



Úttekt á skattalegu umhverfi til að styrkja þróun og nýsköpun

Útgefandi:

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Desember 2019

postur@fjr.is

www.fjr.is

Umbrot og textavinnsla:

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

©2019 Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Efnisyfirlit

Inngangur	4
1. Skattfrádráttur nýsköpunarfyrirtækja	6
2. Skattfrádráttur vegna hlutabréfakaupa.....	11
3. Skattfrádráttur erlendra sérfræðinga	13
4. Niðurstaða og tillögur um næstu skref.....	14

Inngangur

Í júnímánuði 2017 gaf mennta- og menningarmálaráðuneytið út stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs fyrir árin 2017–2019. Í henni er að finna tíu aðgerðir sem ætlað er til að stuðla að m.a. yfirsýn, stefnumótun og stuðningi við uppbyggingu rannsóknar- og nýsköpunarkerfisins hér á landi til framtíðar.

Sjöunda aðgerð áætlunarinnar er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Í henni felst að gera skal úttekt á skattalegu umhverfi rannsókna og nýsköpunar á Íslandi, leggja mat á nýlegar lagabreytingar í því samhengi og, ef tilefni er til, leggja mat á hvernig þróa megi lagaumhverfið áfram í þá átt sem best þekkest í nágrannalöndum Íslands. Þá kveður aðgerðin á um að skipaður verði starfshópur á vegum ráðuneytisins vegna þessa. Í aðgerðinni er sérstaklega minnst á laga-breytingar sem samþykktar voru 2. júní 2016, þ.e. lög nr. 79/2016, um breytingu á ýmsum lögum til að styðja við fjármögnun og rekstur nýsköpunarfyrirtækja og smærri fyrirtækja í vexti.

Aðgerðin beinist að þremur helstu atriðum laganna sem snúa að skattfrádrætti nýsköpunarfyrirtækja, skattfrádrætti vegna hlutabréfakaupa og skattfrádrætti erlendra sérfræðinga. Sérstök áhersla er lögð á fyrsta atriðið um skattfrádrátt nýsköpunarfyrirtækja, sbr. lög nr. 152/2009, um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, og í aðgerðinni er vakin athygli á að þau lög muni að óbreyttu falla úr gildi í lok árs 2019. Ráðuneytið tekur fram að frá samþykkt fyrrnefndra laga nr. 79/2016 hefur lagaumhverfið í tengslum við skattfrádrátt nýsköpunarfyrirtækja, skattfrádrátt vegna hlutabréfakaupa og skattfrádrátt erlendra sérfræðinga verið yfirfarið og ýmist tekið breytingum í átt að einföldun, aukinni skilvirkni eða hvatastýringu. Í því ljósi ber sérstaklega að nefna að takmörkun gildistíma laga nr. 152/2009, um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, var felld niður.

Að mati ráðuneytisins hefur stuðningur við uppbyggingu rannsóknar- og nýsköpunarkerfisins verið meiri en sem nemur því sem felst í sjöundu aðgerð áætlunar Vísinda- og tækniráðs. Það varð því niðurstaða ráðuneytisins að ekki væri nauðsynlegt að skipa þann starfshóp sem kveðið er á um í aðgerðinni, heldur gera þess í stað samantekt á skattalegu umhverfi rannsókna og nýsköpunar á Íslandi sem tæki mið af framangreindri efnisafmörkun aðgerðarinnar. Úttektin er gerð af sérfræðingum fjármála- og efnahagsráðuneytisins og var hún borin undir mennta- og menningarmálaráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Þá var hún jafnframt borin undir starfsnefndir Vísinda- og tækniráðs, þ.e. vísinda- og tækninefnd. Ábendingar endurspeglast í viðameiri greiningu og tillögum um næstu skref.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur jafnframt rétt að taka fram að markmið laganna frá árinu 2016, varðandi skattfrádrátt vegna annars vegar hlutabréfakaupa og hins vegar erlendra sérfræðinga, er ekki eingöngu að styðja við nýsköpunarfyrirtæki, þó svo að slík fyrirtæki geti út af fyrir sig haft hag af skattafsláttum af þessu tagi, heldur bæta almennt samkeppnishæfni íslenskra

fyrirtækja og hag samfélagsins í víðara samhengi. Enn fremur ber að taka fram að lagasetning sem felur í sér útfærslu á kerfi sem lýtur að skattvæðing til einstakra aðila felur að jafnaði í sér ríkisaðstoð í skilningi Evrópuréttar en að meginstefnu til er öll ríkisaðstoð sem hefur áhrif á viðskipti milli EES-ríkjana óheimil samkvæmt EES-samningnum, nema að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Þar sem Evrópurétturinn setur útfærslu á ríkisstyrkjakerfum ákveðnar skorður ber að stíga varlega til jarðar við slíka lagasetningu.

1. Skattfrádráttur nýsköpunar- fyrirtækja

Árið 2009 voru sett lög nr. 152/2009, um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, og tóku þau gildi á rekstrarárinu 2010. Markmið laganna er að beita skattalegum hvötum til að efla rannsóknir og þróunarstarf nýsköpunarfyrirtækja og stuðla þannig að bættum samkeppnisskilyrðum fyrirtækja. Lögin fela í sér að nýsköpunarfyrirtæki, sem eru eigendur að rannsóknar- eða þróunarverkefnum, sem sótt hafa um og hlotið staðfestingu Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís), eiga rétt á sérstökum frádrætti frá álögðum tekjuskatti. Skilyrði þess að verkefni hljóti staðfestingu er að það teljist rannsóknar- eða þróunarverkefni samkvæmt lögnum og uppfylli einnig eftirfarandi þrjú skilyrði, þ.e. að hugmynd að virðisaukandi vöru/þjónustu og viðskiptaáætlun sé vel skilgreind, sýnt sé fram á að varið verði a.m.k. 1 millj. kr. til rannsókna og þróunar á 12 mánaða tímabili og að starfsmenn hafi viðeigandi þjálfun, menntun og reynslu á því sviði sem hugmyndin byggist á. Þá telst jafnframt starfsemi sem er í eðli sínu hluti af almennum rekstri fyrirtækja ekki til þróunar. Skattafslátturinn, sem er óháður stærð fyrirtækjanna, nemur 20% af útlögðum kostnaði vegna sömu verkefna enda sé um að ræða frádráttarbæran rekstrarkostnað í skilningi laga um tekjuskatt.

Hámark þess kostnaðar sem nota má til útreiknings á skattafslættinum, þ.e. viðmiðunarfjárhæðin, hjá hverju fyrirtæki er 600 millj. kr. á rekstrarári sem felur í sér að hámark skattfrádráttar er 120 millj. kr. hjá hverju fyrirtæki. Ef um er að ræða aðkeypta rannsóknar- eða þróunarvinnu er hámark kostnaðarinn samtals 900 millj. kr., sem hækkar hámark skattfrádráttar í 180 millj. kr. Þannig reiknaður skattafsláttur kemur til lækkunar á álögðum tekjuskatti við álagningu opinberra gjalda á fyrirtækin ár hvert. Ef álagður tekjuskattur er lægri en ákvarðaður frádráttur, eða ef ekki er ákvarðaður tekjuskattur, er frádrátturinn greiddur út til viðkomandi fyrirtækis. Takmarkanir eru þó í lögnum á heildarfjárhæð opinberra styrkveitinga til fyrirtækis og eru takmarkanirnar breytilegar eftir því hvort fyrirtækið flokkast sem lítið, meðalstórt eða stórt, en þær gera það að verkum að ef verkefni fyrirtækisins nýtur annarra styrkja frá opinberum aðilum getur það leitt til lækkunar á frádrættinum.

Breytingar á lögnum síðustu ár hafa að mestu falið í sér hækkanir á viðmiðunarfjárhæðum skattfrádráttarinnar. Á árunum 2010–2015 var viðmiðunarfjárhæð skattfrádráttarinnar 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 árið 2016 í annars vegar 300 millj. kr. og hins vegar 450 millj. kr. og giltu þær fjárhæðir fyrir árin 2016 og 2017. Í desembermánuði 2018 samþykkti Alþingi lög nr. 134/2018, um breytingu á lögum um tekjuskatt og stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, og fólu breytingarnar m.a. í sér að takmörkun gildistíma laga nr. 152/2009 var felld niður og viðmiðunarfjárhæðirnar voru hækkaðar í annars vegar 600 millj. kr. og hins vegar 900 millj.

kr. Breytingarnar voru liður í þeirri stefnu stjórnvalda að auka verulega stuðning við rannsóknir og tækniþróun nýsköpunarfyrirtækja á Íslandi.

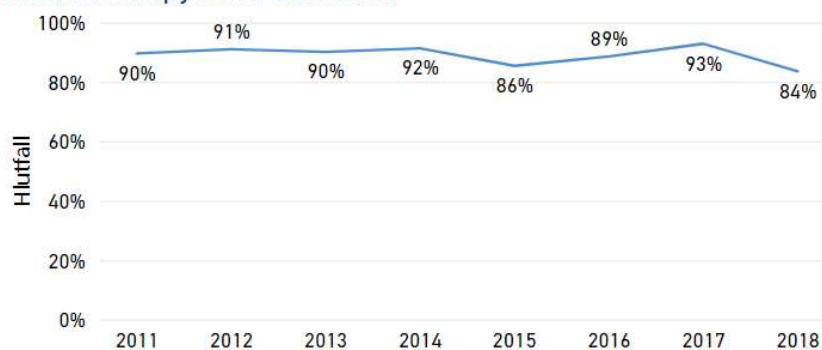
Árið 2002 varð Noregur fyrst Norðurlandanna til að setja á fót kerfi um skattfrádrátt nýsköpunarfyrirtækja. Norska kerfið er á allan hátt sambærilegt því íslenska, enda var það haft til fyrirmyndar við útfærslu íslenska kerfisins. Norska kerfið er þó þrengra en það íslenska þar sem einungis lítil og meðalstór fyrirtæki fá 20% skattafslátt af útlögðum kostnaði vegna rannsóknar- og þróunarverkefna en stór fyrirtæki fá 18% skattafslátt af kostnaðinum. Þar er einnig að finna strangari skilyrði varðandi skilgreiningu á því hvaða starfsemi í almennum rekstri fyrirtækja telst ekki til þróunar. Þá er viðmiðunarfjárhæð skattfrádráttarins lægri en á Íslandi, en hún er annars vegar 25 millj. NOK (u.þ.b. 347 millj. ISK) hjá hverju fyrirtæki og hins vegar 50 millj. NOK (u.þ.b. 695 millj. ISK) ef um aðkeypta rannsóknar- og þróunarvinnu er að ræða.

Í Svíþjóð hefur verið komið á laggirnar kerfi um skattfrádrátt nýsköpunarfyrirtækja sem byggist á launatengdum gjöldum. Sænska kerfið felur það í sér að ef starfsmaður fyrirtækisins ver 75% eða meira af vinnustundum sínum (að lágmarki 15 vinnustundir á viku) við rannsóknar- eða þróunarverkefni þá lækkar greiðsla launatengdra gjalda um 10% fyrir hvern mánuð sem sótt er um.

Þá er í Danmörku að finna kerfi sem heimilrar fyrirtækjum sem sýna fram á tap á rekstrarári að sækja um 22% endurgreiðslu fyrir það tap sem rekja má til kostnaðar verkefnis vegna rannsóknar- og þróunarvinnu, en sótt er um endurgreiðsluna hjá skattyfirvöldum og er það gert á sama tíma og skattframtali fyrirtækisins er skilað.

Frá árinu 2011 til ársins 2018 hefur Rannís borist samtals 2.489¹ umsóknir og hafa u.þ.b. 89% af þeim umsóknum verið samþykktar, sbr. eftirfarandi mynd.

Hlutfall samþykkttra umsókna

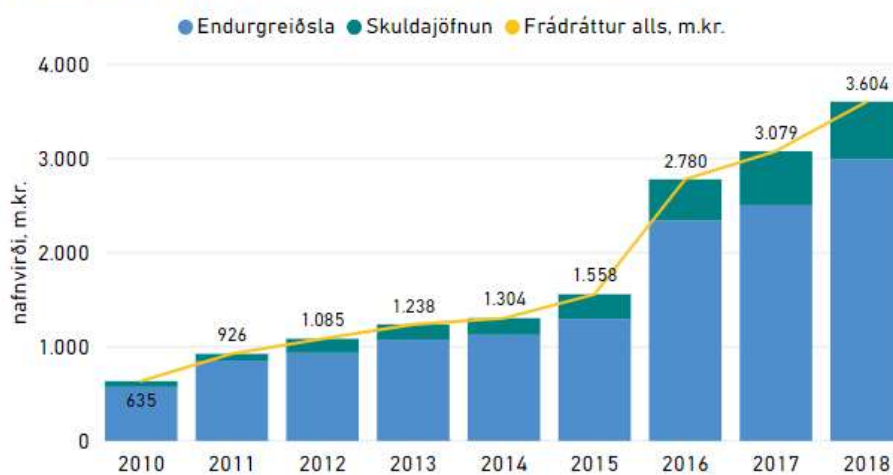


¹ Heimild: Rannís.

Heildarfjöldi fyrirtækja sem fá frádrátt vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar hefur aukist töluvert frá árinu 2010.² Þá hafa upphæðir frádráttarins hækkað samhliða hækkunum á viðmiðunarfjárhæðum.

Á eftirfarandi mynd má sjá frádrátt vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar frá gildistöku laganna, samkvæmt álagningargögnum frá embætti ríkisskattstjóra. Hafa ber í huga að fjárhæðir kunna að breytast við skatteftirlit, kærur og endurákvæðanir skattyfirvalda. Sem dæmi hlutu 166 fyrirtæki stuðning sem nam samtals 3,6 milljörðum kr. á árinu 2019 vegna rekstrarársins 2018.³ Þar af nam bein lækkun tekjuskatts rúmlega 600 millj. kr. og endurgreiðslur um 3 milljörðum kr.

Frádráttur vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar

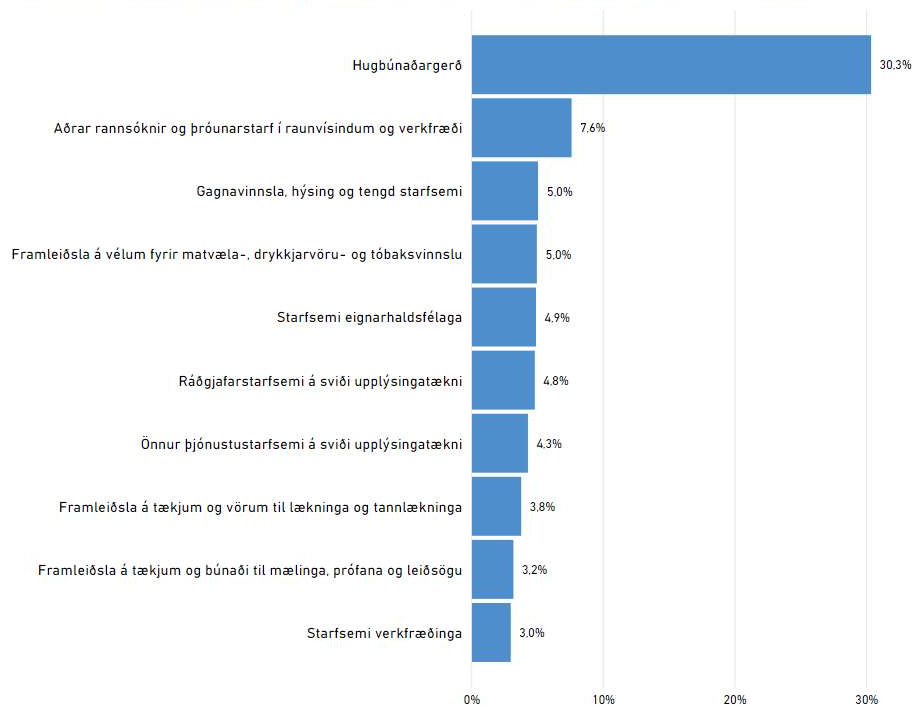


Fyrirtæki sem hlutu styrk á bilinu 60–90 millj. kr. voru níu á rekstrarárinu 2016, ellefu á árinu 2017 og sautján á rekstrarárinu 2018. Þegar litið er til atvinnugreinaflokkanar (ÍSAT) má sjá að meiri hluti frádráttarins rennur til fyrirtækja í hugbúnaðargerð, eða um 30%. Aðrar rannsóknir og þróunarstarf í raunvísindum og verkfræði skipa þann flokk sem kemur í kjölfarið, en tæp 8% frádráttarins renna til fyrirtækja í þeim flokki. Á eftirfarandi mynd má sjá nánari skiptingu eftir atvinnugreinum en 10 stærstu atvinnugreinarnar fá um 72% af frádrættinum.

² Heimild: RSK.

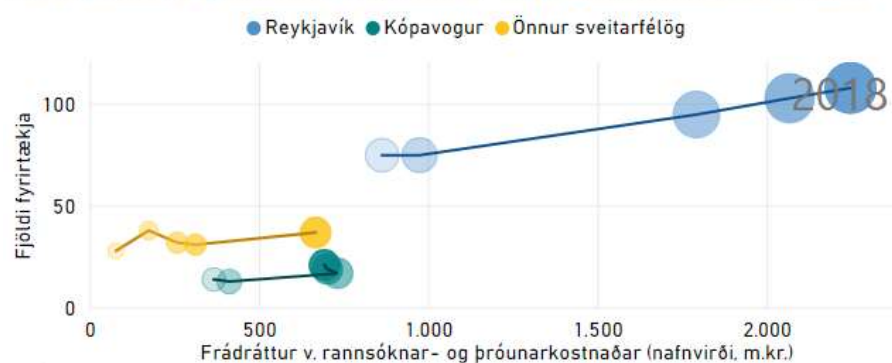
³ Tölur frá RSK miðast við rekstrarár en fjárveitingar í fjárlögum við álagningarár, þ.e. ári síðar.

Frádráttur vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar eftir atvinnugrein árið 2018 - 10 stærstu



Meiri hluti þeirra fyrirtækja sem fá frádrátt vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar er með höfuðstöðvar í Reykjavík.⁴ Þá er þó nokkur fjöldi með höfuðstöðvar í Kópavogi en mun færri í öðrum sveitarfélögum. Af þessum 166 fyrirtækjum sem hlutu stuðning vegna ársins 2018 voru 108 með höfuðstöðvar í Reykjavík og 21 í Kópavogi. Á meðfylgjandi mynd má sjá hvernig fjöldi fyrirtækja og frádráttur vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar hefur þróast á árunum 2014–2018 eftir sveitarfélögum. Ljósasti depillinn sýnir árið 2014 og sá dekksti árið 2018. Línurnar sýna feril breytinga á milli ára.

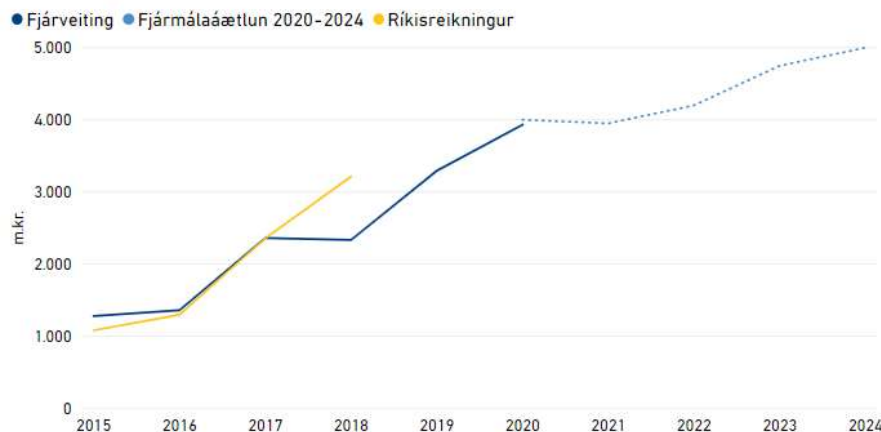
Fjöldi fyrirtækja og frádráttur v. rannsóknar- og þróunarkostnaðar: 2014-2018



⁴ Heimild: RSK. Sjá jafnframt úttekt Daða Mäs Kristóferssonar á framlagi til rannsókna og nýsköpunar eftir landshlutum 2014–2018.

Í fjárlögum fyrir árið 2020 er gert ráð fyrir 3,9 milljörðum kr. til stuðningskerfisins. Frá árinu 2017 hafa framlög aukist um sem nemur 1,4 milljörðum kr. á raunvirði.⁵ Stuðningur við rannsóknir og nýsköpun hefur því aukist verulega á undanförunum árum. Eins og sjá má á meðfylgjandi mynd er gert ráð fyrir töluverðri aukningu til málaflokksins á tímabili gildandi fjármálaáætlunar fyrir árin 2020–2024 og að fjárveiting til stuðningskerfisins verði 5 milljarðar kr. á árinu 2024.

Þróun útgjalda



Á árinu 2018 voru útgjöld töluvert umfram fjárveitingar, eða sem nam tæplega 0,9 milljörðum kr. Þá er ljóst að útgjöld ársins 2019 verða einnig umfram fjárveitingu. Þetta gefur tilefni til að endurskoða löggin með hliðsjón af sjálfvirkni útgjalda og með það að augnamiði að tryggja að útgjöld fari ekki umfram fjárveitingar.

Mikil ásókn er í stuðninginn og er stuðningskerfið rýmra en í t.d. Noregi. Umsóknarfjöldi nýsköpunarfyrirtækja hefur aukist stöðugt frá ári til árs. Umsóknarferlið fyrir nýsköpunarfyrirtækin er gagnsætt og er ráðuneytið í reglulegum samskiptum við Rannís varðandi framkvæmdina. Sem fyrr segir voru viðmiðunarfjárhæðir skattfrádráttarins nýlega hækkaðar og horfið frá takmörkuðum gildistíma kerfisins í heild. Að óbreyttu telur ráðuneytið að svo stöddu ekki þörf á að rýmka löggin frekar. Aftur á móti telur ráðuneytið að í ljósi þess hversu hröð útgjaldapróun hefur orðið og hversu hátt hlutfall umsókna er samþykkt sé þörf á að skerpa á framkvæmd laganna og skoða leiðir til að koma í veg fyrir sjálfvirkni útgjalda. Í undirbúningi eru aðgerðir til að efla framkvæmdarþátt laganna eins og nánar verður vikið að í kaflanum um tillögur að næstu skrefum.

⁵ Á föstu verðlagi ársins 2019 m.v. vísitölu neysluverðs.

2. Skattfrádráttur vegna hluta- bréfakaupa

Í júnímánuði 2016 var komið á fót sérstöku ríkisstyrkjakerfi um skattfrádrátt einstaklinga vegna hlutabréfakaupa, sbr. fyrirnefnd lög nr. 79/2016, og er kerfið að finna í 1. tölul. B-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Markmið kerfisins er að auka aðgengi að fjármagni fyrir smærri fyrirtæki í vexti og stuðla þannig að fjölgun starfa, aukinni samkeppnishæfni og nýsköpun. Undirliggjandi er sú staðreynd að óskráð fyrirtæki sem eru komin af sprotastiginu og í þann mund að byrja að vaxa hafa oft takmarkaðan aðgang að viðbótarfjármögnun í formi lánsfjár eða hlutafjárukningar enda yfirleitt um áhættufjárfestingar að ræða. Lögin gera ráð fyrir því að lítil fyrirtæki geti aukið hlutafé sitt fyrir tilstuðlan fjárfestinga af hálfu einstaklinga í tilviki aukningar á hlutafé í hlutafélögum og einkahlutafélögum. Einstaklingar geta þar af leiðandi nýtt sér skattaflátt vegna hlutabréfakaupa í formi frádráttar frá tekjuskattsstofni vegna fjárfestinga á árunum 2016–2021 og fer ívilnunin fram við álagningu opinberra gjalda á árunum 2017–2022. Einstaklingar sem fjárfesta í félögum geta því dregið frá tekjuskattsstofni sínum að viðbættum fjármagnstekjum 50% af fjárfestingunni á hverju ári.

Í lögnum er að finna nokkur skilyrði sem bæði einstaklingar og félög þurfa að uppfylla svo að slík fjárfesting geti talist frádráttarbær frá tekjuskattsstofni einstaklinganna, en mörg skilyrðin má rekja til Evrópuréttar. Til þess að eiga rétt á frádrætti þarf einstaklingur að fjárfesta í félagi fyrir að lágmarki 300 þús. kr. á almanaksári en ekki er veittur frádráttur vegna heildarfjárfestinga umfram 10 millj. kr. á ársgrundvelli. Gert er ráð fyrir því að frádráttur vegna fjárfestinga færist á milli ára sé hann ekki að fullu nýttur innan ársins. Þá er eitt af skilyrðum kerfisins að einstaklingar mega ekki vera tengdir félögum sem fjárfest er í innan ákveðins tímaramma. Þau skilyrði sem snúa að félögnum eru m.a. þau að í félagi mega ekki starfa fleiri en 25 starfsmenn, árleg velta þess má ekki fara yfir ákveðið hámark, það má ekki vera skráð á hlutabréfamarkað og ekki vera í fjárhagsvanda. Jafnframt getur aukning hlutafjár í félagi ekki farið upp fyrir ákveðið hámark. Ýmsar atvinnugreinar standa jafnframt utan við skattafláttarkerfið og fjárfestingar í þeim veita þannig ekki rétt til skattafláttar, en ólíkar ástæður búa að baki því að ekki er talin ástæða til að hvetja til og styrkja fjárfestingar í þessum atvinnugreinum. Þá er það í höndum ríkisskattstjóra að sjá um framkvæmd laganna og eftirlit með því að skilyrði þeirra séu uppfyllt.

Í desembermánuði 2018 samþykkti Alþingi lög nr. 134/2018, um breytingu á lögum um tekjuskatt og stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, í því skyni að hvetja til frekari nýtingar einstaklinga á þessari skattalegu ívilnun og framlengja gildistíma hennar um þrjú ár. Að óbreyttu hefðu einstaklingar einungis getað nýtt sér frádráttinn vegna fjárfestinga á árinu 2018 og síðasta ívilnunin farið fram við álagningu opinberra gjalda á árinu 2019. Framlenging á kerfinu, sem fram að þessu hafði

verið til reynslu frá júnímánuði 2016, er í samræmi við stefnu stjórnvalda um að auka aðgengi að fjármagni fyrir bæði smærri fyrirtæki í vexti og nýsköpunarfyrirtæki, en skattviltun sem þessi er talin geta skipt sköpum fyrir slík fyrirtæki. Með lögunum var kerfið einnig gert einfaldara og skilvirkara í framkvæmd, m.a. með því að fækka skilyrðum sem snúa að einstaklingum og fyrirtækjum. Við útfærslu laganna var jafnframt höfð til hliðsjónar óformleg úttekt og árangursmat ráðuneytisins á reynslutíma laganna, en niðurstaða hennar benti til að þörf væri á lagabreytingu sem þessari.

Sambærilegt ríkisstyrkjakerfi um skattfrádrátt einstaklinga vegna hlutabréfa-kaupa annars staðar á Norðurlöndunum er helst að finna í Noregi. Frá árinu 2017 hefur Noregur verið með kerfi sem svipar til Íslands, þó ólíkt að því leytinu að norska kerfið er afmarkaðra þar sem það einblínir m.a. meira á sprotafyrirtæki. Þá hefur Svíþjóð jafnframt beitt skattalegum hvötum til að hvetja til aukins sparnaðar og fjárfestinga almennings í hlutabréfum, en frá árinu 2012 hefur almenningur í Svíþjóð átt þann kost að fjárfesta í gegnum svokallaða fjárfestingarsparnaðarreikninga sem fá sérstaka skattalega meðferð.

Árið 2016 bárust ríkisskattstjóra þrjár umsóknir frá félögum vegna fyrirhugaðrar hlutafjárukningar þeirra og voru þær allar samþykktar. Árið 2017 bárust sex umsóknir og voru þrjár af þeim samþykktar. Árið 2018 bárust einnig sex umsóknir og voru tvær af þeim samþykktar. Á álagningarárinu 2017 fyrir tekjuárið 2016 nam heildarlækkun á tekjuskattsstofni einstaklinga vegna frádráttarheimildarinnar rúmlega 18 millj. kr. Þá nam heildarlækkun á tekjuskattsstofni einstaklinga vegna tekjuársins 2017 tæplega 40 millj. kr. Á tekjuárinu 2018 nam heildarlækkun á tekjuskattsstofni einstaklinga 0,5 millj. kr. Ástæður fyrir þessari miklu lækkun á milli tekjuáranna 2017 og 2018 eru ekki þekktar en það sem af er tekjuári 2019 hafa umsóknir frá sex félögum verið samþykktar þannig að útlit er fyrir að frádráttur hækki aftur á yfirstandandi ári, þó slíkt verði ekki vitað með vissu fyrir en endanlegar tölur liggja fyrir.

Sem fyrr segir er stutt síðan lögin voru endurskoðuð og árangursmetin með það að marki að gera kerfið bæði einfaldara og skilvirkara í framkvæmd ásamt því að hvetja til frekari nýtingar þess. Þá er ráðuneytið jafnframt í reglulegum samskiptum við ríkisskattstjóra varðandi framkvæmd laganna. Að mati ráðuneytisins er því ekki komin nægjanlega reynsla á kerfið frá síðustu endurskoðun þess. Í því ljósi telur ráðuneytið að markmið sjöundu aðgerðar Vísinda- og tækniráðs séu uppfyllt hvað þetta kerfi varðar og stefnir ráðuneytið ekki að frekari endurskoðun laganna að svo stöddu.

3. Skattfrádráttur erlendra sérfræðinga

Hinn 1. janúar 2017 tók gildi kerfi um skattlagningu erlendra sérfræðinga sem koma hingað til lands, sbr. fyrrnefnd lög nr. 79/2016, og er það að finna í 6. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Kerfið kveður á um frádráttarheimild fyrir erlenda sérfræðinga sem ráðnir eru til starfa hér á landi þannig að einungis 75% tekna þeirra verða skattskyldar. 25% tekna verða því skattfrjálsar og undanþegnar staðgreiðslu fyrstu þrjú árin í starfi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Eftir sem áður er m.a. tryggingagjald og lífeyrisðgjöld greidd af heildarlaunum án tillits til 25% frádráttarins. Markmiðið er að laða erlenda sérfræðinga að störfum hér á landi og þá sérstaklega í tækni- og rannsóknarfyrirtækjum og háskólasamfélaginu. Frádráttarheimildin felur í sér hvatningu til þess að fyrirtæki komi á fót hágæðastarfsemi innan lands og gerir þeim auðveldara fyrir að fá til sín aðila sem búa yfir nauðsynlegri þekkingu og hæfni svo að ekki þurfi að flytja viðkomandi starfsemi úr landi. Koma erlendra sérfræðinga styrkir því m.a. kennslu, tækni, rannsóknir, þróun og nýsköpun í landinu.

Í lögnum er að finna nokkur skilyrði sem þarf að uppfylla en þau eru í fyrsta lagi að erlendur sérfræðingur sé ráðinn til starfa hjá lögaðila sem hefur lögheimili eða fasta starfsstöð hér á landi og sé sá sem greiðir honum tekjur sem sérfræðingi. Í öðru lagi má hinn erlendi sérfræðingur ekki hafa verið búsettur eða heimilisfastur hér á landi á fimm ára tímabili næst á undan því almanaksári sem hann hóf störf hér á landi. Að lokum þarf hinn erlendi sérfræðingur að búa yfir þekkingu sem ekki er fyrir hendi nema í litlum mæli hér á landi. Sjálfstæð nefnd sem skipuð er af fjármála- og efnahagsráðherra metur hvort skilyrðin séu uppfyllt og sér um afgreiðslu umsókna um frádráttarheimildina, en sótt er um í gegnum umsóknarkerfi Rannís. Norðurlöndin hafa öll sett sínar eigin útfærslur á reglum um skattalega hvata til að laða til sín erlenda sérfræðinga og eru þær mikilvægur liður í að tryggja samkeppnishæfni í viðskiptaumhverfi viðkomandi landa. Ísland hefur þó sniðið sína reglu að sænskri fyrirmynd.

Árið 2017 bárust í gegnum umsóknarkefi Rannís 83 umsóknir. Voru 58 af þeim samþykktar og var heildarlækkun tekjuskattsstofns vegna frádráttarheimildarinnar u.þ.b. 53 millj. kr. Árið 2018 barst 71 umsókn, 50 voru samþykktar og fjórfaldaðist skattfrádrátturinn á milli ára og nam 211 millj. kr.

Að mati ráðuneytisins hafa lögini um frádráttarheimild erlendra sérfræðinga reynst vel í framkvæmd þrátt fyrir að fjöldi umsókna hafi verið meiri en gert var ráð fyrir í upphafi. Að óbreyttu stefnir ráðuneytið ekki að því að gera breytingar á lögnum sem snúa að rýmkun eða þrengingu á frádráttarheimildinni en þó stendur til að gera minni háttar breytingar til frekari skýringar og skilvirkni laganna.

4. Niðurstaða og tillögur um næstu skref

Í Stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs fyrir árin 2017–2019 var fjármála- og efnahagsráðuneytinu falið að gera úttekt á skattalegu umhverfi rannsókna og nýsköpunar á Íslandi, leggja mat á lagabreytingar og hvernig þróa mætti lagaumhverfið áfram. Ráðuneytið hefur á tímabilinu lokið þeim verkefnum sem fólust í aðgerðinni ásamt því að fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram frumvarp í nóvember 2018 sem samþykkt var á Alþingi þar sem ákvæði laga þessu tengdu voru ýmist rýmkuð eða framlengd. Stuðningur við rannsóknir og nýsköpun hefur því aukist frá því að aðgerðin var samþykkt og með lagabreytingum var í raun stigið skrefi lengra en kveðið er á um í aðgerðinni. Þar sem lögum var nýlega breytt er ekki stefnt að frekari lagabreytingum á næstunni öðrum en lítils háttar breytingum á skattfrádrætti erlendra sérfræðinga ásamt því að meta í kjölfarið leiðir til að koma í veg fyrir sjálfvirkni útgjalda. Æskilegt er þó að halda áfram að meta árangur laganna ásamt því að nauðsynlegt er að tryggja að framkvæmd þeirra sé í samræmi við markmið og tilgang. Í því sambandi er vert að benda á þann mikla umsóknarfjölda til Rannís um skattfrádrátt nýsköpunarfyrirtækja, sem aukist hefur stöðugt frá ári til árs, og þá staðreynd að tæplega níu af hverjum tíu umsóknum hafa verið samþykktar. Sóknarfæri til stuðnings við uppbyggingu rannsóknar- og nýsköpunarkerfisins gæti þannig falist í því að endurskoða þá verkferla sem notaðir eru við umsýslu umsókna, m.a. með því að auka frekari rýni á umsóknum nýsköpunarfyrirtækja. Þá er jafnframt æskilegt að leita leiða til að koma í veg fyrir sjálfvirkni í útgjaldavexti, eins og fram hefur komið.

Við rýni laganna og framkvæmd þeirra, sem og í ljósi ábendinga sem bárust frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu og atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytinu, eru lagðar til eftirfarandi tillögur um næstu skref:

- Að skoðað verði hvernig hægt sé að draga úr sjálfvirkni í útgjaldavexti auk þess sem metið verði hvort þörf er á að skerpa á skilyrðum fyrir ívilnunum sem felast í stuðningskerfinu um skattfrádrátt nýsköpunarfyrirtækja. Lögum verði breytt þannig að útgjöld verði í samræmi við fjárveitingar sem ætlaðar eru til stuðningskerfisins samkvæmt ákvörðun Alþingis og í samræmi við rammafjárlagagerð í ríkisfjármálum.
- Að metið verði hvernig stuðningi við rannsóknir, þróun og nýsköpun er best háttað í samhengi við annars konar styrkjakerfi á vegum ríkisins. Núverandi aðgerð í stefnu Vísinda- og tækniráðs miðast fyrst og fremst við skattívilnanir. Hér er lagt til að aðgerðin verði útvíkkuð og skatta- og styrkjakerfi til rannsókna og nýsköpunar endurmetið heildstætt, t.a.m. með aðferðafræði endurmats útgjalda, með það að augnamiði að kortleggja hvernig markmiðum um stuðning við rannsóknir og nýsköpun verði best mætt.

- Að fundnir verði mælikvarðar til að meta árangur af stuðningi við rannsóknir og nýsköpun.
- Að stuðningskerfi verði skoðað með aðferðum kynjaðrar fjárlagagerðar.
- Að gerður verði þjónustusamningur milli fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Rannís um umsýslu umsókna um skattfrádrátt nýsköpunarfyrirtækja, en slíkt væri í samræmi við niðurstöðu skýrslu Ríkisendurskoðunar um Rannís frá nóvembermánuði 2018. Með samningnum væri framkvæmdarþáttur laganna efldur með ítarlegri yfirferð umsókna og þannig leitast við að tryggja að framkvæmd laganna sé í samræmi við markmið þeirra.
- Að skatteftirlit með stuðningskerfinu um skattfrádrátt nýsköpunarfyrirtækja verði eftl.

Fyrirgreindar tillögur miðast við að uppfylla það markmið að styðja dyggilega við rannsóknir og nýsköpun. Á sama tíma er leitast við að tryggja að framkvæmd sé í samræmi við markmið og sem besta nýtingu opinberra fjármuna. Á undanförunum árum hefur stuðningur við rannsóknir og nýsköpun verið aukinn verulega og fyrirhugað er að halda því áfram á komandi árum, eins og endurspeglast í fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024.

