



Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Lindargata
101 Reykjavík
Sent í Samráðsgátt

Reykjavík, 23. september 2022

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins um áform um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (kaupréttir, mútubrot o.fl.), mál nr. 167/2022

I. Inngangur

Samtök iðnaðarins (*hér eftir „SI“ eða „samtökin“*) hafa tekið til umsagnar áform um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld þar sem meðal annars er gert ráð fyrir því að tímabundin hækkun skattahvata vegna rannsókn- og þróunar (R&D) verði fest varanlega í lög og skattaleg meðferð kaupréttá í nýsköpunarfyrirtækjum verði endurskoðuð. Samtökin fagna eindregið þessum áformum en þau eru til þess fallin að bæta samkeppnishæfni hugverkaiðnaðar hér á landi sem hefur nú þegar aukið fjölbreytni í útflutningstekjum þjóðarþúsins og skapað verðmæt störf.

Hugverkaiðnaður hefur fest sig í sessi sem fjórða stoð útflutnings til viðbótar við orkusækinn iðnað, sjávarútveg og ferðaþjónustu. Á árinu 2021 námu útflutningstekjur hugverkaiðnaðar ríflega 192 milljörðum króna og hafa þær vaxið um 91% frá árinu 2013 eða um 91 milljarð króna. Fyrirtæki í hugverkaiðnaði eiga það sameiginlegt að fjárfesta í rannsóknum og þróun sem er uppspretta verðmætasköpunar í greininni. Tækifærum í hugverkaiðnaði eru fá takmörk sett, hvort sem litið er til tölvuleikjagerðar, líftæknaiafurða, heilbrigðistækni, hugbúnaðar eða hátækni á ýmsum sviðum.

II. Skattahvatar vegna rannsókna og þróunar verði gerðir varanlegir

Þessi mikli vöxtur hugverkaiðnaðar undanfarin ár er ekki tilviljun. Hann kemur til vegna öflugra frumkvöðla en ekki síst stórstígra breytinga á skilyrðum til nýsköpunar hér á landi sem stjórnvöld hafa ráðist í. Miklar umbætur á skilyrðum og hvötum til nýsköpunar hafa eftt hugverkaiðnað og hvatt fyrirtæki til þess að fjárfesta af enn meiri krafti í nýsköpunarverkefnum á Íslandi.

Skattahvatakerfi fyrir rannsóknir og þróun er burðarásinn í stuðningsumhverfi fyrir nýsköpun hér á landi. Sá hvati sem felst í endurgreiðslum á kostnaði vegna R&D hefur gefið góða raun hér á landi frá því að kerfinu var komið á fyrir um áratug. Það var þó ekki fyrr en þakið var tvöfaldað árið 2018 sem fjárfestingin tók almennilega við sér. Samkvæmt bráðabirgðaákvæðum laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009, sem sett voru árið 2020 sem sérstök viðspyrnuáðgerð á tímum heimsfaraldurs, eiga nýsköpunarfyrirtæki sem eru eigendur að rannsókn- eða þróunarverkefnum rétt á sérstökum frádrætti frá álöögðum tekjuskatti sem nemur 35% af útlögðum kostnaði í tilviki lítilla og meðalstórra fyrirtækja en 25% í tilviki þeirra stærri. Þá var hámark kostnaðar til útreiknings á frádrætti, eða svokallað þak, ákvarðað 1.100 milljónir króna. Ákvæðin giltu fyrir rekstrarárin 2020 og 2021. Með þessari



hækkun endurgreiðsluhlutfalls og þaks varð til enn meiri slagkraftur í fjárfestingu í R&P á fjölbreyttum sviðum hugverkaiðnaðar, svo sem í líftækni og tölvuleikjaiðnaði. Nú er svo komið að tölvuleikjaiðnaður er á mikilli siglingu, teikn eru á lofti um miklar útflutningstekjur í líf- og heilbrigðistækniíðnaði á næstu árum og efnileg sprotafyrirtæki í hugbúnaðargerð eru fljótari að koma undir sig fótunum. Samkvæmt greiningum sem unnar voru af SI í nóvember 2021 annars vegar og mars 2020 hins vegar hafa fjölmörg verkefni og störf orðið til sem rekja má beint til hækkunar þaks og endurgreiðsluhlutfalls auk þess sem fyrirtæki hafa sett aukinn kraft í verkefni og þau stækkað. Þá eru dæmi um efnileg fyrirtæki sem hafa hætt við að flytja starfsemi sína út fyrir landsteinana vegna aðgerða íslenskra stjórnvalda, sem hafa leitt til þess að skilyrði til nýsköpunar eru í fyrsta sinn samkeppnishæf hér á landi í alþjóðlegu tilliti.

Í maí á þessu ári samþykkti Alþingi tímabundna framlengingu á ofangreindum bráðabirgðaákvæðum en lækkuðu þó þakið um 100 milljónir niður í 1.000 milljónir. Samtökin leggja til að við ákvörðun um varanlegt endurgreiðsluhlutfall og þak vegna kostnaðar við rannsóknir og þróun verði horft til þeirra ákvæða sem sett voru með lögum 2020 og að þakið verði áfram 1.100 milljónir. Ísland á í samkeppni við önnur lönd um umfangsmikil nýsköpunarverkefni og varanleg lækkun þaksins mun hafa áhrif á ákvörðun fyrirtækja um hvar þau staðsetja slík verkefni.

Ísland á að kappkosta við að tryggja að umhverfi nýsköpunar hér á landi sé með þeim hætti að nýsköpunarfyrirtæki kjósi að setja verkefni á legg hér á landi, því þannig verða hugverkaréttindin til hér á landi með tilheyrandi skatttekjum og framtíðarútflutningstekjum. Við ákvörðun um staðsetningu verkefna horfa fyrirtæki meðal annars á stöðugleika kerfisins, skilvirkni, fyrirsjáanleika og trúverðugleika.

Af þessum ástæðum skiptir sköpum að áform um að festa tímabundna hækkun endurgreiðsluhlutfalls í 35% fyrir minni fyrirtæki og 25% fyrir þau stærri og þaks á kostnaði til útreiknings á frádrætti í 1.100 milljónir varanlega í sessi nái fram að ganga fyrir árslok.

III. Umbætur á kaupréttarkerfi fyrir nýsköpunarfyrirtæki

Vöxtur í hugverkaiðnaði er fagnaðarefni af ýmsum ástæðum. Iðnaðurinn er síður háður utanaðkomandi sveiflum og áföllum, skapar verðmætar útflutningstekjur og fyrirtæki í hugverkaiðnaði skapa eftirsóknarverð og verðmæt störf.

En helsta vaxtahindrun hugverkaiðnaðar í dag er skortur á sérfræðingum. Nýleg greining SI sýnir að það vantar um 9 þúsund sérfræðinga á næstu fimm árum til að hámarka vaxtagetu fyrirtækja í hugverkaiðnaði. Fjölga þarf útskrifuðum úr tæknigreinum (STEM) hér á landi en einnig er þarft að greiða götu erlendra sérfræðinga til Íslands.

Eitt lykilatriði á þessari vegferð er að tryggja að hér á landi sé við lýði öflugt kaupréttarkerfi til þess að auðvelda sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum að fá til sín vel menntaða og reynslumikla sérfræðinga til þess að keyra áfram þróun, vöxt og markaðssetningu. Reglur í kringum kauprétti starfsmanna fyrirtækja hér á landi hafa ekki gagnast sem skyldi og því vilja samtökin koma áleiðis tillögum til að efla kerfið.

Kaupréttir hafa haft hvetjandi áhrif á nýsköpun í nágrannalöndum Íslands

Eignarhald starfsmanna á hlutum í fyrirtækjum er eitt af því sem hefur um áramaðir einkennt uppbyggingu nýsköpunarfyrirtækja á þeim svæðum þar sem sprotaumhverfið þykir hvað hagfældast, s.s. í Kísildalnum í Bandaríkjunum. Kaupréttir starfsmanna hafa hjálpað til við að laða að hæfileikaríkt starfsfólk til lítilla sprotafyrirtækja með takmarkað fjármagn en háleit



markmið. Eignarhald eykur áhuga starfsmanna á verkefnum og velgengni fyrirtækisins og umbunar þeim ef verðmæti fyrirtækisins eykst.

Eignarhaldi starfsfólks er oftast komið á með því að veita starfsmönnum svokallaða valrétti. Valréttir eru sérstök tegund samninga, þau veita handhafa rétt, en ekki skyldu, til að kaupa eða selja eign á ákveðnu verði á tilteknu tímabili. Algengt er að kaupréttarsamningar veiti handhafa rétt, sem ávinnst yfir tiltekið tímabil, til að kaupa hlutabréf (nýta kaupréttinn) samkvæmt nánar tilgreindum skilyrðum.

Það er aðeins skynsamlegt að nýta valrétt ef núverandi virði hlutabréfa félagsins er hærra en gengi bréfanna samkvæmt kaupréttarsamningi. Að auki krefst innlausn þess að greitt sé fyrir bréfin, þannig að það hefur áhrif á ákvörðun um að nýta réttinn hvenær starfsmaður sér fram á að geta selt bréfin og innleyst hagnaðinn og hve mikil áhætta sé uppi um að dregið gæti úr virði bréfanna í millitíðinni. Að auki hefur vænt skattlagning áhrif á væntingar um ávinning.

Eignarhald starfsmanna í nýsköpunarfyrirtækjum hefur sögulega verið sjaldgæfara í Evrópu og eru líklega fjölbreyttar ástæður fyrir því. Þó hefur verið að verða breyting á þessu og ríki sem þykja standa framarlega á sviði nýsköpunar, s.s. Eistland, Bretland og Svíþjóð hafa innleitt reglur sem styðja við þessa þróun. Samtökin leggja til að horft verði til sænsku löggjafarinnar við endurskoðun á ákvæði um kauprétti í tekjuskattslögum og löggjöfin þar sniðin að íslenskum veruleika.

Íslenskt regluverk er letjandi og hentar ekki nýsköpunarfyrirtækjum

Almennar reglur um kaup á hlutabréfum samkvæmt kauprétti er að finna í 9. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Í ákvæðinu kemur fram að hagnaður sem hlýst af nýtingu kaupréttar, nánar tiltekið sá mismunur á kaupverði samkvæmt kaupréttarsamningi og gangverði bréfanna þegar kaupréttur er nýttur, skuli skattleggja á sama hátt og hlunnindi í starfi, s.s. sem tekjur. Sérreglu er að finna í 10. gr. laganna sem heimilar það að tekjur byggðar á kauprétti starfsmanna verði skattlagðar sem fjármagntekjur að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Umhugsunarvert er að almennir fjárfestar og stofnendur greiða fjármagnstekjuskatt af hagnaði sínum við sölu hlutabréfa og því er verið að mismuna þeim einstaklingum sem leggja til við uppbyggingu félagsins.

Með áformum þeim sem fjallað er um hér stendur til að endurskoða skattalega meðferð kaupréttar og hlutabréfa hjá nýsköpunarfyrirtækjum þannig að þeim verði gert kleift að keppa um starfsfólk með því að bjóða hlutdeild í framtíðarávinningi með hagkvæmum hætti. Slíkir auknir hvatar til nýtingu kaupréttar meðal lítilla nýsköpunarfyrirtækja eru í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og gildandi nýsköpunarstefnu stjórnvalda.

Engar sérreglur eru í gildi varðandi skattlagningu kaupréttar eftir því hvort að um starfsmenn í almennum fyrirtækjum er að ræða eða starfsmenn nýsköpunarfyrirtækja ólíkt því sem gildir í mörgum öðrum ríkjum. Bent er á að ákveðinn eðlismunur er á áhættu starfsmanna við nýtingu kaupréttar í nýsköpunarfyrirtækjum og í rótgrónum fyrirtækjum sem eru jafnvel skráð á markað. Verðmyndun ungra sprotafyrirtækja er almennt byggt á þáttum sem lúta mikilli óvissu og ekki liggur fyrir hvenær starfsmenn muni geta selt eignarhlut sinn. Er staða þeirra því talsvert lakari en starfsmanna t.d. skráðra félaga sem hafa kost á að innleysa hagnað sinn samdægurs ef þeir kjósa. Því er talsvert meiri áhætta falin í því að ganga að kauprétti á bréfum í slíkum fyrirtækjum enda kann sú staða að myndast að áform fyrirtækisins gangi ekki eftir og fyrirtækið verði verðlitið. Starfsmaður kann þá að standa eftir með skattaskuldbindingu þrátt fyrir að hafa aldrei leyst út meintan ávinning af nýtingu kaupréttarins.



Sterk rök hníga því að því að tilhögun kaupréttá í starfsemi lítilla nýsköpunarfyrirtækja eigi að lúta öðrum lögmálum en almennir kaupréttir. Er það enda raunin í þeim ríkjum sem Ísland vill bera sig saman þegar kemur að samkeppnishæfni nýsköpunarumhverfa.

Meginreglan hér á landi er sem fyrr segir sú að þegar kaupréttarverð er lægra en almennt gangverð í viðskiptum milli aðila í launþegasambandi hefur mismunurinn þar á verið talinn sem starfstengd launagreiðsla sem sætir sömu skattalegu meðferð og aðrar launagreiðslur. Þó með þeirri undanþágu að skattlagningu er frestað þar til eigendaskipti verða á hlutabréfunum.

Ákvæðinu var breytt árið 2021 á þann að þegar um skilgreind nýsköpunarfyrirtæki er að ræða (tilvísun í skilgreiningu laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009) þá gilda sömu reglur um kaup stjórnarmanna á hlutum eða hlutabréfum og almennt gerir um starfsfólk. Var breytingin gerð með það að leiðarljósi að styrkja og efla skattalegt umhverfi nýsköpunarfyrirtækja í samræmi við nýsköpunarstefnu stjórnvalda.

Tillögur til úrbóta

SI telja skynsamlegt að Íslendingar fylgi fordæmi Svía og hefji vegferðina með því að einblína í fyrstu á lítil nýsköpunarfyrirtæki.

Því er lagt til að Ísland taki upp sömu heimild og hefur verið í gildi í Svíþjóð frá ársbyrjun 2018. Þar eru kaupréttir í sprotafyrirtækjum með undir 50 starfsmenn undanþegnir skattlagningu þegar starfsmenn nýta réttinn. Þegar þeir selja hlutabréf sín síðar er heildarsöluandvirði bréfanna skattlagt sem söluhagnaður og greiddur af honum fjármagnstekjuskattur.

Heimildin nái til lítilla nýsköpunarfyrirtækja í samræmi við skilgreiningar laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009, sem eru nú svohljóðandi:

- Lítil fyrirtæki:
 - Fyrirtæki sem er með færri en 50 starfsmenn og er með árlega veltu undir 10 milljónum evra og/eða efnahagsreikning undir 10 milljónum evra, sbr. I. viðauka við reglugerð framkvæmdastjórnarinnar [(ESB) nr. 651/2014 frá 17. júní 2014], þar sem tilgreindir eru tilteknir flokkar aðstoðar sem samrýmast sameiginlega markaðnum til beitingar 61. og 62. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.
- Nýsköpunarfyrirtæki:
 - Lögaðilar skv. 1. og 3. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sem stunda rannsóknir eða þróun samkvæmt lögum þessum.

Slík útfærsla gæti minnkað flækjustig til muna og gert það að verkum að ekki þarf að fara í ítarlega útlistun á skilyrðum sem uppfylla þarf til þess að kaupréttir starfsmanna séu skattlagðir sem fjármagnstekjur. Skilyrði 10. gr. sem heimilar það að ákveðnum skilyrðum uppfylltum að kaupréttir starfsmanna njóti sömu skattalegu meðferðar og eignarhlutur almennra fjárfesta í fyrirtækinu eru of íþyngjandi og þröng sem gerir það að verkum að nánast er ómögulegt fyrir sprotafyrirtæki að nýta heimildina í einhverjum mæli.

- Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 10. gr. þarf kauprétturinn að ná til allra starfsmanna en fyrirtækið verður að hafa frelsi til þess að ákveða ólíka umbun fyrir ólík störf og starfskrafta.
- 4. tl. 10. gr. laganna fjallar um kaupverð kaupréttarins en þetta skilyrði er líklega það sem er erfiðast í framkvæmd og virðir að vettugi þá stöðu sem nýsköpunarfyrirtæki eru í á fyrstu árum. Það ætti að vera undir félaginu og kaupréttarhafa komið að semja um



verð kaupréttarins auk þess sem kaupverð í sprotafyrirtækjum er allt öðruvísi en á almennum markaði.

- Samkvæmt 5. tl. 10. gr. þarf starfsmaður að eiga hlutina í tvö ár eftir að kaupréttur er nýttur sem er óskiljanleg krafa í ljósi eðlis starfsemi nýsköpunarfyrirtækja.
- Í 7. tl. 10. gr. laganna er sett 1.500.000 hámark á kaupverð á ársgrundvelli. Þetta er alltof lág viðmiðunarfjárhæð og gerir það að verkum að Ísland verður ekki samkeppnishæft í kapphlaupinu um hæft starfsfólk. Sambærilegt hámark í Svíþjóð er til dæmis u.þ.b. 41 milljón.

Vankantar á núverandi tilhögun draga úr líkum á því að úrræðið sé nýtt í rekstri lítilla nýsköpunarfyrirtækja þó að ávinningurinn væri ótvíræður ef öðruvísi væri að málum staðið.

IV. Lokaorð

SI fagna áformunum og leggja ríka áherslu á að þau nái fram að ganga hratt og örugglega. Samtökin eru boðin og búin að veita stuðning við útfærslu til þess að svo megi verða.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in blue ink that reads 'Sigríður Mogensen'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Sigríður Mogensen
Sviðsstjóri iðnaðar- og hugverkasviðs Samtaka iðnaðarins