



KPMG ehf.
Borgartúni 27
105 Reykjavík

Sími 545 6000
Fax 545 6001
Veffang www.kpmg.is

Nefndasvið Alþingis
efnahags- og viðskiptanefnd
nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 29. apríl 2020.

Umsögn KPMG ehf. um „frumvarp til laga um frekari aðgerðir til að mæta efnahagslegum áhrifum í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru“, á þingskjali 1255 – 726. mál.

Í tölvuskeyti nefndasviðs Alþingis þann 22. apríl 2020 er KPMG ehf. gefinn kostur á að veita umsögn um framangreint frumvarp til laga. KPMG hefur kynnt sér frumvarpið og sér ástæðu til að koma á framfæri eftirfarandi tillögum og ábendingum varðandi þrjár frumvarpsgreinar.

Um a-lið 1. gr.

Í a-lið 1. gr. frumvarpsins er lögð til heimild til afturvirkrar nýtingar rekstrartaps sem myndast á árinu 2020 á móti rekstrarhagnaði sem myndaðist á árinu 2019. Heimildinni er ætlað að ná til félaga með takmarkaðri ábyrgð eigenda, sem heimilisföst eru á Íslandi.

Aðferðin við nýtingu heimildarinnar er einföld og skýr og ætti ekki að valda vandkvæðum í framkvæmd. Félagi verður heimilt að fresta að öllu leyti eða að hluta til um eitt ár greiðslu tekjuskatts sem álagður verður 2020, þó að hámarki 20 milljónum króna. Forsenda þess að félag kjósi að fresta greiðslu er að það sjái fram á að tap verði á rekstri þess á árinu 2020. Við álagningu 2021 skal af rekstrartapi þeirra félaga, sem kosið hafa frestun, reikna skatteign (neikvæðan tekjuskatt) og skal skatteigninni jafnað á móti frestuðum tekjuskatti fyrra árs.

Félag þarf að gera upp hug sinn um frestun fyrir 10. nóvember 2020. Á því tímamarki verður að ætla að sjá megi fyrir af hvaða stærðargráðu rekstrartap yfirstandi árs verður, sem yrði forsenda ákvörðunar á frestunarfjárhæð. Félag ættu því alla jafna að geta forðast að sæta dráttarvöxtum af frestaðri skattfjárhæð umfram skatteign til jöfnunar. Þó er ekki útilokað að einhver atvik verði eftir að frestun er ákveðin sem raska forsendum frestunar. Þannig t.d. gæti félag séð sig knúð, vegna rekstrarörðugleika, til að selja rekstrareignir undir lok árs 2020. Hagnaður af þeirri sölu gæti leitt til þess að tap ársins yrði minna en ætla mátti þegar ákvörðun var tekin um frestun. Til að mæta tilvikum sem þessum leggur KPMG til að við 5. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins verði aukið svohljóðandi málslíð:

Skatturinn skal lækka eða fella niður dráttarvexti skv. þessari málsgrein ef félag sýnir fram á að það hafi, þegar frestun skattgreiðslu var tilkynnt skv. 4. mgr., haft réttmæta ástæðu til að ætla að skatteign skv. 2. mgr. myndi nema fjárhæð sem a.m.k. næmi fjárhæð jafnri frestaðri skattgreiðslu.

Ætla má að 20 milljóna króna hámarkið á skattfrestun og jöfnun hafi það í för með sér að úrræðið nýst lítt meðalstórum og stórum félögum. Félögum af þeirri stærðargráðu kann þó að vera þörf stuðningsúrræðis engu síður en litlum félögum. Í því sambandi vekur KPMG athygli á að umrædd afturvirk nýting rekstrartaps felur ekki alfarið í sér lægri skatttekjur ríkissjóðs þegar til langs tíma er litið, heldur fremur tilfærslu þeirra í tíma. Tap sem myndast á árinu 2020 er yfirfæranlegt milli ára næstu 10 árin samkvæmt gildandi rétti og mun því koma til frádráttar hagnaði á síðari árum hjá þeim félögum sem munu standa af sér þrengingar nú og rétta úr kútnum. Hin afturvirka tapsnýting er til þess fallin að styðja félög gegnum þrengingarnar og flýta fyrir viðreisn þeirra.

Um b-lið 1. gr.

Í b-lið 1. gr. er lagt til að endurvakin verði ívilnandi tímabundin ákvæði sem sett voru á árinu 2010 til að bregðast við því efnahagsástandi sem þá ríkti. Ákvæðin lúta að skattalegri meðhöndlun eftirgjafar á rekstrarskuldum, þ.m.t. þegar félag greiðir skuld sína með hlutum í sjálfu sér. Ákvæði þessi gáfust vel á árum áður og ekki er ástæða til að ætla annað en að svo verði einnig nú.

KPMG vekur athygli á ósamræmi í frumvarpstexta og greinargerð. Í 1. mgr. er tiltekið að Skatturinn geti heimilað félagi að taka þátt í samsköttun, samruna við annað félag og skiptingu í tvö eða fleiri félög, án þess að slíkt girði fyrir beitingu hinna ívilnandi ákvæða. Í greinargerð, umfjöllun um 1. gr., er hins vegar tiltekið að skilyrði beitingar sé „að ekki sé um að ræða samsköttun, sameiningu eða skiptingu“ á því tímabili sem ívilnunin tekur til. Virðist sem í greinargerðinni hafi í ógáti verið vakinn upp draugur úr fortíð. Í upphaflegri gerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 165/2010 var lagt til að samsköttun, samruni og skipting girtu fyrir beitingu þeirra ákvæða sem þar voru lögð til og eru fyrirmynd tillagna í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar. Sú girðing var felld brott úr hinu fyrra frumvarpi að tillögu meirihluta þáverandi efnahags- og skattanefndar Alþingis. Tilvitnuð orð greinargerðar eiga því ekki við nú.

Í 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. og 4. tölul. 1. mgr. 49. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, er kveðið á um að rekstraraðilar skuli jafna saman gengishagnaði og gengistapi hvers rekstrarárs og færa mismuninn eftir atvikum til tekna eða gjalda með jöfnum fjárhæðum á þremur árum, árinu þegar gengismunurinn myndast og næstu tveimur árum þar á eftir. Þessi dreifing gengismunar á þrjú rekstrarár er til þess fallin að skekkja forsendur þeirrar skattalegu meðhöndlunar eftirgjafar skulda sem lögð er til í b-lið 1. gr. frumvarpsins. Þannig t.d. getur komið til hámarksniðurfellingar (500 m.kr.) eftirgjafar í lok árs 2022 þrátt fyrir að ójafnað sé gengistap, sem myndaðist á því ári og á árinu 2021, en ekki skal gjaldfæra fyrr en síðar. Á hinn bóginn getur dreifing gengishagnaðar leitt til lægri niðurfellingar eftirgjafar en annars hefði verið. KPMG bendir á að unnt er að bregðast við þessum annmarka með því að auka við 1. mgr. b-liðar 1. gr. frumvarpsins málslið sem gæti hljóðað svo:

Þrátt fyrir ákvæði 5. tölul. 1. mgr. 8. gr. og 4. tölul. 1. mgr. 49. gr. skulu rekstraraðilar, sem njóta eftirgjafar skulda á árunum 2020, 2021 og 2022, færa gengishagnað og gengistap, sem þau ákvæði taka til, að fullu til tekna og gjalda á því rekstrarári þegar gengishagnaður og gengistap myndast.

Um 2. gr.

Í 2. gr. er lögð til hækkun á skattfrádrætti nýsköpunarfyrirtækja vegna kostnaðar við rannsóknar- og þróunarverkefni. Sú tillaga gefur KPMG ekki tilefni til athugasemda, en KPMG sér ástæðu til að vekja athygli Alþingis á annmörkum sem eru á lögum nr. 152/2009 og reglugerðar nr. 758/2011 settrar á grundvelli þeirra.

Í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 152/2009 er kveðið á um að fyrirtæki sem eiga í fjárhagsvanda falli utan gildissviðs þeirra laga. Í því felst m.a. að fyrirtæki sem eiga í fjárhagsvanda í skilningi laganna eiga ekki rétt til skattafsláttar þess sem mælt er fyrir um í III. kafla þeirra. Hugtakið fjárhagsvandi er ekki skilgreint í lögnum, en ráðherra er falið að mæla nánar fyrir um gildissvið þeirra í reglugerð. Skilgreiningar á fjárhagsvanda í þessu samhengi hefur ráðherra sett fram í fimm liðum í 4. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 758/2011, sbr. breytingu á henni með reglugerð nr. 247/2015. Eru þær svohljóðandi:

„Fyrirtæki telst eiga í fjárhagsvanda ef a.m.k. eitt af eftirfarandi skilyrðum er uppfyllt:

- 1. Um er að ræða félag með takmarkaðri ábyrgð og bókfært eigið fé þess, samkvæmt viðurkenndum reikningsskilaaðferðum, er orðið lægra en nemur helmingi innborgaðs hlutafjár að meðtöldum yfirverðsreikningi. Þessi töluliður á ekki við um fyrirtæki sem er lítið eða meðalstórt og starfsemi þess hefur staðið yfir í þrjú ár eða skemur.*
- 2. Um er að ræða félag þar sem a.m.k. einn aðili ber ótakmarkaða ábyrgð á skuldum félagsins og bókfært eigið fé þess, samkvæmt viðurkenndum reikningsskilaaðferðum, er*

orðið lægra en nemur helmingi innborgaðs hlutafjár að meðtöldum yfirverðsreikningi. Þessi töluliður á ekki við um fyrirtæki sem er lítið eða meðalstórt og starfsemi þess hefur staðið yfir í þrjú ár eða skemur.

3. Um er að ræða fyrirtæki sem sætir gjaldþrotameðferð eða hefur óskað heimildar til að leita nauðasamninga.
4. Um er að ræða fyrirtæki sem hefur fengið björgunaraðstoð í skilningi leiðbeinandi reglna ESA um björgun og endurskipulagningu fyrirtækja, og hefur enn ekki endurgreitt lánið eða aflétt ábyrgðinni eða hefur fengið aðstoð til endurskipulagningar og er því enn bundið af samþykktri áætlun um endurskipulagningu.
5. Um er að ræða fyrirtæki sem hvorki er lítið né meðalstórt og hefur uppfyllt eftirtalin skilyrði síðustu tvö reikningsár:
 - a. hlutfall milli bókfærðra skulda fyrirtækisins og eigin fjár hefur verið hærra en 7,5 og
 - b. hagnaður fyrir afskriftir og vexti (EBITDA) nemur lægri fjárhæð en nettófjármagnskostnaður ársins.“

Samkvæmt orðanna hljóðan 1. og 2. tölul. 4. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 758/2011 telst félag, sem starfað hefur lengur en í þrjú ár, eiga í fjárhagsvanda ef bókfært eigið fé þess nemur lægri fjárhæð en helmingi innborgaðs hlutafjár að meðtöldum yfirverðsreikningi. Félag með 100 milljón króna innborgað hlutafé telst vera í fjárhagsvanda ef heildar eigið fé þess fer undir 50 milljónir króna. Félag með 1 milljón króna innborgað hlutafé telst hins vegar ekki vera í fjárhagsvanda ef heildar eigið fé þess nær 0,5 milljónum króna. Vart þarf að hafa mörg orð um hvort félagið er fjárhagslega betur fært um að sinna rannsóknar- og þróunarstarfi. Fyrr nefnda félagið fengi þó ekki skattfrádrátt samkvæmt orðanna hljóðan nefndar skilgreiningar á fjárhagsvanda í reglugerð nr. 758/2011.

KPMG virðist sem mistök hafi verið gerð við orðaval í nefndum 1. og 2. tölul. og að vera kunni að skilgreiningin samrýmst ekki vilja löggjafans. Umræddri 2. mgr. 2. gr. var aukið við lög nr. 152/2009 með 1. gr. laga nr. 126/2014. Í frumvarpi til þeirra laga kemur fram að setning þess ákvæðis sé tilkomin vegna ákvæða í reglugerð ESB nr. 651/2014, sem tekin hafi verið upp í EES-samninginn. Í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins (2015/EES/62/01) var birt ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um breytingu á efnisreglum á sviði ríkisaðstoðar. Grein 2.2. nýrra reglna hljóðar svo:

„Með tilliti til þessara leiðbeinandi reglna er lítið svo á að fyrirtæki sé illa stätt þegar þannig stendur á að komi ekki til íhlutunar hins opinbera má telja víst að það neyðist til að hætta starfsemi innan eins eða fárra ára. Í samræmi við þetta er fyrirtæki talið illa stätt ef að minnsta kosti einar eftirtalinna aðstæðna koma upp:

- a) Þegar þannig stendur á í hlutafélagi að fjárhæð sem nemur meira en helmingi útgefins hlutafjár hefur farið forgörðum vegna taprekstrar á löngum tíma. Sú er raunin ef þannig stendur á að þegar uppsafnað tap er dregið frá eigin sjóðum fyrirtækisins (að meðtöldum öllum öðrum þáttum sem venjulega teljast til eiginfjár þess) er niðurstaðan neikvæð samtala sem nemur hærri fjárhæð en helmingi útgefins hlutafjár.
- b) Þegar um er að ræða félag þess eðlis að a.m.k. sumir eigendanna bera ótakmarkaða ábyrgð á skuldum þess er átt við stöðu mála þar sem meira en helmingur af bókfærðu eiginfé hefur farið forgörðum vegna taprekstrar á löngum tíma.
- c) Þegar fyrirtækið sætir skiptameðferð vegna ógjaldfærni að sameiginlegri ósk kröfuhafa eða fullnægir skilyrðum landslaga fyrir því að kröfuhafar geti óskað slíkrar málsmeðferðar.
- d) Þegar um ræðir fyrirtæki önnur en lítil og meðalstór er átt við aðstæður þar sem eftirfarandi hefur átt við undangengin tvö ár: i. hlutfall bókfærðra skulda af eiginfé hefur verið hærra en 7,5 og ii. vaxtaþekja sem hlutfall rekstrarhagnaðar (EBITDA) hefur verið undir 1,0.“

Samkvæmt þessari fyrirmynd 4. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 758/2011 telst félag vera í fjárhagsvanda ef heildar eigið fé þess er neikvætt um fjárhæð sem er hærri en helmingur innborgaðs hlutafjár, sbr. orðin í a lið: „Sú er raunin ef þannig stendur á að þegar uppsafnað tap er dregið frá eigin sjóðum fyrirtækisins (að meðtöldum öllum öðrum þáttum sem venjulega teljast til eiginfjár þess) er niðurstaðan neikvæð samtala sem nemur hærri fjárhæð en helmingi útgefins hlutafjár.“

Við mat á fjárhagsstöðu félaga sem sinna rannsóknar- og þróunarstarfi er vert að hafa í huga að rannsóknar- og þróunarkostnaður er að verulegu leyti gjaldfærður en ekki eignfærður og því gengur reikningshaldslega á eigið fé. Í 1. mgr. 16. gr. laga nr. 3/2006, um ársreikninga, er kveðið á um að félögum sé heimilt að eignfæra óefnislegar eignir ef uppfyllt eru ákvæði settra reikningsskilareglna. Ef þróunarkostnaður er eignfærður skal færa sömu fjárhæð af óráðstöfuðu eigin fé á sérstakan lið meðal eigin fjár. Ekki er öðrum settum reikningsskilareglum fyrir að fara í þessum efnum en alþjóðlegum reikningsskilastöðlum. Staðallinn IAS 38 fjallar um óefnislegar eignir. Þar er gerður greinarmunur á rannsóknarstigi annars vegar og þróunarstigi hins vegar. Samkvæmt 54. gr. staðalsins skal gjaldfæra en ekki eignfæra útgjöld til rannsókna, en samkvæmt 57. gr. skal eignfæra þróunarvinnu, sem óefnislega eign, ef fyrirtæki er unnt að sýna fram á öll eftirtalin atriði;

- a) að það sé tæknilega framkvæmanlegt að ljúka við efnislegu eignina þannig að hún verði tiltæk til notkunar eða sölu,
- b) að fyrirtækið ætli sér að ljúka við óefnislegu eignina og nota hana eða selja,
- c) getu fyrirtækisins til að nota eða selja óefnislegu eignina,
- d) hvernig líklegur efnahagslegur framtíðarávinningur myndast af óefnislegu eigninni, m.a. skal fyrirtækið sýna fram á að markaður sé fyrir framleiðslu óefnislegu eignarinnar eða eignina sjálfa eða notagildi eignarinnar innan fyrirtækisins,
- e) að fyrir hendi séu næg tæknileg, fjárhagsleg og önnur verðmæti til að ljúka þróuninni og til að nota eða selja óefnislegu eignina,
- f) getu fyrirtækisins til að meta með áreiðanlegum hætti útgjöldin sem rekja má til þróunar á óefnislegu eigninni.

Jafnframt vekur KPMG athygli Alþingis á að veruleg áhöld virðast vera um hvort það heyrir undir Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) eða ríkisskattstjóra að ákvarða hvort til staðar sé fjárhagsvandi félags sem girði fyrir skattfrádrátt. Í 2. gr. reglugerðar nr. 758/2011 er mælt fyrir um ákvarðanir Rannís um staðfestingu verkefna og skilyrði þeirra ákvarðana. Eitt skilyrðanna er að umsækjandi eigi ekki í fjárhagsvanda. Ef skilyrði eru ekki uppfyllt skal Rannís sýnja verkefni staðfestingar sem styrkhæfu verkefni. Ákvörðun Rannís er endanleg á stjórnýslustigi, skv. lokamálsgrein 8. gr. laga nr. 152/2009 og 5. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 758/2011. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 152/2009 er hlutverki ríkisskattstjóra lýst svo: „Gert er ráð fyrir því að skattyfirvöld meti réttmæti kostnaðarliða svo sem almennt gildir um rekstrarkostnað og sjái um ákvörðun hins sérstaka frádráttar frá skatti við álagningu opinberra gjalda.“ Þrátt fyrir framangreint hefur ríkisskattstjóri hafnað skattfrádrætti á þeirri forsendu að viðkomandi félag eigi í fjárhagsvanda og með því í raun breytt ákvörðun Rannís. KPMG telur ástæðu vera til að kveða skýrt á um í lögum nr. 152/2009 hvert valdsvið hvors stjórnvaldsins er.

Virðingarfyllst,

KPMG ehf.

