften enligt 26 §. Det sammanlagda avdraget för samtliga personer som arbetar med forskning eller utveckling hos den avgiftsskyldige får inte överstiga *1,5 miljoner* kronor per kalendermånad.

Vid bedömningen av avdragsrätten enligt första stycket ska flera avgiftsskyldiga som ingår i samma koncern och som uppfyller villkoren för att få göra avdrag anses som en avgiftsskyldig. Avdraget ska i ett sådant fall i första hand göras av moderföretaget. Till den del avdraget inte kan utnyttjas av moderföretaget, får det utnyttjas av dotterföretagen i den ordning som moderföretaget bestämmer.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur avdraget från arbetsgivaravgifterna för en person som arbetar med FoU ska beräknas.

Ändringen i *första stycket* innebär att det högsta sammanlagda avdraget från arbetsgivaravgifterna för samtliga personer som arbetar med FoU hos den avgiftsskyldige höjs till 1,5 miljoner kronor per kalendermånad.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Sammanfattning av promemorian Nedsättningen av arbetsgivaravgifter för personer som arbetar med forskning eller utveckling – höjt tak för avdraget

Prop. 2022/23:79
Bilaga 1

I promemorian föreslås att nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med forskning eller utveckling förstärks. Det högsta sammanlagda avdraget från arbetsgivaravgifterna som får göras för samtliga personer som arbetar med forskning eller utveckling hos den avgiftsskyldige höjs från 600 000 kronor till 1,5 miljoner kronor per månad. Det medför att taket för nedsättningen av den allmänna löneavgiften för personer som arbetar med forskning eller utveckling höjs i motsvarande mån.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023 och tillämpas på ersättning som utges efter den 30 juni 2023.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Arbetsförmedlingen, Ekonomistyrningsverket (ESV), FAR, Företagarna, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Stockholm, Innovationsföretagen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Karolinska Institutet, Konjunkturinstitutet, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Lif – de forskande läkemedelsföretagen, Lunds universitet, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Näringslivets Regelnämnd, Näringslivets Skattedelegation, Patent och registreringsverket, Pensionsmyndigheten, Regelrådet, RISE Research Institutes of Sweden AB, Skatteverket, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco), TechSverige, Teknikföretagen, Tillväxtverket, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Verket för innovationssystem (Vinnova) och Vetenskapsrådet.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att yttra sig: Almi Företagspartner AB, Chalmers tekniska högskola, Landorganisationen i Sverige (LO) och Riksrevisionen.

Yttranden har dessutom kommit in från Almega, Akademikerförbundet SSR, Akavia och Leyton Nordic.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson

Föredragande: statsrådet Svantesson

Regeringen beslutar proposition Nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för personer som arbetar med forskning eller utveckling – höjt tak för avdraget