

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um tekjuskatt og lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki
(skattfrádráttur vegna hlutabréfakaupa, skattfrádráttur nýsköpunarfyrirtækja).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „og 2019“ og „og 2018“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: 2019, 2020, 2021 og 2022; og: 2018, 2019, 2020 og 2021.
- b. Orðin „og þremur árum eftir“ í 6. tölul. 2. mgr. falla brott.
- c. Orðin „eða starfsmaður“ í 1. másl. b-liðar 6. tölul. 2. mgr. falla brott.
- d. Orðin „og árlega eftir það“ í 1. másl. 12. tölul. 3. mgr. falla brott.
- e. 2. másl. 5. mgr. fellur brott.

II. KAFLI

Breyting á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009, með síðari breytingum.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 10. gr. laganna:

- a. Í stað „300.000.000 kr.“ í 2. másl. kemur: 600.000.000 kr.
- b. Í stað „450.000.000 kr.“ í 3. másl. kemur: 900.000.000 kr.

3. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2019 og koma til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda 2020 vegna fjárfestinga á árinu 2019.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í því eru lagðar til breytingar sem snúa annars vegar að skattfrádrætti vegna hlutabréfakaupa og hins vegar að skattfrádrætti vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar nýsköpunarfyrirtækja.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni breytinga sem varða skattfrádrátt vegna hlutabréfakaupa er fyrst og fremst að framlengja úrræðið um þrjú ár þar sem í núgildandi lögum er einungis gert ráð fyrir því að einstaklingar geti nýtt sér skattafslátt vegna hlutabréfakaupa í formi frádráttar frá tekjuskattsstofni

vegna fjárfestinga á árunum 2016, 2017 og 2018. Tilfni breytinganna er einnig að fækka og einfalda skilyrði sem bæði einstaklingar og félög þurfa að uppfylla þegar einstaklingar hyggjast nýta sér frádráttinn og stuðla að því að skilyrðin hvetji þá til að nýta sér hann. Þá er tilgangur breytinga sem varða skattfrádrátt vegna nýsköpunarfyrirtækja að hækka hámark viðmiðunarfjárhæða skattfrádráttar vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar styrkhæfra fyrirtækja.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Skattfrádráttur vegna hlutabréfakaupa.

Lagðar eru til breytingar á 1. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, með því að framlengja gildistíma úrræðisins um þrjú ár en að óbreyttu geta einstaklingar einungis nýtt sér frádráttinn vegna fjárfestinga á árinu 2018 og síðasta ívilnunin yrði því veitt við álagningu opinberra gjalda á árinu 2019. Framlenging á þessari skattívilnun, sem hefur verið í gildi frá miðju ári 2016, er í samræmi við stefnu stjórnvalda um að auka aðgengi að fjármagni fyrir bæði nýsköpunarfyrirtæki og smærri fyrirtæki í vexti. Skattívilnunin er talin geta skipt sköpum fyrir slík fyrirtæki og því rétt að framlengja hana um þrjú ár til viðbótar.

Þá eru lagðar til breytingar sem miða að því að einfalda fyrirkomulag þessarar ívilunar. Þannig þurfa einstaklingur og félag sem hann hyggst fjárfesta í með hlutafjárkaupum ekki lengur að uppfylla skilyrði frádráttar sem varða annars vegar tengsl einstaklingsins við félagið og hins vegar félagið sjálft og starfsemi þess, eftir að hlutafjárukning félagsins hefur átt sér stað. Það að einstaklingur og viðkomandi félag þurfi samkvæmt núgildandi lögum að halda áfram að uppfylla skilyrðin í tiltekinn tíma eftir hlutafjárukningu félagsins er talið draga úr hvata einstaklinga til að nýta sér frádráttinn og kannski meginástæða þess hversu fáir hafa nýtt sér hann hingað til.

Þá er jafnframt fyrirhugað að fækka skilyrðum laganna sem lúta að einstaklingi sem hyggst nýta sér frádráttinn með því að fella brott skilyrðið um að hann megi ekki vera starfsmaður félags sem hann hyggst fjárfesta í við hlutafjárukningu þess. Tillaga þessi ætti að hafa í för með sér jákvæð áhrif á kaup starfsmanna á hlutafé í því fyrirtæki sem þeir starfa hjá og um leið hvetja til betri frammistöðu og aukinnar framleiðni hjá viðkomandi fyrirtæki. Þessi breyting einfaldar einnig framkvæmd og eftirlit skattýfirvalda með kerfinu.

3.2. Hækkun viðmiðunarfjárhæða skattfrádráttar vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar nýsköpunarfyrirtækja.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að hækkaðar verði núgildandi viðmiðunarfjárhæðir skattfrádráttar vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar nýsköpunarfyrirtækja sem er að finna í lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009, í samræmi við áherslur stjórnvalda varðandi þennan málaflokk. Annars vegar felur tillagan í sér að hámark á rannsóknar- og þróunarkostnaði til almennrar viðmiðunar á frádrætti hækki úr 300 millj. kr. í 600 millj. kr., ef viðkomandi fyrirtæki er eigandi að rannsóknar- eða þróunarverkefnum. Hins vegar er lagt til að hámark á rannsóknar- og þróunarkostnaði til viðmiðunar á frádrætti hækki úr 450 millj. kr. í 900 millj. kr. þegar rannsóknar- og þróunarvinna er keypt af ótengdu fyrirtæki, háskóla eða stofnun.

Sem fyrr segir er stefna stjórnvalda að auka verulega stuðning við rannsóknir og tækniþróun nýsköpunarfyrirtækja á Íslandi. Hækkun viðmiðunarfjárhæða er nauðsynlegt skref í átt að því markmiði. Núgildandi kerfi skattívilnana hefur stuðlað að arðbærum rannsóknum og þróun fyrirtækja á undanförunum árum og því þykir edlilegt að bæta við þann stuðning sem þegar er fyrir hendi með tvöföldun núgildandi hámarks eins og áður var komið fram. Verði

frumvarpið óbreytt að lögum verður hámarkið t.d. 25% hærra en í Noregi sem er með svipað kerfi og Ísland.

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið setur því skorður hvernig hinu opinbera er heimilt að styrkja atvinnurekstur. Hvers kyns ríkisaðstoð sem hefur áhrif á viðskipti samningsaðila er óheimil nema á annan veg sé mælt í samningnum. Undanþágur frá meginreglunni eru meðal annars útfærðar í hópundanþágureglugerðum frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn. Ef aðstoð fellur undir skilyrði sem gefin eru í hópundanþágureglugerðunum er ekki um að ræða ríkisaðstoð sem ber að tilkynna til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út reglugerð, nr. 651/2014, um almenna hópundanþágu frá tilkynningarskyldu (e. General Block Exemption Regulation, GBER) og hefur hún verið tekin upp í EES-samninginn, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 152/2014.

Væri fjárhæðarþak viðmiðunarfjárhæða skattfrádráttar vegna rannsóknar- og þróunar-kostnaðar nýsköpunarfyrirtækja afnumið hefði það í för með sér að skattviltunin félli ekki lengur undir hópundanþágureglugerðina. Af því leiddi að tilkynna þyrfti ESA, eftirlitsstofnun EFTA, um skattviltun til hvers og eins fyrirtækis áður en hún kæmi til framkvæmda. Íviltun mætti síðan ekki veita fyrr en að gefnu samþykki ESA en tekið gæti allt að 6-8 mánuði að fá viðbrögð stofnunarinnar. Af þessum sökum þykir ekki tækt að afnema fjárhæðarþakið.

Á árunum 2010–2015 voru viðmiðunarfjárhæðir skattfrádráttarins 100 millj. kr. hjá hverju fyrirtæki en ef um aðkeypta rannsóknar- eða þróunarvinnu var að ræða var hámark styrkhæfs kostnaðar 150 millj. kr. Viðmiðunarfjárhæðirnar voru hækkaðar 2016 í annars vegar 300 millj. kr. og hins vegar 450 millj. kr. og giltu þær fjárhæðir fyrir árin 2016 og 2017.

Í meðfylgjandi töflu má sjá hversu mörg nýsköpunarfyrirtæki hafa fengið stuðning á hverju ári frá gildistöku laganna og hversu háar fjárhæðir samkvæmt álagningargögnum frá embætti ríkisskattstjóra. Þegar þessar tölur eru skoðaðar þarf að hafa í huga að þær kunna að breytast, bæði upp og niður, við skatteftirlit, kærur og endurákvæðanir skattyfirvalda. Sem dæmi hlutu 144 fyrirtæki stuðning sem nam 2,9 milljörðum kr. á þessu ári vegna rekstrarársins 2016. Þar af nam bein lækkun tekjuskatts rúmlega 600 m.kr. og nam aukning þessa þáttar 42,5% milli ára. Árið 2015 töldu 39 fyrirtæki fram það mikinn kostnað að stuðningurinn takmarkaðist við leyfilegt hámark. Við þreföldun fjárhæða árið 2016 fækkaði þessum fyrirtækjum og á árinu 2017 báru einungis 11 fyrirtæki svo mikinn kostnað að takmarka þurfti stuðninginn. Á grundvelli upplýsinga um rekstrarárið 2017 og könnunar á áformum nokkurra nýsköpunarfyrirtækja sem þegar hafa sótt um hjá Rannís vegna yfirstandandi árs er þess að vænta að umræddur stuðningur muni aukast milli ára og er nú talið að hann verði 3,3 ma.kr. á árinu 2019 vegna rekstrar á árinu 2018.

Rekstrarár	Fjöldi fyrirtækja	Frádráttur vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar (m.kr.)	Þar af endurgreiðsla (m.kr.)	Þar af skuldajöfnun, upp í álagðan tekjuskatt (m.kr.)	Fjöldi fyrirtækja, stuðningur takmarkast við hámark
2010	61	635	572	63	9
2011	87	926	854	71	17
2012	101	1.085	937	148	22
2013	117	1.244	1.083	162	24
2014	117	1.285	1.109	176	28
2015	126	1.575	1.314	261	39
2016	143	2.797	2.359	438	10
2017	144	2.939	2.315	624	11

Heimild: Ríkisskattstjóri.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar. Þess var gætt við samningu frumvarpsins að efni þess og framsetning samrýmdust ákvæðum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

5. Samráð.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við ríkisskattstjóra og Rannsóknamiðstöð Íslands. Áform um gerð lagafrumvarpsins voru lögð fram á fundi ráðuneytisstjóra allra ráðuneyta, sbr. 1. mgr. 1. gr. samþykktar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar. Ekki vannst hins vegar tími til að leggja frumvarpið fram í samráðsgátt stjórnvalda.

6. Mat á áhrifum.

Í frumvarpinu er lagt til að breytingarnar taki gildi í ársbyrjun 2019 og komi til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda á árinu 2020. Ljóst er að verði þær óbreyttar að lögum munu áhrif þeirra á afkomu ríkissjóð verða neikvæð til skemmri tíma litið. Rýmri reglur um skattfrádrátt vegna hlutabréfakaupa eru taldar kosta ríkissjóð um 40–50 m.kr. árið 2020 vegna tekna ársins 2019, lauslega áætlað. Skammtímaáhrif af tvöföldun viðmiðunarfjárhæða skattfrádráttar vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar nýsköpunarfyrirtækja verða ef að líkum lætur mun meiri ef marka má fyrri reynslu. Sé miðað við þá forsendu að aukningin verði 20% frá áætlun ársins 2019 yrði stuðningur kerfisins í formi endurgreiðslu eða lækkunar á tekjuskatti allt að 4 ma.kr. Rétt er að taka fram að ofangreindur stuðningur er bókfærður sem útgjöld hjá ríkissjóði. Til lengri tíma litið ættu heildaráhrifin af þeim stuðningsaðgerðum sem hér hefur verið lýst að verða jákvæð enda tilgangur breytinganna að stuðla að fjölgun starfa, auknum kaupmætti, fjölbreyttara atvinnulífi og aukinni hagsæld almennt til allrar framtíðar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið er lagt til að gildistími úrræðisins verði framlengdur um þrjú ár þannig að hann taki til fjárfestinga til ársins 2021. Yrði úrræðinu síðast beitt, að öllu óbreyttu, við álagningu opinberra gjalda á árinu 2022.

Í b-, d- og e-lið er lagt til að einstaklingur sem hyggst nýta sér frádrátt skv. 1. mgr. 1. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og/eða félagið sem hann hyggst fjárfesta í vegna hlutafjárukningar þurfi ekki lengur að uppfylla þau skilyrði frádráttarins sem varða annars vegar tengsl einstaklingsins við félagið, sbr. 6. tölul. 2. mgr. 1. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laganna, og hins vegar þau skilyrði sem varða félagið sjálft og starfsemi þess, sbr. 3.–4. mgr. 1. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laganna, eftir að hlutafjárukning félagsins hefur átt sér stað. Einstaklingurinn mun þar með ekki þurfa að standa frammi fyrir þeirri áhættu að frádrátturinn verði bakfærður ef hann og/eða félagið uppfyllir ekki lengur þessi skilyrði frádráttarins vegna síðari atvika. Breytingarnar eru taldar heppilegar þar sem að óbreyttu dregur ákvæðið almennt úr hvata einstaklingsins til að nýta sér frádráttinn. Jafnframt er talið óeðlilegt að ríkisskattstjóri staðfesti félag, sbr. 12. tölul. 3. mgr. 1. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laganna, þegar fyrirsjáanlegt er að það mun ekki uppfylla skilyrði frádráttarins í náninni framtíð.

Í c-lið er lagt til að fellt verði brott það skilyrði að einstaklingur sem hyggst fjárfesta í félagi vegna hlutafjárukningar þess og nýta sér frádrátt skv. 1. mgr. 1. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, megi ekki vera starfsmaður félagsins. Það að starfsmenn félagsins geti ekki nýtt sér frádráttinn er talið útiloka stóran hluta þess hóps sem almennt er hvað líklegastur til að taka þátt í hlutafjárukningu félags á uppbyggingartíma þess.

Um 2. gr.

Lögð er til breyting á 1. mgr. 10. gr. laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki sem lýtur að hækkunum á skattfrádrætti til nýsköpunarfyrirtækja. Þannig er lagt til að hámark kostnaðar til útreiknings á frádrætti hækki úr 300 millj. kr. í 600 millj. kr. Þá er hámark kostnaðar vegna aðkeyptrar rannsóknar- eða þróunarþjónustu hækkað úr 450 millj. kr. í 900 millj. kr.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.