

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. maí 2016

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum til að styðja við fjármögnun og rekstur nýsköpunarfyrirtækja og smærri fyrirtækja í vexti (668. mál)

Með frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar til að bæta rekstrarumhverfi fyrirtækja hér á landi. Viðskiptaráð telur allar breytingarnar vera til bóta en vill þó benda á tækifæri til að efla árangur frumvarpsins enn frekar. Heilt yfir er það mat ráðsins að frumvarpið bæti umtalsvert rekstrarumhverfi íslenskra nýsköpunarfyrirtækja og styrki þau í samkeppni við erlenda keppinauta. Viðskiptaráð styður því frumvarpið en hvetur nefndina til að taka tillit til athugasemda ráðsins áður en það er afgreitt.

Athugasemdir Viðskiptaráðs varða fjóra þætti frumvarpsins

1. Hækkun á hámarki vegna endurgreiðslu rannsóknar- og þróunarkostnaðar
2. Breytt skattlagning kaupréttá og umbreytanlegra skuldabréfa
3. Skattalegur hvati fyrir erlenda sérfræðinga
4. Skattaafsláttur vegna hlutabréfakaupa

1. Hækkun á hámarki vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar

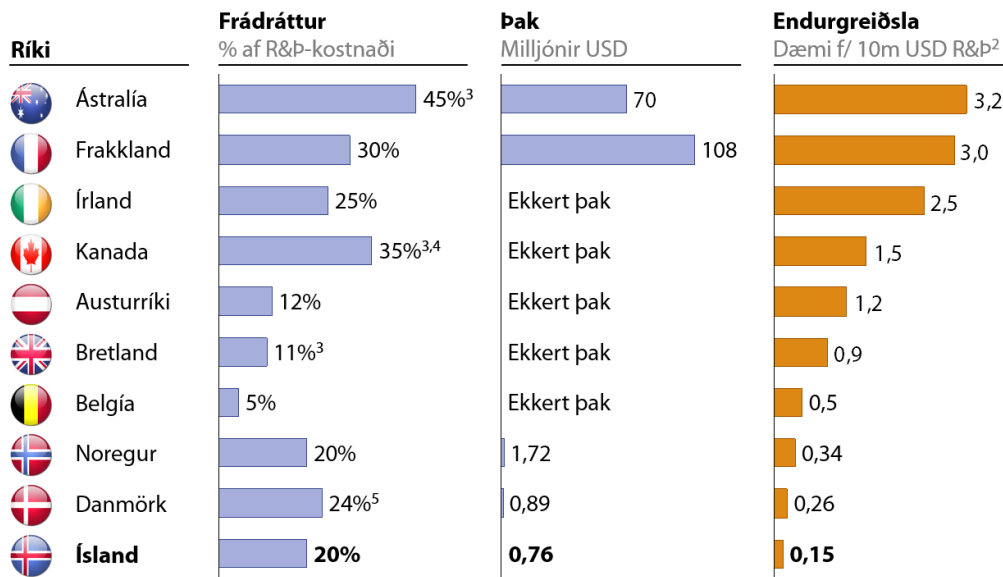
Veigamesta breytingin sem frumvarpið kveður á um er hækkun á hámarki rannsóknar- og þróunarkostnaðar til viðmiðunar við endurgreiðslu vegna nýsköpunarverkefna. Með frumvarpinu er lagt til að viðmiðunarfjárhæðin verði þrefölduð, úr 100 m.kr. í 300 m.kr. á ári. Þá hækkar hámark kostnaðar vegna aðkeyptrar rannsóknar- eða þróunarþjónustu úr 150 m.kr. í 450 m.kr.

Að mati Viðskiptaráðs er breytingin skref í rétta átt en þó telur ráðið að ganga ætti lengra og afnema hámarkið með öllu. Ísland er neðst á lista þeirra OECD þjóða sem beita endurgreiðsluaðferð til að styðja við rannsóknar- og þróunarverkefni og þreföldun hámarksins myndi duga skammt til að breyta þeirri mynd (mynd 1).

Mynd 1

Ísland er með lægstu R&Ð endurgreiðslur OECD-ríkja

R&Ð endurgreiðslur í OECD-ríkjum sem beita endurgreiðsluáðferð¹



1) Önnur OECD ríki beita flest kostnaðarmargfeldis-áðferð, en þá má gjaldfæra R&Ð-kostnað margfalt til að draga úr tekjuskattsgreiðslum. 2) Til samanburðar var R&Ð-kostnaður Össuvarar 18m USD árið 2015 og Marels 50m EUR árið 2014. 3) Greiða þarf skatt af frádrættinum. 4) Hlutfallið lækkar í 15% eftir 2,11m USD 5) Einungis R&Ð í tengslum við hallarekstur

Heimildir: OECD; Deloitte; areinina Viðskiptaráðs Íslands

Afleiðing þessarar löku samkeppnisstöðu er brottflutningur alþjóðlegra samkeppnishæfra fyrirtækja frá Íslandi (mynd 2). Í skýrslu McKinsey & Company um hagvaxtarmöguleika Íslands kom fram að alþjóðageirinn, sá hluti hagkerfisins sem samanstendur af útflutningsfyrirtækjum sem ekki treysta á náttúruauðlindir, er hlutfallslega smár á Íslandi miðað við grannríkin.¹ Þessi geiri þjónar hins vegar lykilhlutverki ef tryggja á sjálfbæran og kröftugan langtímahagvöxt á komandi árum. Það ætti því að vera ofarlega á forgangslista stjórnvalda að bæta rekstrarumhverfi þessara fyrirtækja.

Mynd 2

Bæði stór fyrirtæki og fyrirtæki á vaxtarstigi hafa flutt höfuðstöðvar sínar

Fyrirtæki sem flutt hafa höfuðstöðvar sínar frá Íslandi

Tímabil frá 2011 til 2015



Heimildir: Vefmiðlar (mbl.is, visir.is, vb.is); vefsíður viðkomandi fyrirtækja

¹ McKinsey & Company (2012): „Charting a Growth Path for Iceland“

Viðskiptaráð bendir á að í stað þess að afnema þak vegna endurgreiðslna mætti bæta nýju ákvæði við frumvarpið þess efnis að rannsóknar- og þróunarkostnaður yfir 300 m.kr. veiti rétt til frádráttar frá tekjuskatti lögaðila en ekki endurgreiðslu kostnaðar. Með þeim hætti er stuðlað að því að stærri fyrirtæki í alþjóðageiranum sjái sér ekki einungis hag í að stunda rannsóknir og þróun á Íslandi heldur verður einnig hagkvæmt fyrir þau að halda höfuðstöðvum sínum hérlandis. Ríki heimsins keppast um að draga þessi fyrirtæki til sín, einkum rannsóknar- og þróunarstarfsemi og höfuðstöðvar slíkra fyrirtækja. Útfærsla af þessu tagi væri til þess fallin að auka samkeppnishæfni Íslands hvað bæði atriðin varðar.

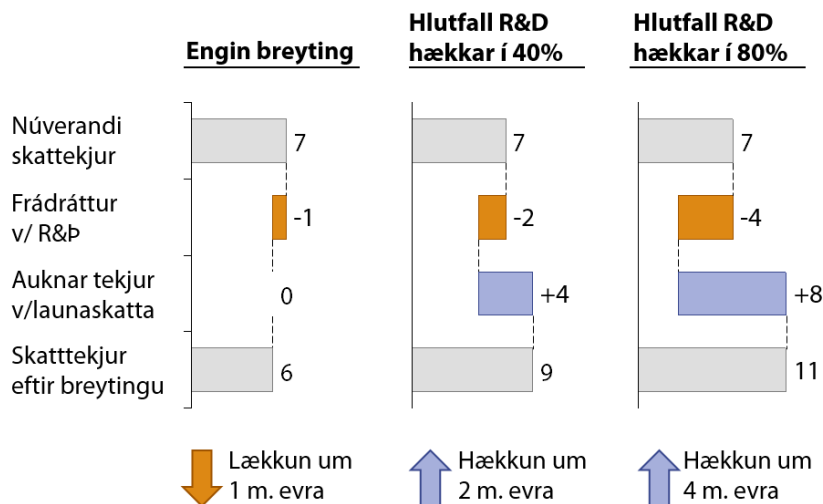
Ofangreint fyrirkomulag myndi í fyrstu leiða til þess að fyrirtæki sem fara yfir viðmiðunarmörkin í dag greiði lægri fyrirtækjaskatt. Á móti koma hins vegar auknar skatttekjur vegna fleiri hálaunastarfa sem flytjast til landsins til að sinna rannsóknum og þróun. Á sama tíma er dregið úr líkum þess að alþjóðleg fyrirtæki færi höfuðstöðvar sínar til annarra landa og hætti að greiða fyrirtækjaskatt hérlandis. Jafnframt eru ný fyrirtæki líklegri til að flytjast til landsins og þau vaxtarfyrirtæki sem hér starfa standa betur þegar kemur að framtíðarvexti. Að mati Viðskiptaráðs væru áhrif nýs ákvæðis á fjárhag ríkissjóðs jákvæð þegar öll þessi áhrif eru meðtalin (mynd 3).²

Mynd 3

Afnám þaks á R&Ð endurgreiðslur getur haft jákvæð áhrif á fjárhag ríkissjóðs

Sýnidæmi um áhrif afnáms þaks

Milljónir evra¹



¹ Gert er ráð fyrir 32% virkum launaskatti, 8% tryggingagjaldi og að 50% R&Ð kostnaðar uppfylli skilyrði endurgreiðslu

Heimild: áætlun Viðskiptaráðs Íslands

2. Breytt skattlagning kauprétta og umbreytanlegra skuldabréfa

Með frumvarpinu er lögð til sú breyting á skattalegri meðferð tekna vegna kaupa einstaklings á hlutabréfum samkvæmt kauprétti sem hann hefur öðlast vegna starfa fyrir annan aðila, skv. 9. gr. tekjuskattslaga, að þær verði skattlagðar við sölu bréfanna í stað afhendingardags eða innlausnar eins og nú er.

² Forsendur myndar 3 miða við rekstrartölur stærri fyrirtækja í alþjóðlegri starfsemi hér á landi á borð við Össur og Marel.

Að mati Viðskiptaráðs er þessi breyting mjög til bóta. Samkvæmt núgildandi lögum er mismunur markaðsverðs og kaupréttarverðs skattlagður við nýtingu kaupréttar, þó viðkomandi hafi ekki innleyst hagnað sinn. Í mörgum tilfellum þegar samið um greiðslur í formi kaupréttar eru einstaklingar því knúin til að taka lán til að greiða skatt af réttindunum. Sú staða kann hins vegar að koma upp að hlutabréfaverð lækki hratt eða ekki sé markaður fyrir viðkomandi bréf þannig að það skapi vandræði fyrir viðkomandi lántaka. Fyrirkomulagið leiðir því til þess að notkun kaupréttar er óhagkvæm og óhóflega áhættusöm.

Breyting sú sem frumvarpið kveður á um væri til þess fallin að auka notkun kaupréttar. Hún kemur sér sérstaklega vel fyrir sprota- og nýsköpunarfyrirtæki sem hafa í mörgum tilfellum takmarkað aðgengi að fjármagni og nýta því lausnir á borð við kauprétti í meira mæli.

Með frumvarpinu er einnig lagt til að hagnaður eiganda breytanlegra skuldabréfa, sem breytt er í hlutabréf á lægra verði en gildir almennt á markaði, verði skattlagður við sölu bréfanna í stað nýtingar breytiréttarins. Að miklu leyti eiga sömu sjónarmið við um þessa breytingu og breytingu á skattlagningu kaupréttar.

3. Skattalegur hvati fyrir erlenda sérfræðinga

Í öðru lagi er lögð til frádráttarheimild fyrir erlenda sérfræðinga sem ráðnir eru til starfa hér á landi. Þannig yrðu einungis 75% tekna þeirra skattskyldar fyrstu þrjú árin í starfi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Viðskiptaráð telur þessa breytingu vera til bóta en ráðið hefur ítrekað beitt sér fyrir skattalegum ívilnunum til handa erlendum sérfræðingum. Samkeppni um erlenda sérfræðinga takmarkast ekki við landamæri og því keppast ríki heims um að bæta starfsskilyrði þeirra. Á öðrum Norðurlöndum njóta erlendir sérfræðingar til að mynda hagstæðari skattakjara en innlendir aðilar. Mörgum kann við fyrstu sýn að finnast óeðlilegt að slíkt sé raunin en fyrir því eru þó nokkrar röksemdir:

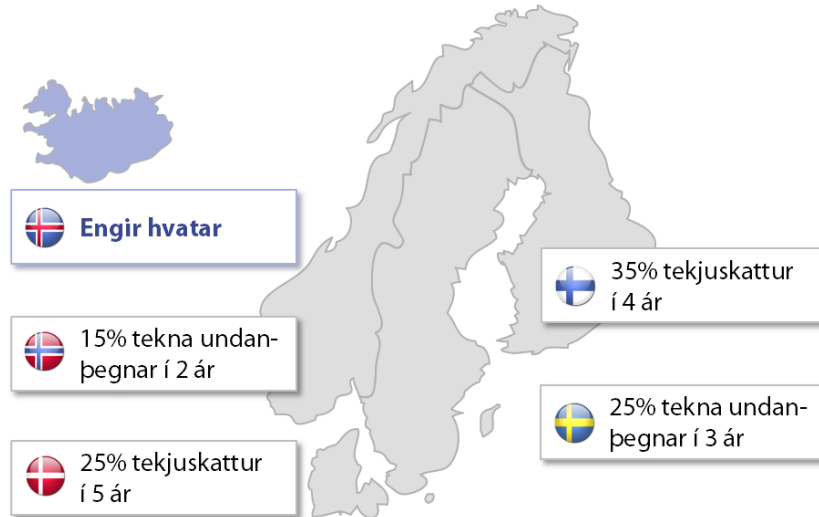
- **Aukin samkeppnishæfni.** Þar sem hugvitsdrifin alþjóðafyrirtæki eiga auðvelt með að færa starfsemi sína hafa mörg ríki gripið til skattalegra hvata fyrir erlenda sérfræðinga til þess að viðhalda sem mestri starfsemi þeirra í sínu umdæmi. Þá gegna erlendir sérfræðingar oft mikilvægu hlutverki við tímabundna uppbyggingu erlendra fjárfestingaverkefna og geta þannig liðkað fyrir erlendri fjárfestingu.
- **Lægri kostnaður hins opinbera.** Erlendir sérfræðingar sem flytjast til landsins vegna tímabundinna verkefna nýta ekki opinbera þjónustu til jafns við innlenda aðila. Erlendur aðili (utan EES) sem sækir um atvinnu- og dvalarleyfi á Íslandi þarf til að mynda að verða sér úti um eigin sjúkratryggingu. Auk þess nýta þessir aðilar ekki opinberar atvinnuleysis- eða örorkutryggingar þar sem dvalarleyfin eru veitt á grundvelli atvinnu. Loks hafa erlendir sérfræðingar sótt sér menntun í skólum erlendis, svo hið opinbera hefur ekki borið kostnað vegna menntunar þeirra.
- **Þekkingaruppbygging.** Rannsóknir hafa sýnt að innstreymi sérfræðinga hefur jákvæð áhrif á uppbyggingu þekkingar, sér í lagi svokallaða dulda þekkingu (e. tacit knowledge).³ Auk þeirrar þekkingar sem erlendu aðilarnir koma með til hagsbóta fyrir innlend fyrirtæki færast þekkingin til innlendra starfsmanna og eykur framleiðni viðkomandi fyrirtækis. Þessi þekkingarmiðlun getur stutt við nýsköpun og hagvöxt.

³ OECD (2008): „*The global competition for talent: Mobility of the highly skilled*“

Fjölmörg ríki veita erlendum sérfræðingum tímabundið skattahagræði til að auðvelda fyrirtækjum að laða til sín þann mannauð sem nauðsynlegur er starfsemi þeirra. Ísland sker sig úr þar sem það er eitt Norðurlandanna sem ekki býður upp á slíka skattalega hvata (mynd 4).

Mynd 4

Engir skattalegir hvatar eru til staðar fyrir erlenda sérfræðinga hérlendis ólíkt því sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum



Heimild: Tillögur verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld á Íslandi

Í frumvarpinu kemur fram að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð þar sem meðal annars skuli kveðið á um þær kröfur sem erlendir sérfræðingar þurfa að uppfylla til að njóta skattaívilnana. Gæta þarf að því að það séu einungis hlutlægir mælikvarðar sem stjórna því hverjir teljast sérfræðingar í skilningi ákvæðisins. Í lögum um atvinnuréttindi útlendinga er fjallað um skilyrði fyrir veitingu atvinnuleysis vegna starfs sem krefst sérfræðilekkingar.⁴ Af frumvarpinu verður ráðið að fara skuli fram sérstakt mat á því hverjir teljist sérfræðingar við veitingu skattalegra ívilnana og þá eigi hugsanlega ekki sömu sjónarmið við og kveðið er á um í lögum um atvinnuréttindi útlendinga. Að mati Viðskiptaráðs ætti þetta kerfi að vera eins einfalt og hægt er. Að mati ráðsins ætti fyrirkomulagið að vera með þeim hætti að tvíþætt skilyrði séu fyrir afslættinum. Þannig þyrfti annað hvort að vera uppfyllt:

- Mánaðartekjur yfir 1 milljón kr. á mánuði
- Staðfesting stjórnvalda á að um erlendan sérfræðing sé að ræða eftir hlutlægum mælikvarða

Með því að miða við ákveðnar lágmarkstekjur væri dregið úr umsýslukostnaði bæði fyrirtækja og stjórnvalda þegar sótt er um skattaafslátt fyrir erlenda sérfræðinga. Þeir erlendu sérfræðingar sem koma hingað til lands eru verðmætir starfskraftar fyrir sín fyrirtæki og eru því gjarnan með há laun. Til vara væri vottunarferli stjórnvalda áfram til staðar fyrir þá sem ekki uppfylla skilyrðin um ákveðnar lágmarkstekjur.

Í þessari útfærslu felst jafnframt markaðslausn. Þeir erlendu aðilar sem fyrirtækin telja skapa mikil verðmæti fyrir starfsemi sína fá sjálfkrafa afsláttinn án þess að koma þurfi til mats stjórnvalda á hlutverki þeirra. Þannig næðu skilyrðin einnig yfir þá einstaklinga sem innlend fyrirtæki telja vera lykilstarfsmenn án þess að þeir uppfylli formkröfur stjórnvalda til að teljast erlendir sérfræðingar.

⁴ Ákvæðið á við um erlenda sérfræðinga sem standa utan EES.

Þessi útfærsla hefur til að mynda verið farin í Danmörku, en þar er annars vegar miðað við ákveðnar lágmarkstekjur á mánuði, en hins vegar að stjórnvöld votti viðkomandi einstakling sem sérfræðing. Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld hérlendis til að fara sömu leið.⁵ Þannig yrði að fella brott það skilyrði sem tiltekið er í frumvarpinu um að sérfræðingurinn þurfi að búa yfir þekkingu sem ekki sé fyrir hendi nema í litlum mæli hér á landi. Slík skilyrði verða auk þess alltaf háð mati og erfitt fyrir opinbera aðila að meta það hvort fyrirtæki þurfi raunverulega á tilteknum starfsmanni að halda.

Hvað varðar þau tilvik þar sem stjórnvöld þurfa að meta það hvort um erlendan sérfræðing sé að ræða þá kveður frumvarpið á um að sérstök nefnd, skipuð af innanríkisráðherra, fari með það vald. Verði slík nefnd sett á fót telur Viðskiptaráð brýnt að valdsvið hennar verði skýrt afmarkað og að takmörk verði sett á afgreiðslutíma mála í lögum. Þannig má stuðla að því að hið nýja kerfi virki með skilvirkum hætti.

4. Skattaafsláttur vegna hlutabréfakaupa

Í frumvarpinu er lagður til skattaafsláttur vegna hlutabréfakaupa einstaklinga að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Nái breytingin fram að ganga munu þeir sem uppfylla skilyrði ákvæðisins geta dregið frá tekjuskattstofni sínum að viðbættum fjármagnstekjum 30% af fjárfestingunni á ári hverju. Viðskiptaráð hefur bent á mikilvægi þess að auka aðgengi nýsköpunarfyrirtækja að fjármagni og fagnar þessari breytingu.⁶ Ráðið telur hins vegar að ganga hefði mátt lengra og gerir athugasemdir við útfærslu þessara hvata í frumvarpinu.

Viðskiptaráð hefur hvatt stjórnvöld til þess að innleiða hvatakerfi líkt og það sem frumvarpið kveður á um, þó með þeim hætti að einstaklingum verði gert kleift að takmarka áhættu sína við hlutabréfakaupin. Í þessu samhengi hefur ráðið bent á mikilvægi þess að einstaklingum verði heimilt að njóta skattalegra ívilnana þegar þeir fjárfesta í ákveðnum tegundum fyrirtækja í gegnum verðbréfasjóði. Fjárfesting í nýsköpunarfyrirtækjum er áhættusöm og líkur eru á því að fjárfesting í einstökum fyrirtækjum geti jafnvel orðið að engu eins og mýmörg dæmi eru um, jafnt hérlendis sem erlendis. Með því að leyfa einstaklingum að dreifa áhættu sinni í gegnum sjóði mætti draga úr hættu á því að einstaklingar verði fyrir verulegu fjárhagslegu tjóni vegna slíkra fjárfestinga (mynd 5). Leggur Viðskiptaráð því til að efnahags- og viðskiptanefnd beiti sér fyrir því að skattaívilnanir sem kveðið er á um í 4. gr. frumvarpsins verði útvíkkaðar þannig að þær ná einnig til fjárfestinga verðbréfasjóða.

⁵ Nánari umfjöllun Viðskiptaráðs um skattalega hvata fyrir erlenda sérfræðinga má nálgast í skoðun ráðsins (frá ágúst 2014): „*Snúum vörn í sókn: Umhverfi erlendra sérfræðinga á Íslandi*“. Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skidanir/2014-08/>

⁶ Sjá umsögn Viðskiptaráðs frá 13. október 2014 um þingsályktunartillögu um aðgerðir til að efla lítil og meðalstór fyrirtæki í tækni- og hugverkaiðnaði: <http://vi.is/malefnastarf/umsagnir/efling-litilla-og-medalstorra-fyrirtaekja/>

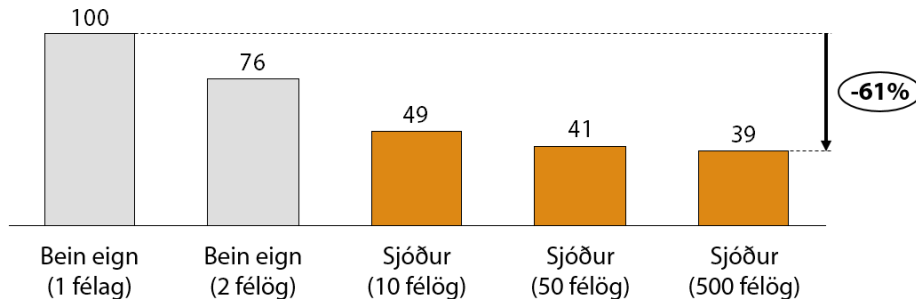
Mynd 5

Áhætta einstaklinga af fjárfestingu í nýsköpunarfyrirtækjum lækkar um allt að 60% með fjárfestingu í sjóðum í stað kaupa í einstökum félögum

Áhætta af hlutabréfaeign

Sveiflur í ávöxtun, vísitala (meðaltal staðalfrávíks ársávöxtunar)

Bein eign
Hlutabréfasjóðir



Heimildir: Elton og Gruber (1977); Viðskiptaráð Íslands

Þá gerir Viðskiptaráð athugasemd við það að í greinargerð með frumvarpinu komi fram að fjárfestingar í félögum sem skráð eru á markaðstorg fjármálagerninga uppfylli ekki skilyrði ákvæðisins. Þetta er ekki í samræmi við ákvæði reglugerðar ESB nr. 651/2014, sem ætlunin er að innleiða með ákvæðinu. Í 21. gr. reglugerðarinnar kemur meðal annars fram að „eligible undertakings“ geti verið „unlisted SMEs“. Í skilgreiningarhluta reglugerðarinnar kemur eftirfarandi fram um „unlisted SME“

„unlisted SME“ means an SME which is not listed on the official list of a stock exchange, except for alternative trading platforms.”

Í reglugerðinni er því gert ráð fyrir því að fjárfestingar sem uppfylla skilyrði ákvæðisins geti verið skráð á „alternative trading platform“ þó svo að þau megi ekki vera skráð á hlutabréfamarkað. Í reglugerðinni kemur enn fremur fram að markaðstorg fjármálagerninga, þar sem meiri hluti fyrirtækja teljast lítil eða meðalstór teljist „alternative trading platform“. Leggur Viðskiptaráð því til að texta greinargerðarinnar verði breytt með þeim hætti að skýrt sé að félög sem skráð eru á markaðstorg fjármálagerninga á borð við First North uppfylli skilyrði ákvæðisins.

Viðskiptaráð gerir einnig athugasemd við það að ívilnun samkvæmt ákvæðinu sé takmörkuð við félög sem eru með færri en 25 starfsmenn. Í reglugerðinni sem reglurnar byggja á eru lítil fyrirtæki hins vegar skilgreind sem fyrirtæki með færri en 50 starfsmenn. Að mati Viðskiptaráðs ætti að innleiða reglugerðina með sama hætti og gengur og gerist annars staðar.

Framleiðni smærri fyrirtækja er lægri en stærri fyrirtækja (mynd 6). Af þeim sökum eru skattalegir hvatar til handa smærri fyrirtækjum umfram þau stærri til þess fallnir að draga úr framleiðni. Breytir engu þar um það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu um að 97,4% íslenskra félaga hafi færri en 25 starfsmenn. Markmiðið ætti þess í stað að vera að fjölga þeim fyrirtækjum sem hafa fleiri en 25 starfsmenn.⁷ Því ætti hámark á starfsmannafjölda að vera eins hátt og reglugerðin leyfir.

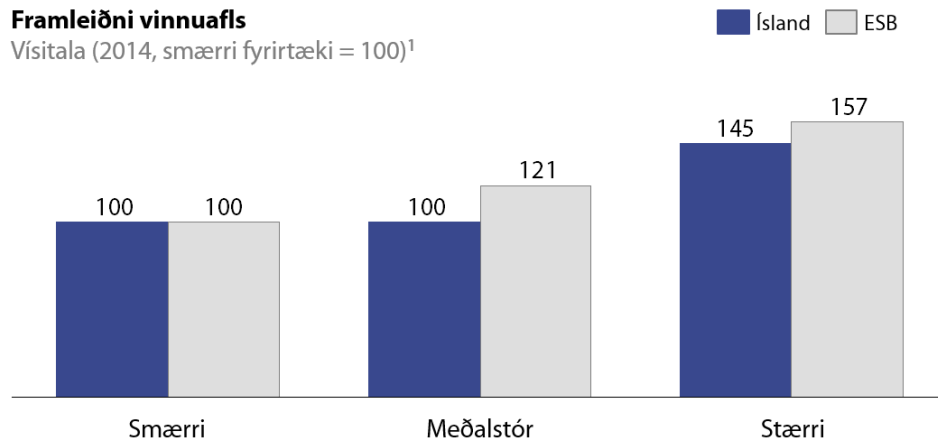
⁷ Sjá umfjöllun Viðskiptaráðs um rekstrarumhverfi smærri fyrirtækja (maí 2016): „Gerum meira úr minna: umbætur í rekstrarumhverfi minni fyrirtækja.“ Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/gerum-meira-ur-minna/>

Mynd 6

Framleiðni fyrirtækja eykst með vaxandi stærð þeirra – en áhrifin eru sterkari í Evrópu en á Íslandi

Framleiðni vinnuafls

Vísitala (2014, smærri fyrirtæki = 100)¹



¹ Framleiðni vinnuafls er hér skilgreind sem vinnsluvirði á þáttaverði á hvern starfsmann. Stærðarskilgreiningar eru eftirfarandi: smærri fyrirtæki: 0-9 starfsmenn; miðlungsstór fyrirtæki: 10-49 starfsmenn; stærri fyrirtæki: 50 starfsmenn eða fleiri

Heimildir: Hagstofa Íslands; Eurostat; Viðskiptaráð Íslands

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái fram að ganga að teknu tilliti til ofangreindra athugasemda.

Virðingarfyllt,

Frosti Ólafsson,
framkvæmdastjóri