

Finansutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om ett tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet under skatteåren 2021—2025 och 56 c § i lagen om överlåtelseskatt

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om ett tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet under skatteåren 2021—2025 och 56 c § i lagen om överlåtelseskatt (RP 186/2021 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för betänkande.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- skatteexpert Tiia Hyysalo, finansministeriet
- chefsforskare Elias Einiö, Statens ekonomiska forskningscentral
- skatteexpert Lauri Lehmusojä, Finlands näringsliv rf
- skatteexpert Saara Hietanen, Finnwatch rf
- skatteexpert Laura Kurki, Företagarna i Finland rf
- chefsjurist Juha Koponen, Skattebetalarnas Centralförbund rf
- Head of Tax Controversy Timo Ohvo, Nokia Oyj.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- undervisnings- och kulturministeriet
- jord- och skogsbruksministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Skatteförvaltningen
- Helsingfors universitet
- Finlands Kommunförbund
- Centralhandelskammaren
- Forskning om arbete och ekonomi LABORE
- Företagarna i Finland rf.

Betänkande FiUB 27/2021 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om ett tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet under skatteåren 2021—2025 ändras så att det för godtagbara utgifter för forsknings- och utvecklingsverksamhet som uppfyller lagens definitioner från ingången av 2022 beviljas ett högre tilläggsavdrag på 150 procent i stället för det nuvarande tilläggsavdraget på 50 procent. Dessutom föreslås det att lagens giltighetstid förlängs till utgången av 2027. På grund av förlängningen av giltighetstiden föreslås det också att lagens rubrik ändras så att den motsvarar åren enligt den nya giltighetstiden.

Vidare föreslås det att det i lagen om överlåtelseskatt görs en teknisk korrigeringsåtgärd så att den möjlighet till elektronisk delgivning som avses i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ också gäller sådana beslut och handlingar som avses i lagen om överlåtelseskatt.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2022. Lagarna tillämpas första gången vid beskattningen för 2022.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med ändringar. Den ändring som utskottet föreslår är av teknisk natur. Utskottet behandlar kortfattat ändringen i slutet av sitt betänkande.

Under utfrågningen i utskottet understödde de sakkunniga i stor utsträckning propositionen, och den ansågs behövlig. Man fäste dock utskottets uppmärksamhet vid propositionens effekter, den låga gränsen för avdragets maximibelopp och lagens begränsade giltighetstid. Utskottet behandlar dessa viktiga teman nedan.

Allmänt

Propositionen kompletterar det gällande tilläggsavdraget för forsknings- och utvecklingsverksamhet skatteåren 2021—2025. Utskottet anser det vara viktigt att utveckla det nuvarande tilläggsavdraget och förlänga dess giltighetstid.

Utifrån en inkommen utredning kan man se att skatteincitamentens effekt accentueras uttryckligen hos små och medelstora företag. Stora företag bedriver forsknings- och utvecklingsverksamhet i större utsträckning än andra oberoende av skatteincitamenten. Dessutom bör det noteras att de stora företagen utnyttjar de så kallade direkta stöden i stället för skattesubventioner. Utskottet betonar att de stöd som beviljas via beskattningen och de direkta stöden kompletterar varandra och kan ha olika målgrupper, men att incitamenten alltid ska vara kostnadseffektiva och verkningfulla. Utskottet anser det vara viktigt att användningen av skatteincitament är tillräckligt långsiktig. Det skapar behövlig stabilitet bland företagen och forskningsinstituterna.

Betänkande FiUB 27/2021 rd

Arbets- och näringsministeriet utredde åren 2019—2020 tillsammans med Statistikcentralen läget när det gäller företagens samarbete med universiteten. Åren 2016—2018 var innovationssamarbetet med universiteten vanligast i stora företag som sysselsätter minst 250 personer. Nästan hälften av dem uppgav att de bedrev sådant samarbete, men i de medelstora företagen var andelen klart under en femtedel. Av de små företagen som sysselsätter 10—49 personer uppgav endast 7 procent att de bedrev innovationssamarbete med universiteten.

Utskottet anser det också viktigt att de incitament som riktas till olika företag behandlar företagen på ett enhetligt sätt. I denna bedömning beaktas också forsknings- och utvecklingsverksamheten inom jordbruket i full överensstämmelse med den övriga näringsverksamheten. Att förbättra gårdarnas lönsamhet är en av de viktigaste utmaningarna inom sektorn. Tilläggsavdraget kan vara ett betydande incitament för gårdsbruksenheter och landsbygdsföretag att satsa på långsiktig forsknings- och utvecklingsverksamhet, vilket i sin tur skapar nya metoder för att förbättra deras lönsamhet och klimathållbarheten.

Den föreslagna höjningens effekter

Trots att de sakkunniga som utskottet hörde understödde propositionen till stora delar, ansågs dess konsekvenser delvis vara otillräckliga för att öka företagets forsknings- och utvecklingsverksamhet i betydande grad. Under utfrågningen menade sakkunniga att det är av stor betydelse för Finland att man inför ett omfattande skatteincitament som också riktar sig till exempelvis företagets utgifter för forsknings- och utvecklingsverksamhet. Utskottet gjordes också uppmärksam på att tilläggsavdraget kan fungera som skattesubvention för de aktörer som i vilket fall som helst skulle ha samarbetat med de samarbetspartner som berättigar till stöd, och skattesubventionen ansågs erodera skattebasen.

Utskottet inser de utmaningar som hänför sig till att i omfattande grad öka företagets forsknings- och utvecklingsverksamhet. Utskottet påminner här om att statsrådets kansli den 18 juni 2021 tillsatte en parlamentarisk arbetsgrupp för forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet för att utreda metoder genom vilka man kan förbinda sig till en långsiktig ökning av den offentliga forsknings- och utvecklingsfinansieringen. Arbetsgruppen har också till uppgift att bedöma ett permanent skatteincitament för forsknings- och utvecklingsverksamheten som en del av en helhetslösning vars intensitet är fyra procent i förhållande till bruttonationalprodukten i fråga om privata och offentliga investeringar och finansiering i forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet. Mandattiden för arbetsgruppen löper ut vid utgången av 2021.

Utskottet anser således att propositionen kan understödjas. Utskottet föreslår inga ändringar i propositionens innehåll. Utskottet anser att det är viktigt att bedöma eventuella fortsatta åtgärder separat efter att den parlamentariska arbetsgruppen har slutfört sitt arbete.

Höjning av den övre gränsen

Under utfrågningen i utskottet föreslog sakkunniga utöver höjningen av procentsatsen för tilläggsavdraget också en höjning av avdragets maximibelopp per skatteår. Utskottet understöder den valda modellen och föreslår inga ändringar i den föreslagna övre gränsen för beloppet. Enligt tillgänglig statistik från tidigare skatteår täcker redan den övre gränsen på 500 000 euro merpar-

Betänkande FiUB 27/2021 rd

ten av de potentiella användarna också med ett tilläggsavdrag på 150 procent. En höjning av den övre gränsen skulle således ha praktisk betydelse endast för det lilla antal företag som bedriver mest forskningssamarbete. Utskottet inser att det är problematiskt att propositionen inte skapar något ytterligare incitament för företag som redan har utnyttjat tilläggsavdraget till dess maximumbelopp.

En höjning av den övre gränsen skulle i någon mån öka de uteblivna skatteintäkterna till följd av skatteincitamentet och rikta sig till en liten grupp företag. Den föreslagna höjningen av tilläggsavdraget till 150 procent betyder att de faktiska utgifterna får dras av 2,5 gånger, vilket redan nu kan anses vara ett betydande incitament. I värsta fall kunde en höjning av den övre gränsen i kombination med den betydande tilläggsavdragsrätten på 150 procent leda till en artificiell höjning av priserna på underleveranser inom forskningen. Utskottet anser därför utifrån den utredning som utskottet fått att den föreslagna övre gränsen kan understödjas.

Incitament till förlustbringande företag

Utskottet har också uppmärksammat på att det vore motiverat att komplettera stödinstrumentet med en ekonomisk ersättning i situationer där ett företag bedriver forskningssamarbete men inte går med vinst. Utskottet stöder inte en sådan skattegottgörelsemodell. I skatteincitamentet för forskningssamarbete enligt lagen om ett tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet under skatteåren 2021—2025 har förlustbringande företag beaktats så att tilläggsavdraget undantagsvis räknas in i näringsverksamhetens eller jordbrukets förlustresultat. Förlusterna till följd av tilläggsavdraget kan därför överföras till de kommande åren i enlighet med de vanliga bestämmelserna om överföring av förluster. Ett företag kan utnyttja dessa förluster under förutsättning att dess verksamhet uppvisar vinst under de följande tio åren. Utskottet anser att det räcker med denna möjlighet som ingår i skattesystemets grundstruktur och föreslår inga ändringar i stödinstrumentet.

Övriga synpunkter

Begreppet forskningssamarbete. Under utfrågningen i utskottet fäste de sakkunniga uppmärksamhet vid terminologin i lagen i fråga om forskningssamarbetet och den faktura för underentreprenad som ligger till grund för avdraget. Utskottet betonar att propositionen inte innehåller några ändringsförslag till denna del. Begreppen ska således tolkas i enlighet med den gällande lagen, så att man här till exempel med forskningssamarbete avser den allmänspråkliga termen och inte det faktiska och genuina forskningssamarbete som avses i EU:s ram för statliga stödåtgärder. Utskottet hänvisar till denna del också till sitt tidigare betänkande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet under skatteåren 2021—2025 (FvUB 24/2020 rd).

Lagens tillämpningsområde. Lagarna ska tillämpas första gången vid beskattningen för skatteåret 2022. Utskottet betonar att den förhöjda procentsatsen på 150 procent för tilläggsavdraget tillämpas endast under skatteåren 2022—2027, varvid det på de utgifter som godkänns för skatteåret 2021 tillämpas ett tilläggsavdrag på 50 procent enligt ordalydelsen i den gällande lagen. Om ett projekt har inletts 2021 och fortsätter under de följande åren, tillämpas det högre tilläggsav-

Betänkande FiUB 27/2021 rd

draget på 150 procent till den del de utgifter för projektet som berättigar till tilläggsavdrag hänförs till skatteåren 2022—2027.

Teknisk ändring. Utskottet föreslår att 1 § i lagen om ett tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet under skatteåren 2021—2025 ändras så att det också i den hänvisas till skatteåren 2021—2027 i stället för skatteåren 2021—2025. Ändringen är närmast teknisk.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 186/2021 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 186/2021 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om ett tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet under skatteåren 2021—2025

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om ett tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet under skatteåren 2021—2025 (1078/2020) lagens rubrik, 1 §, 3 § 3 mom. och 6 § 1 och 2 mom. som följer:

Lag

om ett tilläggsavdrag för forsknings- och utvecklingsverksamhet under skatteåren 2021—2027

Betänkande FiUB 27/2021 rd

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag innehåller bestämmelser om rätten för den som bedriver näringsverksamhet eller jordbruk att under skatteåren 2021–2027 från sin inkomst av näringsverksamhet eller jordbruk göra ett tilläggsavdrag som baserar sig på fakturor för underentreprenad för forsknings- och utvecklingsverksamhet.

3 §

Grund för tilläggsavdraget samt belopp

Tilläggsavdragets belopp är 150 procent av de godtagbara poster i fakturorna för underentreprenad som avses i 2 mom. Tilläggsavdragets maximibelopp under skatteåret är 500 000 euro. Tilläggsavdrag beviljas inte om det avdragbara beloppet under skatteåret är mindre än 5 000 euro. Tilläggsavdrag beviljas inte till den del som den skattskyldige har fått direkt statligt stöd eller något annat offentligt stöd för att täcka de fakturor för underentreprenad som hänför sig till projektet.

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021 och gäller till och med den 31 december 2027. Lagen tillämpas vid beskattningen för skatteåren 2021–2027.

Denna lag träder i kraft den _____ 20 ____ . Lagen tillämpas första gången vid beskattningen för 2022.

2.

Lag

om ändring av 56 c § i lagen om överlåtelseskatt

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om överlåtelseskatt (931/1996) 56 c §, sådan den lyder i lag 18/2018, som följer:

56 c § §

Tillämpning av annan lagstiftning

Om inget annat föreskrivs i denna lag, tillämpas vid överlåtelsebeskattning dessutom bestämmelserna i 5—9, 19—21, 24, 30, 31, 52 och 55 §, 56 § 1—3 och 5 mom. samt 57, 77 och 79—81 § i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ. Vad som i de bestämmelserna föreskrivs om skattskyldiga tillämpas också på dem som enligt denna lag ansvarar för skatt.

Denna lag träder i kraft den

20 .

Betänkande FiUB 27/2021 rd

Helsingfors 30.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johannes Koskinen sd
vice ordförande Arto Pirttilahti cent
medlem Tarja Filatov sd
medlem Timo Heinonen saml
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Jari Koskela saf
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Matias Marttinen saml
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Sami Savio saf
medlem Iiris Suomela gröna
medlem Pia Viitanen sd
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Sari Essayah kd
ersättare Merja Kyllönen vänst
ersättare Jani Mäkelä saf
ersättare Raimo Piirainen sd
ersättare Veronica Rehn-Kivi sv
ersättare Janne Sankelo saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ilkka Lahti.

Betänkande FiUB 27/2021 rd Reservation /saml

Reservation /saml

Motivering

Samlingspartiet har förbundet sig till åtgärder genom vilka Finlands FoUI-satsningar höjs till fyra procent i förhållande till bruttonationalprodukten före 2030. De sammanlagda årliga FoUI-satsningarna inom den offentliga och privata sektorn bör enligt målet öka med cirka 600 miljoner euro per år. Av det uppgår andelen offentliga medel till 200 miljoner. Två tredjedelar av de satsningar som behövs måste komma från den privata sektorn. Frågan om huruvida det gemensamma målet nås kommer alltså framför allt att avgöras inom den privata sektorn.

Också regeringen meddelar att den förbundet sig till fyraprocentsmålet i fråga om FoUI-satsningarna. Enligt färdplanen för hållbarhet i de offentliga finanserna är regeringens centrala mål att stabilisera ökningen av skuldkvoten uttryckligen genom att höja FoUI-intensiteten och därmed skapa en snabbare ekonomisk tillväxt. Man frågar sig varför regeringen inte har fattat tillräckliga beslut för att nå detta mål, om hela dess ekonomiska politik stöder sig på det. Mot bakgrund av målen för den ekonomiska politiken leder regeringens beslut om att minska den permanenta finansieringen av vetenskap med sammanlagt över 100 miljoner euro jämfört med 2019 års nivå i fel riktning. Tvärtemot det som lovats kommer det helt och hållet att bli upp till nästa regering att få till stånd en permanent helhetslösning i fråga om FoUI-satsningarna.

Regeringen kunde ha stärkt FoUI-finansieringen redan i budgeten för 2022 genom att prioritera utgifterna. Den enda reformen där är en procentuell ökning av företagets tidsbegränsade rätt till FoUI-tilläggsavdrag. Reformen av FoU-skatteavdraget misslyckades dock vid budgetmanglingen också enligt regeringens egen bedömning. Reformen blev ofullständig och lämpar sig endast för forskningsarbete som köps av forskningsorganisationer. Enligt propositionen uppgår effekten av förändringen i avdragsnivån på de offentliga finanserna till cirka 19 miljoner euro. Efter propositionen återstår det mycket av det behövliga tillägget på 200 miljoner euro.

Den avdragsrätt som regeringen föreskrivit gäller endast tjänster som köpts av forskningsorganisationer. Lösningen utesluter största delen av företagets FoUI-verksamhet och ger således inte önskade resultat. Lagens tillämpningsområde är beklagligt snävt. Enligt den sakkunnigrespons som utskottet fått är det sannolikt att det tilläggsavdrag som regeringen föreslår inte leder till ökade FoUI-investeringar ens i de företag som har möjlighet att utnyttja det. Det finns en risk för att den snäva avgränsningen i värsta fall till och med minskar företagets FoUI-verksamhet.

En annan central brist i propositionen är att tilläggsavdraget är tidsbegränsat. FoUI-projekten från innovation till genombrott på marknaden kan lätt ta tio år. Det tillfälliga stödet sporrar inte till långsiktiga utvecklingsprojekt. Samlingspartiet föreslår att skatteincitamentet ska vara permanent. Med tanke på investeringsbesluten är det viktigt att beskattningen är förutsägbar.

Samlingspartiet påpekar att det centrala målet med FoUI-avdraget är att få fart på FoUI-verksamheten inom den privata sektorn och att det för instrumentet inte bör ställas några andra sekundära mål som styr användningen av avdraget i alltför hög grad. Man bör använda de metoder som i första hand är tänkta att lösa dessa politikproblem inom de olika sektorerna eller för att säkerställa

Betänkande FiUB 27/2021 rd **Reservation saml**

försörjningsberedskapen. Om man sekundärt försöker lösa två problem med hjälp av flera politikåtgärder, kan effekten av åtgärderna till och med utebli helt och hållet så att man kanske inte når någotdera politikmålet.

Samlingspartiet vill genomföra ett permanent FoUI-skatteincitament, genom vilket man eftersträvar en kalkylmässig effekt på cirka 100 miljoner euro och åtgärdar de centrala bristerna i regeringens tilläggsavdrag. Att enbart stödja sig på finansiering från den offentliga sektorn räcker sannolikt inte för att höja FoUI-intensiteten tillräckligt mycket. Skatteavdraget bör i hög grad också täcka företagens egna utgifter för FoUI-verksamheten. Skatteavdragsrätten används i stor utsträckning i de viktigaste konkurrentländerna, och i forskningslitteraturen finns det belägg för att avdraget, om det används på rätt sätt, är verkningsfullt. Skatteavdraget är en central brist i vårt innovationssystem.

Samlingspartiet anser att regeringen snarast möjligt bör bereda ett permanent och omfattande skatteavdrag för FoUI-verksamheten som en del av näringsbeskattningen i Finland och förelägga riksdagen en proposition om detta.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 enligt betänkandet,

att riksdagen godkänner ett uttalande. (*Reservationens förslag till uttalande*)

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen med det snaraste lägger fram ett förslag om en omfattande och permanent FoUI-skatteavdragsrätt för företagen, där också växande och ännu förlustbringande bolag i inledningsskedet beaktas.

Helsingfors 30.11.2021

Matias Marttinen saml
Timo Heinonen saml
Sari Sarkomaa saml
Janne Sankelo saml