

Greinargerð

*starfshóps um skattívilnanir til einstaklinga
vegna kaupa á hlutabréfum í litlum fyrirtækjum í vexti.*



FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTI

Desember 2013

Efnisyfirlit

1	Inngangur	3
1.1	Skipun starfshópsins.....	3
1.2	Forsaga málsins	3
1.3	Gildandi lög um beinan stuðning til nýsköpunarfyrirtækja í formi frádráttar frá tekjuskatti	4
2	Löggjöf sem taka þarf tillit til við samningu reglna um óbeinan stuðning við fyrirtæki.....	5
2.1	Almennt	5
2.2	Hópundanþágur.....	5
2.3	Leiðbeinandi reglur ESA og yfirstandandi vinna við endurskoðun þeirra.	6
2.3.1	Leiðbeinandi reglur um ríkisaðstoð sem veitt er til að örva áhættufjárfestingar í litlum og meðalstórum fyrirtækjum	6
2.3.2	Leiðbeinandi reglur um aðstoð við örfyrirtæki, lítil og meðalstór fyrirtæki.....	8
2.3.3	Leiðbeinandi reglur um aðstoð til björgunar og endurskipulagningar í illa stöddum fyrirtækjum.....	8
3	Skattvæðingarkerfi í nokkrum nágrannaríkjum.....	9
3.1	Svíþjóð.	10
3.2	Finnland.....	10
3.3	Írland.....	10
3.4	Bretland.....	10
3.5	Holland.	10
4	Efnahagslegar forsendur fyrir ríkisstyrkjakkerfi sem veitir einstaklingum sem kaupa hlutabréf í litlum fyrirtækjum í vexti skattaflátt.	11
4.1	Samkeppnishæfni og virkni á sviði rannsóknar- og þróunarstarfsemi:.....	11
4.2	Almennt um aðgengi nýsköpunarfyrirtækja að fjármagni:	11
4.3	Nokkrar hagtölur um fjárfestingu og stærðarflokkun fyrirtækja á Íslandi.	12
4.4	Afdrif þeirra fyrirtækja sem fengu styrk úr Tækniþróunarsjóði árið 2005.....	14
5	Niðurstaða starfshópsins.....	15
5.1	Samantekt og helstu ályktanir starfshópsins.....	15
5.2	Tillaga að skattafláttarkerfi.	16
5.3	SVÓT greining á skattafláttarkerfi eins og því sem fjallað er um í kafla 5.2	17

1 Inngangur

1.1 Skipun starfshópsins.

Þann 21. ágúst 2013 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp um skattvildnir til einstaklinga vegna kaupa á hlutabréfum í litlum fyrirtækjum í vexti.

Starfshópnum var falið það verkefni að meta efnahagslegar forsendur fyrir ríkisstyrkjakerfi sem veitir einstaklingum sem kaupa hlutabréf í litlum fyrirtækjum í vexti skattaflátt og grundvallast á leiðbeinandi reglum Eftirlitsstofnunar EFTA um málefnið. Starfshópnum var sérstaklega falið að kynna sér sambærileg skattvildnunarkerfi í helstu samkeppnisríkjum og leggja mat á það hvort tilefni væri til þess að leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um slíkt kerfi.

Starfshópin skipuðu: Guðrún Þorleifsdóttir, lögfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneyti, sem jafnframt var formaður. Jón Vilberg Guðjónsson, skrifstofustjóri, tilnefndur af mennta- og menningarmálaráðuneyti. Helga Haraldsdóttir, skrifstofustjóri, tilnefnd af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Davíð Lúðvíksson, forstöðumaður, tilnefndur af Samtökum iðnaðarins. Jón Ásgeir Tryggvason, skrifstofustjóri, tilnefndur af Ríkisskattstjóra. Starfshópnum var falið að skila niðurstöðum sínum eigi síðar en 31. október 2013.

Í störfum sínum kynnti starfshópurinn sér ýmis gögn um fjármögnun nýsköpunarfyrirtækja, gildandi regluverk og stuðningskerfi í nokkrum nágrannaríkjum. Starfshópurinn hélt sjö fundi og skilaði greinargerð þessari til ráðherra 3. desember 2013.

1.2 Forsaga málsins

Um nokkurra ára skeið hafa verið uppi áform um að koma á fót kerfi sem felur í sér skattaflátt til þeirra einstaklinga sem fjárfesta í nýsköpunarfyrirtækjum. Slíkt kerfi var lögfest með lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki sem tóku gildi 1. janúar 2010. Kerfið komst þó aldrei í framkvæmd því það var fellt brott í heild sinni í árslok 2010.¹

Upphafleg lög um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki fólu annars vegar í sér beinan stuðning, í formi frádráttar frá tekjuskatti, til nýsköpunarfyrirtækja og hins vegar óbeinan stuðning til nýsköpunarfyrirtækja í formi skattafláttar til einstaklinga og lögaðila sem fjárfest höfðu í hlutabréfum nýsköpunarfyrirtækja.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) var tilkynnt um það ríkisstyrkjakerfi sem fólst í lögum eftir að þau höfðu tekið gildi og síðla árs 2010 gerði stofnunin nokkrar athugasemdir við kerfið. Formleg ákvörðun lá ekki fyrir af hálfu ESA á þessum tíma en stofnunin vildi með sínum ábendingum gefa íslenskum stjórnvöldum kost á að bæta úr ágöllum áður en kerfið kæmi til framkvæmda.

Upplýsingar um athugasemdir ESA er að finna í almennum athugasemdum í greinargerð með því lagafrumvarpi sem varð að lögum um brottfall kerfisins². Þar segir m.a.:

„Athugasemdir ESA lúta í fyrsta lagi að því að stofnunin telur að ýmsum skilgreiningum laganna sé ábótavant og ekki standist ákvæði EES-samningsins að útiloka opinber hlutafélög og önnur hlutafélög í eigu opinberra aðila frá gildissviði laganna. Slíkt feli í sér ólöglega mismun gegn hlutafélögum í opinberri eigu.

Í öðru lagi liggur fyrir sú afstaða ESA að ívilnunin sem felst í skattaflátti til lögaðila sem fjárfesta í nýsköpunarfyrirtækjum feli í sér sjálfstæða beina ríkisaðstoð til þessara lögaðila sem ólíklegt er að verði réttlætt á grundvelli undanþáguákvæða 61. gr. EES-samningsins.

Í þriðja lagi telur stofnunin að ekki sé unnt að setja þak á hinn óbeina stuðning til nýsköpunarfyrirtækja sem felst í því að nýsköpunarfyrirtæki verða álitlegri fjárfestingarkostur en önnur félög sökum skattafláttarins. Af þeirri ástæðu verði líklega erfitt að staðfesta skattaflátt vegna hlutafjárkaupa í nýsköpunarfyrirtækjum þótt hann taki einungis til einstaklinga.“

¹ Með lögum nr. 165/2010, um breyting á ýmsum lagaákvæðum um skatta og gjöld.

² Lög nr. 165/2010.

Sú leið var farin að gera þær endurbætur á skilgreiningum sem ESA taldi nauðsynlegar vegna tekjuskattsfrádráttarins til fyrirtækjanna sjálfra. Varðandi skattafláttinn til einstaklinga og lögaðila sem fjárfest höfðu í nýsköpunarfyrirtækjum var íslenska ríkið í tímaþröng þar sem ESA gerði verulegar athugasemdir við kerfið sem þegar hafði tekið gildi. Íslenska ríkið var í þeirri stöðu að ef ESA hefði, með þeirri formlegu ákvörðun sem í vændum var, hafnað kerfinu þá hefði íslenska ríkinu mögulega verið gert að endurkrefja veitta ríkisaðstoð þ.e. skattafláttinn. Sú ákvörðun var því tekin að leggja til við Alþingi að lagaákvæði um þennan hluta kerfisins yrðu felld brott.

Af hálfu stjórnvalda var áfram unnið í málinu og þann 24. apríl 2013 sendi fjármála- og efnahagsráðuneytið fortilkynningu til ESA þar sem kynnt voru áform stjórnvalda um nýtt skattvildunarkerfi. Í fréttatilkynningu um málið sem birt var á vef ráðuneytisins³ kemur m.a. fram að meginmarkmið tillögunnar sé að stuðla að aukinni fjárfestingu í litlum fyrirtækjum í vexti og fjölga þannig störfum.

Fortilkynningin var tekin til umfjöllunar á fundi ESA með íslenskum stjórnvöldum í júní 2013 og á þeim fundi staðfesti stofnunin að það kerfi sem fólst í tilkynningunni gæti samræmt leiðbeinandi reglum ESA um málefnið.

1.3 Gildandi lög um beinan stuðning til nýsköpunarfyrirtækja í formi frádráttar frá tekjuskatti.

Lög nr. 52/2009 fela í sér að nýsköpunarfyrirtæki, sem eru eigendur að rannsóknar- eða þróunarverkefnum, sem hlotið hafa staðfestingu Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís), eiga rétt á sérstökum frádrætti frá álöögðum tekjuskatti sem nemur 20%⁴ af útlögðum kostnaði vegna sömu verkefna enda sé um að ræða frádráttarbæran rekstrarkostnað í skilningi tekjuskattslaga.

Hámark kostnaðar til útreiknings á frádrætti hjá hverju fyrirtæki er 100.000.000 kr. á rekstrarári (hámark skattfrádráttar er því 20.000.000 kr. hjá hverju fyrirtæki). Ef um er að ræða aðkeypta rannsóknar- eða þróunarvinnu er hámark kostnaðar samtals 150.000.000 kr. (sem hækkar hámark skattfrádráttar í 30.000.000 kr.).

Þannig reiknaður skattfrádráttur kemur til lækkunar á álöögðum tekjuskatti við álagningu opinberra gjalda fyrirtækjanna ár hvert. Sé álagður tekjuskattur lægri en ákvarðaður frádráttur eða ef ekki er ákvarðaður tekjuskattur skal frádrátturinn greiddur út.

Þessi skattfrádráttur verður ákvarðaður í þriðja sinn á yfirstandandi ári. Í töflu 1 er að finna niðurstöðutölur álagningar árin 2011, 2012 og 2013. Frá álagningu hafa þessar tölur hækkað gegnum kærur og innsend erindi. Skattfrádráttur alls vegna ársins 2011 er þannig t.d. kominn í 659 m.kr.

	2011		2012		2013	
	Fjöldi	m.kr.	Fjöldi	m.kr.	Fjöldi	m.kr.
Skattfrádráttur alls	54	486	78	834	91	1.025
Þar af frádráttur frá tekjuskatti	8	45	12	70	14	127
Þar af endurgreiðsla	46	441	66	764	77	898

Tafla 1

Lögin falla úr gildi í lok árs 2014 sem felur í sér að skattfrádrættinum verður síðast beitt, að óbreyttum lögum, við álagningu opinberra gjalda á árinu 2015.

³ <http://www.fjarmalaraduneyti.is/frettir/2013/04/22/nr/16696>

⁴ Í 17. gr. frumvarps til laga um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2014 er lögð til lækkun á endurgreiðsluhlutfallinum úr 20% í 15%. Samkvæmt greinargerð frumvarpsins er þessi lækkun liður í aðhaldsaðgerðum ríkisstjórnarinnar. Sú breyting er talin lækka útgjöld ríkissjóðs um allt að 300 m.kr. á árinu 2015 frá því sem ella hefði orðið.

2 Löggjöf sem taka þarf tillit til við samningu reglna um óbeinan stuðning við fyrirtæki.

2.1 Almennt

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið setur því skorður með hvaða hætti hinu opinbera er heimilt að styrkja atvinnurekstur. Í 2. kafla laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið og í XV. viðauka við samninginn er að finna þau ákvæði sem taka þarf tillit til í þessu samhengi.

Í 1. mgr. 61. gr. samningsins er sett fram sú meginregla að hvers kyns ríkisaðstoð sem hefur áhrif á viðskipti samningsaðila sé óheimil nema á annan veg sé mælt í samningnum. Í 2. og 3. mgr. ákvæðisins er að finna undanþágur frá meginreglunni. Ákvæðin eru svohljóðandi:

„Eftirtalið samrýmist framkvæmd samnings þessa:

- a. aðstoð af félagslegum toga sem veitt er einstökum neytendum enda sé hún veitt án mismununar með tilliti til uppruna viðkomandi framleiðsluvara;*
- b. aðstoð sem veitt er til að bæta tjón af völdum náttúruhamfara eða óvenjulegra atburða;*
- c. aðstoð sem veitt er til atvinnuvega á ákveðnum svæðum í Sambandslýðveldinu Þýskalandi, þar sem skipting Þýskalands hefur áhrif, að því marki sem þörf er á slíkri aðstoð til að bæta upp efnahagslegt óhagræði vegna skiptingarinnar.*

Eftirtalið getur talist samrýmanlegt framkvæmd samnings þessa:

- a. aðstoð til að efla hagþróun á svæðum þar sem lífskjör eru óvenju bágborin eða atvinnuleysi mikið;*
- b. aðstoð til að hrinda í framkvæmd mikilvægum sameiginlegum evrópskum hagsmunamálum eða ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi aðildarríkis EB eða EFTA-ríkis;*
- c. aðstoð til að greiða fyrir þróun ákveðinna greina efnahagslífsins eða ákveðinna efnahagssvæða enda hafi hún ekki svo óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði að stríði gegn sameiginlegum hagsmunum;*
- d. aðstoð af öðru tagi sem sameiginlega EES-nefndin kann að tiltaka í samræmi við VII. hluta.“*

Undanþáguheimildirnar eru nánar útfærðar í leiðbeinandandi reglum Eftirlitsstofnunar EFTA.⁵

2.2 Hópundanþágur

Svokallaðar hópundanþágur (e: block exemptions) hafa verið nánar útfærðar í reglugerðum frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem teknar hafa verið upp í EES samninginn. Ef aðstoð fellur undir þau skilyrði sem gefin eru í hópundanþágu reglugerðunum er ekki um tilkynningarskylda ríkisaðstoð að ræða. Þær hópundanþágureglugerðir sem hér skipta máli eru eftirfarandi:

- Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 800/2008 frá 6. ágúst 2008 þar sem tilgreindir eru tilteknir flokkar aðstoðar sem samrýmast sameiginlega markaðnum til beitingar 87. og 88. gr. sáttmálans (reglugerð um almenna hópundanþágu), sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 120/2008.
- Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1998/2006 frá 15. desember 2006 um beitingu 87. og 88. gr. EB-sáttmálans gagnvart lágmarksaðstoð, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 29/2007.

⁵ <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

Meðal þeirra flokka sem falla undir hina almennu hópundanþágu er aðstoð í formi áhættufjármagns.⁶ Þar er sett það skilyrði að áhættufjármögnunin skuli vera í formi þátttöku í sjóði sem annast fjárfestingar fyrir einkaaðila sem stjórnað er á viðskiptalegum grundvelli.

Varðandi lágmarksaðstoð eða minniháttar aðstoð þá gildir sú almenna regla samkvæmt reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 1998/2006 að aðstoð sem ekki fer yfir 200.000 evrur (ca 33 milljónir króna) á þriggja ára tímabili er heimil þar sem hún er hvorki talin hafa áhrif á viðskipti milli samningsaðila né sé hún líkleg til að raska samkeppni.⁷

2.3 Leiðbeinandi reglur ESA og yfirstandandi vinna við endurskoðun þeirra.

Þegar þeim réttarheimildum, sem raktar hafa verið hér að framan sleppir, þá gilda leiðbeinandi reglur um einstaka þætti. Þær leiðbeinandi reglur sem helst þarf að horfa til þegar ríkisstyrkir í formi áhættufjármagns eru annars vegar eru eftirtaldar:

1. Ríkisaðstoð sem veitt er til að örva áhættufjárfestingar í litlum og meðalstórum fyrirtækjum.⁸
2. Stuðningur við örfyrirtæki og lítil og meðalstór fyrirtæki (10B. kafli í leiðbeinandi reglum um ríkisaðstoð).⁹
3. Aðstoð til björgunar og endurskipulagningar í illa stöddum fyrirtækjum (16. kafli í leiðbeinandi reglum um ríkisaðstoð).¹⁰

Allar þessar leiðbeinandi reglur eiga það sameiginlegt að þeim er settur ákveðinn gildistími og er hann nokkuð mismunandi.

2.3.1 Leiðbeinandi reglur um ríkisaðstoð sem veitt er til að örva áhættufjárfestingar í litlum og meðalstórum fyrirtækjum

Í inngangskafla reglnanna er að finna skýringar á tilurð þeirra og þar segir m.a:

„1) Með áhættufé er átt við fjármögnun með kaupum á hlutafé í fyrirtækjum sem teljast hafa góð vaxtartækifæri á fyrsta vaxtarskeiði...“

4) Þó að það sé hlutverk markaðarins fyrst og fremst að fullnægja þörf fyrir áhættufé á Evrópska efnahagssvæðinu er fyrir hendi „fjármögnunargloppa“ á áhættufjármarkaðnum, þ.e. viðvarandi veila í fjármagnsmarkaði sem veldur misræmi milli framboðs og eftirspurnar á fjármagni á verði sem báðir aðilar geta sætt sig við og bitnar á litlum og meðalstórum fyrirtækjum í Evrópu“

Í 9. mgr. reglnanna er fjallað um svokallað jafnvægismat sem nauðsynlegt er að fari fram á ríkisaðstoð til stuðnings áhættufjárfestingum. Matið skiptist í þrjá áfanga og snúa fyrstu tveir að jákvæðum áhrifum en hinn þriðji að neikvæðum áhrifum og jafnvæginu þar á milli. Áfangarnir eru þessir:

1. Beinist aðstoðarráðstöfunin að vel skilgreindu markmiði á sviði sameiginlegra hagsmuna, til að mynda hagvexti, atvinnu, samheldni og umhverfisvernd?

⁶ Um þann flokk er fjallað í 6. þætti reglugerðarinnar um almenna hópundanþágu

⁷ Nokkrar atvinnugreinar falla utan gildissviðs reglugerðarinnar m.a. fiskvinnsla og vinnsla landbúnaðarafurða.

⁸ <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/icelandic/2009-is/su-nr-38-is-16-07-2009.pdf>

⁹ <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/icelandic/2009-is/su-nr-06-is-05-02-2009.pdf#page=6>

¹⁰ <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/icelandic/2005-is/su-nr-21-is-28-04-2005.pdf#page=5>

2. Er aðstoðin vel sniðin að viðkomandi markmiði á sviði sameiginlegra hagsmuna, þ.e. stuðlar aðstoðin, sem fyrirhugað er að veita, að því að uppræta markaðsbrestinn, eða að öðru markmiði?
 - i. Er ríkisaðstoð viðeigandi stjórnæki?
 - ii. Eru hvatningaráhrif fyrir hendi, þ.e. breytir aðstoðin hegðun fyrirtækja og/eða fjárfesta?
 - iii. Er aðstoðarráðstöfunin hæfileg að umfangi, þ.e. mætti ná fram sömu breytingum á hegðun með minni aðstoð?
3. Eru samkeppnisröskun og áhrif á viðskipti takmörkuð þannig að heildaráhrifin reynast jákvæð?

Gildissvið reglnanna takmarkast við lítil og meðalstór fyrirtæki. Ennfremur er útilokað að ráðstöfunin beinist að eftirtöldu:

- Fyrirtækjum sem eiga í erfiðleikum í skilningi leiðbeinandi reglna um aðstoð til björgunar og endurskipulagningar í illa stöddum fyrirtækjum.
- Skipasmíðafyrirtækjum, kolanámufyrirtækjum og stálframleiðslufyrirtækjum.
- Starfsemi sem tengist útflutningi, þ.e. aðstoð má ekki vera tengd beint við útflutningsmagn, stofnun eða rekstur dreifingarkerfis eða annan rekstrarkostnað sem hlýst af útflutningsstarfsemi. Einnig aðstoð sem er bundin því skilyrði að notast sé við innlendar vörur fremur en innfluttar.

Reglurnar hafa að geyma ýmsar skilgreiningar sem skylt er að taka mið af við beitingu ríkisaðstoðar. Í reglunum gilda eftirtaldar skilgreiningar m.a.:

„**Hlutafé**“: eignarhlutur í félagi í formi hluta sem gefnir eru út til fjárfesta.

„**Frumfjármögnun**“: fjármögnun í því skyni að athuga, meta og þróa upphaflega hugmynd áður en hún er komin á sprotastig.

„**Sprotafjármögnun**“: fjármögnun vöruþróunar og upphaflegrar markaðssetningar í fyrirtækjum sem hafa ekki selt vöru eða þjónustu á markaði og skila ekki hagnaði enn sem komið er.

„**Upphafsfjármögnun**“: frumfjármögnun og sprotafjármögnun.

„**Vaxtarfjármögnun**“: *fjármunir sem eru lagðir fram til að gera félagi, sem óvíst er að unnt sé að reka með hagnaði, kleift að vaxa og færa út kvíarnar með því að auka framleiðslugetu, markaðs- eða vöruþróun eða auka fé sem félagið hefur til ráðstöfunar.*

„**Áhættufjármögnun**“: hlutafjármögnun og hlutafjárlik fjármögnun félaga á fyrstu stigum uppbyggingar (frumstigi, sprotastigi og vaxtarstigi). Undir þetta falla óformleg sprotafjárfesting (e. business angels), framtaksfjármögnun og hliðarmarkaðir sem skrá einkum hlutabréf í litlum og meðalstórum fyrirtækjum, þar á meðal hraðvaxtarfélögum (og nefnist slíkt „fjárfestingarfélög“ í því sem hér fer á eftir).

„**Áhættufjárráðstafanir**“: áætlanir sem miðast að því að veita eða ýta undir aðstoð í mynd áhættufjármögnunar.

Varðandi formið á aðstoðinni þá segir í 39. mgr. reglnanna að ákvörðun um það sé í höndum ríkjanna sjálfra. Þó kemur fram að í mati Eftirlitsstofnunar EFTA verði litið til þess hvort þær hvetji markaðsfjárfesta til að leggja áhættufé til markfyrirtækjanna og hvort líklegt sé að þær leiði til þess að ákvarðanir um fjárfestingar verði teknar á viðskiptaforsendum (þ.e. með hagnaðarvon í huga). Meðal þeirra tegunda aðstoða sem tilgreinar eru í reglunum eru: *Skattaívilnanir sem veittar eru fjárfestingarsjóðum og/eða stjórnendum þeirra eða fjárfestum í því skyni að ýta undir áhættufjárfestingar.*

Hámarksfjárhæð einstaks fjárfestingaráfanga er tilgreind í reglunum og miðast það við að greiðslur til hvers lítils og meðalstórs markfyrirtækis takmarkist við 2,5 milljónir evra á hverju tólf mánaða tímabili.

Áhættufjárráðstafanir verða að takmarkast við fjármögnun smáfyrirtækja, eða meðalstórra fyrirtækja á aðstoðarsvæðum, upp að vaxtarstigi. Þær verða að takmarkast við fjármögnun upp að sprotastigi þegar um ræðir meðalstór fyrirtæki utan aðstoðarsvæða.¹¹

Að minnsta kosti 50% fjárfestingar í tengslum við áhættufjárráðstöfun verður að koma frá einkafjárfestum.

Allar ráðstafanir sem ríki ráðast í á grundvelli reglnanna verður að tilkynna til Eftirlitsstofnunar EFTA og fá samþykki stofnunarinnar fyrir áður en þær koma til framkvæmda. Einnig undirgangast ríkin þá skyldu að senda eftirlitsstofnuninni ársskýrslur um samþykkt kerfi. Að því er varðar áhættufjárráðstafanir skulu skýrslurnar m.a. hafa að geyma yfirlitstöflu sem sýnir sundurliðun fjárfestinga ásamt skrá yfir öll fyrirtæki sem fé hefur runnið til. Þessar skýrslur eru birtar á vef stofnunarinnar.

Gildistími reglnanna er út árið 2013. Endurskoðun þeirra stendur yfir og þegar hefur verið ákveðið að framlengja gildistíma þeirra til 1. júlí 2014. Í vinnunni við endurskoðun þeirra er stefnt að því að skýra betur ýmis hugtök og skilgreiningar og virðist stefnt að því að rýmka reglurnar t.d. varðandi styrkhæf fyrirtæki og fjárhæðamörk.

2.3.2 Leiðbeinandi reglur um aðstoð við örfyrirtæki, lítil og meðalstór fyrirtæki.

Leiðbeinandi reglur um ríkisaðstoð til að örva áhættufjárfestingar í litlum og meðalstórum fyrirtækjum vísa til 10. kafla í leiðbeiningum um ríkisaðstoð varðandi skilgreiningar á stærð fyrirtækja.

Við mat á þessu er horft til þriggja þátta þ.e. starfsmannafjölda (sem er mikilvægasta skilyrðið), veltu og efnahagsreiknings.

Meðalstór fyrirtæki eru fyrirtæki með færri starfsmönnum en 250, enda sé ársvelta ekki yfir 50 milljónum evra og/eða niðurstaða árlegs efnahagsreiknings ekki yfir 43 milljónum evra.

Lítill fyrirtæki eru fyrirtæki með færri starfsmönnum en 50, enda sé ársvelta og/eða niðurstaða árlegs efnahagsreiknings ekki yfir 10 milljónum evra.

Örfyrirtæki eru fyrirtæki með færri starfsmönnum en 10, enda sé ársvelta og/eða niðurstaða árlegs efnahagsreiknings ekki yfir 2 milljónum evra.

2.3.3 Leiðbeinandi reglur um aðstoð til björgunar og endurskipulagningar í illa stöddum fyrirtækjum.

Leiðbeinandi reglur um ríkisaðstoð til að örva áhættufjárfestingar í litlum og meðalstórum fyrirtækjum vísa til 16. kafla í leiðbeiningum um ríkisaðstoð varðandi skilgreiningar á því hvað teljist illa statt fyrirtæki (fyrirtæki í fjárhagsvanda).

Í inngangi 16. kafla segir m.a. „Í markaðshagkerfi er ekki við öðru að búast en að óhagkvæm fyrirtæki hverfi af sjónarsviðinu. Það má ekki verða að reglu að illa stöddum fyrirtækjum sé bjargað að tilstuðlan hins opinbera. Aðstoð til björgunar og endurskipulagningar hefur á liðnum árum fætt af sér sum stærstu álitamál á sviði ríkisaðstoðar og telst til þeirra gerða ríkisaðstoðar sem raska samkeppni hvað mest.“

¹¹ Með aðstoðarsvæði er átt við þau svæði landinu sem eru á hinu svokallað byggðakorti. Rýmri heimildir eru til að styrkja fyrirtæki sem eru á byggðakortinu. Á núverandi byggðakorti fyrir Ísland eru öll landsbyggðar-kjördæmin þrjú og það hefur gildistíma fram á mitt ár 2014.

<http://www.eftasurv.int/?1=1&showLinkID=10643&1=1>

Þá segir einnig í sama kafla „Hert er enn frekar á meginreglunni um að veita beri aðstoð „í eitt skipti fyrir öll“ til þess að endurtekin björgunar- eða endurskipulagningaraðstoð sé notuð til að halda fyrirtækjum í rekstri á fölskum forsendum.“

Hugtakið „illa statt fyrirtæki“ er skýrt í 8. – 12. mgr. í reglunum með eftirfarandi orðum:

„8) Enga skilgreiningu er að finna á hugtakinu „illa statt fyrirtæki“ í EES samningnum. Eftirlitsstofnunin lítur þó svo á, að því er þessar leiðbeiningar varðar, að fyrirtæki sé illa statt ef því reynist ókleyft - annaðhvort með eigin fjármunum eða með fé sem aflað er hjá eigendum, hluthöfum eða kröfuhöfum – að stemma stigu við tapi sem nær örugglega myndi leiða til þess að fyrirtækið hætti rekstri fljótlega eða í náginni framtíð nema aðgerðir stjórnvalda kæmu til.

9) Nánar tiltekið telst fyrirtæki illa statt að því er þessar leiðbeiningar varðar, að meginstefnu til og óháð stærð fyrirtækisins, við eftirtaldar aðstæður:

- b) Þegar um hlutafélag er að ræða og meira en helmingur af skráðu eiginfé þess hefur glatast þar af meira en fjórðungur undangengna 12 mánuði.
- c) Þegar um er að ræða félag þar sem a.m.k. sumir eigenda bera ótakmarkaða ábyrgð á skuldum þess og meira en helmingur af bókfærðu eiginfé hefur glatast, þar af meira en fjórðungur undangengna 12 mánuði.
- d) Ef félagið hveirrar tegundar sem það er, fullnægir skilyrðum fyrir gjaldþrotameðferð samkvæmt landslögum.

10) Fyrirtæki getur talist illa stætt enda þótt ekkert af því, sem nefnt er í 9. mgr., eigi við, einkum ef reksturinn sýnir algeng merki þess, til að mynda vaxandi tap, veltusamdrátt, auknar vörubirgðir, umframafkastagetu, minnkandi sjóðsstreymi, skuldaaukningu, hækkandi fjármagnsgjöld og rýrnandi eignastöðu eða eignaleyfi. Í alvarlegustu tilvikunum er hugsanlegt að fyrirtækið sé þegar gjaldþrota eða sé til gjaldþrotameðferðar samkvæmt landslögum. Í síðarnefnda tilvikinu gilda þessar leiðbeiningar um alla aðstoð sem veitt er í tengslum við slíka málsmeðferð og gerir fyrirtækinu kleift að halda áfram rekstri. Hvað sem öðru líður á illa statt fyrirtæki ekki rétt á aðstoð nema sýnt sé að það geti ekki snúið rekstrinum við með eigin fjármunum eða fé sem aflað er hjá eigendum hluthöfum eða á markaði.“

Leiðbeinandi reglur um aðstoð til björgunar og endurskipulagningar í illa stöddum fyrirtækjum eru frá árinu 2004 og höfðu upphaflega gildistíma í 5 ár en á árinu 2012 var gildistími þeirra framlengdur um óákveðinn tíma.¹²

3 Skattívilnunarkerfi í nokkrum nágrannaríkjum.

Starfshópurinn kynnti sér skattafsláttarkerfi vegna hlutabréfakaupa einstaklinga í nokkrum ríkjum. Í Svíþjóð og Finnlandi hafa slík kerfi nýlega tekið gildi en þau eru hvorki fyrir hendi í Noregi né Danmörku. Að auki voru sambærileg kerfi í Írlandi, Bretlandi og Hollandi skoðuð. Lítil reynsla er enn sem komið er af kerfunum í Finnlandi og Svíþjóð þar sem þau koma bæði til framkvæmda á árinu 2013 og ekki hefur enn reynt á þau við álagningu opinberra gjalda.

Í Finnlandi og Svíþjóð eru ekki fyrir hendi stuðningskerfi sem fela í sér beinan stuðning við nýsköpunarfyrirtæki í formi frádráttar frá tekjuskatti fyrirtækjanna sjálfra, líkt og hér er í gildi skv. lögum nr. 52/2009. Í Noregi hefur þannig kerfi hins vegar verið í gildi um nokkurra ára skeið.¹³

Hér á eftir verður stiklað á nokkrum staðreyndum um skattafsláttarkerfi vegna hlutabréfakaupa einstaklinga í nágrannalöndunum. Þau eiga það öll sameiginlegt að fela í sér skattívilnanir til handa þeim einstaklingum sem fjárfesta í minni fyrirtækjum í vexti sem ekki eru skráð í kauphöll en skilyrðin fyrir ívilnuninni og útfærslan á henni eru talsvert mismunandi milli landanna.

¹² <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/icelandic/2013-is/su-nr-40-is-11-07-2013.pdf#page=18>

¹³ <http://no.wikipedia.org/wiki/SkatteFUNN>

3.1 Svíþjóð.

Þann 1. desember 2013 kemur til framkvæmda nýtt skattívilnunarkerfi í Svíþjóð.¹⁴ Samkvæmt því geta þeir einstaklingar sem fjárfesta í litlum fyrirtækjum fengið skattaflátt að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Hver einstaklingur getur að hámarki fjárfest innan kerfisins fyrir SEK 1.300.000 á ári. Skattaflátturinn reiknast þannig að heimilt er að draga 50% af fjárfestingunni frá fjármagnstekjum en ef þær eru engar þá yfirferist heimildin yfir á aðrar tekjur. Fjármagnstekjur bera 30% skatt í Svíþjóð en ívilnunin verður til þess að raunskattlagning verður 15% í tilviki frádráttar frá fjármagnstekjum. Einstaklingurinn má ekki vera tengdur því fyrirtæki sem fjárfest er í og greiða verður fyrir hlutinn með reiðufé.

3.2 Finnland.

Þann 13. maí 2013 tóku gildi lög um skattívilnunarkerfi fyrir einstaklinga sem fjárfesta í litlum fyrirtækjum í Finnlandi.¹⁵ Ívilnunin felst í því að einstaklingar geta að ákveðnum skilyrðum uppfylltum fengið frestun á skattlagningu fjármagnstekna vegna fjárfestinga í litlum fyrirtækjum. Einstaklingurinn má ekki vera tengdur því fyrirtæki sem fjárfest er í.

3.3 Írland.

Á Írlandi hefur allt frá árinu 1984 verið í gildi kerfi sem m.a. ívilnar þeim einstaklingum sem fjárfesta í hlutabréfum. Kerfið hefur tekið nokkrum breytingum m.a. á árinu 2011 og núverandi kerfi hefur gildistíma út árið 2013.¹⁶ Hver einstaklingur getur að hámarki fjárfest innan kerfisins fyrir 150.000 evrur á ári. Ívilnunin felst í frádrætti frá tekjuskattstofni sem getur numið 30% af fjárfestingunni með möguleika á 11% til viðbótar við lok þriggja ára eignarhaldstíma ef sýnt er fram á ákveðna fjölgun starfsmanna í fyrirtækinu sem fjárfest var í. Ónýttan skattaflátt er heimilt að flytja milli ára.

3.4 Bretland.

Í Bretlandi gildir svipað kerfi og á Írlandi.¹⁷ Líkt og á Írlandi samanstendur kerfið af nokkrum þáttum en bæði eru veittar ívilnanir vegna beinna fjárfestinga í fyrirtækjum og fjárfestinga gegnum sjóði. Samkvæmt breska og írsku kerfinu verða þeir einstaklingar sem óska eftir ívilnun að vera óháðir því fyrirtæki sem fjárfest er í, t.d. mega þeir ekki eiga meira en 30% eignarhlut í viðkomandi fyrirtæki. Til að eiga rétt á skattaflátti verður einstaklingur að eiga hlutinn í fyrirtækinu þrjú ár að lágmarki. Afsláttur af tekjuskatti og fjármagnstekjuskatti er mögulegur og einnig frestun á skatti af fjármagnstekjum við ákveðnar aðstæður.

3.5 Holland.

Í Hollandi er í gildi kerfi sem ívilnar þeim einstaklingum sem kaupa hlutabréf í litlum og meðalstórum fyrirtækjum. Núverandi kerfi tók gildi 1. janúar 2011 og gildir út árið 2015.¹⁸

¹⁴ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/248266/248266_1462379_84_2.pdf

¹⁵ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247610/247610_1411408_108_2.pdf

¹⁶ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/241978/241978_1286963_35_2.pdf

¹⁷ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/243891/243891_1332770_58_1.pdf

¹⁸ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/235544/235544_1119316_1_1.pdf

4 Efnahagslegar forsendur fyrir ríkisstyrkjakerfi sem veitir einstaklingum sem kaupa hlutabréf í litlum fyrirtækjum í vexti skattaflátt.

4.1 Samkeppnishæfni og virkni á sviði rannsóknar- og þróunarstarfsemi:

Í alþjóðlegum samanburði er virkni íslenskra fyrirtækja á sviði rannsóknar- og þróunarstarfsemi ein sú hæsta sem um getur og vísindastarf þykir standa föstum fótum hér á landi.¹⁹ Á hinn bóginn er það talin ein megináskorunin fyrir Ísland að nýta þessa staðreynd til aukinnar samkeppnishæfni í efnahagslegu tilliti. Samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja á sviði hátækni- og miðlungstækni framleiðslu er lítil, sem hefur leitt af sér óhagstæðan viðskiptajöfnuð fyrir hátækni- og miðlungstækni framleiðslu allt frá árinu 2000. Í nýrri vísindastefnu íslenskra stjórnvalda er rannsóknar- og þróunarstarfi ætlað að leggja grunninn að endurreisn íslensks efnahagslífs í kjölfar efnahagslæggðar og bankahruns.²⁰ Í janúar 2011 mörkuðu íslensk stjórnvöld þá stefnu að stefna skyldi að því að 4% virkni á sviði rannsóknar- og þróunarstarfsemi yrði náð á árinu 2020.

4.2 Almennt um aðgengi nýsköpunarfyrirtækja að fjármagni:

Greiður aðgangur að fjármagni er nauðsynleg forsenda vaxtar fyrir frumkvöðla- og nýsköpunarfyrirtæki. Rannsóknir hafa sýnt að stór hluti sprotafyrirtækja hefur ekki nægilegan aðgang að fjármagni til að koma hugmyndum á framleiðslustig. Ríflega helming nýsköpunarfyrirtækja skortir nægilegt eigið fé til að fá fjármögnun í banka.²¹ Þá leiðir rannsókn í ljós að stór hluti fjárfestingar hjá fyrirtækjum hér á landi kemur frá eigin fjármögnun (74%) í samanburði við 47% meðaltal innan Evrópsambandsríkjanna.²²

Í norrænum og alþjóðlegum samanburði kemur fram að aðgengi nýsköpunarfyrirtækja að fjármagni er einn veikasti hlekkurinn í rekstrarumhverfinu hér á landi. Í skýrslu norrænu ráðherranefndarinnar um frumkvöðlastarfsemi á norðurlöndunum, Nordic Growth Entrepreneurship Review 2012, kemur fram að aðgangur nýsköpunar og sprotafyrirtækja að fjármagni er lakastur hér á landi.²³ Þá kemur fram að aðgangur að fjármagni hafi hríðversnað á hverju ári sem liðið er frá bankahruni, þ.e. frá árinu 2008. Með aðgengi að fjármagni er átt við þann fjárstuðning sem stendur frumkvöðlum til boða í formi áhættufjár, lánsfjár, auk fjármögnunar sem sótt er á hlutabréfamarkað. Stefnumótun um aðgang nýsköpunarfyrirtækja að fjármagni tekur til undirþátta eins og framboðs á lánsfé og áhættufé fyrir stofnun og síðari vöxt fyrirtækja. Sameiginleg niðurstaða úttektarinnar fyrir öll Norðurlöndin er að almennt skorti á aðgang að fjármagni fyrir fyrirtæki í vexti og þróun.

Í nýlegri samanburðarskýrslu sem unnin var á vegum Evrópusambandsins er bent á aukna þörf fyrir þrepaskipta fjármögnun fyrir rannsóknar- og þróunarstarfsemi hér á landi.²⁴ Í skýrslunni er

¹⁹ 3,11% á móti 2,03% meðaltali í Evrópu og 2,75% í Bandaríkjunum N-Ameríku (m.v. tölur frá árinu 2009. Á tíu ára tímabili (2000-2011) mælist virkni í rannsóknar- og þróunarstarfi 1,7% hér á landi á móts við 0,8% í Evrópu og 0,2% í Bandaríkjunum N-Ameríku. Heimild: Research and Innovation performance in EU Member States and Associated countries – Innovation Union progress at country level 2013, (bls. 284-289), útg. Brussel 2013.

²⁰ Ný sýn, stefna vísinda- og tækniráðs, desember 2012.

²¹ Access to finance – analytical report, (bls. 6) útg. Flash Eurobarometer, Brussel 2009.

²² Access to finance – analytical report, (bls. 31) útg. Flash Eurobarometer, Brussel 2009.

²³ Nordic Growth Entrepreneurship Review 2012, (bls. 36, 37, 59), útg. Nordic Innovation, Osló 2012.

²⁴ Research and Innovation performance in EU Member States and Associated countries – Innovation Union progress at country level 2013, (bls. 284-289), útg. Brussel 2013.

bent á sem veikleika að hátt hlutfall fjárfestingar í rannsókn- og þróunarstarfsemi komi úr opinberum sjóðum, 44,9% á móti 52,9% hjá einkageiranum miðað við tölur frá árinu 2009. Hafði hlutfall slíkrar fjárfestingar í einkageiranum lækkað frá árinu 2007 þegar það var 54,6%. Bent er á að ónóg fjárfesting einkafyrirtækja í rannsókn- og þróunarstarfsemi teljist einn helsti veikleikinn í rannsókn- og þróunarstarfsemi hér á landi. Sömu niðurstöður hafa komið fram í alþjóðlegum samanburði á aðgangi íslenskra fyrirtækja að fjármagni.²⁵²⁶

Í nýlegri samantekt OECD er fjallað um aðgangshindranir að fjármögnun fyrir smærri og meðalstór fyrirtæki og frumkvöðla. Þar kemur fram að nýjar útlánareglur banka og eftirlit með þeim, auk samdráttar í kjölfar efnahagslæggðar, hafi aukið á vanda frumkvöðla á þann hátt að fjármögnun fyrirtækja með lánsfé sé stöðugt erfiðari.²⁷

Í Nýrri sýn, stefnu vísinda- og tækniráðs um breytingar á vísinda- og nýsköpunarkerfinu er fjallað mikilvægi þess að skapa skilyrði til nýsköpunar hér á landi.²⁸ Þar kemur fram að sýnt hafi verið fram á bein tengsl milli starfsumhverfis sem frumkvöðlafyrirtæki vaxa upp í skiptir miklu máli. Þar er aðgangur að áhættufé nefnt sem einn lykilþáttur í árangri frumkvöðlafyrirtækja. Í stefnu vísinda og tækniráðs er einnig vísað til samantektar OECD á starfsskilyrðum frumkvöðlafyrirtækja þar sem fram kemur að veikasti hlekkurinn í starfsskilyrðunum er aðgangur að fjármagni. Til þess er einnig vísað að vaxtarmöguleikum fyrirtækja hér á landi séu takmörk sett sökum takmarkaðs aðgengis að fjármagni.

Samtök iðnaðarins og Hátækni- og sprotavettvangur hafa ítrekað bent á mikilvægi þess að tekið verði upp skattvildunarkerfi vegna kaupa á hlutabréfum í nýsköpunarfyrirtækjum. Tillögur stjórnmalaflokka sem hafa verið kynntar á Tækni- og hugverkþingum um skattalega hvata varðandi fjárfestingar í hlutabréfum nýsköpunarfyrirtækja hafa ávallt lent í ofarlega á forgangslista þátttakenda í þessum þingum. Samtökin hafa sett fram eftirfarandi lista yfir þær þarfir sem horfa þarf til í þessu samhengi:

1. Þörf nýsköpunarfyrirtækja fyrir fjármagn til þróunar og markaðsstarfsemi á alþjóðlegum markaði.
2. Þörf nýsköpunarfyrirtækja til að laða til sín fólk og standast harða samkeppni við erlend fyrirtæki.
3. Þörf ríkisins fyrir auknar skatttekjur og aukið gangsæi fjárfestinga í nýsköpunarfyrirtækjum.
4. Þörf fjármagnseigenda fyrir áhugaverða fjárfestingakosti sem koma til móts við þá áhættu og þolinmæði sem þarf til að fjárfesta í nýsköpunarfyrirtækjum.
5. Þörf Íslands fyrir að sýna fram á að hér sé framtíð fyrir fólk og fyrirtæki í nýsköpun sem geti greitt samkeppnishæf laun og boðið upp á áhugaverð störf. Stöðva þarf flutning fyrirtækja og fólks úr landi.
6. Starfsumhverfi Íslands þarf að vera samkeppnishæft við útlönd.

4.3 Nokkrar hagtölur um fjárfestingu og stærðarflokkun fyrirtækja á Íslandi.

Fjárfesting sem hlutfall af landsframleiðslu hefur dregist saman síðan hún náði hámarki árið 2006 en þá nam fjárfesting alls um 34% af landsframleiðslu. Fjárfesting alls samanstendur af atvinnuvegafjárfestingu, fjárfestingu í íbúðarhúsnæði og opinberri fjárfestingu. Meðaltal fjárfestingar á árunum 2000-2008 var um 25% af landsframleiðslu og meðaltal atvinnuvegafjárfestingar á sama tíma nam 15%. Þessi hlutföll hafa dregist mjög saman og frá árinu 2009 til 2. ársfjórðungs 2013 hefur

²⁵ The Global Competitiveness Report 2013-2014, (bls. 214-215), World Economic Forum 2013.

²⁶ Access to finance – analytical report, (bls. 28) útg. Flash Eurobarometer, Brussel 2009.

²⁷ Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard, París 2012.

²⁸ Ný sýn, stefna vísinda- og tækniráðs, desember 2012, bls. 45.

hlutfall fjárfestingar af landsframleiðslu verið um 14% að meðaltali og hlutfall atvinnuvegafjárfestingar 9%.

Mynd 1 sýnir fjárfestingu sem hlutfall af landsframleiðslu á árunum 2000-2012. Atvinnuvegafjárfestingu er skipti í þrennt á myndinni þ.e. í atvinnuvegafjárfestingu alls, atvinnuvegafjárfestingu án stóriðju og atvinnuvegafjárfestingu án stóriðju og orkufyrirtækja. Atvinnuvegafjárfesting án stóriðju og orkufyrirtækja jókst um eitt prósentustig á ári 2009 – 2012, þ.e. fór úr 4% í 7%. Atvinnuvegafjárfesting alls fór á sama tíma úr 8% í 10%.

Mynd 1.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Hlutfall fjárfestingar af landsframleiðslu

	Meðaltal 2000-2008	Meðaltal 2009-2013/Q2
Fjárfesting alls	25%	14%
Þ.a. atvinnuvegafjárfesting alls	15%	9%

Tafla 2.

Fjöldi starfandi fyrirtækja í árslok 2012 voru samtals 24.882²⁹. Stærstur hluti af starfandi fyrirtækjum eru með starfsmannafjölda undir 10 og er hlutfall þeirra af starfandi fyrirtækjum 92,3%. Lítil fyrirtæki með starfsmannafjölda milli 10 og 50 manns koma næst á eftir og er hlutfall þeirra 6,3%. Meðalstór fyrirtæki eru með starfsmannafjölda milli 50 og 250 manns og er hlutfall þeirra 1,1% af starfandi fyrirtækjum. Að lokum eru stór fyrirtæki með starfsmenn fleiri en 250 með 0,3%.

²⁹ Starfandi fyrirtæki að undanskildum stofnunum ríkis og sveitarfélaga, lífeyrissjóðum og félagasamtökum.

	Lítill			
	Örfyrirtæki	fyrirtæki	Meðalstór fyrirtæki	Stór fyrirtæki
Fjöldi fyrirtækja	22.974	1.570	266	72
Hlutfall af fjölda fyrirtækja	92,3%	6,3%	1,1%	0,3%

Tafla 3.

Heimild: Hagstofa Íslands

4.4 Afdrif þeirra fyrirtækja sem fengu styrk úr Tækniþróunarsjóði árið 2005.

Til að meta efnahagslegar forsendur skattaívilnana vegna hlutabréfakaupa má styðjast við upplýsingar um þann hóp nýsköpunarfyrirtækja sem hlaut styrk úr Tækniþróunarsjóði á fyrsta heila starfsári hans árið 2005 og sótti jafnframt um frádrátt frá álögðum tekjuskatti vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar á árunum 2011 og 2012 á grundvelli laga nr. 152/2009, um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki.³⁰

Þó framlag Tækniþróunarsjóðs sé fyrst og fremst ætlað til að fjármagna þróun vöru og þjónustu hjá nýsköpunarfyrirtækjum þá glíma slík fyrirtæki við takmarkað aðgengi að fjármögnun þegar þróunarstarfi sleppir. Áhrif stuðnings Tækniþróunarsjóðs geta þannig reynst vísbending um möguleg áhrif aukinna fjárfestinga til nýsköpunarfyrirtækja gegnum skattaívilnanir vegna hlutabréfakaupa.

Í umsóknum um styrki frá Tækniþróunarsjóði er að finna grunnupplýsingar sem gefa ákveðna mynd af stöðu fyrirtækjanna. Styrkir til hagnýtra rannsókna á vegum háskóla og rannsóknastofnana hafa skilað sér með ýmsu móti út í samfélagið sem afurðir, þjónusta eða fyrirtæki. Ekki er gerð tilraun til að rekja slóð þeirra hér en í stað þess er lögð áhersla á að greina þróun sprotafyrirtækjanna frá 2005.

Alls fengu 32 fyrirtæki úthlutað styrkjum að upphæð 201 milljón kr. Hér er eingöngu gerð grein fyrir afdrifum fyrirtækjanna.

- Af þeim hafa fjögur hætt rekstri og því líklegt að þær 12 m.kr. sem til þeirra runnu hafi tapast, eða um 6 %.
- Fimm fyrirtæki runnu inn í önnur og er gert ráð fyrir að þekking þeirra og afurðir hafi nýst þar. Styrkir til þeirra námu 35 m.kr.
- Átta fyrirtæki eru í rekstri en hafa ekki sótt um frádrátt frá álögðum tekjuskatti vegna rannsókna- og þróunarkostnaðar. Styrkir til þeirra námu 45 m.kr.
- Fjórtán fyrirtæki hafa náð mjög góðum árangri og þrjú þeirra hafa fengið viðurkenninguna „Vaxtarsprotinn“ sem er veittur framúrskarandi sprotafyrirtækjum í örum vexti. Velta þessara fyrirtækja var samtals 20.558 m.kr. á árinu 2005 en hafði vaxið í 118.858 m.kr. á árinu 2012 sem er nærri sexföldun á sjö árum. Fjöldi starfsmanna var 531 á árinu 2005 en óx í 996 árið 2012 sem er nærri tvöföldun á sama tíma.

Í þessu tölum felast ákveðnar vísbendingar um að áhrif þess fjármagns sem ráðstafað er til nýsköpunarfyrirtækja séu að mestu leyti jákvæð og skili sér í fyrirtækjum sem skapa störf.

³⁰ Upplýsingar frá Rannís 4. september 2013 að beiðni atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins.

5 Niðurstaða starfshópsins.

5.1 Samantekt og helstu ályktanir starfshópsins.

- Virkni í rannsóknar- og þróunarstarfsemi hér á landi er með því hæsta sem gerist í alþjóðlegum samanburði. Það er talin ein megináskorunin fyrir Ísland að nýta það forskot til aukinnar samkeppnishæfni í efnahagslegu tilliti.
- Almennt er viðurkennt m.a. á vettvangi Evrópusambandsins og OECD að aðgangur að fjármagni sé nauðsynleg forsenda vaxtar hjá nýsköpunar- og sprotafyrirtækjum.
- Samtök sprotafyrirtækja, Samtök iðnaðarins, Samtök atvinnulífsins og fleiri innlendir aðilar hafa um nokkurra ára skeið kallað eftir því að betur verði hugað að hvötum til fjárfestinga í nýsköpunarfyrirtækjum.
- Fjárfesting í atvinnurekstri sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á Íslandi hefur aukist um eitt prósentustig á ári frá árinu 2009.
- Ætla má að þær skattaívilnanir sem gerð er grein fyrir í þessari greinargerð komi einkum að gagni á vaxtarskeiði fyrirtækja sem eru afsprengi rannsókna- og vöruþróunarstarfsemi hvers konar. Sem dæmi um slíkt má nefna vöruþróun á sviði upplýsinga-, tölvuleikja- og samskiptatækni, heilsu- og snyrtivöruframleiðslu, lyfja- og líftækni, og á öðrum fjölbreyttum sviðum matvæla- og iðnaðarframleiðslu, sjálfvirkni, hönnunar og skapandi greina, auk hvers konar þjónustu á því sviði.
- Í yfirstandandandi vinnu við endurskoðun á leiðbeinandi reglum Eftirlitsstofnunar EFTA er stefnt að rýmri reglum um styrkhæf fyrirtæki.
- Mörg nágrannalönd hafa séð ástæðu til að taka upp skattafsláttarkerfi vegna fjárfestinga einstaklinga í nýsköpunarfyrirtækjum.
- Starfshópurinn hefur ekki lagt sérstakt mat á það hversu mörg fyrirtæki og fjárfestar eru líkleg til að nýta sér þá ívilnun sem myndi felast í skattafsláttarkerfi vegna hlutabréfakaupa. Þó telur starfshópurinn ekki ólíklegt að varðandi fjölda fyrirtækja megi að einhverju leyti horfa til svipaðs fjölda að hámarki og þess sem nýtt hefur sér heimildir til frádráttar frá tekjuskatti á grundvelli laga nr. 152/2009.³¹
- Aðkoma fjárfesta að kerfinu mun að einhverju leyti ráðast af gagnsæi og trúverðugleika kerfisins.
- Kerfi sem felst í skattafslætti að ýmsum skilyrðum uppfylltum er nokkuð mannaflsfrekt og hefur í för með sér aukinn kostnað fyrir skattfyrivöld. Tekjur ríkissjóðs- og sveitarfélaga gætu þó fljótlega orðið meiri en útgjöldin af kerfinu og það gæti falið í sér jákvætt greiðsluflæði um leið og fyrstu hlutafjárútbóðin fara fram þar sem skattafslátturinn kemur fyrst til frádráttar frá tekjuskatti við álagningu opinberra gjalda árið eftir að útbóðið fer fram. Til lengri tíma litið ætti vöxtur fyrirtækjanna að leiða til aukinna tekna fyrir ríkissjóð og sveitarfélög.
- Kerfi sem felst í óbeinum stuðningi við lítil fyrirtæki verður að samræmast ákvæðum EES samningsins og þeim reglugerðum sem settar hafa verið á grundvelli hans um ríkisstyrki.
- Alþingi verður að lögfesta styrkjakerfið og tilkynna verður áform um slíkt kerfi til Eftirlitsstofnunar EFTA áður en kerfið kemur til framkvæmda.

Að teknu tilliti til framangreinds telur starfshópurinn að huga þurfi sífellt að því hvort sprotafyrirtæki hafi nægilegan aðgang að áhættufjármagni á Íslandi. Ef horft er til ráðstafana í nágrannalöndunum er ekki óvarlegt að álykta að skattafsláttarkerfi gæti stuðlað að því að fjárfestar leggðu nýsköpunarfyrirtækjum til aukið áhættufé ekki síst ef markmið kerfisins eru vel skilgreind og kerfið gagnsætt. Starfshópurinn telur mikilvægt að lagaumgjörð um skattafsláttarkerfi sé eins skýr og kostur er og að framkvæmdaraðilar útbúi aðgengilegt leiðbeiningarefni um þau skilyrði sem uppfylla þarf.

³¹ Fyrirtækin voru 91 á árinu 2013.

5.2 Tillaga að skattafsláttarkerfi.

Að teknu tilliti til framangreinds telur starfshópurinn líklegt að Eftirlitsstofnun EFTA muni samþykkja skattafsláttarkerfi sem felst í eftirtöldu:

Kerfið hefur það aðalmarkmið að stuðla að vexti lítilla nýsköpunarfyrirtækja. Til að ná þessu markmiði verði lögfest hvatakerfi sem felur í sér skattafslátt til þeirra einstaklinga sem lagt hafa nýsköpunarfyrirtækjum til hlutafé.

Skilyrðin eru þessi:

Fyrirtæki/félag

Kerfið nær til hlutafélags/einkahlutafélags sem uppfyllir eftirtalin skilyrði:

1. Er á vaxtarskeiði.
2. Hefur 50 starfsmenn eða færri eða er með veltu undir 10 milljónum evra á ári eða efnahagsreikning að hámarki 10 milljónum evra.
3. Er stofnað á Íslandi, á EES svæðinu eða í Færeyjum.
4. Stundar starfsemi á Íslandi.
5. Er ekki skráð á hlutabréfamarkað.
6. Á ekki í fjárhagsvandræðum*.
7. Stundar ekki einvörðungu inn- og útflutning á vörum sem framleiddar eru af öðrum.
(Nýsköpunar- og hönnunarfyrirtæki sem sjálf þróa vöru en láta framleiða fyrir sig erlendis til alþjóðlegrar markaðssetningar falla þó innan rammans)
8. Stundar ekki starfsemi á sviði skipasmíða, kola- og stáliðnaðar.

Fjárfesting

1. Heildarfjárfesting í hverju félagi getur að hámarki orðið X kr.³² á þriggja ára tímabili.
2. Allt það hlutafé sem fellur innan kerfisins verður að vera nýtt hlutafé og það má ekki veita forgangsrétt af neinu tagi.
3. Allt það hlutafé sem fellur innan kerfisins verður að vera að fullu greitt í reiðufé og innan viðkomandi rekstrarárs (ekki framtalsárs).
4. Allt það hlutafé sem fellur innan kerfisins verður að vera nýtt í þágu atvinnurekstrarins og til að viðhalda eða fjölga störfum.

Einstaklingar

Einstaklingur getur öðlast rétt til skattafsláttar ef hann uppfyllir öll eftirtalinna skilyrði:

1. Ber ótakmarkaða skattskyldu á Íslandi á því ári sem hann gerir kröfu um skattafsláttinn (framtalsári).
2. Skráir sig fyrir hlutafé í einkahlutafélagi/hlutafélagi sem uppfyllir skilyrði kerfisins og greiðir fyrir hlutaféð að fullu með reiðufé.
3. Er ekki tengdur félaginu á þeim tíma sem sótt er um skattafsláttinn (þau framtalsár sem eignarhaldstíminn spannar).

Skattafsláttur

Einstaklingur sem skráir sig fyrir hlutafé öðlast rétt til frádráttar frá tekjuskattsstofni enda séu öll framangreind skilyrði uppfyllt.

Frekari skilyrði skattfrádráttar eru þessi:

1. Fjárfestingin er að lágmarki kr. 100.000 og að hámarki kr. Y (getur verið í fleiri en einu félagi).
2. Afslátturinn er í formi frádráttar frá tekjuskattstofni.
3. Hámarksfrádráttur hvers einstaklings er ákveðið hlutfall af fjárfestingu hvers skattárs.

³² Hámarkið skv. gildandi reglum ESA er 2,5 milljónir evra á tólf mánaða tímabili.

Ef einstaklingur selur eða afsalar á annan hátt því hlutafé sem veitti rétt til skattfrádráttar innan þriggja ára verður skattfrádrátturinn dreginn til baka.

5.3 SVÓT greining á skattafsláttarkerfi eins og því sem fjallað er um í kafla 5.2

Innri þættir	Styrkur/væntanlegur árangur/halda	Veikleikar/bæta
<p>Til umhugsunar</p> <p>Aukin velta</p> <p>Aukinn útflutningur</p> <p>Fjölgun starfa</p>	<ul style="list-style-type: none"> Aukið áhættufé í markfyrirtækjum – virkur fjármagnsmarkaður. Fjölgar fyrirtækjum, eykur umsvif og útflutning. Sterkari fjárhagur/samkeppnisstaða fyrirtækja. Aukinn hraði í uppbyggingu og þróunarstarfi til að koma vörum á markað. Sterkari samkeppnisstaða Íslands. Auknar skatttekjur fyrir ríkissjóð til lengri og skemmri tíma (staðgreiðsla af launum). Fjölgar vellaunuðum störfum. Aukið gegnsæi í rekstri fyrirtækja fyrir stjórnvöld. 	<ul style="list-style-type: none"> Hugsanleg tímabundin neikvæð áhrif á ríkissjóð ef fjármunum er ekki varið í vinnulaun eða innlend aðföng. Ef kerfið er of flókið er það fráhrindandi. Kostnaður við umsýslu og innleiðingu Freisting fyrir fólk til að fjárfesta sem hefur ekki efni á að tapa fjárfestingunni. Of margir litlir hluthafar í fyrirtækjum valda auknu álagi á fyrirtækin varðandi upplýsingagjöf og gera ákvarðanatöku erfiðari. Ef kerfið er of flókið veldur það auknum kostnaði fyrir fyrirtæki/skattyfirvöld. Aukinn kostnaður við álagningu opinberra gjalda og eftirlit.
Ytri þættir	Tækifæri/nýta	Ógnanir/aðlaga eða uppræta
<p>Til umhugsunar</p> <p>Samkeppni</p> <p>Lagaumhverfi</p> <p>Hagrænir þættir</p>	<ul style="list-style-type: none"> Kemur hreyfingu á fjármagn sem er aðgerðalítið/atvinnulaust. Umbunar fyrir áhættu fjárfesta og þolinmæði. Eykur þolinmæði fjármagns. Eykur arðsemi fjármagns. Skapa framgang fyrir nýjar hugmyndir og fyrirtæki. Bætir nýtingu opinbers fjármagns í nýsköpun. Skapar jákvæð viðhorf og umræðu í landinu. Skapar trú á framtíðina á Íslandi með ungs fólks og fyrirtækja. Laðar fólk og framsækni fyrirtæki til Íslands. Aukin meðvitun almennings um mikilvægi nýsköpunar í fyrirtækjum. Bætir upplýsingamiðlun milli fyrirtækja og fjárfesta ef kröfur eru rétt hannaðar. Aukinn agi og aðhald í rekstri fyrirtækja 	<ul style="list-style-type: none"> Offjárfesting. Ofmat á verðgildi hlutafjár. Rangar eða takmarkaðar upplýsingar um fyrirtækin fyrir fjárfesta. Óupplýstir fjárfestar. Brostnar vonir fjárfesta ef fyrirtækin ná ekki árangri. Ef of litlir hvatar og takmarkanir eru í kerfinu nær það ekki tilgangi sínum. Óljósar reglur frá ESA og röng túlkun á þeim. Neikvæð viðhorf til fjárfestinga í hlutabréfum eftir bankahrun. Sniðganga reglna og misnotkun kerfis.

Reykjavík 2. desember 2013

Guðrún Þorleifsdóttir, formaður

Helga Haraldsdóttir

Jón Vilberg Guðjónsson

Davíð Lúðvíksson*

Jón Ásgeir Tryggvason

*Bókun með fyrirvara um nánari útfærslu

*Bókun með fyrirvara um nánari útfærslu

Þeir nefndarmenn sem merkir eru með * gera eftirfarandi bókun varðandi greinargerð nefndarinnar.

Vakin er athygli á að þrjú hugtök sem notuð eru í tillögum starfshópsins eru ekki skilgreind og talsverð óvissa er því um gildissvið kerfisins.

Þetta eru hugtökin:

1. „á vaxtarskeiði“
2. „tengdur félaginu“
3. „í fjárhagsvandræðum“

Af þessum hugtökum mun mikið ráðast hversu vel umrætt kerfi kemur til með að mæta þeim þörfum sem við blasa í hlutafjármögnun fyrirtækjanna.

Auk þess þarf að skoða eftirfarandi þrjú atriði sérstaklega:

1. Fyrirtæki í nýsköpun sem eru með 50-250 starfsmenn. Nefndarmenn telja að erindisbréf nefndarinnar nái ekki yfir þessi fyrirtæki og þau falli því að óbreyttu utan rammans. Mikilvægt er að umrætt fyrirkomulag nái til þeirra nýsköpunarfyrirtækja í þessum stærðarflokki, sem notað hafa meira en 4% af veltu í nýsköpun- og þróunarstarf á undanföllum tveim árum. **Rök:** Leiðbeiningarrámi ESA gildir almennt fyrir „SME“ sem skilgreind eru með allt að 250 starfsmenn og 10 milljón Evrur í veltu. Þróunarbúning fyrirtæki sem ekki hafa náð 10 milljón Evru veltu eru tiltölulega fá, en afar mikilvæg í verðmætasköpun á Íslandi. Þessi fyrirtæki eru í mikilli hættu að flytjast úr landi ef ekki koma einhver jákvæð skilaboð um framtíðarstarfsskilyrði þeirra hér á landi á næstunni. Þá hafa Bretar fengið heimild ESB til að fara talsvert út fyrir þessi mörk í sínu kerfi. Bretar hafa verið ötullir við að bjóða íslenskum fyrirtækjum í þessum stærðarflokki margvíslegar ívilnanir ef þau flytja starfsemi sína til Bretlands.
2. Skoða þarf möguleika á að starfsmenn geti greitt fyrir hlutafé með vinnuframlagi án þess að til staðgreiðslu af þeim launum komi enda falli þeir undir meginreglu laganna. **Rök:** Íslensk nýsköpunarfyrirtæki eiga í alþjóðlegri harðri samkeppni um hæft fólk, en eiga undir högg að sækja vegna veikrar krónu og erfiðrar fjárhagsstöðu. Með því að geta greitt hluta af launum í formi hlutabréfa án þess að þurfa að leggja út fyrir staðgreiðslusköttum er að nokkru komið til móts við erfiða samkeppnisstöðu þessara fyrirtækja varðandi starfsmenn. Annar kostur við þetta fyrirkomulag, er að launasamningar varði hlutabréf starfsmanna verða gegnsærri og ársreikningar og verðmat fyrirtækjanna réttara. Það mætti hugsanlega tengja þessa heimild við þau fyrirtæki sem nota meira en 4% af veltu í nýsköpunar- og þróunarstarf vilji stjórnvöld takamarka hana.
3. Fjárhagslegur rammi er ekki tilgreindur í tillögum nefndarinnar, en miklu skiptir að kerfið sé samkeppnishæft við það sem er í boði í nágrannalöndum. **Rök:** Mikilvægt er að raunverulegur hvati felist í kerfinu ef það á að skila árangri.



FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ