Umsögn

um frumvarp til laga um ívilnanir til nýfjárfestinga á Íslandi.

Frá efnahags- og viðskiptinefnd.

Með bréfi 6. nóvember óskaði atvinnuveganefnd Alþingis eftir umsögn efnahags- og viðskiptanefndar á frumvarpi til laga um ívilnanir til nýfjárfestinga á Íslandi.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þórð Reynisson og Margréti Sæmundsdóttir frá atvinnuvegaráðuneyti, Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Ingvar J. Rögnvaldsson og Jón Ásgeir Tryggvason frá ríkisskattstjóra, Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins og Bjarna Má Gylfason frá Samtökum iðnaðarins.

Frumvarp það sem hér er til umfjöllunar er ætlað að verða heildstæð löggjöf um þær ívilnanir sem stjórnvöldum og sveitarfélögum verði heimilt að veita vegna nýfjárfestinga á Íslandi. Markmið frumvarpsins eru m.a. að örva og efla nýfjárfestingu í atvinnurekstri á Íslandi og samkeppnishæfni landsins. Í grunninn byggist frumvarpið á lögum um ívilnanir til nýfjárfestinga á Íslandi, nr. 99/2010, sem féllu úr gildi í lok árs 2013. Það er jafnframt eitt markmiða frumvarpsins, eins og við átti um fyrri rammalöggjöf, að gera fyrirkomulag ívilnana vegna nýfjárfestinga skilvirkara og hraðvirkara, en fyrir gildistöku laga nr. 99/2010 voru fjárfestingarsamningar vegna einstakra verkefna gerðir á grundvelli sérstakra heimildarlaga sem sett voru á Alþingi, auk þess sem fengið var samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) fyrir hverju verkefni.

Við vinnslu málsins hefur efnahags- og viðskiptanefnd sérstaklega litið til skattalegra álitaefna og samkeppnissjónarmiða og auk annarra almennra athugasemda.

Helstu efnisatriði frumvarpsins.

Í stuttu máli eru helstu efnisatriði frumvarpsins þau að kveðið er á um hvernig umsóknarferli vegna ívilnana skuli hagað auk þess sem sett eru ákveðin skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt þegar lagt er mat á það hvort ívilnun vegna fjárfestingar verði veitt. Til að mynda þarf árleg velta fyrirhugaðs fjárfestingarverkefnis að nema a.m.k. 300 millj. kr. eða nýfjárfestingin að skapa a.m.k. 20 ársverk hjá umsóknaraðila við rekstur fjárfestingarverkefnis á fyrstu tveimur árum þess.

Þá er fjallað um heimildir stjórnvalda til að veita ívilnun í formi byggðaaðstoðar til fjárfestingarverkefna, þ.e. ívilnanir sem takmarkast við ákveðin svæði á Íslandi þar sem heimilt er að veita byggðaaðstoð samkvæmt samningi um Evrópska efnahagssvæðið og með samþykki ESA. Almennt er gert ráð fyrir að ívilnanir geti numið allt að 15% af skilgreindum fjárfestingarkostnaði. Fyrir meðalstór fyrirtæki er hámark ívilnunar 25% af fjárfestingarkostnaði og fyrir lítil fyrirtæki er hámark ívilnunar 35% af fjárfestingarkostnaði. Ívilnanir geta verið í formi frávika frá sköttum eða opinberum gjöldum vegna fjárfestingarverkefnis, en einnig getur byggðaaðstoð verið í formi sölu eða leigu ríkis eða sveitarfélags á landi eða lóð undir nýfjárfestingu.

Loks er í frumvarpinu gert ráð fyrir að þriggja manna nefnd hafi það hlutverk að fara yfir umsóknir um ívilnanir vegna fjárfestinga. Nefndin leggur mat á umsóknir, kallar eftir nauðsynlegum gögnum og gerir tillögu til ráðherra um afgreiðslu mála.

Ábendingar sem nefndinni bárust.

Efnahags- og viðskiptanefnd vill í upphafi taka fram að hún telur það fyrirkomulag sem frumvarpið sem og eldri lög fólu í sér að um ívilnanir til nýfjárfestinga gildi almenn rammalöggjöf vera til mikilla bóta frá því sem var þegar sett voru sérlög um hvert verkefni. Á fundum nefndarinnar kom fram að helstu frávik frumvarpsins frá almennum ákvæðum laga um skatta og gjöld eru þau að gert er ráð fyrir að félag sem stofnað er um nýfjárfestingu og uppfyllir öll skilyrði laganna fyrir veitingu ívilnunar skuli njóta 15% tekjuskattshlutfalls í stað 20%. Í frumvarpinu er jafnframt kveðið á um heimild félags til að fyrna nýjar eignir á því ári sem þær eru teknar í notkun, í hlutfalli við notkun á árinu í stað fullrar árlegrar fyrningar skv. 34. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Þá er gert ráð fyrir að skatthlutfall fasteignaskatts viðkomandi félags skuli vera 50% lægra en lögbundið lágmark kveður á um auk þess sem gert er ráð fyrir að almennt tryggingagjald viðkomandi félags skuli vera 50% lægra en lög um tryggingagjald, nr. 88/2005, gera ráð fyrir. Jafnframt eru lagðar til undanþágur frá tollum og vörugjöldum vegna innflutnings og kaupa viðkomandi félags á byggingarefnum, vélum, tækjum o.fl. vegna tiltekins fjárfestingarverkefnis. Þær ívilnanir sem lagðar eru til í frumvarpinu felast þannig í frávikum frá sköttum og opinberum gjöldum, þ.e. í tekjum sem ríkissjóður verður af eða svonefndum skattastyrkjum, fremur en í formi beinna útgreiðslna sem færast á gjaldahlið ríkissjóðs.

Ríkisskattstjóri hefur gert alvarlegar athugasemdir við frumvarpið í umsögn sinni um málið. Frumvarpið auki flækjustig skattlagningar, auk þess sem skattframkvæmd verði dýrari með flóknum reglum fyrir tiltekna aðila. Í umsögninni kom fram að hann teldi 7. gr. frumvarpsins ill- eða jafnvel óframkvæmanlega, auk þess sem gerðar voru athugasemdir við 8. gr. frumvarpsins, sem hefur að geyma upptalningu á þeim skattalegu ívilnunum sem félag getur notið. Sem dæmi er í 2. tölul. 2. mgr. 8. gr. kveðið á um rýmri fyrningarreglur en skattalög mæla fyrir um. Varhugavert sé að kveða á um slíka ívilnun þar sem eignaskrá sem fylgir á framtali viðkomandi félags verði þá röng eða félög þyrftu að sleppa henni til að koma fjárhæðum fyrninga inn á skattframtal. Í 4. tölul. 8. gr. kemur fram að almennt tryggingargjald skuli vera 50% lægra en það sem kveðið er á um í 3. mgr. 2. gr. laga um tryggingargjald. Umræddan afslátt sem frumvarpið gerir ráð fyrir verður ekki unnt að veita nema með því að taka álagninguna upp og handreikna afsláttinn og senda svo upplýsingar til Fjársýslu ríkisins sem leiðréttir fjárhæðir til innheimtu. Að mati nefndarinnar eru slík vinnubrögð fráleit og þarfnast frekari skoðunar. Þá bendir nefndin einnig á að ríkisskattstjóri hefur í umsögn sinni gert athugasemd við óskýr tímamörk í ákvæðum frumvarpsins, auk þess sem varað er við því að í frumvarpinu sé ekki mælt fyrir um bann við því að félög sem njóta ívilnunar verði sameinuð eða samsköttuð með dóttur- eða móðurfélögum sínum.

Fram kom á fundi nefndarinnar að ekki hafi verið haft samráð við ríkisskattstjóra við gerð frumvarpsins. Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að samráð sé viðhaft við þau stjórnvöld sem hafa það hlutverk að framfylgja efni frumvarpsins, til að tryggt sé að ákvæði þess séu framkvæmanleg, þ.á m. skattaleg meðferð.

Á fundum nefndarinnar hafa einnig komið fram sjónarmið er varða samkeppnishæfni Íslands að því er varðar nýfjárfestingar. Nefndin er meðvituð um að ívilnanir til nýsköpunarfyrirtækja kunna að skekkja samkeppni milli fyrirtækja innanlands. Ekki verður þó framhjá því litið að íslensk fyrirtæki þurfa mörg hver að keppa við erlend fyrirtæki sem njóta margháttaðra ívilnana í heimalandi sínu. Einnig keppirÍsland sem staðsetningarkostur um nýfjárfestingar, svo dæmi sé tekið á sviði gagnavera, við önnur lönd sem reyna að laða til sín slíka starfsemi með umtalsverðum ívilnunum. Þá vekur nefndin athygli á þeim sjónarmiðum sem fram komu í umsögn Íslandsstofu við frumvarpið. Í umsögninni er meðal annars gagnrýnt að ekki sé boðið upp á neinar almennar ívilnanir, þ.e. sem ekki tengjast aðeins skilgreindum svæðum á byggðakorti ESA heldur einnig þáttum á borð við

fjárfestingarverkefni sem efla rannsóknir og þróun, ýta undir umhverfisvænni lausnir eða eru á vegum lítilla fyrirtækja. Slíkur kafli var í lögum nr. 99/2010. Ívilnun í formi þjálfunaraðstoðar fellur þannig brott en slík ívilnun er mikilvæg þegar kemur að fjárfestingarverkefnum sem flytja inn nýja tækni og þekkingu. Í ljósi framangreindra athugasemda ítrekar nefndin mikilvægi þess að samráð sé viðhaft við lykilaðila er koma að þessum málaflokki til að tryggja vönduð vinnubrögð við vinnslu frumvarpa.

Nefndin telur jafnframt að skoða þurfi skilyrði ívilnana samkvæmt frumvarpinu frekar. Nefndin bendir á að skýra þarf e.–lið 5. gr. frumvarpsins þar sem sett er það skilyrði að a.m.k. 75% af fjárfestingarkostnaði sé fjármagnaður án ríkisaðstoðar og þar af séu að lágmarki 20% fjármögnuð af eigin fé þess aðila sem sækir um ívilnun. Að mati nefndarinnar er óljóst hvort átt er við 20% af 75% eða 20% af heildinni. Nefndin telur æskilegt að orða þetta skýrar. Nefndin vekur athygli á að 20% af eigin fé sé of lágt viðmið og lítið borð fyrir báru til að mæta ófyrirséðum áföllum. Einnig vakna spurningar um hvort svo lítið eigið fé auðveldi um of að arður verði tekinn út skattfrjálst í formi vaxta í stað skattskylds arðs. Í því sambandi telur nefndin að skoða ætti hvort rétt væri að gera skilyrði um hærri eiginfjárkröfu, t.d. 40% að lágmarki. Nefndin bendir á að ekki hafa enn verið lögfestar á Íslandi reglur um svokallaða „þunna eiginfjármögnun“, þ.e. að dótturfyrirtæki erlendra móðurfélaga skuli fjármögnuð að tilteknu lágmarki með raunverulegu eigin fé en ekki eingöngu lánum frá móðurfélaginu. þegar slíkar reglur hafa verið settar væri þar með tekið á þessum þætti málsins, en þangað til er ástæða til að huga að þessu atriði. Nefndin telur einnig að skoða ætti að setja skilyrði um gjaldeyrisjöfnuð fjárfestingaverkefna, að yfir lengri tíma skili þau meiri gjaldeyri í þjóðarbúið en þau taka til sín. Í h-lið 5. gr. er það gert að skilyrði fyrir veitingu ívilnunar að sýnt sé fram á að fyrirhuguð fjárfesting sé í samræmi við 1. gr. frumvarpsins; í því samhengi skal taka tillit til áhrifa viðkomandi nýfjárfestingaverkefnis á atvinnusköpun, byggðaþróun, útflutning, skatttekjur, nýsköpun og útbreiðslu nýrrar tækni og þekkingar. Vissulega er í þessu ákvæði vísað til „útflutnings“, en athuga mætti hvort gera eigi skýrari kröfu um að verkefni sé fjármagnað í gjaldeyri að nægilegu leyti til að standa undir innflutningi í upphafi.

Í 12. gr. frumvarpsins er fjallað um mat á arðsemi, en í 1. mgr. kemur fram að aðili sem sæki um ívilnun til nýfjárfestingar skuli sýna fram á að án ívilnana verði fjárfestingin ekki arðbær. Nefndin telur að endurskoða þurfi orðalag ákvæðisins svo það verði ekki skilið á þann hátt að verið sé að veita lökustu verkefnum ívilnun, þ.e. að verið sé að laða til landsins hrakval verkefna og óarðbærar fjárfestingar. Í stað orðanna „ekki arðbær“ mættu koma orðin „ekki nægilega arðbær“ sem útilokar ekki ívilnun til arðbærra verkefna. Markmið laganna hlýtur enda að vera að laða að arðbærar fjárfestingar fremur en óarðbærar.

Loks telur nefndin að skoða ætti hvort ástæða sé til þess að gera ávallt ráð fyrir svigrúmi til samninga að því er varðar skattalegar ívilnanir samkvæmt 8. gr. frumvarpsins. Sem dæmi má nefna að í 1. tölul. segir að tekjuskattshlutfall félags skuli vera 15%, en breyta mætti orðalagi ákvæðisins og mæla fyrir um að tekjuskattshlutfall félags skuli ekki vera lægra en 15%. Þannig myndast sveigjanleiki til samninga við félög, sem hægt er að nýta með hliðsjón af eðli nýfjárfestingarverkefnis.

Hér að framan var gerð grein fyrir markmiðum frumvarpsins. Þau ræddi nefndin sérstaklega í ljósi sjónarmiða sem voru reifuð hér að framan. Mat nefndarinnar er að e.t.v. væri skynsamlegt að taka markmiðin til endurskoðunar og útfæra þannig að jafnframt væri tekið tillit til sjónarmiða um fjölbreytt atvinnulíf, trygga gjaldeyrisöflun þjóðarbúsins og skynsamlega dreifingu áhættu.

Alþingi, 26. nóvember 2014.

Frosti Sigurjónsson, form.
Pétur H. Blöndal.
Willum Þór Þórsson.
Árni Páll Árnason.
Líneik Anna Sævarsdóttir.
Unnur Brá Konráðsdóttir.
Steingrímur J. Sigfússon.
Vilhjálmur Bjarnason.