

Nefndasvið Alþingis
v.t. efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 6. desember 2022

Umsögn KPMG Law ehf. við drög að frumvarpi til laga um „breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (kaupréttur, mútubrot o.fl.)“, 432. mál.

Samkvæmt tölvuskeyti nefndasviðs Alþingis þann 28. nóvember 2022 er KPMG Law ehf. (hér eftir nefnt „KPMG“) gefinn kostur á að veita umsögn um framangreint frumvarp. Af því tilefni sér KPMG ástæðu til að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum og/eða ábendingum.

1. Almenn

KPMG kom á framfæri athugasemdum við drög að frumvarpi þessu, þegar það birtist á samráðsgátt stjórnvalda þann 11. október sl.¹ Ef fyrirbyggjandi frumvarp er borið saman við fyrrnefnd drög er birtust á samráðsgáttinni er ljóst að tekið hefur verið tillit til ábendinga KPMG. Þrátt fyrir það telur KPMG þó enn rétt að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum/ábendingum við lagafrumvarp þetta.

2. Samandregnar niðurstöður KPMG

Til þægindaauka hefur KPMG dregið saman helstu athugasemdir sínar við frumvarp það sem er til umsagnar. Helstu athugasemdir sem KPMG gerir við frumvarpið eru sem hér segir:

1. Að 9. gr. tsl. nái jafnt til aðila sem eru launþegar hjá félagi eður ei, eða að minnsta kosti að vísun til sérhæfðra ráðgjafa verði einnig færð undir 9. gr. tsl. svo ekki liggi vafi á því að 9. gr. taki einnig til sérhæfðra ráðgjafa sem ekki eru starfsmenn félags.
2. Að skilyrði er fram koma í 1. – 4. tölul. 1. efnisgreinar 3. gr. frumvarpsins (sem felur í sér viðbót á nýju ákvæði, 10. gr. a., í tekjuskattslögin nr. 90/2003), verði endurskoðuð með það að markmiði að þau gagnist fleiri nýsköpunarfélögum, enda er það mat KPMG að skilyrðin sníði ákvæðinu svo þröngan stakk að markmiðum með ákvæðinu komast ekki almennilega til framkvæmda.
3. Að mikilvægt sé að lagareglur um kauprétti og skattlagningu þeirra séu almennar, skýrar og nái til allra þeirra er starfa í þágu fyrirtækjanna, hvort sem það eru starfsmenn, verktakar, ráðgjafar, stjórnarmenn eða aðrir.

¹ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3304](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3304)

Nánari umfjöllun um athugasemdir og tillögur KPMG má finna hér að neðan.

3. Um 3. grein frumvarpsins

Í 3. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að auka nýrri grein, 10. gr. a, við tsl. Ákvæðinu er ætlað að taka til skattlagningar tekna sem myndast við nýtingu starfsmanna, stjórnarmanna og sérhæfðra ráðgjafa á kauprétti eignarhluta í sprotafyrirtækjum. Lagt er til að tekjurnar skattleggist sem fjármagnstekjur (nú 22% skattur). KPMG telur ýmislegt mega betur fara í þessu ákvæði. Annars vegar þurfi að kveða á um það með skýrari hætti að 9. gr. tsl. taki til fleiri aðila en launþega eða að minnsta kosti að það taki til sérhæfðra ráðgjafa og hins vegar að endurskoða hvort skilyrðin sem sett eru fram í nýrri 10. gr. a. séu ekki sniðinn of þröngur stakkur.

3.1. Aðeins um muninn á 9. gr. og 10. gr. tsl.

Þegar horft er til draga að frumvarpinu, þeirra athugasemda sem bárust stjórnvöldum á samráðsgáttinni og þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá því að það birtist á samráðsgáttinni, er það mat KPMG að fullt tilefni sé til að vekja athygli á mismuni þeirra ívilnandi reglna sem gilda um kauprétti sem koma annars vegar fram í 9. gr. tsl. og hins vegar í 10. gr. sömu laga.

Í 9. gr. tsl. er fjallað um hvernig skattlagningu skuli háttáð þegar aðili kaupir hlutabréf samkvæmt kauprétti sem hann öðlast „vegna starfa“ fyrir annan aðila. Með lögum nr. 79/2016 var ákvæðinu breytt á þann veg að skattlagningu vegna nýtingar (kaupa) á kauprétti skuli frestað þar til bréfin yrðu seld (og nú síðar með lögum nr. 69/2021 „þar til eigendaskipti verða á hlutabréfunum“). Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því er varð að lögum nr. 79/2016 segir um þessa breytingu m.a.:

„Sérstakar reglur gilda um skattalega meðferð tekna vegna kaupa á hlutabréfum samkvæmt kauprétti sem maður hefur öðlast vegna starfa fyrir annan aðila. Meginreglan er sú að líta skal á mismun gangverðs og söluverðs sem starfstengda launagreiðslu sem sætir sömu skattalegu meðferð og aðrar launagreiðslur. Greiðsla er því staðgreiðsluskyld og kemur til skattlagningar þegar kaupréttur er nýttur. Ef hlutabréf eru ekki skráð í kauphöll og engin viðskipti hafa verið með bréf er myndað hefur gangverð í viðskiptum, skal miða við bókfært verð eigin íjár samkvæmt síðasta endurskoðaða ársreikningi eða árshlutareikningi viðkomandi félags. Skattlagning hefur þannig átt sér stað við nýtingu og innlausnarverð, sem lagt var til grundvallar við skattlagningu kaupaukans, þá talist sem stofnverð við síðari sölu, og hagnaður af sölnni þannig reiknaður talist til íjarmagnstekna í hendi sejjanda.

Í frumvarpinu er lagt til að sú breyting verði á skattalegri meðferð tekna vegna kaupa manns á hlutabréfum samkvæmt kauprétti sem hann hefur öðlast vegna starfa fyrir annan aðila, skv. 9. gr. tekjuskattslaga, að þær verði skattlagðar við sölu bréfanna í stað afhendingardags/innlausnar eins og nú er. Verði frumvarpið að lögum mun því starfsmaðurinn hvorki greiða skatt af kauprétti sínum á samningsdegi né þegar hann leysir bréfin til sín. Skattlagningu er frestað þangað til bréfin eru seld og mun mismunur á kaupverði samkvæmt kaupréttarsamningi og söluverði tejjast til launatekna.“

KPMG þykir óhætt að fullyrða að lagabreyting þessi hafi gagnast nýsköpunarfélögum á Íslandi einkar vel. Markmiðið með kaupréttum er yfirleitt að: (i) samtvinnna hagsmuni hluthafa, félaga og starfsmanna; (ii) veita kjarabót fyrir starfsmenn og stuðla að þátttöku þeirra í verðmætaaukningu félagsins; (iii) tryggja langtímasamband og hugsun í starfsemi nýsköpunarfélaga og þeirra starfsmanna og annarra sem taka þátt í að byggja upp starfsemina. Með lagabreytingunni 2016 varð það að áhættuminni kosti fyrir starfsmenn að samþykkja að hluti starfskjara þeirra væri í formi kaupréttar, enda fylgdi því þá ekki fjárútlát vegna skattgreiðslna við nýtingu á kaupréttunum. Með sama hætti hefur lagabreytingin gert nýsköpunarfélögum kleift að laða til sín öflugt starfsfólk með því að veita þeim kauprétti, enda fjárhagsleg staða þeirra yfirleitt þannig að þau geta ekki keppt við stöndugri félög í launum. Að fresta skattlagningu kaupréttar fram að sölu hluta hefur þannig skipt sköpum fyrir nýsköpunarfyrirtæki við að tryggja sér hæft starfsfólk.

Rétt er að taka fram að beiting 9. gr. hefur lengst af takmarkast við starfsmenn félags, þá sem eru á launagreiðendaskrá félags, vegna þeirrar túlkunar í framkvæmd að orðalagið „vegna starfa“ samkvæmt 9. gr. tsl. nái einvörðungu til starfsmanna, þ.e. þeirra sem eru á launagreiðendaskrá viðkomandi fyrirtækis. Nýlega var hins vegar gerð sú breyting á að nú nær ákvæðið einnig til stjórnarfólks nýsköpunarfélaga.²

Í 10. gr. tsl. er fjallað um hvaða skilyrði kaupréttarsamningur þurfi að uppfylla til að allar tekjur samkvæmt honum skuli skattlagðar sem fjármagnstekjur í stað þess að skattleggjast sem laun. Hér er vert að hafa hugfast að óalgengt er að nýsköpunarfélög nýti sér 10. gr. tsl. við framkvæmd sinna kaupréttáætlana vegna þeirra ströngu skilyrða sem þar er að finna, svo sem um kaupverð, eignarhaldstíma o.fl. Í framkvæmd er því algengara að skráð félög nýti sér 10. gr. tsl. og nýsköpunarfélög nýti sér 9. gr. tsl.

3.2. Kaupréttir samkvæmt 9. gr. nái til sérhæfðra ráðgjafa

Fyrirhuguð breyting 3. gr. frumvarpsins, sem kynnir til leiks nýja grein, 10. gr. a., fjallar um að skattlagningu tekna starfsmanna, stjórnarmanna eða sérhæfðra ráðgjafa skv. 9. gr. vegna nýtingar kaupréttar í sprotafyrirtækjum skuli skattlagðar sem fjármagnstekjur.

KPMG telur vert að benda á að breyta þarf 9. gr. tekjuskattslaga til að hún nái til sérhæfðra ráðgjafa, en eins og stendur virðist hún einvörðungu ná til starfsmanna allra félaga og stjórnarmanna nýsköpunarfélaga.

Eitt af markmiðum með frumvarpi þessu sem til umsagnar er að gera nýsköpunarfélögum auðveldara um vik að laða til sín öflugt fólk, hvort sem er starfsmenn, stjórnarmenn, ráðgjafa eða aðra, iðulega í samkeppni við önnur stöndug fyrirtæki. Mikilvægt er að nýsköpunarfélög geti laðað til sín fólk, ekki einungis starfsfólk, heldur einnig aðra, og stór liður í því er að geta veitt þessum aðilum kauprétti. Þá skiptir sköpum að viðkomandi aðilar sæti ekki skattlagningu fyrr en við sölu á hlutabréfunum. Þar af leiðandi telur KPMG nærtækast að breyta núgildandi 9. gr. tsl. þannig að orðalagið „vegna starfa“ nái til allra, ekki einungis þeirra sem þiggja laun sem starfsmenn á

² Með lögum nr. 69/2021 var gildissvið 9. gr. útvíkkað með þeim hætti að „[sama skuli gildi um] kaup stjórnarmanns á hlutum eða hlutabréfum samkvæmt kauprétti í félagi sem hann er stjórnamaður í ef félagið fellur undir 3. tölul. 3. gr. laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009, á því ári þegar viðskiptin eru gerð.“

launagreiðendaskrá, eða í hið minnsta að gildissvið þess verði útvíkkað svo það nái með öyggjandi hætti til sérhæfðra ráðgjafa.

Vert er að hafa í huga að ef orðalagið „*sérhæfður ráðgjafi*“ verður fært inn í 9. gr. tsl. þarf að gera því frekari skil. KPMG telur að þessu tilefni rétt að benda á þá ágalla sem KPMG telur vera á núverandi skilgreiningu á hugtakinu „*sérhæfður ráðgjafi*“ skv. 1. tölul. 1. efnisgreinar 3. gr. frumvarpsins.

3.3. Skilyrði 10. gr. a.

Sem fyrr fjallar 3. gr. frumvarpsins um að bæta við nýrri grein, 10. gr. a., en samkvæmt henni skulu tekjur starfsmanna, stjórnarmanna eða sérhæfðra ráðgjafa skv. 9. gr. vegna nýtingar kaupréttar í sprotafyrirtækjum, sbr. 9. másl. 2. mgr. 18. gr., skattlagðar sem fjármagnstekjur skv. C-lið 7. gr. sé tilteknum skilyrðum fullnægt. KPMG er þeirrar skoðunar að skilyrðin, sem talinu eru upp í fjórum töluliðum í 1. mgr., sníði nýtingu ákvæðisins svo þröngan stakk að það muni ekki nýtast nýsköpunarfélögum líkt og væntingar eru um. Nánar um ábendingu KPMG verður fjallað hér í næstu köflum.

3.3.1. Staðfesting Rannís og vinnuframlag sé eingöngu tengt framkvæmd á hinu staðfesta verkefni

Samkvæmt 1. másl. 1. efnismálgreinar 3. gr. er það gert að skilyrði að sprotafyrirtæki hafi fengið staðfestingu Rannís, sbr. 5. gr. laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009, áður en kaupréttarsamningur var gerður og vinnuframlag þess sem fær kauprétt tengist eingöngu framkvæmd á hinu staðfesta verkefni.

KPMG þykir skilyrði þetta fremur þröngt. Að takmarka gildissviðið við þá sem ákvarðanir taka um framkvæmd verkefnis útilokar almenna starfsmenn og aðra ráðgjafa frá því að fá notið ákvæðisins. Af greinargerð frumvarpsins verður ekki ráðið að sú sé ætlunin. Í greinargerð frumvarpsins segir m.a.: „*Jafnframt má rekja ákvæði frumvarpsins til stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem segir m.a. að löggjöf um skattalega meðferð kaupréttar og hlutabréfa hjá nýsköpunarfyrirtækjum verði endurskoðuð þannig að þeim verði gert kleift að keppa um starfsfólk og ráðgjafa með því að bjóða hlutdeild í framtíðarávinningi á grundvelli skattalegra ívilnanna [sic].“ Framtíðarávinningur sprotafyrirtækis ræðst ekki eingöngu af því hvernig til tekst við framkvæmd rannsóknar- og þróunarverkefnis heldur ekki síður af því hvernig til að mynda tekst til við markaðssetningu og sölu afurða af verkefninu. Þá er alþekkt að starfsmenn og stjórnendur sprotafyrirtækja búi yfir nauðsynlegri sérþekkingu um þróun afurðar/verkefnis en þurfi að leita sér aðstoðar við önnur rekstartengd málefni, svo sem að koma vörum og afurðum á markaði erlendis. Er framangreind vinna ekki síður mikilvæg fyrir sprotafyrirtæki en vinna við framkvæmd verkefnis, hvort heldur starfið sé í höndum starfsmanna fyrirtækisins eða keypt af ráðgjöfum. Því hefur stundum verið haldið fram að íslenskum nýsköpunarfyrirtækjum gangi vel í þróun afurða og lausna sem standast samkeppni við útlönd en hins vegar reynist það erfiðara að koma þeim á markaði erlendis. Þannig er stundum leitað af sérhæfðum fjárfestum (e. *strategic investors*) sem geta aðstoðað félög með tengingar og þekkingu, þannig að afurðirnar og lausnirnar verði keyptar á erlendum mörkuðum. Sama á við um sérhæfða ráðgjafa á tilteknum mörkuðum, jafnvel þótt þeir komi ekki endilega að vöruþróuninni sjálfri.*

Þá þykir KPMG rétt að velta því upp hvort staðfesting Rannís á verkefni sé nauðsynleg forsenda þess að nýsköpunarfélag geti nýtt ákvæði þetta. Eflaust mætti nota aðra skilgreiningu á sprotafyrirtæki, sem þó gæti byggt á ákvæði 5. gr. laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009. Verði niðurstaðan að halda sig við Rannís staðfestingu er vert að velta því upp hvort ekki mætti útvíkka gildissvið ákvæðisins með því að taka út skilyrði þess efnis að staðfesting Rannís þurfi að liggja fyrir við gerð kaupréttarsamningsins. Þannig getur það reynst mikilvægt fyrir fyrirtæki á öðrum stigum, fyrir og eftir Rannís, að laða til sín öflugt fólk, öfluga ráðgjafa og aðra.

3.3.2. Tímamörk ákvæðisins

Í 2. og 4. tölul. 1. efnismálgreinar 3. gr. frumvarpsins er það gert að skilyrði að annars vegar þurfi að lágmarki að líða 18 mánuðir frá gerð kaupréttarsamnings og þar til hann er nýttur og hins vegar að kaupréttarsamningurinn megi ekki ná til lengri tíma en sex ára.

Örlög margra farsælla nýsköpunarfélaga er á þá vegu að stærri og stöndugri félag fjárfesta í þeim að hluta eða öllu leyti. Er það oftast en ekki beinlínis markmið stofnenda nýsköpunarfélaga að selja félagið á tilteknu stigi rekstrarins. Vegna þessa raunveruleika má oftast en ekki finna ákvæði í kaupréttarsamningum sem kveða á um að við sölu nýsköpunarfélags virkist réttur kaupréttarhafa til að nýta allan kauprétt sinn, hvort sem ávinningstímabilið er liðið eður ei. Kaupréttarhafa stendur þá til boða að nýta kauprétt sinn og selja svo hlutinn sem hann eignaðist við nýtingu kaupréttarins til nýrra kaupenda. Er þetta kaupréttarhöfum einkar mikilvægt svo þeir geti notið ágóða af því að fyrirtækið er selt, en það er oftast á tíðum einmitt undirliggjandi markmið með störfum kaupréttarhafans, þ.e. að fá „*hlutdeild í framtíðarávinningi*“ eins og segir í frumvarpinu. Þá þykir oft á tíðum ekki fýsilegt fyrir kaupendur að fyrir liggja samningar sem félag hefur gert sem beinlínis hindri viðskiptin. Kaupréttarhafar munu reyna standa í vegi fyrir því að félagið sem veitir kaupréttina verði selt innan 18 mánaða frá gerð kaupréttarsamningsins. Einnig munu félagin sjálf væntanlega bregða á það ráð að kveða á um í kaupréttarsamningum að við sölu falli kaupréttarsamningur niður að því leyti sem varðar óáunnin réttindi. Þá vilja kaupendur félaga oftast en ekki taka við félagi sem hefur ekki útistandandi skyldur um að gefa út eða selja tiltekna hluti til annarra en kaupendanna sjálfra. 18 mánaðartímamarkið í 2. tölul. 1. efnismálgreinar 3. gr. frumvarpsins er því varhugavert að þessu leyti.

Þá þykir KPMG jafnframt varhugavert að skilyrða gildissvið ákvæðisins við kaupréttarsamninga til að hámarki sex ára, en samkvæmt greinargerð er fylgdi frumvarpinu virðist takmarkið fyrst og fremst vera einföldun á skattframkvæmd. Engin frekari skýring er veitt hvað þetta varðar. Þrátt fyrir þetta má taka undir með frumvarphöfundum að oftast en ekki er gildistími kaupréttarsamninga ekki lengri en sex ár. Í mörgum tilfellum eru rök fyrir því að hafa tímabilið styttra, og í öðrum tilfellum lengra. Hér verður samningsfrelsið að ráða för enda ekki séð að það hafi áhrif á skattframkvæmd. Mikilvægast er að hún sé skýr, einföld og fyrirsjáanleg. Þau markmið nást einungis með fáum skilyrðum.

3.4. Vísun til C-liðar 7. gr. tsl.

Ákvæði 3. gr. frumvarpsins er sem fyrr segir ætlað að taka til skattlagningar tekna sem myndast við nýtingu starfsmanna, stjórnarmanna og sérhæfðra ráðgjafa á kauprétti eignarhluta í sprotafyrirtækjum. Lagt er til að tekjurnar skattleggist sem fjármagnstekjur (nú 22% skattur) og í því sambandi er vísað til C-liðs 7. gr. laga nr. 90/2003. Nákvæmara væri að vísa til 3. og 4. mgr. 66. gr. sömu laga þar sem kveðið er á um að tekjuskattur af tilteknum fjármagnstekjum skuli vera

22%, að ekki skuli aðrir skattar lagðir á þær tekjur og að þær tekjur skuli ekki reiknast með í tekjuskattsstofni til viðmiðunar við útreikning tiltekinna bóta.

4. Um 15. gr. frumvarpsins

Í 15. gr. frumvarpsins er lögð til sú jákvæða breyting að við lögin bætist bráðabirgðaákvæði sem kveður á um að 2. máls. 9. tölul. 31. gr. tsl. taki einnig til Bretlands hvað varðar greiðslur frá og með 2021. Breyting þessi þýðir að í kjölfar Brexit taki 2. máls. 9. tölul. 31. gr. tsl. einnig til breskra félaga, en í grunninn varðar 2. máls. 9. tölul. 31. gr. frádráttarbærni af mótteknum arði frá félögum innan EES (og aðildarríkjum að stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu og félögum í Færeyjum).

KPMG telur rétt að benda á næsta tölulið 31. gr. tsl., þ.e. 9. tölulið a, en hann er í grunninn efnislega samhljóða fyrrnefndum 9. tölul. nema í stað þess að taka til arðgreiðslna tekur hann til söluhagnaðar hlutabréfa.

Ekki er að sjá af athugasemdum í greinargerð þeirri er fylgir frumvarpinu sem er til umsagnar að sérstök afstaða hafi verið tekin til þess að sérstaklega undanskilja söluhagnað hlutabréfa en KPMG telur rétt að 15. gr. nái einnig yfir 9. tölul. a. 31. gr. tsl.

5. Aðrar athugasemdir

Í 2. og 5. gr. frumvarpsins má finna tillögur að breytingum á ákvæðum 10. gr. og 18. gr. tsl. Breytingartillagan miðar að því að þar sem vísað er til sölu á hlutabréfum sé fremur vísað til eigendaskipta. Í greinargerð er fylgir frumvarpinu er ekki að finna neina umfjöllun um það hvernig þessi breyting komi niður á „eigendaskiptum“ við gjaldþrot eða slit á félagi. KPMG telur ólíklegt að markmið með breytingunni sé að ná utan um þau tilvik þar sem aðilar tapa eignarhlut sínum vegna gjaldþrotaskipta eða slita á félagi en telur vert að benda á að þetta mætti gera skýrar í lagatextanum.

Þá bendir KPMG að þessu tilefni á sama orðalag í 9. gr. tsl. sem kom inn með breytingarlögum nr. 69/2021, en verði fyrri athugasemd KPMG tekin til greina mætti bæta við ákvæði í frumvarpið sem samræmði fyrrnefnt orðalag 9. gr. við breytingarnar sem kunna að vera gerðar á 2. og 5. gr. þessa frumvarps.

Virðingarfyllst,

KPMG Law ehf.



Ásgeir Skorri Thoroddsen



Ævar Hrafn Ingólfsson