

Alþingi
Erindi nr. P 132/1893
komudagur 27.4.2006



Frú Valgerður Sverrisdóttir
iðnaðar- og viðskiptaráðherra

IÐNAÐAR- OG VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI

Arnarhvoli 150 Reykjavík
sími: 545 8500 bréfasími: 562 1289
postur@ivr.stjr.is
www.ivr.is

Reykjavík 15. desember 2005
Tilv.: IVR05040010/31.500

Efni: Starfshópur um fjármögnun nýsköpunar

Starfshópur um fjármögnun nýsköpunar, sem skipaður var þann 10. maí 2005, hefur lokið störfum og sendir yður hér með greinargerð um niðurstöður sínar.

Fyrir hönd starfshópsins

Sveinn Þorgrímsson

Fylgiskj.: Greinargerð starfshópsins

Inngangur

Þann 10. maí 2005 skipaði iðnaðar- og viðskiptaráðherra starfshóp um fjármögnun nýsköpunar. Með því var brugðist við ábendingum frá Vísinda- og tækniráði og frá Iðnþingi um skort á fjármagni fyrir nýsköpunarfyrirtæki, einkum sprotafyrirtæki sem eru að stíga sín fyrstu spor. Í umræðunni hefur m.a. verið bent á að þegar stuðningi Tæknipróunarsjóðs lýkur standi fyrirtækjunum lítið fé til boða og að fé til vaxtar eða endurskipulagningar skorti einnig. Hvor tveggja standi þróun nýsköpunar atvinnulífsins fyrir þrifum.

Hlutverk starfshópsins tók í upphafi mið af því að meta hvaða leiðir væru færar til að auka framboð framtaksfjármagns og að tryggja að samfella verði í fjármögnun nýsköpunar.

Starfshópurinn var þannig skipaður:

Gunnar Örn Gunnarsson, Nýsköpunarsjóði atvinnulífsins;
Haraldur Örn Ólafsson, iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti;
Hrafn Magnússon, framkvæmdastjóri Landsamtaka lífeyrissjóða;
Jón Ágúst Þorsteinsson, Samtökum sprotafyrirtækja;
Skúli Valberg Ólafsson, Samtökum banka og verðbréfasjóða;
Sveinn Þorgrímsson, iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti.

Í kjölfar sölu Símans og framkomu frumvarps til laga um ráðstöfun söluandvirðis hans fékk starfið nýja þýðingu, en í frumvarpinu er m.a. kallað eftir viðtæki samstarfi ríkisins og einkaaðila um fjármögnun nýsköpunar. Því snérist verkefni starfshópsins m.a. að því að meta hvernig unnt væri að auka framboð fjármagns til nýsköpunar með aukinni afkomu almennra fjárfesta.

Greinargerð þessi, sem fjallar um tillögur starfshópsins, ber þessa nokkuð merki. Kynntar eru fjórar tillögur en sumar þeirra eru í nokkrum liðum. Þær beinast m.a. skattalegum umbótum sem fulltrúar fjármálmarkaðarins telja nauðsynlegar til að jafna stöðu framtaksfjárfesta hér á landi við það sem býðst í útlöndum.

Veigamesta tillagan lýtur að því að treysta lagastoðir fyrir stofnun samlagshlutafélaga. Þá er tillaga sem miðar að því að auðvelda þátttöku lífeyrissjóða í samlagshlutafélögum. Þriðja tillagan fjallar um þróunartíma nýsköpunarfyrirtækja og þau markmið laga um virðisaukaskatt að veita fyrirtækjum nægan aðlögunartíma til uppbyggingar. Fjórdi og síðasta tillaga fjallar um skattaívilnanir til tæknifyrirtækja sem stunda rannsókn- og þróunarstarfsemi.

I. Samlagshlutfélög

Til að Ísland geti verið leiðandi vaxtar-, þekkingar- og frumkvöðlasamfélag er mikilvægt að til staðar sé öflugur vettvangur sem leiði saman áhættusækið fjármagn og nýsköpunarfyrirtæki. Mikilvægt er að fjárfestar geti með skilvirkum og hagkvæmum hætti lagt fjármuni í fjárfestingarsamlög og nýtt þannig stærðarhagkvæmni og þekkingu á nýsköpun sem verður til í slíkum sjóði. Einstakir fjárfestar hafa oft á tíðum ekki bolmagn til að stunda fjárfestingar í nýsköpun. Með sameiginlegum sjóði fjársterkra aðila er hins vegar auðveldara að meta fjárfestingar, dreifa áhættu og tryggja einstökum verkefnum nægilegt fjármagn þar til árangur hefur nást.

Í flestum vestrænum ríkjum tíðkast að hlutabréfasjóðir sem sérhæfa sig í fjárfestingum í nýsköpunarfyrirtækjum séu reknir í formi samlagshlutfélaga (e. limited partnership). Oftast er þá banki eða verðbréfafyrirtæki ábyrgðaraðili félagsins og stýrir fjárfestingum, samkvæmt fyrirfram umsaminni fjárfestingarstefnu, en fjárfestar eru samlagsmenn og bera ekki ábyrgð nema með hlutfjárframlagi sínu. Þetta fyrirkomulag hefur marga kosti og hefur víða notið mikilla vinsælda.

Einkenni þessara félaga er að þau eru ekki sjálfstæðir skattaðilar og skattleggjast því tekjur félagsins hjá eigendunum sjálfum. Þetta fyrirkomulag gerir aðilum sem eru undanþegnir skatti kleift að fjárfesta í félagi við aðra án þess að til komi viðbótar skattlagning í félaginu.

Í íslenskri löggjöf er gert ráð fyrir samlagshlutfélögum en þrátt fyrir það hefur slíkt félag aldrei verið stofnað hér á landi. Nokkur áhugi hefur verið síðustu ár meðal fjárfesta og fjármálafyrirtækja að stofna samlagshlutfélag hér á landi til að halda utan um fjárfestingar en niðurstaðan ávallt orðið sú að lagaumhverfið sé ófullnægjandi bæði hvað varðar lagaramma og skattalega stöðu þessara félaga. Hafa fjárfestar hrakist með sjóði sína úr landi og meðal annars stofnað félög um fjárfestingar sínar í Lúxemborg. Verður að telja það óheppilega þróun sem mikilvægt er að snúa við. Með einföldu og skilvirku lagaumhverfi ætti jafnframt að vera mögulegt að laða erlenda fjárfestingasjóði hingað til lands. Slík starfsemi getur skapað innlendum ráðgjöfum og fjármálafyrirtækjum töluverðar tekjur.

Lagt er til að samlagshlutfélagaformið verði vakið til lífsins og nýtt sem tæki til eflingar fjármögnunar nýsköpunar. Áður en fjallað er um þær breytingar sem þurfa að eiga sér stað á lagaumhverfi samlagshlutfélaga

er rétt að reifa skilgreiningu þessa forms og hvaða réttarreglur gilda um það í nokkrum ríkjum.

Skilgreining samlagshlutfélags

Samlagshlutfélag er ein tegund samlagsfélaga sem eru skilgreind sem félög þar sem einn eða fleiri félagsmenn bera beina og ótakmarkaða ábyrgð á skuldum félagsins (líkt og í sameignarfélagi, e. general partners) en aðrir einungis með því fé sem þeir láta af hendi rakna til félagsins (líkt og í hlutfélagi, e. limited partners). Þeir sem bera aðeins takmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins taka venjulega engan þátt í stjórn þess. Helsti munurinn á almennum samlagsfélögum og samlagshlutfélögum er að í þeim síðarnefndu eru framlög þeirra félagsmanna sem bera takmarkaða ábyrgð í formi hlutfjár og mynda þau hlutfé í félaginu.¹ Samlagshlutfélagaformið hentar mun betur fyrir fjárfestingasjóði þar sem mikilvægt er fyrir fjárfesta að geta greiðlega framselt hluti sína í félaginu. Auk þess er skýrara lagaumhverfi um það félagaform.

Íslenskur réttur

Í núgildandi lögum eru nokkur ákvæði um samlagsfélög og samlagshlutfélög. Í 3. mgr. 9. gr. firmalaga nr. 42/1903 er kveðið á um heiti félaga en í 2. mgr. 18. gr. um tilkynningu um stofnun. Í 33. gr. sömu laga er að finna skilgreiningu á samlagsfélagi.

Í 159. gr. hlutfélagalaga nr. 2/1995 er kveðið á um að lögin taki til samlagshlutfélaga eftir því sem við á. Jafnframt skal nota orðið samlagshlutfélag í heiti félaganna eða skammstöfunina slhf. Í samþykktum þeirra skulu m.a. vera reglur um réttarsamband milli þeirra sem bera annars vegar takmarkaða og hins vegar ótakmarkaða ábyrgð.

Í 1. mgr. 2. gr. laga um tekjuskatt og eignaskatt nr. 90/2003 er kveðið á um að samlagshlutfélag sé skattskyldur aðili með sama hætti og hlutfélag. Er þetta andstætt því sem tíðkast í flestum ríkjum eins og nánar verður rakið síðar. Öðru máli gegnir um samlagsfélög því skv. 2. mgr. 2. gr. sömu laga er kveðið á um að sé þess ekki óskað við skráningu samlagsfélags að félagið sé sjálfstæður skattaðili skal tekjum þess og eignum skipt milli félagsaðila í samræmi við félagssamning þeirra og þær skattlagðar með öðrum eignum og tekjum félagsaðilanna.

¹ Greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 138/1994, athugasemd við 134. gr.

Danskur réttur

Í 173. gr. dönsku hlutafélagalaganna nr. 1001/2004 eru ákvæði um samlagshlutafélög (d. kommanditaktieselskab / partnerselskab) þar sem meðal annars er kveðið á um að lögin gildi um samlagshlutafélög eftir því sem við á. Einnig er kveðið á um að fyrirtækin skuli nota orðin kommanditaktieselskab, partnerselskab eða skammstöfunina P/S í nafni sínu og að í samþykktum skuli fjallað um réttarsambandið milli ábyrgðaraðila og samlagshluthafa. Hér er því um sambærileg ákvæði að ræða og í 159. gr. íslensku laganna. Dönsk samlagshlutafélög eru ekki sjálfstæðir skattaðilar og er því hagnaður og tap skattlagt hjá hluthöfum.

Norskur réttur

Í Noregi er fjallað um samlagshlutafélög í sérstökum lögum nr. 83/1985 (lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper). Í lögnum er meðal annars að finna skilgreiningu á félagiforminu, reglur um innborgun hlutafjár og reglur um uppbyggingu og stjórnkerfi félaganna. Norsk samlagshlutafélög eru ekki sjálfstæðir skattaðilar.

Lúxemborgskur réttur

Lúxemborg er eitt af þeim löndum sem hafa tekið frumkvæðið í því að setja upp lagaumhverfi til að laða að fjárfestingu í nýsköpun. Þar hafa verið sett sérstök lög um slíka starfsemi sem nefnast SICAR (Société d'Investissement en Capital á Risque). SICAR félögin geta starfað í ýmsu félagiformi, til dæmis sem hlutafélag, sameignarfélag eða samlagshlutafélag og mynda því ekki nýtt félagiform. Markmið félaganna verður að vera framtaksfjárfestingar (e. venture capital investment) en skilgreining þeirra er höfð mjög víð. SICAR lögin taka í mörgu mið af sjóðalöggjöfinni og þurfa félögin því starfsleyfi frá yfirvöldum og lúta eftirliti þeirra. Félögin þurfa að tilnefna banka í Lúxemborg sem vörslufyrirtæki. Gera þarf a.m.k. eina skráningarlýsingu og birta skýrslu árlega. Þá þarf ytri endurskoðun að vera til staðar. Aðkoma að félögunum er hins vegar einungis ætluð fagfjárfestum og engar reglur gilda um áhættudreifingu þeirra. Kveðið er á um lágmarks hlutafé sem er ein milljón evra og innborgun þess skal fara fram innan 12 mánaða. Félögin njóta ýmissa skattalegra fríðinda og erlendir fjárfestar eru jafnframt undanþegnir fjármagnstekjuskatti þegar þeir selja bréf sín og lenda því ekki í tvísköttun. Sé SICAR félag rekið í formi samlagshlutafélags er það ekki sjálfstæður skattaðili og skattleggjast því tekjur félagsins hjá eigendum þess.

Tillögur um samlagshlutafélög

Til að virkja samlagshlutafélagið sem tæki til fjármögnunar nýsköpunar þarf að taka til endurskoðunar nokkur atriði sem snúa að lagaumhverfi þeirra.

1. Skattskylda

Eins og fram hefur komið teljast samlagshlutafélög nú til skattskyldra aðila hér á landi skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignaskatt. Eru samlagshlutafélög þannig felld í sama flokk og hlutafélög og einkahlutafélög og greina sig því í fáum atriðum frá þeim enda gilda hlutafélagalögin um þau eftir því sem við á. Er þetta megin ástæða þess að samlagshlutafélag hefur aldrei verið stofnað hér á landi. Samkvæmt núgildandi lögum greiðist því 18% skattur af þeim hagnaði sem verður til í sjóðum sem reknir væru sem samlagshlutafélög hvort sem fjárfestarnir eru undanþegnir skatti eða ekki. Af þessu leiðir til dæmis að fé lífeyrissjóðs í sameignarhlutafélagi yrði skattlagt andstætt því sem gildir um beinar fjárfestingar. Því er nauðsynlegt að taka til skoðunar hvort samlagshlutafélagum verði gert kleift að starfa án þess að vera sjálfstæðir skattaðilar.

2. Skattaundanþágur haldist

Samkvæmt núgildandi skattalögum myndu tekjur úr samlagshlutafélagi, sem væri ekki sjálfstæður skattaðili, teljast atvinnurekstrartekjur skv. B-lið 7. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignaskatt. Hafa af því tilefni vaknað spurningar um það hvort lífeyrissjóðir töpuðu þannig skattleysi sínu sem byggist á að þeir stundi ekki atvinnurekstur skv. 5. tl. 4. gr. sömu laga. Lagt er til að fundin verði lausn á þessu vandamáli þannig að skattaleg staða breytist ekki þrátt fyrir að fjárfestingar fari í gegnum samlagshlutafélag sem er ekki sjálfstæður skattaðili.

3. Þátttaka lífeyrissjóða í samlagi

Lífeyrissjóðirnir eru meðal stærstu fjárfesta landsins og er því mikilvægt að skapa vettvang sem gerir þeim kleift að fjárfesta í nýsköpunarfyrirtækjum. Í umræðunni um þátttöku lífeyrissjóða í samlagshlutafélagi, sem væri ekki sjálfstæður skattaðili, hafa vaknað spurningar um hvort slíkt samrýmdist lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Í 20. gr. laganna segir að hlutverk lífeyrissjóða sé móttaka, varðveisla og ávöxtun iðgjalda og greiðsla lífeyris. Jafnframt segir að lífeyrissjóðir megi ekki hafa með höndum aðra starfsemi. Telja verður eðlilegt að þátttaka í fjárfestingarsamlagi falli undir ávöxtun iðgjalda en mikilvægt er að tekin séu af öll tvímæli um það svo allri óvissu sé eytt. Því verði metið hvort

unnt sé að veita skýra heimild til handa lífeyrissjóðum til að taka þátt í fjárfestingarsamlagi sem ekki er sjálfstæður skattaðili.

4. Undanþágur frá hlutafélagalögum

Fjárfestar hafa kallað eftir að um samlagshlutafélög gildi reglur sem veiti fagfjárfestum mikið frelsi til að semja sín á milli um þær reglur sem gildi í félaginu og yrðu þær festar í samþykktum. Því sé ekki viðunandi að hlutafélagalögin gildi um samlagshlutafélög eftir því sem við á, sbr. 159. gr., enda eru þau að mestu ófrávíkjanleg. Til dæmis hefur verið bent á að ábyrgðarmaður í samlagshlutafélagi verði að geta ritað firmað einn samkvæmt samþykktum. Þá verði að vera hægt að framselja stærstan hluta af valdi hluthafafundar til ábyrgðaraðilans. Svigrúm þurfi að vera til að greiða út arð jafnóðum en ekki árlega. Hægt verði að kveða á um slit félags í samþykktum. Þá verði að vera hægt að setja í samþykktir skorður við framsali og veðsetningu hluta. Lagt er til að fagfjárfestum verði veitt sigrúm til að víkja frá tilteknum ákvæðum hlutafélagalaga við stofnun samlagshlutafélaga.

5. Heimild til að breyta um féлагаform

Í 132. gr. hlutafélagalaga er heimild til þess að breyta hlutafélagi í einkahlutafélag án þess að slíta félaginu. Með sama hætti er heimilað í 107. gr. einkahlutafélagalaga að breyta einkahlutafélagi í hlutafélag. Engin heimild er í hlutafélagalögum til að breyta samlagshlutafélagi í hlutafélag og öfugt. Slík heimild getur verið mikilvæg í mörgum tilvikum til að gera samlagshlutafélagiformið raunhæfan kost. Lagt er til að veitt verði heimild í lögum til að breyta samlagshlutafélagi í hlutafélag og öfugt.

6. Bæði einstaklingar og lögaðilar geti komið að félagi

Mikilvægt er að einstaklingar og lögaðilar geti verið samlagshluthafar og ábyrgðarmenn í samlagshlutafélögum svo að það féлагаform nýtist sem skyldi. Lagt er til að öll tvímæli verði tekin af um þetta í hlutafélagalögum svo að allri óvissu sé eytt.

II. Þróunartími nýsköpunarfyrirtækja og virðisaukaskattsskráning

Þróunartími nýsköpunarfyrirtækja hefur reynst lengri en væntingar stóðu til fyrir um áratug síðan. Þá var gert ráð fyrir að rekstur hátækniyrirtækja væri orðinn jákvæður eftir 8 til 10 ára starfsemi og að skapast hefði markaður fyrir viðskipti með þau. Þetta hefur ekki gengið eftir en nú er almennt gert ráð fyrir nýsköpunarfyrirtæki þurfi um 10 – 12 ár til að sýna jákvæða rekstrarafkomu. Þetta á einkum við um nýsköpunarfyrirtæki sem byggja á nýrri vísindalegri- eða tæknilegri þekkingu, sem eðli máls samkvæmt hafa langan þróunartíma. Mikilvægt er að taka tillit til þessa og búa þannig að nýsköpunarfyrirtækjunum að þeim sé veitt næganlegt svigrúm til að þróast til enda og skila eigendum sínum og samfélaginu arði.

Í 5. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt og í reglugerð nr. 515/1996 er kveðið á um skráningarskyldu virðisaukaskattskyldra aðila. Í 1. mgr. 5. gr. laganna kemur fram sú meginregla að skattskyldir aðilar skuli skrá sig á virðisaukaskattskrá. Í 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar kemur fram að forsenda skráningar sé að tekjur séu hærri en kostnaður. Í 4. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um undantekningu frá 2. gr. sem felur í sér rétt til skráningar við tiltekna aðstæður, sbr. eftirfarandi:

4. gr.

Aðilar sem stunda starfsemi á þróunar- eða undirbúningsstigi eiga rétt á skráningu, þrátt fyrir ákvæði 2. gr., standi kaup þeirra á fjárfestingarvörum í beinu sambandi við sölu á skattskyldri vöru eða þjónustu í atvinnuskyni á síðari rekstrartímabilum.

Skilyrði skráningar samkvæmt þessu ákvæði eru eftirfarandi:

- a) *Um sé að ræða atvinnustarfsemi, þ.e. starfsemi sem miði að rekstrarhagnaði eftir eðlilegan uppbyggingartíma.*
- b) *Fjárfesting aðila í varanlegum rekstrarfjármunum, þar með talið fasteignum og ræktun, eða vörubirgðum, sé veruleg á sama tíma og eðlilegt sé vegna eðlis starfseminnar að hún skili ekki rekstrartekjum; ekki er nægilegt að aðili hafi verulegan kostnað af virðisaukaskatti vegna almenns rekstrarkostnaðar.*
- c) *Fyrirsjáanlegt sé að starfsemin muni skila tekjum.*

Skráning samkvæmt þessu ákvæði gildir í tólf mánuði. Aðili sem hefur verið skráður fyrirframskráningu getur fengið skráningu í tólf mánuði til viðbótar hjá skattstjóra, þygi staðfest að forsendur skráningar séu óbreyttar frá því að aðili var skráður í upphafi. Þygi eðlilegt að starfsemin hafi ekki skilað tekjum innan þess tíma getur skattstjóri veitt aðila áframhaldandi skráningu til allt að fjögurra ára. Að öðrum

kosti ber skattstjóra að úrskurða aðila af skrá nema lögð sé fram trygging skv. 6. gr.

Þetta ákvæði reglugerðarinnar, sem heimila fyrirtækjum að nýta innskatt í allt að sex ár þrátt fyrir tekjuleysi, er gríðarlega mikilvægt fyrir uppbyggingu þeirra og sýnir ríkan skilning á sérstæðum aðstæðum nýsköpunarfyrirtækja.

Í ljósi þess að þróunartími fyrirtækja sem byggja á nýrri vísinda- og tækniþekkingu er í flestum tilfellum lengri en sex ár er eftirfarandi tillaga sett fram:

Tillaga:

Á undan lokamálslið 3. mgr. 4. gr. reglugerðar um skráningu virðisaukaskattsskyldra aðila, nr. 515/1996, komi eftirfarandi málsliður:

Þegar um er að ræða nýsköpunarfyrirtæki sem þróar starfsemi sína á nýrri vísinda- og tækniþekkingu getur skattstjóri, að fengnu mati frá Rannsóknarmiðstöð Íslands, veitt aðila viðbótarskráningu í allt að sex ár.

Í framangreindri tillögu er gert ráð fyrir því að aðlögunartími nýrra tækniyfirtækja að virðisaukaskattskerfinu geti orðið allt að 12 ár. Þar með er tekið tillit til þess að langan tíma tekur að þróa nýsköpunarfyrirtæki sem byggir á nýrri vísinda og tækniþekkingu yfir í arðbært hátækniyfirtæki. Tólf ára mörkin byggja á reynslu íslenskra áhættufjárfesta sem tekið hafa þátt í fjármögnun nýsköpunarfyrirtækja í tæknigreinum.

Í tillögunni er gert ráð fyrir að fengið sé mat fagaðila á því hvort viðkomandi fyrirtæki uppfylli skilyrði og skilgreiningar sem nýsköpunarfyrirtæki í hátæknigreinum. Ef til vill er þetta atriði óþarft en það kann að vera skattayfirvöldum til hægðarauka að geta vísað til trúverðugs fagaðila eins og Rannsóknarmiðstöðvar Íslands þegar um er að ræða slíkt mat.

III. Þátttaka lífeyrissjóða í nýsköpun atvinnulífsins

Launþegar og lífeyrissjóðir eiga gagnkvæma hagsmuni af færsælli nýsköpun atvinnulífsins og að til verði ný fjölbreytt og vel launuð störf.

Hrein eign lífeyrissjóða landsmanna var í árslok 2004 tæplega 1.000 ma.kr. (986,5 ma.kr.), sem gerir þá að stærsta fjárfestahópi landsins. Í meginatriðum er hlutverk lífeyrissjóðanna að ávaxta eignir sjóðsfélaga án verulegrar áhættu. Með þá varúðarreglu að leiðarljósi hafa þeir komið að fjármögnun nýsköpunarfyrirtækja í útlöndum, í gegnum erlenda samlagssjóði. Ástæða þeirrar þátttöku er fyrst og fremst líkur á góðri ávöxtun þrátt fyrir nokkra áhættu. Sú áhætta er aftur á móti mjög dreifð með margvislegri samsetningu samlagssjóða.

Lífeyrissjóðir og fleiri fagfjárfestar hafa sýnt áhuga á þátttöku í íslenskum samlagshlutafélögum sem fjárfesti í innlendum nýsköpunarfyrirtækjum (sbr. I. kafla hér að framan). Þeir hafa lagt áherslu á viðtæka þátttöku í slíkum sjóðum, m.a. með þátttöku annarra fjárfesta. Litið er svo á að með þátttöku í samlagshlutafélögum verði til ákjósanlegur eignaflokkur fyrir fjárfesta sem geti verið að skila hagnaði þegar aðrir eignaflokkar eru í lögð. Með tilkomu samlagshlutafélaga verður til áhugaverður fjárfestingakostur með dreifða áhættu.

Í 36. gr. laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða segir að stjórn lífeyrissjóðs skuli móta fjárfestingarstefnu og ávaxta fé sjóðsins með hliðsjón af þeim kjörum sem best eru boðin á hverjum tíma með tilliti til ávöxtunar og áhættu. Þá er í 4. mgr. 10. tölul. skilgreint með hvaða hætti lífeyrissjóðum sé heimilt að ávaxta fé, sem m.a. er háð þeirri takmörkun að lífeyrisjóði er eigi heimilt að eiga meira en 15% af hlutafé í hverju fyrirtæki eða í hlutdeildarskírteinum eða hlutum annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu.

Bent hefur verið á að þetta sé of þröng heimild og takmarki um of möguleika þeirra til þátttöku í samlagssjóðum með dreifða áhættu. Lífeyrissjóðir huga nú í auknum mæli að sameiningu þannig að þeir verði færri og stærri. Um leið vex geta þeirra og vilji til að koma að fjárfestingum í nýsköpun íslensks atvinnulífs.

Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins hefur nýlega fengið vilyrði fyrir aukinni fjárveitingu úr ríkissjóði í tengslum við ráðstöfun á söluandvirði Símans. Meðal veigamestu aðgerða til að styrkja stöðu sjóðsins er að unnt verði að efla slagkraft hans með stofnun samlagssjóða með lífeyrissjóðum og fleiri

fjárfestum. Ljóst er að með framangreindri 15% takmörkun á þátttöku hvers lífeyrissjóðs í slíku samstarfi er myndun samlagssjóða ýmsum erfiðleikum bundin m.a. í ljósi fækkunar lífeyrissjóða.

Tillögur:

1. Í stað þess að fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða verði bundnar í lög, eins og nú er, verði þær færðar í reglugerð sem fjármálaráðherra gefi út.
2. Tekið skoðunar í samráði við Landssamtök lífeyrissjóð að auka heimildir lífeyrissjóða til þátttöku í samlagshlutafélögum með dreifðri áhættu umfram þau 15% sem nú gilda.

Með þessum breytingum er lífeyrissjóðum gefinn kostur á að einfalda fjárfestingarheimildir sínar og gera þær markvissari, m.a. með því að laga þær að breytingum á starfsumhverfi lífeyrissjóðanna og fjármálamarkaðarins almennt.

IV. Skattaívilnanir vegna rannsókna- og þróunarverkefna

Erlendis hefur skattalögum verið beitt í þeim tilgangi að hvetja fyrirtæki og frumkvöðla til þess að efla rannsóknar- og nýsköpunarstarfsemi sína. Í nýlegri greinargerð OECD kemur fram að 2/3 af 27 löndum sem skoðuð voru beita skattaívilnunum í þessum tilgangi. Markmið stjórnvalda með slíkum aðgerðum er að efla nýsköpun í atvinnulífinu sem leitt getur til efnahagslegra framfara og bættrar samkeppnisstöðu viðkomandi þjóðar.

Meðal þeirra sem farið hafa þessa leið eru Norðmenn. Árið 2002 var skattalögum breytt þannig að lögaðilar, sem stunda rannsóknar- og þróunarstörf, fengu heimild til viðbótarfrádráttar frá tekjuskattsstofni, allt að 20%, að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Rannsóknarráð Noregs (Norges forskningsraad) og Nýsköpunarmiðstöð Noregs (Innovasjon Norge) var falið að meta hvort viðkomandi starfsemi væri frádráttarbær (Lov av 26. mars 1999 nr.14 om skatt av formue og inntekt). Eftirfarandi tillaga tekur mið af norsku lögunum.

Lögð er áhersla á að þeir sem njóti þessara heimilda stundi vel skilgreind og afmörkuð rannsókna- og þróunarverkefni með skýrum markmiðum um árangur. Tilgangur þeirra á að vera að skapa nýja hagnýta þekkingu eða tækni sem nýtist viðkomandi við þróun nýrrar afurðar, þjónustu eða framleiðsluaðferðar.

Norðmenn hafa farið þá leið að fela Rannsóknarráðinu að meta hvort verkefnin uppfylla skilgreiningu skattayfirvalda og jafnframt að meta hvort framtaldir kostnaðarliðir teljist viðurkenndur rannsókna- og þróunarkostnaður. Þessi leið var valin vegna þeirrar sérþekkingar og reynslu sem Rannsóknarráðið býr yfir við mat á umsóknum í samkeppnissjóði þess.

Ekki er gerður greinarmunur á kostnaði við rannsókna- og þróunarvinnu sem unnin er af starfsmönnum viðkomandi skattgreiðanda og rannsóknarvinnu sem unnin er fyrir hann hjá rannsóknarstofnunum eða sjálfstæðum rannsóknarstofum.

Í norsku lögunum telst kostnaður við rekstrartengda þróun ekki framtalsbær. Til þessa telst hverskonar umbótavinna sem tengist venjubundinni rekstrarþróun, þar með talin verkefni sem eru betrumbætur á eldri afurðum og fela ekki í sér sköpun nýrrar þekkingar eða beitingu þekkingar á nýjan verðmætaskapandi hátt.

Úrdráttur úr norsku lögunum er að finna í viðauka.

Tillaga:

1. Nýsköpunarfyrirtækjum verði gert kleift að draga frá tekjuskattsstofni allt að 20% af kostnaði við rannsóknar- og þróunarstarfsemi að fenginni viðurkenningu Rannsóknarmiðstöðvar Íslands á gildi starfseminnar fyrir nýsköpun atvinnulífsins. Að hámarki getur frádráttur skv. þessari heimild orðið 30 m.kr. á skattárinu.
2. Umbótavinna sem tengist venjubundinni rekstrarþróun og hverskonar stofnkostnaður telst ekki frádráttarbær kostnaður skv. 1. lið.
3. Tækninefnd Vísinda- og tækniráðs verði falið að skilgreina matsviðmið skv. 1. og 2. lið, sem fjármálaráðherra samþykkir.
4. Verði frádráttur skv. þessum reglum meiri en sem nemur álögðum skatti skal mismunurinn greiddur til fyrirtækisins við útgáfu álagningaskrár, skv. reglum skattalaga.

Hér er rannsóknar og þróunarstarfsemi skilgreind með eftirfarandi hætti.

Rannsóknar- og þróunarstarfsemi: *Skilgreind og afmörkuð verkefni með skýrum markmiðum um árangur. Tilgangur þeirra getur verið að skapa nýja hagnýta þekkingu eða tækni sem nýtist fyrirtækinu við þróun nýrrar afurðar, þjónustu eða framleiðsluaðferðar.*

Viðauki

Utdrag fra Lov av 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven):

Gjelder fra og med inntektsåret 2003

§ 16-40 skal lyde:

- (1) *Skattyter som driver virksomhet gis fradrag i skatt og trygdeavgifter for 18 prosent av kostnader til forsknings- og utviklingsprosjekt etter bestemmelsene i denne paragraf. Det gis fradrag med 20 prosent når virksomheten oppfyller vilkår med hensyn til salgsinntekt, balansesum, antall ansatte og uavhengighet. Vilkårene og tidspunktet for oppfyllelse av disse fastsettes av departementet i forskrift.*
- (2) Følgende kostnader gir grunnlag for fradrag, dersom de også er fradragsberettiget etter kapittel 6:
 - a. Skattyters kostnader til egenutført forsknings- og utviklingsprosjekt, begrenset til 4 millioner kroner i inntektsåret. Prosjektet må være godkjent av Norges forskningsråd.
 - b. Skattyters kostnader til forsknings- og utviklingsprosjekt utført av forskningsinstitusjoner godkjent av Norges forskningsråd, begrenset til 8 millioner kroner i inntektsåret. Prosjektet må være godkjent av Norges forskningsråd. Samlet fradragsgrunnlag etter bokstav a og b skal ikke overstige 8 millioner kroner i inntektsåret.
- (3) Det kan også gis fradrag etter *annet* ledd ved samarbeidsprosjekter mellom flere skattytere når prosjektet er godkjent av Norges forskningsråd. Ved slike prosjekter gjelder kostnadsrammen pr. prosjekt, fordelt på deltakerne etter deltakerandel.
- (4) For selskap som nevnt i § 2-2 annet ledd gjelder kostnadsrammen også for selskapet.
- (5) I konsern etter aksjeloven § 1-3 og allmennaksjeloven § 1-3 skal prosjekter med innbyrdes sammenheng behandles som ett prosjekt. Fradragsgrunnlaget behandles da som i *trede* ledd annet punktum.
- (6) Overstiger fastsatt fradrag den utliknede skatt, skal det overskytende beløp utbetales ved avregningsoppgjøret etter skattebetalingsloven.
- (7) Departementet kan gi forskrift til gjennomføring og utfylling av denne paragraf, herunder gi regler om godkjenning av prosjekter og institusjoner, om hva som regnes som forsknings- og utviklingskostnader og om saksbehandlings- og klageregler for godkjenningsordningen.

Endringen trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. (Er satt i kraft pr 24. mars 2003.)

Forskrift til § 16-40 i lov av 26. mars 1999 nr 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven)

[Forskrift om endring av forskrift 19. november 1999 nr. 1158 til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14. Fastsatt av Finansdepartementet 4. desember 2002 med hjemmel i lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 16-40 (forskrift nr 1347) og satt i kraft 20. desember 2002 med virkning for inntektsåret 2002 (forskrift nr. 1626).] Endring, fastsatt av Finansdepartementet 24. mars 2003 med hjemmel i lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 16-40 (7), er innarbeidet.

Gjelder fra og med inntektsåret 2003

§ 16-40 Skattefradrag for kostnader til forskning og utvikling (FoU-fradrag)

§ 16-40-1 Anvendelsesområde

Bestemmelsene i § 16-40 gjelder ved krav om fradrag i skatt og trygdeavgift for kostnader til egenutført og innkjøpt forsknings- og utviklingsprosjekt.

§ 16-40-2 Definisjon av forsknings- og utviklingsprosjekt (FoU)

- (1) Med forsknings- og utviklingsprosjekt i skatteloven § 16-40 forstås et avgrenset og målrettet prosjekt med sikte på å fremskaffe ny kunnskap, informasjon eller erfaring som antas å være til nytte for bedriften i forbindelse med utvikling av nye eller bedre produkter, tjenester eller produksjonsmåter. Videre omfattes virksomhet der resultatene fra industriell forskning omsettes i en plan, et prosjekt eller et utkast til nye forbedrede produkter, produksjonsprosesser eller tjenester, samt utvikling av en første prototype eller pilotprosjekt som ikke kan utnyttes kommersielt.
- (2) Alminnelig bedriftsorientert produktutvikling uten forskningspreg omfattes ikke, herunder prosjekter som:
 - a. har karakter av løpende drift,
 - b. omfatter modifikasjon av bedriftens produkter, tjenester eller produksjonsmåter, når dette ikke fordrer utvikling av ny kunnskap eller bruk av eksisterende kunnskap på nye måter,
 - c. hovedsakelig omfatter organisasjonsutvikling, opplæring eller kvalitetssikring,
 - d. i det vesentligste er kunde- eller markedsundersøkelser,
 - e. består i installasjon eller tilpasning av innkjøpt produksjonsutstyr,
 - f. går ut på å kopiere eller konstruere produkter andre har skapt,
 - g. kan karakteriseres som kunstneriske, musikalske, filmatiske, litterære eller lignende,
 - h. består i å lage anlegg for produksjon,
 - i. går ut på å erverve, oppføre eller utbedre fast eiendom, kjøretøy, skip eller fly,
 - j. har til formål å lete etter eller å påvise mineralske forekomster, naturressurser eller lignende, med mindre det dreier seg om å utvikle nye avanserte teknikker som kan patenteres,
 - k. utgjør bedriftens kontingenter, eller andeler til finansiering av fellesforskning der hvor dette ikke er knyttet til gjennomføring av et konkret samarbeidsprosjekt hvor bedriften er aktivt involvert.

§ 16-40-3 Definisjon av forskningsinstitusjon

Med forskningsinstitusjon menes institusjon som har til formål å utføre forsknings- og utviklingsarbeid og som regelmessig driver vitenskapelig publisering eller arbeider systematisk med åpen teknologi- og kunnskapsspredning.

§ 16-40-4 Godkjenning av prosjekter og forskningsinstitusjoner mv.

- (1) Norges forskningsråd godkjenner om det planlagte prosjekt innebærer forsknings- og utviklingsarbeid som omfattes av ordningen og godkjenner forskningsinstitusjoner, herunder utenlandske forskningsinstitusjoner.
- (2) Søknad om godkjenning må inneholde alle nødvendige opplysninger for at Norges forskningsråd skal kunne ta stilling til om prosjektet eller forskningsinstitusjonen oppfyller vilkårene i lov og forskrift. Søknad skal sendes på skjema fastsatt av Norges forskningsråd.

§ 16-40-5 Definisjon av små og mellomstore bedrifter (SMB)

- (1) Skattyter som driver virksomhet gis fradrag i skatt og trygdeavgifter for 20 prosent av kostnader til forsknings- og utviklingsprosjekt dersom virksomheten oppfyller følgende vilkår:
 - a. virksomheten har færre enn 250 ansatte,
 - b. virksomheten har en årlig salgsinntekt som ikke overstiger 40 millioner euro, eller en årlig balansesum som ikke overstiger 27 millioner euro, og
 - c. oppfyller kravet til uavhengighet som nevnt i annet ledd.
- (2) Virksomheten anses ikke som uavhengig dersom 25 prosent eller mer av kapitalen eller stemmerettighetene er eid av ett eller flere foretak som ikke oppfyller vilkårene i første ledd. Begrensningen kan overskrides dersom virksomheten er eid av offentlige investeringsselskaper, venture-selskaper eller institusjonelle investorer forutsatt at disse ikke har kontroll over virksomheten enten individuelt eller samlet. Det samme gjelder hvor kapitalen er spredd på en slik måte at det er umulig å avgjøre hvem som kontrollerer denne, og virksomheten erklærer at den ikke er eid med 25 prosent eller mer av ett eller flere selskaper i fellesskap som faller utenfor definisjonen i første ledd.
- (3) Ved avgjørelsen av om kravet til salgsinntekt eller balansesum er oppfylt legges virksomhetens siste godkjente årsregnskap til grunn. For nystartet virksomhet hvor det ennå ikke foreligger godkjent årsregnskap legges det til grunn et pålitelig anslag fastsatt i løpet av året.
- (4) Ved avgjørelsen av om kravet med hensyn til antall ansatte er oppfylt legges gjennomsnittlig antall årsverk i virksomheten i siste avsluttede regnskapsår til grunn.
- (5) Ved omregning fra euro til norske kroner legges det til grunn den omregningskurs som fastsettes av EFTAs overvåkningsorgan (ESA) ved starten av hvert nytt kalenderår i henhold til kapittel 33.1 i ESAs retningslinjer for statsstøtte.

§ 16-40-6 Nærmere om fradragsgrunnlaget

- (1) Det gis fradrag for kostnader etter § 16-40 som er attestert av revisor.
- (2) Fradrag gis for kostnader direkte tilknyttet godkjent prosjekt, og som er fradragsberettiget i henhold til skatteloven kapittel 6. Videre må kostnadene være omfattet av kapittel 14.6 i retningslinjene for statsstøtte fastsatt av EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Kostnader pådratt før godkjenning av prosjekt kommer til fradrag når de er pådratt i det inntektsår godkjenningen ble gitt.
- (3) Prosjektkostnadene beregnes etter Norges forskningsråds regler for brukerstyrte prosjekter.
- (4) Det gis ikke fradrag i skatt for kostnader forskningsinstitusjoner har hatt i tilknytning til forskningstjenester som omsettes (oppdragsforskning).
- (5) Dersom skattyter mottar annen offentlig støtte, må det fremgå av revisorbekreftet dokument at summen av den offentlige støtten til prosjektet ikke overstiger høyeste tillatte samlet støtte i henhold til kapittel 14.5 i retningslinjene for statsstøtte fastsatt av EFTAs overvåkningsorgan. Hvor samlet offentlig støtte til prosjektet overstiger høyeste tillatte samlet støtte gjøres det reduksjon i skattefradraget. Som offentlig støtte regnes finansiell bistand til prosjektet fra offentlige virkemidler, samt støtte til prosjektet fra Den europeiske union.

§ 16-40-7 Skattefradrag

Ved fordeling av skatt mellom skattekreditorene skal skattefradraget etter skatteloven § 16-40 i sin helhet belastes staten.

§ 16-40-8 Dokumentasjonsplikt overfor ligningsmyndighetene

Skattyter som krever fradrag etter skatteloven § 16-40 skal i vedlegg til selvangivelsen fremlegge revisors bekreftelse som nevnt i § 16-40-6. Det skal føres eget regnskap for prosjektet som på oppfordring fremlegges for ligningsmyndighetene. Norges forskningsråd gir ligningsmyndighetene underretning om godkjente prosjekter.

§ 16-40-9 Kompetanseforhold og klageadgang

- (1) Ligningsmyndighetene avgjør om vilkårene i skatteloven § 16-40 og denne forskrift § 16-40 er oppfylt med de unntak som følger av tredje ledd.
- (2) Klage over avgjørelser etter første ledd følger reglene i ligningsloven.
- (3) Norges forskningsråds avgjørelser vedrørende godkjenning av prosjekter og forskningsinstitusjoner kan påklages til særskilt klageorgan etter reglene i forvaltningsloven så langt de passer.

§ 16-40-10. Rapportering til Norges forskningsråd

Forskningsrådet kan kreve at bedriften skal rapportere fremdrift og oppnådde resultater i forhold til det godkjente prosjekt.