

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

Reykjavík, 6. október 2026

Efni: Umsögn við frumvarp um breytingar á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2027 á 158. löggjafarþingi, [2. mál.](#)

Með tölvuskeyti nefndasviðs Alþingis 17. september sl. var KPMG Law ehf. (hér eftir „KPMG“) gefinn kostur á að veita umsögn um framangreint frumvarp. Af því tilefni vill KPMG koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

1 Fjárhæðarmörk og persónuafsláttur – framleiðnivíðmið

Í 21., 22. og 24. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á framleiðnivaxtarvíðmiði við uppfærslu skattleysis- og þrepamarka. Annars vegar er lagt til að víðmiðið lækki úr 1% í 0,5% næstu fimm ár og hins vegar, með ákvæði til bráðabirgða, að það verði 0% árið 2027.

Af almennum athugasemdum í kafla 3.9 í greinargerð með frumvarpinu má ráða að árið 2021 hafi ónákvæmur mælikvarði verið lagður til grundvallar. Þá hafi verið miðað við framleiðni vinnuafis á vinnustund, en réttara sé að miða við framleiðni á hvern starfandi þar sem tekjuskattur byggist á árstekjum einstaklinga en ekki tekjum á vinnustund. Jafnframt kemur fram að víðmiðunarfjárhæðir og persónuafsláttur hafi undanfarin fjögur tekjuár hækkað 3,3–4% umfram launa- og tekjuþróun, eða um 0,8–1% á ári. Það hafi lækkað skattbyrði neðstu tveggja tekjutiðunnanna og efstu tekjutiðundarinnar og þannig gengið gegn markmiði um sveiflujöfnun á tímum mikillar verðbólgu. Með vísan til þessa er lagt til að framleiðnivaxtarvíðmiðið verði 0,5% næstu fimm ár, að undanskildu árinu 2027 þegar það verði 0%.

Vart verður annað ráðið en að með frumvarpinu sé annars vegar verið að breyta aðferð við mat á framleiðnivexti og hins vegar að leiðrétta fyrir þróun fyrri ára, fremur en að endurmeta framleiðnivöxt á grundvelli sömu forsendna og áður. Takmarkaðar greiningar og upplýsingar eru lagðar fram til stuðnings því að nýja aðferðin sé heppilegri en sú fyrri, sem byggðist á tillögum sérfræðihóps eftir mat á mismunandi framleiðnimælikvörðum. Slík breyting er óheppileg enda var eitt markmiða lagabreytingarinnar árið 2021, sbr. lög nr. 131/2021, að „*uppfærsla skattleysis- og þrepamarka [verði] gagnsæ og skiljanleg*“. Fyrirhuguð breyting uppfyllir það markmið tæpast án ítarlegri greiningar og rökstuðnings fyrir hinni nýju nálgun.

Sú breyting sem lögð er til í 24. gr., að framleiðnivöxtur verði 0% árið 2027, virðist ætlað að leiðrétta fyrir því að víðmiðunarfjárhæðir og persónuafsláttur hafi frá 2022 hækkað umfram launa- og tekjuþróun. Breytingin frá 2021, sem fól í sér að miða uppfærsluna við vísitölu neysluverðs að viðbættum áætluðum langtímaframleiðnivexti, gerði hins vegar ekki ráð fyrir síðari leiðréttingu á áætluninni. Ekki verður því annað séð en að tillagan feli í sér beina skattahækkun sem leggst jafnt á alla þá sem fullnýta persónuafslátt sinn. Óheppilegt er að skattahækkun sé útfærð með svo

ógagnsæjum hætti. Skýrara væri að leggja til tímabundna krónutölulækkun persónuafsláttar ef vilji er til að hækka skattbyrði almennings um þá 3,1 milljarða sem ráðgert er að breytingin skili í ríkissjóð.

KPMG telur æskilegt að lögð verði fram ítarlega greining á þeim breytta útreikningi sem liggur að baki 0,5% framleiðnivaxtarviðmiði samkvæmt 21. og 22. gr. frumvarpsins. KPMG telur jafnframt rétt að 24. gr. verði felld brott eða, að öðrum kosti, að skattahækkunin verði sett fram með skýrari hætti.

2 Hækkun virðisaukaskatts á baðlón

Í 39. gr. frumvarpsins er lagt til að 13. tölul. 2. mgr. 14. gr. laganna falli brott, sem leiðir til þess að aðgangseyrir að baðlónum fellur undir almennt 24% þrep virðisaukaskatts. Fyrir breytingunni eru færð þau rök að sambærileg þjónusta erlendis falli almennt undir almennt virðisaukaskattsþrep og að verið sé að samræma íslenska virðisaukaskattskerfið því. Þá eru þau rök einnig sett fram að um skattastyrk sé að ræða sem dragi úr „tekjuskilvirkni skattsins“ og að markmið stjórnvalda sé að fækka undanþágum og sérreglum í skattkerfinu.

Hvað varðar þá tilvísun að lægra skattþrepið feli í sér „skattastyrk“ þá er fjallað um hugtakið í kafla 6 að það hefur væntanlega takmarkað eða ekkert vægi við pólitískt mat á því hvort æskilegt fyrir hagsmunum landsins að baðlón séu í lægra þrepi eða ekki. Í því sambandi vaknar sú spurning hvers vegna þau sjónarmið sem lágu að baki ákvörðun löggjafans árið 2014 um að fella þessa þjónustu undir neðra skattþrepið eigi ekki lengur við. Í lögskýringargögnum með lögum nr. 124/2014 var sérstaklega vísað til stöðu baðstaða innan ferðaþjónustunnar, auk þess sem samræming innan greinarinnar og einföld skattframkvæmd voru meðal þeirra sjónarmiða sem lágu að baki uppbyggingu skattlagningar ferðaþjónustunnar. Einnig var horft til stöðu ferðaþjónustunnar í alþjóðlegri samkeppni um komu ferðamanna til landsins. Ekki verður séð að lagt hafi verið mat á hvort eða hvernig þær forsendur hafi breyst.

Hvað varðar áhrifamat breytingarinnar þá vekur athygli að enga umfjöllun er að finna hver áhrif hækkunin kann að hafa á greinina. Einungis kemur fram að arðsemi starfseminnar hafi verið góð án þess að gerð sé grein fyrir því á hvaða gögnum staðhæfingin um góða arðsemi starfseminnar byggist eða hvort hún eigi almennt við um þá ólíku rekstraraðila sem ákvæðið tekur til. Rekstrarskilyrði baðlóna geta verið mjög mismunandi, meðal annars með tilliti til staðsetningar, samsetningar gesta, árstíðarsveiflu, uppbyggingarstigs, skuldsetningar, fjárfestingarþarfar. Síðustu ár hafa ytri áhættuþættir einnig haft veruleg áhrif en jarðhræringarnar á Reykjanesi hafa leitt til tekjutaps vegna rekstrarrofs og aukins kostnaðar fyrir rekstraraðila. Almenn vísun til góðrar arðsemi „starfseminnar“ getur því ekki komið í stað mats á raunverulegum áhrifum breytingarinnar á þann hóp rekstraraðila sem hún tekur til.

Að mati KPMG er mikilvægt að horfa til mismunandi aðstæðna baðlóna áður en ákvörðun um hækkun skatthlutfallsins er tekin, ekki síst þar sem breytingin virðist byggja á þeirri forsendu að arðsemi greinarinnar sé almennt góð. Engar upplýsingar eða gögn eru þó lögð fram til stuðnings þeirri staðhæfingu. Ekki verður séð að undirbúningur frumvarpsins að þessu leyti sé í samræmi við 66. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál eða samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023 um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa. Í leiðbeiningum Stjórnarráðsins um frumvarpssmið segir m.a.: „Í kafla um mat á áhrifum á að koma fram hverjar afleiðingar af samþykkt frumvarpsins verða á almenning og helstu hagsmunaaðila [...]. Röðstyðja skal hvers

vegna ávinningur af samþykkt frumvarpsins sé meiri en hugsanleg neikvæð eða íþyngjandi áhrif þess.“

Telja má að baðlón séu í öll í misjafnri stöðu. Þá hafa mörg þeirra lagt í verulegar fjárfestingar á grundvelli ákveðinna forsendna um verðlagningu. Ekki er ólíklegt að svigrúm margra þeirra til að mæta skattahækkuninni með lækkun verðs sé takmarkað. Hækkunin gæti því leitt til hærri verðs og haft áhrif á eftirspurn. Þá ber að hafa í huga að baðlón á landsbyggðinni eru alla jafna mikið notuð af íslenskum almenningi og rökin fyrir því að gera greinarmun á þeim og hefðbundnum sundlaugum, sem innheimta ekki virðisaukaskatt, verða óljós.

Þá telur KPMG tilefni til að gera sérstaka athugasemd við fyrirhugaðan gildistökuþíma breytingarinnar. Frumvarpið er lagt fram á haustþingi 2026 en gert er ráð fyrir að hækkun skatthlutfallsins taki gildi 1. janúar 2027. Ferðapjónusta er að verulegu leyti seld og verðlögð langt fram í tímann, meðal annars á grundvelli samninga við erlenda ferðaskipuleggjendur og aðra milliliði. Í 39. gr. frumvarpsins er að vísu gert ráð fyrir að 11% skatthlutfall haldist þegar reikningur hefur verið gefinn út eða greiðsla innt af hendi fyrir gildistöku, og dregur það úr áhrifum breytingarinnar vegna fyrirframgreiddrar þjónustu. Sú regla tekur hins vegar ekki á tilvikum þar sem verð og aðrir viðskiptaskilmálar vegna ársins 2027 hafa þegar verið ákveðnir í samningum en reikningur verður ekki gefinn út og greiðsla ekki innt af hendi fyrr en eftir áramót. Við þær aðstæður þar seljandi að rukka 24% virðisaukaskatt og kann að hafa takmarkaða möguleika á að velta hækkun virðisaukaskattsins út í verð.

Í þessu sambandi er nærtækt að minna á að með 22. gr. laga nr. 102/2023 var afnumið tollfrelsi skemmtiferðaskipa sem áður hafði verið tekið upp með lögum nr. 42/2012 í því skyni að auka umsvif þeirra við Íslandsstrendur. Gildistöku breytingarinnar var síðar frestað og hún að lokum felld úr gildi. Þrátt fyrir það leiddi lagabreytingin, ásamt öðrum breytingum, til óvissu sem varð til þess að ferðum skemmtiferðaskipa fækkaði, með tilheyrandi tekjutapi fyrir ríkissjóð og aðra hagsmunaaðila, einkum ferðapjónustu á landsbyggðinni. Sú breyting er til marks um að greina þurfi áhrif lagabreytinga af þessu tagi vandlega áður en ráðist er í þær, bæði með hagsmuni atvinnulífsins og ríkissjóðs að leiðarljósi. Hækkun skatta á kvika atvinnugrein á borð við ferðapjónustu leiðir ekki sjálfkrafa til aukinna skatttekna. Þessi sérstaða ferðapjónustunnar er ekki ný. Við fyrri breytingar á virðisaukaskatti greinarinnar hefur Alþingi sérstaklega tekið mið af löngum sölufyrirvara og þörf fyrir aðlögunartíma. Að mati KPMG hefði því þurft að leggja sérstakt mat á hæfilegan fyrirvara og möguleg aðlögunarákvæði áður en lagt var til að breyting af þessari stærðargráðu tæki gildi við næstu áramót.

KPMG leggur til að breytingin verði felld brott þar sem hún er lögð fram með skömmum fyrirvara og fullnægjandi áhrifamat liggur ekki fyrir.

3 Lækkun á endurgreiðsluhlutfalli virðisaukaskatts vegna vinnu manna við íbúðarhúsnæði

Í 40. gr. frumvarpsins er lagt til að endurgreiðsluhlutfall virðisaukaskatts vegna vinnu manna við íbúðarhúsnæði lækki úr 35% í 20%. Í almennum athugasemdum greinargerðarinnar er vísað til sömu raka og áður hafa verið færð fram fyrir breytingum, þ.e. að um sé að ræða skattastyrk sem þörf sé á að draga úr.

Í kafla 6. er fjallað um skattastyrki telja má að sú skilgreining hafi takmarkaða eða enga þýðingu ein og sér. Hér er fyrst og fremst um pólitíska afmörkun að ræða. Eðli máls samkvæmt byggist

skattkerfið á almennum reglum ásamt ýmsum undanþágum og sérreglum. Slík útfærsla er nauðsynleg til að gæta jafnræðis og tryggja að aðilar sem eru í sambærilegri stöðu í efnahagslegu tilliti sæti sambærilegri skattlagningu. Það verður því ekki lagt til grundvallar án frekari rökstuðnings að allar undantekningar og sérákvæði teljist sjálfkrafa óæskilegir skattastyrkir sem réttlæti að dregið sé úr þeim. Markmið breytingarinnar virðist fyrst og fremst að afla ríkissjóði aukinna tekna fremur en verið sé að bæta eða laga skattkerfið.

Líkt og rakið er í frumvarpinu hefur endurgreiðsluhlutfallinu verið breytt í gegnum tíðina þegar stjórnvöld hafa talið þörf á að örva atvinnugreinina eða kæla hana. Nánar tiltekið hefur hlutfallið verið hækkað þegar aðstæður hafa kallað á að atvinnugreinin væri örvuð en lækkað þegar þörf hefur verið á kælingu. Hér virðist öfugt farið, enda hefur verið samdráttur á byggingarmarkaðnum. Í áhrifakafli frumvarpsins er í raun ráðgert að breytingin hækki verðbólgu. Í athugasemdum um 40. gr., er því hins vegar haldið fram að aðgerðin komi til með að lækka verðbólgu síðar.

Í greinargerð frumvarpsins er fjallað um þau rök að há endurgreiðsla virðisaukaskatts dragi úr svartri atvinnustarfsemi. Þar kemur fram að sú hætta sé takmörkuð hvað varðar nýbyggingar og að um 70% endurgreiðslna tengist þeim flokki framkvæmda. Að mati KPMG ætti það ekki að koma í veg fyrir að endurgreiðsluhlutfall vegna viðhaldsframkvæmda verði óbreytt þótt ákvörðun verði tekin um að lækka það vegna nýbygginga. Í raun mætti færa rök fyrir að hækka ætti endurgreiðsluhlutfallið vegna viðhaldsframkvæmda og þar með auka hvata almennings til að krefjast reiknings frá verktaka. Verði það gert má búast við við auknum tekjum af tekjuskatti í atvinnurekstri verktakans og eftir atvikum hærri launaskatti. Slíkt gæti ennfremur haft áhrif á bætur til lækkunar, t.d. þegar einstaklingur er á atvinnuleysisbótum en vinnur samhliða án þess að gefa tekjurnar upp. Ekki er ólíklegt að tekjurnar muni vega upp hækkun á endurgreiðsluhlutfallinu auk þess sem það myndi draga úr svartri atvinnustarfsemi.

KPMG vill benda á að það kann að vera ástæða til að halda hlutfalli endurgreiðslu á viðhaldsframkvæmdum óbreyttu eða jafnvel hækka það sem gæti haft jákvæð áhrif á tekjur ríkissjóðs.

4 Sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki

Í 47. gr. frumvarpsins er lagt til að hlutfall sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki samkvæmt 4. gr. laga nr. 155/2010, hækki úr 0,145% í 0,254%, eða um 75%.

Þegar gjaldið var lækkað úr 0,376% í núgildandi hlutfall með lögum nr. 131/2019 var m.a. vísað til þess að auka skilvirkni fjármálakerfisins og lækka kostnað neytenda. Í frumvarpinu kemur hins vegar fram að hækkun bankaskattsins geti leitt til hærri útlánavaxta og/eða lægri innlánavaxta. Jafnframt er talið að hún geti dregið úr eftirspurn og með því stuðlað að hjöðnun verðbólgu og lækkun vaxta. Gert virðist ráð fyrir að neikvæð áhrif breytingarinnar verði að einhverju leyti tímabundin, en ekki liggja fyrir greiningar hvort bankarnir hafi svigrúm til að bera kostnaðinn eða muni velta honum yfir á viðskiptavinum í formi hækkun útlánavaxta eða lækkun innlánavaxta. Leiði hækkunin til hærri útlánavaxta má ætla að hún bitni á skuldsettum heimilum og fyrirtækjum.

Ekki verður séð að önnur sérstök rök séu færð fyrir breytingunni en tekjuöflun ríkissjóðs. Samkvæmt nýlegri úttekt KPMG eru sértækir skattar á íslenska banka um fimmfalt hærri en að meðaltali í Vestur-Evrópu. Komi hækkunin til framkvæmda yrði munurinn um sjöfaldur.

Þá verður ekki séð að markmið skattsins sbr. 1. gr. laganna, þ.e. annars vegar að draga úr kerfisáhættu og hins vegar að fjármagna ríkissjóð eftir bankahrundið, eigi enn við. Skatturinn hefur

Þannig þróast úr tímabundinni aðgerð vegna tiltekinna aðstæðna í varanlegan skatt sem er hækkaður eða lækkaður eftir fjárþörf ríkisins. Æskilegt er að skattlagningin verði fyrirsjáanlegri og að mörkuð verði stefna um gjalddöku á fjármálastofnanir sem byggist á efnahagslegum rökum fremur en skammtímasjónarmiðum hverju sinni.

Í opinberri umræðu hefur verið vísað til þess að um svokallaðan *windfall tax* sé að ræða. Slíkur skattur er almennt lagður á óvæntan umframhagnað tiltekins hóps sem rekja má til ytri og ófyrirséðra aðstæðna. Ef slík sjónarmið búa að baki verður ekki séð að forsendur séu fyrir þeim. Jafnframt væri órökrétt að leggja slíkan skatt á grundvelli heildarskulda, enda tekur skattstofninn hvorki mið af hagnaði né því hvort um umframhagnað sé að ræða.

Að lokum virðist ekki hafa verið metið hvort breytingin samræmist alþjóðlegum skuldbindingum. Í 4. kafla greinargerðar frumvarpsins er boðað slíkt mat, en þar er aðeins að finna almennar athugasemdir um samræmi við stjórnarskrá. Telja má að tilefni hefði verið til að kanna sérstaklega hvort bankaskatturinn samræmist ríkisstyrktarreglum Evrópusambandsins. Skatturinn er ekki almennur heldur felur í sér undanþágur og afmörkun sem gæti talist sértæk samkvæmt reglunum. Þannig eru 50 milljarðar króna af skuldum undanþegnir skattstofni og skatturinn nær aðeins til fyrirtækja sem taka við innlánnum, en ekki lífeyrissjóða sem starfa að hluta á sama markaði og bankarnir. Samkvæmt 61. og 62. gr. EES-samningsins, ásamt bókun 3 við hann, ber ríkjum að tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) um ríkisstyrki áður en þeir koma til framkvæmda.

Fyrir Evrópudómstólnum er nú rekið mál um sænskan bankaskatt sem byggist á sambærilegum sjónarmiðum, sbr. mál C-459/24 P, Svenska Bankföreningen. Í maí á þessu ári skilaði Biondi aðallögsögumaður í málinu álit þess efnis að sterk merki væru um að skatturinn teldist sértækur í skilningi 107. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU). Verði það niðurstaðan telst skatturinn ólögmaðt ríkisaðstoð og sænska ríkinu ber að endurgreiða hann með vöxtum. Sænski skatturinn féll á allar skuldir þegar tilteknum fjárhæðarmörkum var náð. Íslenski skatturinn fellur hins vegar aðeins á þann hluta sem er umfram mörkin. Sá munur útilokar þó ekki að íslenski skatturinn geti talist sértækur. Þar kann einnig að skipta máli að upphaflegt markmið skattsins, sbr. 1. gr. laganna, virðist ekki lengur eiga við og að skatturinn þjóni nú almennri tekjuöflun ríkissjóðs. Í því sambandi vaknar sú spurning hvort það samrýmist ríkisstyrktarreglum að mismuna fyrirtækjum eftir því hvort heildarskuldir þeirra séu yfir 50 milljörðum króna eða hvort þau taki við innlánnum.

KPMG telur að betur þurfi að greina hverjir beri kostnað af hækkuninni. Leiði hún til hærri útlánavaxta mun hún bitna á skuldsettum heimilum og fyrirtækjum. Jafnframt þurfa stjórnvöld að marka fyrirsjáanlega stefnu um gjalddöku á fjármálastofnanir í stað þess að breyta skattinum eftir fjárþörf ríkissjóðs hverju sinni. Að lokum má telja æskilegt að í frumvarpinu væri að finna mat á því hvort skatturinn samræmist ríkisstyrktarreglum Evrópusambandsins.

5 Skortur á samráði á stjórnvaldsstigi

KPMG vill koma á framfæri athugasemdum vegna þess að almenningi var ekki gefinn kostur á að koma að athugasemdum við undirbúning frumvarpsins. Í því sambandi er rétt að rifja upp samþykkt ríkisstjórnarinnar en í 3. gr. hennar frá 24. febrúar 2023 um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa segir orðrétt:

Að loknu innra samráði ráðuneyta skal kynna almenningi áform um lagasetningu og frummat á áhrifum og gefa kost á umsögnum og ábendingum. Þetta á þó ekki við ef sérstök

rök mæla gegn slíkri birtingu, svo sem ef mál er sérlega brýnt. Ákvörðun um takmarkað eða ekkert samráð við almenning og hagsmunaaðila skal ráðherra rökstyðja í greinargerð með frumvarpi eða þingsályktunartillögu.

Í leiðbeiningum dómsmálaráðuneytisins um vandaða löggjöf, sem byggjast á fyrrnefndri samþykkt ríkisstjórnarinnar og handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa frá 2007, segir m.a.:

Samráð stuðlar að því að frumvarp sé vandað að efni og formi. Oft koma fram gagnlegar ábendingar við samráð sem leiða til þess að tillaga er lagfærð og betrubætt. Einnig styðst samráð við þau lýðræðisrök að þeir sem lögin varða eigi þess kost að hafa áhrif á efni þeirra. [...] Samráð getur átt við hvenær sem er á undirbúningsstigi löggjafar. Því fyrr sem samráð á sér stað því meiri líkur eru á að þátttakendur í samráði eigi þess kost að hafa mótandi áhrif á niðurstöðu. Ferli frumvarpa eins og það er nú gerir ráð fyrir tvöföldu samráði um undirbúnings skjöl lagasetningar. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir samráði um áform um lagasetningu og frummat á áhrifum hennar. Í öðru lagi er gert ráð fyrir samráði um frumvarpsdrögin sjálf og drög að endanlegu mati á áhrifum lagasetningar. [...]

Það er nú afdráttarlaus meginregla að efna skuli til opins samráðs um þessi skjöl varðandi öll lagafrumvörp. Undantekningar eru heimilar, t.d. ef mál eru brýn, en þá þarf viðkomandi ráðherra að rökstyðja það sérstaklega í samantektarskjali sem fylgir frumvarpi til ríkisstjórnar.

Í samráðskafla frumvarpsins segir orðrétt:

Í frumvarpinu er að finna tillögur að breytingum á ýmsum lögum vegna fjárlagafrumvarps fyrir árið 2027. Vegna eðlis málsins og tengsla við frumvarp til fjárlaga voru frumvarpsáform, frummat á áhrifum og frumvarpsdrög ekki sett í samráðsferli samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar, þar sem kveðið er á um að heimilt sé að víkja frá þessu ef mál eru sérlega brýn eða aðrar gildar ástæður eru fyrir hendi, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 1. gr., 2. málsl. 1. mgr. 3. gr. og 2. málsl. 2. mgr. 9. gr. samþykktarinnar.

Í kaflanum eru engin efnisleg rök færð fram fyrir því hvers vegna áform og frumvarpsdrög voru ekki sett í almennt samráð, þvert gegn þeim kröfum til vandaðrar stjórnsýslu sem ríkisstjórnin setti sér sjálf. Ekki verður séð að sérstök eða brýn rök hafi staðið til þess. Vel kann að vera að hluti þeirra breytinga sem frumvarpið mælir fyrir um krefjist ekki samráðs almennings, fremur en fjárlög, fjáráukalög eða staðfesting ríkisreiknings. Gæti það jafnframt átt við um afmarkaðar breytingar, svo sem uppfærslu á krónutölufjárhæðum í samræmi við fyrir fram ákveðinn mælikvarða.

Hins vegar hlýtur að þurfa að meta hverju sinni hvort breytingar séu þess eðlis að réttlætanlegt sé að víkja frá þeirri afdráttarlausu meginreglu að efna skuli til opins samráðs við almenning þannig að hagsmunaaðilum gefist kostur á að hafa áhrif á mótun reglnanna. Frumvarpið sem hér liggur fyrir mælir fyrir um veigamiklar breytingar sem sumar hverjar gætu haft miklar og neikvæðar afleiðingar fyrir tiltekna atvinnugreinar. Breytingartillögur frumvarpsins einkennast einmitt af skorti á greiningu á þeim áhrifum sem breytingarnar kunna að hafa. Þetta eru atriði sem almennu samráði er ætlað að tryggja að liggi fyrir áður en frumvarpið er lagt fram.

Rétt hefði verið að efnisbreytingar sem þessar hefði verið komið fyrir í frumvarpi sem sætti þeirri vönduðu stjórnsýslumeðferð sem lög og samþykktir ríkisstjórnarinnar ráðgera. Ekki verður séð að

það standist gildandi reglur að veigamiklar efnisbreytingar séu settar fram í frumvarpi sem ætlað er að njóta undanþágu frá almennum samráðsferli á þeirri forsendu að það tengist fjárlögum.

KPMG gagnrýnir að efnisbreytingar frumvarpsins, sem haft geta viðtæk áhrif á tiltekna hagsmunahópa, hafi ekki farið í opið samráð við almenning í samræmi við samþykkt ríkisstjórnarinnar og leiðbeiningar Stjórnarráðsins.

6 Hugtakið skattastyrkur

Ítrekaðar tilvísanir, bæði í þessu frumvarpi og öðrum frumvörpum, til „skattastyrkja“ sem rökstuðnings fyrir lagabreytingum, án þess að nánar sé skýrt hvað átt er við með hugtakinu, eru að mati KPMG varhugaverðar. Þegar vísað er til skattastyrkja í frumvarpinu er væntanlega verið að vísa til enska hugtaksins tax expenditure, sbr. minnisblað fjármála- og efnahagsráðuneytisins til fjárlaganefndar dags. 27. nóvember 2025 vegna fjárlagafrumvarps 2026. Í minnisblaði ráðuneytisins til fjárlaganefndar dags. 14. nóvember 2025 kemur jafnframt fram að lægra þrep virðisaukaskatts sé fært sem skattastyrkur í samræmi við leiðbeiningar OECD.

Hugtakið skattastyrkur kom inn í íslenska löggjöf með lögum um opinber fjármál nr. 123/2015. Samkvæmt 14. tölul. 3. gr. laganna er skattastyrkur skilgreindur sem „*eftirgjöf á skattkröfu á hendur skattgreiðanda vegna sérstakra aðstæðna eða atvika*“. Hugtakið kemur fyrir á fáeinum stöðum í lögnum og lýtur fyrst og fremst að framsetningu upplýsinga í fjárlögum og ríkisreikningi. Hvorki lögin né lögskýringargögn þeirra geyma þó ítarlega umfjöllun um efnislega merkingu hugtaksins.

Í fjárlagafrumvarpi ársins 2017, sem var fyrsta fjárlagafrumvarpið eftir gildistöku laganna, er hins vegar að finna nánari skýringar. Þar kemur fram að skattastyrkur sé hvers kyns frávik frá grunngerð skattkerfisins sem leiði til tekjutaps fyrir hið opinbera. Sem dæmi er nefnt að lágt virðisaukaskattsþrep á matvöru teljist skattastyrkur í mörgum ríkjum.

Um skattastyrki er einnig fjallað í fjölmörgum erlendum ritum, meðal annars í ritum OECD, Best Practice Guidelines – Off-Budget and Tax Expenditures (2004) og Tax Expenditures in OECD Countries (2010). Af þeirri má ráða að hugtakið sé fyrst og fremst hagfræðilegs eðlis og notað við opinbera fjármálastjórn og reikningsskil hins opinbera. Skilgreining þess og notkun þjónar fyrst og fremst þeim tilgangi að koma í veg fyrir að stjórnvöld geti falið útgjöld hins opinbera með því að lögfesta reglur um skattastyrki fremur en að afla tekna og ráðstafa þeim ár hvert.

Til þess að hægt sé að leggja mat á því hvort um skattastyrk sé að ræða þá þarf fyrst að skilgreina svokallaða grunngerð skattkerfisins (e. benchmark tax system). Hins vegar liggur ekki fyrir einhlít eða almennt viðurkennd skilgreining á því hvað teljist til slíkrar grunngerðar. OECD hefur sérstaklega bent á að afmörkun hennar feli í sér matskenndar ákvarðanir og geti endurspeglað ólíkar pólitískar hugmyndir um uppbyggingu skattkerfisins. Af þeim sökum er ekki samstaða milli ríkja um hvaða reglur teljist hluti af grunngerð skattkerfisins og hvaða reglur teljist skattastyrkir. Þannig líta sum ríki á lægri virðisaukaskattsþrep sem skattastyrk en önnur sem hluta af grunngerð virðisaukaskattkerfisins. Portúgal er eitt dæmi um hið síðarnefnda.

Af minnisblöðum ráðuneytisins verður ekki ráðið að fyrir liggi formlega mótuð og skýr viðmiðun á Íslandi um hvað teljist til grunngerðar einstakra skatta. Það kann því að vera vandkvæðum bundið að leggja hlutlægt mat á hvað teljist frávik frá þeirri grunngerð og þar með skattastyrkur.

Samkvæmt framangreindu er hugtakið skattastyrkur fyrst og fremst tæki við framsetningu og greiningu opinberra fjármála. Hugtakið tengist því ekki með beinum hætti því markmiði stjórnvalda að loka glufum eða fækka undanþágum, sem styðst fyrst og fremst við jafnræðissjónarmið. Jafnvel þótt hugtakið hefði þýðingu þá virðist ekki liggja fyrir skýr afmörkun á því hvað telst til grunngerðar skattkerfisins á Íslandi. Í tilfelli baðlóna þá kann að skipta máli í því sambandi að starfsemi var undanþegin virðisaukaskatti fyrir lagabreytinguna árið 2014. Hafi sú skattalega meðferð ekki talist skattastyrkur þegar starfsemin var utan virðisaukaskattkerfisins er óljóst hvers vegna sama starfsemi teljist skattastyrkur við það eitt að færast í lægra virðisaukaskattsþrep.

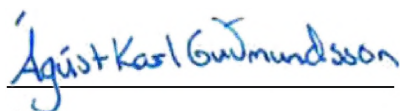
Að mati KPMG er varhugavert að ætla að hugtakið skattastyrkur í skilningi laga um opinber fjármál hafi vægi við mat á því hvort ástæða sé til að loka glufum eða fækka undantekningum í þeim skilningi sem fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

7 Samantekt

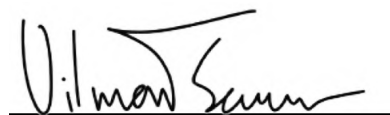
Til viðbótar við framangreindar athugasemdir virðist sem betur hefði mátt standa að undirbúningi frumvarpsins. Áhrifamat er ábótavant að því er varðar ýmsar af þeim breytingum sem lagðar eru til, einkum hækkun virðisaukaskatts á baðlón. Rökstuðningur fyrir einstökum breytingum er víða óljós og takmarkaður og gefur í sumum tilvikum ekki nægilega skýra mynd af markmiðum þeirra, öðrum en aukinni tekjuöflun ríkissjóðs. Að mati KPMG hefði verið æskilegt að vandaðra mat lægi til grundvallar breytingunum og að þær efnisbreytingar sem geta haft veruleg áhrif á einstakar atvinnugreinar eða afmarkaða hópa hefðu verið settar í opið samráðsferli, í samræmi við samþykktir ríkisstjórnarinnar og leiðbeiningar stjórnarráðsins um vandaðan undirbúning lagafrumvarpa. Þá er talið varhugavert að ætla að hugtakið skattastyrkur í skilningi laga um opinber fjármál hafi vægi við mat á því hvort ástæða sé til að loka glufum eða fækka undantekningum í þeim skilningi sem fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar

Virðingarfyllst,

KPMG Law ehf.



Ágúst Karl Guðmundsson, lögm.



Vilmar Freyr Sævarsson, lögm.