

Reykjavík, 1. október 2026

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
b.t. fjárlaganefndar og efnahags- og viðskiptanefndar
Smiðju – Tjarnargötu 9
101 Reykjavík

Bls. | 1

Lagt fram á umsagnagátt Alþingis

Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga 2027 og frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2027

Hinn 8. september síðastliðinn lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi frumvarp til fjárlag fyrir árið 2027 (þskj. 1 í 1. máli) og degi síðar frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2027 (þskj. 2 í 2. máli). Frumvörpin hafa verið tekið til skoðunar á vettvangi SVP – Samtaka verslunar og þjónustu, hér eftir nefnd samtökin, og vilja samtökin koma eftirfarandi á framfæri. Til hagræðis verður fyrrnefnda frumvarpið nefnt *fjárlagafrumvarp* og hið síðarnefnda *tekjubandormur*. Þar sem frumvörpin varða fjármál ríkisins á næsta ári og efni þeirra skarast þykir tilhlýðilegt að fjalla um þau í einni umsögn.

Í umsögninni er m.a. lýst afstöðu til og fjallað um:

- Áherslu ríkisstjórnarinnar á hallalaus fjárlög
- Umfang skattahækkana og áhrif á verðbólgu
- Aukna skattbyrði eigenda ökutækja og ósamræmi milli tekna og útgjalda til samgöngumála
- Verulega hækkun kílómetragjalds og áhrif á vöruflutninga
- Skerðingu framlaga til Loftslags- og orkusjóðs
- Óskynsamlega lækkun endurgreiðslna virðisaukaskatts vegna íbúðarhúsnæðis
- Áhrif skattahækkana á ferðaþjónustu
- Óljósar og gallaðar forsendur hækkunar eftirlitsgjalds á aðila sem stunda váttryggingamiðlun

Áherslur ríkisstjórnarinnar

Samtökin telja jákvætt að stefnt sé að hallalausum fjárlögum. Á móti ber að hafa í huga að stíf áhersla slíka niðurstöðu á næsta ári og sú tímasetning í sambland við áherslu á aukna skatttöku geta haft verulega neikvæð áhrif í hagkerfi sem stefnir í slaka. Ef illa fer getur áherslan dregið úr fjárfestingu, vinnuframboði eða neyslu og þannig veikt hagkerfið og skattstofna til lengri tíma. Hafa ber í huga að peningalegt aðhald er töluvert, stýrivextir Seðlabanka Íslands háir. Mótun peningastefnunnar ræðst af þróun efnahagsumsvifa, verðbólgu og verðbólguvæntinga en aðhald hennar kemur fram með tímatöf. Markmið ríkisstjórnarinnar ætti ekki að vera afla sem mestra varanlegra tekna, heldur að tryggja

sjálfbært samspil tekna og útgjalda. Í viðtölum hefur fjármála- og efnahagsráðherra gefið til kynna að lítill vilji standi til að draga úr þjónustu hin opinbera. Þó stundum geti verið réttlætanlegt að hækka tekjur til að standa undir þjónustu sem samfélagið vill halda úti getur reynst mun hagfelldara að bæta nýtingu fjármuna og forgangsraða útgjöldum. Það hlýtur að vera fjárstjórnarvaldsins að taka skynsamlegar ákvarðanir. Ráðherrann hefur í viðtölum rætt að það sé honum engin óskastaða að hækka skatta, væntanlega vitandi vits að ný skattlagning og hækkun skatta hefur röskun í för með sér. Svo óheppilega vill til að þó að ríkisstjórnin hafi sett einföldun regluverks, afnám gullhúðunar og afléttingu stjórnsýslubyrða á dagskrá eru slík verkefni að mestu enn sem komið á blaði. Á næstu árum munu stjórnsýslubyrði og álögur t.d. aukast vegna innleiðingar og þróunar Evrópuregluverks á borð við ETS, ETS2, PPWR, EUDR, CBAM og CBAM sem nær neðar í virðiskeðjuna (e. CBAM-downstream products). Byrðar Evrópuregluverksins munu að óbreyttu koma ofan í vaxandi kostnaðarþunga í atvinnurekstri ef ekki verður við brugðist. Vísbendingar eru um að hlutabréfamarkaðurinn sýni þegar merki þess að umfang rekstrarhagnaðar sem þætti ákjósanlegt erlendis þyki ekki nægilega mikils virði hérlandis m.a. í ljósi hárra vaxta og áhættu, m.a. stjórnmálalegrar áhættu.

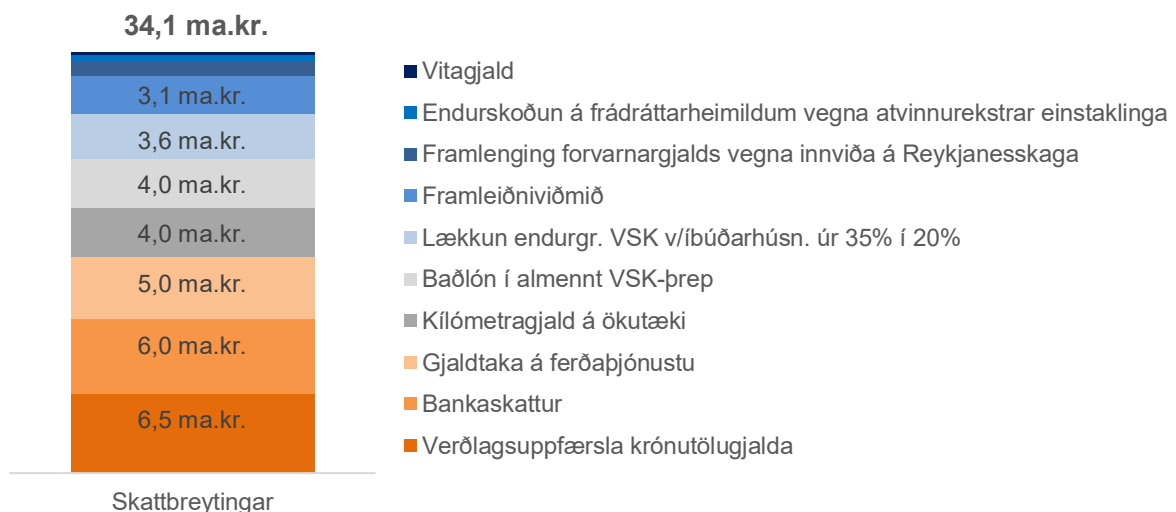
Bls. | 2

Sterkt efnahagslíf og heilbrigt umhverfi atvinnulífs er nauðsyn. Það eru til staðar merki þess að meðferð fjárlagafrumvarps og tekjubandorms á vettvangi Alþingis þetta haustið eigi sér stað á krítískum tíma.

Umfangsmiklar skattahækkanir

Að mati samtakanna ætti megináhersla ríkisstjórnarinnar að vera á aðhald opinberra útgjalda fremur en aukna skattheimtu. Sú aukna skattheimta sem er boðuð getur haft neikvæð áhrif á bæði ráðstöfunartekjur heimila og ákvarðanir fyrirtækja um fjárfestingu og þannig dregið úr atvinnu- og verðmætasköpun hér á landi. Áhrifin geta komið fram í minni umsvifum og veikari skattstofnum en ella, eins og áður segir. Samtökin leggja því áherslu á að frekari aðlögun ríkisfjármála verði fyrst og fremst sótt með aðhaldi útgjalda.

Mynd 1: Veruleg aukning í tekjuöflun ríkisins



Í frumvarpinu eru boðaðar umfangsmiklar skattahækkunarir og eru samanlögð tekjuáhrif þeirra áætluð 34,1 ma.kr. og áhrif á vísitölu neysluverðs metin 0,32% til hækkunar. Mestu áhrifin má rekja til hækkunar krónutöluskatta, kílómetragjalds, sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki, lækkun endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna byggingar á íbúðarhúsnæði og aukinnar skattlagningar í tengslum við ferðaþjónustu. Nánar verður fjalla um þessar breytingar hér í framhaldinu.

Bls. | 3

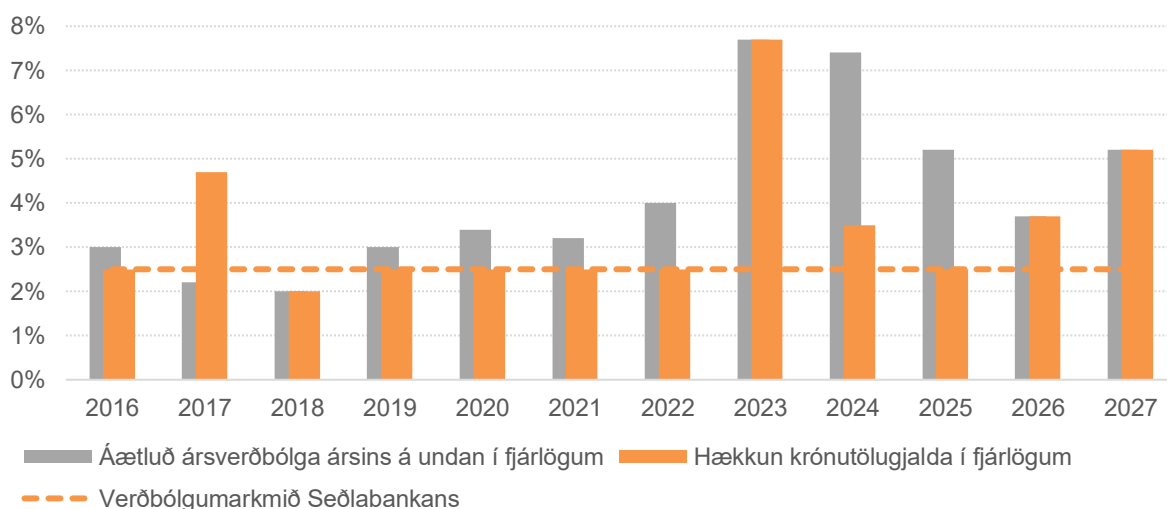
Hækkun krónutöluskatta eykur verðbólgu

Samtökin gagnrýna boðaða hækkun á krónutölusköttum um 5,2% sem áætlað er að auki tekjur ríkissjóðs um 6,5 ma.kr. á komandi ári. Við það bætist um 4 ma.kr. tekjuaukning vegna frekari hækkunar á kílómetragjaldi. Samkvæmt áhrifamati tekjubandormsins er gert ráð fyrir að bein áhrif þessara skattahækkana verði 0,28 prósentustig til hækkunar á vísitölu neysluverðs.

Mikilvægt er að hafa í huga að í mati á áhrifum á vísitölu neysluverðs er ekki horft til óbeinna áhrifa á verðlag. Það þýðir til að mynda að ekki er tekið tillit til þess að hækkun bifreiða-, kolefnis- og kílómetragjalda eykur flutningskostnað fyrirtækja sem kann að skila sér að hluta eða öllu leyti út í vöru- og þjónustuverði. Heildaráhrif hækkunar krónutöluskatta á verðlag gætu því verið meiri en þau 0,28 prósentustig sem gert er ráð fyrir í áhrifamati tekjubandormsins. Þetta er sérstakt áhyggjuefni við núverandi efnahagsaðstæður þar sem verðbólga er enn yfir markmiði Seðlabankans og vaxtastig hátt.

Vert er að hafa í huga að krónutöluskattar hafa ekki alltaf verið hækkaðir í takt við verðbólgu þó það hafi verið gefið til kynna. Hækkun þeirra var á árum áður oft en ekki takmörkuð við verðbólgu markmið Seðlabanka Íslands líkt og sjá má á meðfylgjandi mynd. Það var m.a. gert til að draga úr áhrifum gjaldanna á verðlag. Jafnvel eru dæmi um að hækkun skattanna hafi verið minni en sem nam verðbólgu markmiði sem viðbragð við stöðu á vinnumarkaði. Þegar eitt af meginmarkmiðum hagstjórnar er að ná niður verðbólgu samræmist það illa því markmiði að ríkið hækki krónutöluskatta um 5,2% með fyrirséðum áhrifum á verðbólgu.

Mynd 2: Ekki regla að krónutöluskattar fylgi verðbólgu



Samtökin fagna því að stjórnvöld hafi a.m.k. í orði ekki lokað fyrir að endurskoða fyrirhugaðar hækkanir krónutöluskatta. Í ljósi þess markmiðs að ná verðbólgu niður telja samtökin æskilegt að ríkið sýni fordæmi og dragi úr boðuðum hækkunum. Samtökin hvetja sérstaklega til þess að endurskoðunin verði ekki bundin við þá skatta sem falla undir almenna 5,2% verðlagsuppfærslu. Kílómetragjald á að hækka um 15,9%, langt umfram almenna hækkun krónutöluskatta. Í ljósi beinna áhrifa gjaldsins á heimili og fyrirtæki, óbeinna áhrifa þess í gegnum flutningskostnað og vöruverð og umfangs áforma um útgjöld til vegamála telja samtökin ástæðu til að sú hækkun verði einnig tekin til gagngerrar endurskoðunar.

Bls. | 4

Aukin skattbyrði eigenda ökutækja skilar sér ekki í vegakerfið

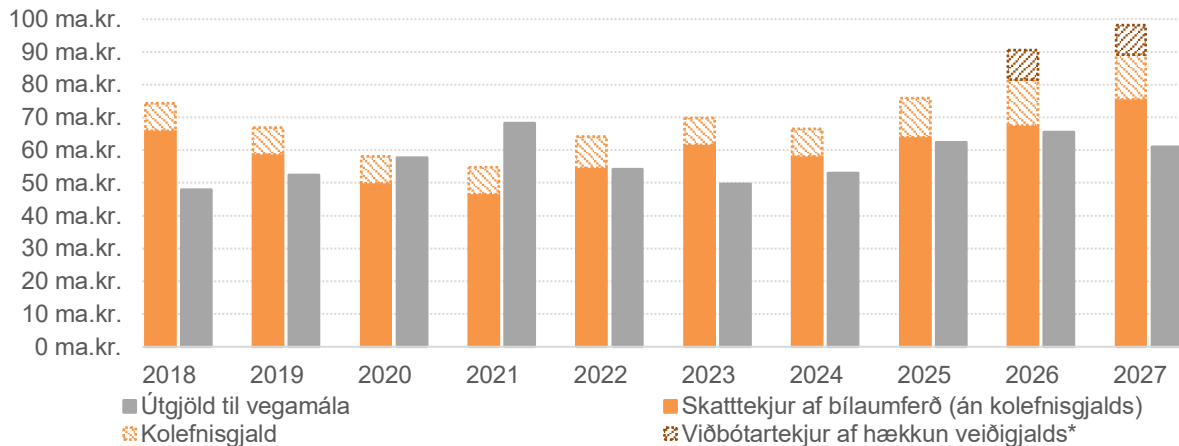
Um síðustu áramót voru gerðar umfangsmiklar breytingar á skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Vörugjöld af bensíni og olúgjald voru felld brott og í stað þeirra tekið upp kílómetragjald á öll ökutæki samhliða umtalsverðri hækkun kolefnisgjalds. Breytingarnar voru meðal annars kynntar sem leið til að tryggja stöðugri og fyrirsjáanlegri tekjustofna til að fjármagna uppbyggingu og viðhald vegakerfisins.

Árið 2027 er áætlað að tekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti nemi um 89 ma.kr. Að undanskildu kolefnisgjaldi nema tekjurnar um 75 ma.kr. Á sama tíma nema útgjöld til vegamála um 61 ma.kr.¹ Tekjur af ökutækjum eru því verulega umfram þau framlög sem renna til vegakerfisins og eykst bilið milli þeirra árið 2027 frá því sem verið hefur undanfarin ár líkt og sjá má á meðfylgjandi mynd. Sú þróun er sérstaklega umhugsunarverð í ljósi þeirra skattahækkana sem boðaðar eru árið 2027. Bifreiða- og kolefnisgjald hækka um 5,2% og kílómetragjald um 15,9% en fyrir algeng ökutæki með eftirvagna nemur hækkunin í reynd 27,5%². Við þetta bætast auknar tekjur ríkissjóðs af veiðigjaldi sem stjórnvöld hafa meðal annars tengt við uppbyggingu innviða og vegakerfisins.

¹ Framlag úr ríkissjóð til Vegagerðarinnar (Almennur rekstur, þjónusta, styrkir til almenningssamgangna, tæki og búnaður, framkvæmdir á vegakerfinu), Almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu, Betri Samgangna, Samgöngustofu og Rannsóknarnefndar samgönguslysa.

² Hér er vísað til ökutækis sem er 26 tonn að heildarþyngd og dregur 18 tonna eftirvagn.

Mynd 3: Skatttekjur af ökutækjum meiri en framlög til vegamála (á föstu verðlagi)



Bls. | 5

Útgjöld til vegamála: Framlag úr ríkissjóð til Vegagerðarinnar (Almennur rekstur, þjónusta, styrkir til almenningssamgangna, tæki og búnaður, framkvæmdir á vegakerfinu), Almenningsamgangna á höfuðborgarsvæðinu, Betri Samgangna, Samgöngustofu og Rannsóknarnefndar samgönguslysa.

Skatttekjur af bílaumferð: Vörugjöld af ökutækjum, almennt og sérstakt vörugjald af bensíni, olfugjald, bifreiðagjald og kílómetragjald.

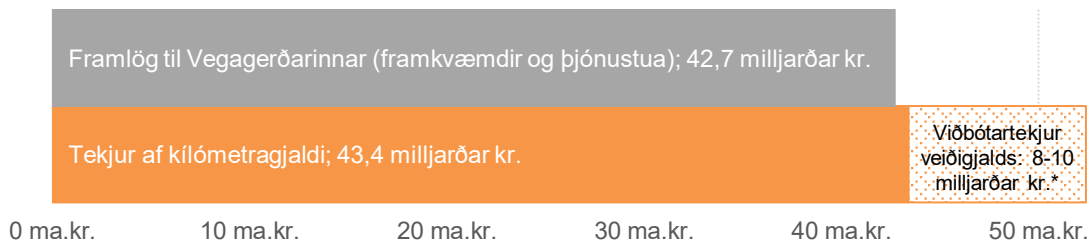
*Viðbótartekjur af hækkun veiðigjalds: 8-10 milljarðar skv. frumvarpi til breytingar á lögum um veiðigjald (þingskjal 434 - 351. mál)

Heimildir: Ríkisreikningur 2018-2025, Fjárlög 2018-2026, Fjáráukalög 2018-2025 og Fjárlagafrumvarp 2027

Misræmið verður skýrara þegar horft er sérstaklega til þeirra skattabreytinga sem stjórnvöld hafa tengt við aukna fjármögnun vegakerfisins en það á bæði við um innleiðingu kílómetragjalds og hækkun veiðigjalda á síðasta ári. Tekjur af kílómetragjaldi, sem var innleitt til að tryggja betri fjármögnun vegakerfisins, eru áætlaðar 43,4 ma.kr. árið 2027. Tekjur vegna viðbótartekna af veiðigjaldi, sem stjórnvöld réttlættu meðal annars með uppbyggingu innviða og vegakerfisins, voru í frumvarpi þess efnis áætlaðar 8–10 ma.kr. Á sama tíma nemur framlag til Vegagerðarinnar vegna framkvæmda og þjónustu 42,7 ma.kr. Samtökin telja því tilefni til að stjórnvöld skýri betur hvernig aukin skattheimta af notkun ökutækja samræmist yfirlýstu markmiði um fjármögnun og uppbyggingu vegakerfisins.

Mynd 4: Tekjur af kílómetragjaldi eru umfram útgjöld til Vegagerðarinnar í tengslum við framkvæmdir og þjónustu

Bls. | 6



*Stjórnvöld boðuðu að viðbótaskjörnar skyldur renna til innviðaupbyggingar í byggðum og m.a. vísað til vegaviðhalds og nýframkvæmda.

Samtökin kalla eftir skýrari svörum um fjármögnun vegakerfisins og telja eðlilegt að fyrrnefndar hækkunir endurspeglar með skýrum hætti í framlögum til vegakerfisins. Þess í stað eru útgjöld til vegamála áfram talsvert lægri en þær tekjur sem gert er innheimtar eru af eigendum ökutækja.

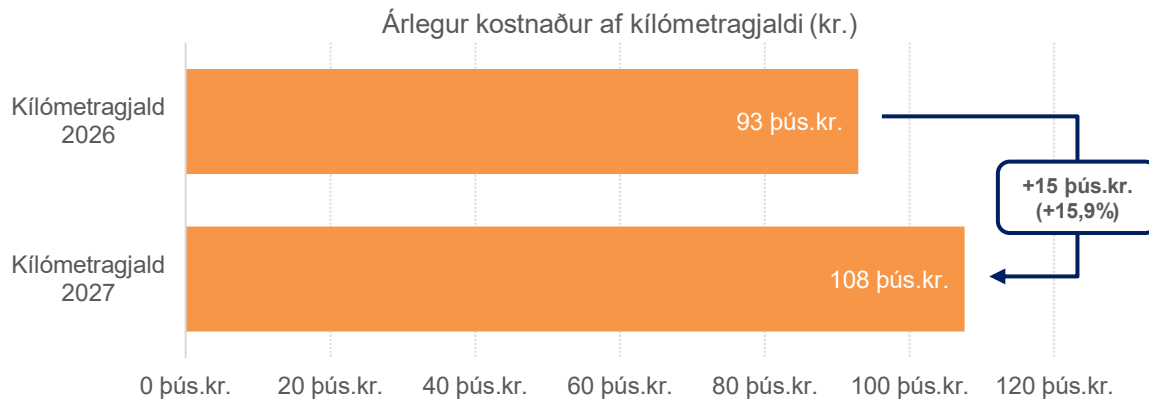
Þetta skiptir máli enda glímir vegakerfið við uppsafnaða innviðaskuld sem vinna þarf á því skyni að stuðla að aukinni verðmætasköpun í atvinnulífi og velferð íbúa. Samtökin telja því afar brýnt að fjárveitingar endurspeglar betur tekjur af skattlagningu ökutækja og annarrar gjaldtöku sem þau hafa lofað til vegamála. Samtökin telja að tekjur sem innheimtar eru af ökutækjum eigi að skila sér í útgjöld til vegakerfisins. Slíkt væri jafnframt í samræmi við þau rök sem stjórnvöld hafa sjálf fært fyrir breytingum á skattlagningu ökutækja. Þegar tekjur af ökutækjum eru umfram þau framlög sem stjórnvöld telja nauðsynleg til vegamála vaknar jafnframt sú spurning hvort umfang skattheimtunnar sé orðið meira en efni standa til. Hafa ber í huga að stór hluti ökutækjanotkunar á sér stað við verðmætasköpun í atvinnulífinu.

Samtökin telja mikilvægt að skýrara samhengi sé milli skattlagningar ökutækja og þeirra markmiða sem stjórnvöld hafa sjálf sett fram um fjármögnun vegakerfisins. Sé aukin gjaldtaka réttlætt með þörf fyrir uppbyggingu og viðhald vega þarf það að endurspeglar í fjárveitingum. Sé ekki þörf á tekjunum til þeirra verkefna telja samtökin eðlilegra að draga úr skattbyrði frekar en að gjaldtakan, sem byggist í auknum mæli á notkun vegakerfisins, verði almenn tekjuöflun ríkissjóðs.

15,9% hækkun kílómetragjalds á fólksbíla

Í fjárlagafrumvarpinu er lagt til að kílómetragjald hækki um 15,9% árið 2027 eða úr 6,95 kr. í 8,05 kr. Þótt hækkun um 1,1 kr. á kílómetra kunni að virðast hófleg nemur hún um 15 þús.kr. á ári miðað við 13.374 kílómetra sem meðalakstur fólksbíla 2025. Árlegt kílómetragjald hækkar þannig úr um 93 þús.kr. í 108 þús.kr.

Mynd 5: Þegar 1 kr./km breytist í 15 þús.kr.



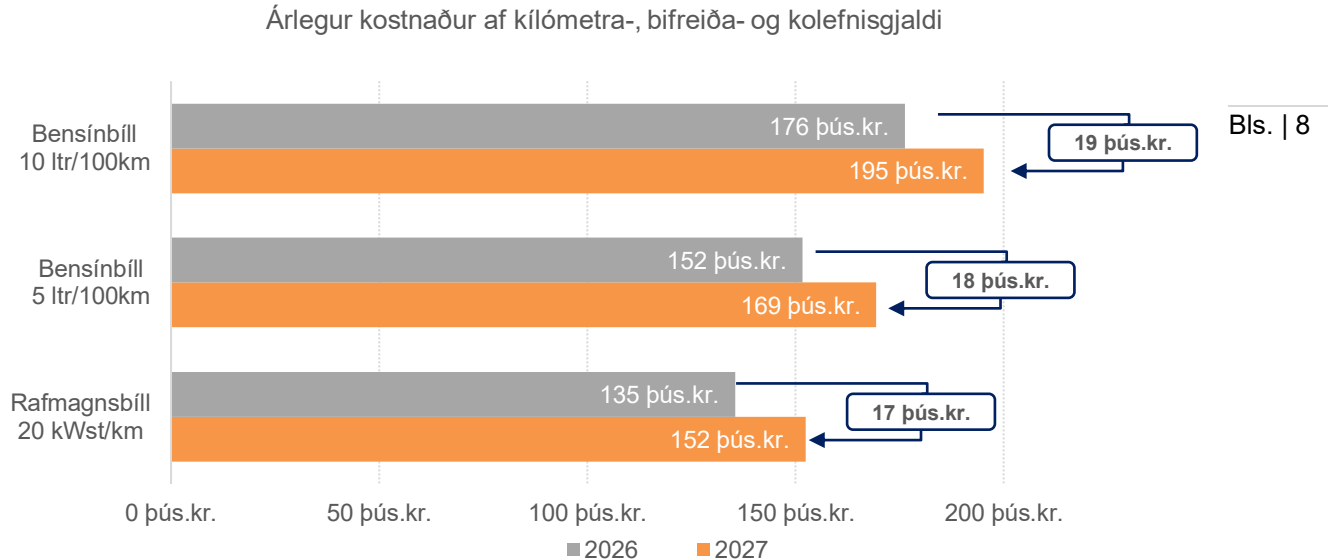
Bls. | 7

Forsenda: meðalakstur fólksbíla skv. Samgöngustofu var 13.374 km árið 2025

Það getur verið gagnlegt að skoða hækkunina í samhengi við aðrar álögur á ökutæki. Eigendur fólksbíla greiða auk kílómetragjalds bifreiðagjald og, eftir orkugjafa, kolefnisgjald í verði eldsneytis. Samkvæmt útreikningum samtakanna nema þessi þrjú gjöld árið 2027 um 195 þús.kr. fyrir bensínbíl sem eyðir 10 lítrum á hverja 100 km, um 169 þús.kr. við 5 lítra eyðslu og um 152 þús.kr. fyrir rafmagnsbíl, miðað við meðalakstur. Þegar gjöldin eru skoðuð saman verður ljóst að skattlagning á eign og notkun ökutækja er þegar umtalsverð.

Þá gagnrýna samtökin að kílómetragjaldið sé hækkað svona verulega umfram almenna verðlagsuppfærslu strax á öðru ári kerfisins. Um er að ræða gjald sem leggst beint á akstur óháð því hversu auðvelt er fyrir heimili og fyrirtæki að draga úr honum. Möguleikar til þess eru mjög mismunandi eftir búsetu, aðgengi að öðrum samgöngum og eðli atvinnustarfsemi.

Mynd 6: Bifreiðaeigendur greiða árlega háar fjárhæðir í skatta fyrir notkun fólksbíla



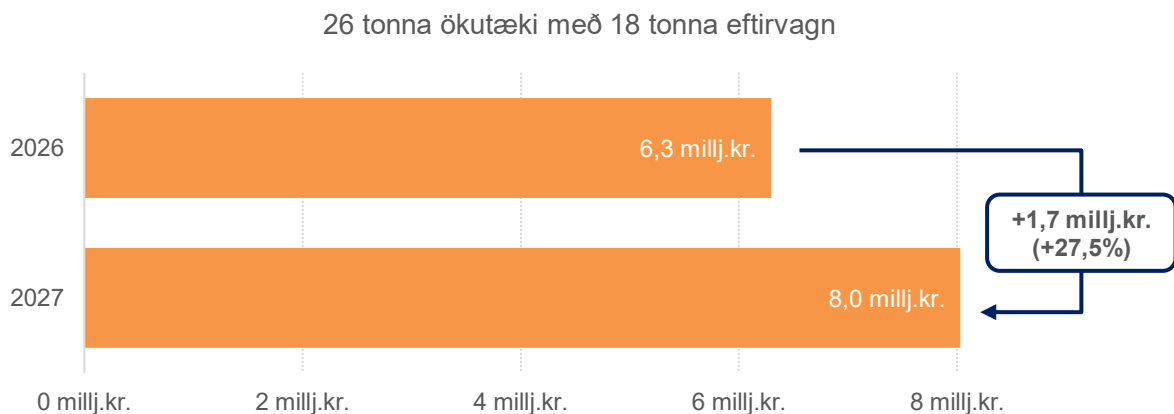
Bls. | 8

Forsenda: meðalakstur fólksbíla skv. Samgöngustofu var 13.374 km árið 2025

Hækkun kílómetragjalds leggst þungt á vöruflutninga

Áhrif af hækkun kílómetragjalds eru sérstaklega mikil á vöruflutninga með eftirvagna því samhliða 15,9% hækkun kílómetragjalds lækkar tímabundinn afsláttur af gjaldi eftirvagna úr 40% í 20%. Afslátturinn var veittur til að milda áhrif kerfisbreytingarinnar á vöruflutninga á síðasta ári. Samkvæmt útreikningum samtakanna leiðir þetta til þess að árlegt kílómetragjald 26 tonna vörubifreiðar með 18 tonna eftirvagn, sem er algeng samsetning vagnlestar í landflutningum, hækkar úr um 6,3 m.kr. í 8,0 m.kr., þ.e. um 1,7 m.kr. á ári eða sem nemur 27,5%.

Mynd 7: Kílómetragjald á vöruflutninga eykst verulega milli ára



Forsenda: meðalakstur 120.000 km á ári

Hækkunin er sérstaklega íþyngjandi fyrir landsbyggðina þar sem notkun eftirvagna er meiri, flutningsvegalengdir lengri og möguleikar á öðrum flutningsmátum takmarkaðri. Hærra

kílómetragjald getur því í reynd virkað sem eins konar landsbyggðarskattur. Þetta vekur meðal annars spurningar um hvaða áhrif síhækkandi flutningskostnaður geti haft á möguleika fyrirtækja sem viðhalda sama vöruverði um land allt, sérstaklega þau sem standa frammi fyrir verðsamkeppni á höfuðborgarsvæðinu.

Með hliðsjón af þessum breytingum er mikilvægt að hafa í huga að kílómetragjaldið tekur að takmörkuðu leyti mið af því hvernig vöruflutningar fara fram í reynd. Ekki er alltaf hægt að aka fulllestuðum bíl út á land og til baka og flutningabílar þurfa því stundum að aka langar vegalengdir, jafnvel landshorna á milli, án farms til að sækja vörur. Hækkun kílómetragjalds samhliða niðurfellingu olúgjalds um áramótin hefur haft sérstaklega íþyngjandi áhrif á slíkan akstur þar sem ökutæki greiða kílómetragjald miðað við vegalengd og gjaldflokk ökutæki óháð því hvort það sé fullfermt eða ekki. Með hækkandi kílómetragjaldi eykst því kostnaður við akstur óháð raunverulegu flutningsmagni. Akstur án farms ber sama kílómetragjald og akstur fullhlaðins ökutækis í sama gjaldflokki, þótt álag á vegakerfið sé ekki hið sama.

Bls. | 9

Þá telja samtökin mikilvægt að greina áhrif af hækkun kílómetragjalds á vöruflutninga á verðlag. Þegar kostnaður vegna flutninga hækkar þurfa fyrirtæki annaðhvort að taka hækkunina á sig geti þau það eða velta henni að hluta eða öllu leyti út í verðlag. Áhrifin geta þannig komið fram víða og m.a. í verði á nauðsynjavörum sem dreift er um landið. Að mati samtakanna er því ekki fullnægjandi að meta verðlagsáhrif kílómetragjaldsins eingöngu út frá beinum áhrifum á akstur heimila. Taka þarf jafnframt tillit til áhrifa þess á flutningskostnað, vöruverð og verðlag almennt.

Rammagrein: Dæmi um áhrif kílómetragjalds á rekstrareikning fyrirtækis í landflutningum

Áhrif kostnaðarhækkana geta verið veruleg fyrir minni fyrirtæki í landflutningum þar sem framlegð er oft takmörkuð. Dæmið hér að neðan er byggt á rekstrarreikningi fyrirtækis í landflutningum á landsbyggðinni og sýnir áhrif þess að rekstur bifreiða og véla hækkar um 10%, að öðru óbreyttu. Við slíka hækkun hefði 3 m.kr. hagnaður ársins snúast í um 20 m.kr. tap. Dæmið undirstrikar hversu hratt hækkun kostnaðar vegna ökutækja getur haft áhrif á afkomu fyrirtækja í greininni.

Rekstrarreikningur	2024 raun	Sviðsmynd 2024*	Breyting, %
Rekstrartekjur	717 m.kr.	717 m.kr.	-
Rekstrargjöld	692 m.kr.	716 m.kr.	+3,4%
Rekstur bifreiða og véla	232 m.kr.	256 m.kr.	+10%
Annar rekstrarkostnaður	397 m.kr.	397 m.kr.	-
Afskriftir	63 m.kr.	63 m.kr.	-
Hagnaður fyrir fjármagnsliði	24 m.kr.	1 m.kr.	-95%
Fjármagnsliðir	-21 m.kr.	-21 m.kr.	-
Hagnaður/tap ársins	3 m.kr.	-20 m.kr.	

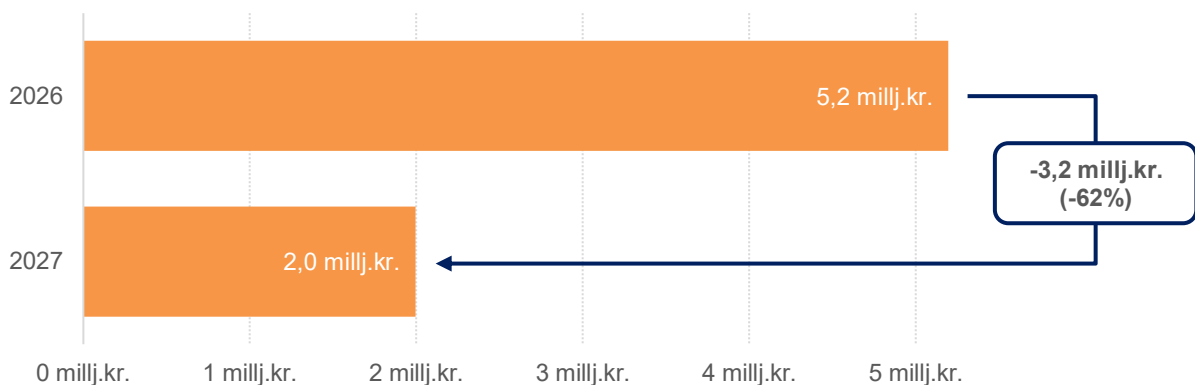
**Dæmi m.v. 10% hækkun rekstrarkostnaðar bifreiða og véla vegna hækkunar á kílómetragjaldi. Þau áhrif byggja á mati á upplýsingum um rekstrarkostnaðarhlutföll og olíunotkun árið 2024. Raunveruleg áhrif 27,5% hækkunar kílómetragjalds ráðast m.a. af akstri, samsetningu ökutækjaflota og hlutdeild kílómetragjalds í rekstrarkostnaði. Hafa ber í huga að einstakir liðir rekstrarkostnaðar geta sveiflast mjög milli ára. Gætt var varfærni við skilgreiningu olíunotkunar sem rekstrarkostnaðarliðar í dæminu og miðað við að hún næmi 63% af rekstri bifreiða og véla. Dæmi eru um að hún hafi numið allt að 80%.*

Bls. | 10

Ófyrirsjáanleiki í stuðningi getur hægt á orkuskiptum

Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að stuðningur við orkuskipti dragist saman úr um 5,2 ma.kr. árið 2026 í 2 ma.kr. árið 2027, eða um 62%. Samtökin telja varhugavert að stuðningsumhverfi orkuskipta taki svo miklum breytingum milli ára.

Mynd 8: Styrkir til orkuskipta dragast verulega saman milli ára



Heimili og fyrirtæki þurfa að geta tekið upplýstar langtímaákvörðanir um kaup á ökutækjum á grundvelli skýrra forsendna. Sama á við um bílaumboð, sem panta ökutæki oft með margra mánaða fyrirvara og þurfa tíma til að laga innkaup og framboð að breyttum markaðsaðstæðum. Ófyrirséðar breytingar á styrkjum geta því raskað bæði kaupákvörðunum og framboði ökutækja.

Samtökin hafa skilning á því að þörf á stuðningi við kaup á fólksbílum kann að breytast samhliða tækniframförum og breytingum á innkaupakostnaði. Enn er mikil þörf fyrir stuðning þegar kemur að atvinnuökutækjum þar sem ákvörðanir um endurnýjun flotans geta haft langan aðdraganda, framboð er takmarkaðra, orkuskipti skemmra á veg komin og enn til staðar verulegur verðmunur á ökutækjum eftir því hvort þau ganga fyrir nýorku eða jarðefnaeldsneyti. Samtökin leggja áherslu á að breytingar á stuðningi við orkuskipti séu boðaðar með góðum fyrirvara og byggji á skýrri langtímastefnu. Það á sérstaklega við um þung atvinnuökutæki, þar sem fjárfestingar eru umfangsmiklar og aðdragandi kaupákvörðana langur.

Lækkun endurgreiðslna virðisaukaskatts kemur á viðkvæmum tíma fyrir byggingarmarkaðinn

Í frumvarpinu er lagt til að endurgreiðsluhlutfall virðisaukaskatts vegna vinnu við nýbyggingu, endurbætur og viðhald íbúðarhúsnæðis lækki úr 35% í 20% sem er áætlað að hafi jákvæð áhrif á tekjur ríkissjóðs sem nemur 3,6 ma.kr. á komandi ári. Hin hliðin er sú að breytingin hækkar kostnað við framkvæmdir og getur bæði að dregið úr hagkvæmni nýbygginga og hvata heimila til viðhalds og endurbóta á húsnæði.

Bls. | 11

Áhrif breytingarinnar einskorðast ekki við byggingaraðila. Minni uppbygging og minni framkvæmdaglegi heimila hefur áhrif eftir allri virðisaukaskattunni þ.e. á atvinnu iðnaðarfólks og verktaka og eftirspurn eftir byggingarvörum. Fyrir verslun skiptir þetta verulegu máli og hefur t.d. áhrif á fjölda starfandi í byggingarvöruverslun og tengdri verslun.

Tímasetning breytingarinnar vekur sérstakar áhyggjur. Vísbendingar eru þegar um kólnun í byggingartengdum greinum eftir mikinn vöxt á árunum 2021–2022 en líkt og sjá má á meðfylgjandi mynd hefur verulega hægt á umsvifum. Samdrátturinn er meiri í byggingartengdri verslun þar sem raunvelta hefur dregist saman ár frá ári nánast samfellt frá síðari hluta árs 2023. Samdráttur í veltu byggingartengdrar verslunar nam tæpum 10% milli ára í maí-júní og 5% í byggingu húsnæðis og þróun byggingarverkefna.

Mynd 9: Velta í byggingartengdum geirum



Heimild: Hagstofa Íslands

Samtökin telja varhugavert að draga úr endurgreiðslum við íbúðauppbbyggingu á sama tíma og merki eru um minnkandi umsvif í greininni. Við mat á áhrifum breytingarinnar er ekki nægjanlegt að horfa eingöngu til beins tekjuávinninga ríkissjóðs. Dragi úr framkvæmdum getur

Það haft neikvæð áhrif á atvinnu, fjárfestingu og skattstofna, auk þess sem útgjöld vegna atvinnuleysis kunna að aukast. Heildaráhrif breytingarinnar kunna því að vera víðtækari en bein tekjuáhrif hennar gefa til kynna.

Þá þarf sérstaklega að horfa til verkefna sem þegar eru hafin á grundvelli núverandi endurgreiðsluhlutfalls. Breyting á því á miðju framkvæmdatímabili hækkar kostnað, breytir fjárhagslegum forsendum verkefna og getur rýrt afkomu þeirra. Samtökin leggja því áherslu á að breytingar af þessu tagi séu fyrirsjáanlegar og að tekið sé tillit til verkefna sem þegar eru komin af stað.

Bls. | 12

Hækkun bankaskatts getur dregið úr fjárfestingum fyrirtækja

Það er mat samtakanna að greina þurfi betur áhrif af fyrirhugaðrar hækkunar sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki sem áætlað er að auki tekjur ríkissjóðs um 6 ma.kr. á komandi ári. Í áhrifamati tekjubandormsins kemur fram að óvíst sé hvernig skattbyrðin muni skiptast milli viðskiptavina og eigenda bankanna. Þá kemur fram að ef kostnaðinum verði velt yfir á viðskiptavinum mun það m.a. geta leitt til hærri útlánavaxta, lægri innlána vaxta, hærri þjónustugjalda, minna framboðs lánsfjár eða strangari lánsskilyrða. Þótt í frumvarpinu sé sett fram dæmi um möguleg áhrif hækkunarinnar á útláns- og innlánsvexti er ekki lagt mat á víðtækari áhrif á atvinnulífið.

Hærri fjármögnunarkostnaður og skert aðgengi að lánsfé geta dregið úr fjárfestingum og haft neikvæð áhrif á rekstur fyrirtækja. Það á sérstaklega við um lítil og meðalstór fyrirtæki. Að mati samtakanna er því verulegur annmarki á áhrifamati frumvarpsins að þessi áhrif séu ekki metin sérstaklega í ljósi umfangs fyrirhugaðrar skattahækkunar.

Aukin skattlagning á ferðaþjónustu getur haft áhrif á veltu í verslun og þjónustu

Samtökin hafa jafnframt áhyggjur af aukinni skattlagningu tengdri ferðaþjónustu. Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir nýrri gjaldtöku á ferðamannastöðum sem áætlað er að auki tekjur ríkissjóðs um 5 ma.kr. auk þess sem hækkun virðisaukaskatts á aðgangseyri að baðlónum á að auka tekjur um 4 ma.kr. til viðbótar. Þá er í tekjubandorminum gert ráð fyrir að 5,2% hækkun innviðagjalds.

Takmörkuð umfjöllun er um áhrif þessara breytinga á samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar og áhrif á ferðakostnað, lengd dvalar og neyslu meðan á dvöl stendur. Slík áhrif einskorðast ekki við fyrirtæki innan ferðaþjónustunnar. Erlendir ferðamenn kaupa fjölbreytta vöru og þjónustu hér á landi og minni neysla þeirra getur haft áhrif á veltu fyrirtækja víða. Það má t.d. gera ráð fyrir því að rekstur verslunar um landið allt styðjist orðið að verulegu leyti við viðskipti ferðamanna. Að mati samtakanna er verulegur annmarki á mati stjórnvalda að ekki sé lagt heildstætt mat á bæði bein og afleidd áhrif þessara skattahækkana á hagkerfið í heild.

Það ætti að teljast í vitund margra að upptaka innviðagjalds og fjárhæð þess hefur haft raskandi áhrif víða um land enda hafa skipakomur dregist verulega saman. Sterkar vísbendingar eru um að afleidd áhrif á verslun og þjónustu hafi reynst umtalsverð, m.a. þar sem eyðsla farþega slíkra skipa hér á landi sé meiri en annarra ferðamanna. Bæði verslun og þjónusta á þeim stöðum sem skipin heimsækja líða augljóslega fyrir fækkun skipakoma og minni umferð

ferðamanna. Samtökin gjalda því varhug við því að sú venja verði tekin upp að fjárhæð innviðagjalds fylgi verðlagsþróun.

Fjárheimild til Endurvinnslunnar

Í umfjöllun um málefnasvið 17 kemur fram að fjárheimild til Endurvinnslunnar hækki um 351,9 m.kr. og að sú hækkun byggji á áætlun um magnaukningu og hækkun skila- og umsýslugjalds.

Bls. | 13

Samtökin vilja hins vegar benda á að þetta er ekki fyllilega rétt umfjöllun þar sem hvorki er gert ráð fyrir hækkun skila- eða umsýslugjalds á næsta ári í tekjubandorminum. Magnaukning kann vissulega að leiða til aukinna tekna af umsýslugjöldum en á móti fylgir jafnframt aukinn kostnaður vegna söfnunar og vinnslu þess efnis sem skilað er.

Hækkun eftirlitsgjalds váttryggingarmiðlara

Í 3. tölul. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og skilavald, er efnislega kveðið á um að árlega skuli félög eða einstaklingar sem stunda váttryggingamiðlun greiða 0,1550% af rekstrartekjum en þó eigi lægri fjárhæð en 1.102.000 kr. opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Tekjur af gjaldinu skulu samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna einungis nýttar til fjármögnunar opinbers eftirlits með fjármálastarfsemi, þær renna í ríkissjóð og þaðan samkvæmt áætlun fjárlaga til Fjármálaeftirlitsins. Í e-lið 9. gr. tekjubandormsins er lagt til að gjaldhlutfallið hækkið úr 0,155% í 0,17% og lágmarksfjárhæðin nemi 1.152 þús. kr. í stað 1.102 þús. kr.

Í kafla 3.2 í greinargerð tekjubandormsins segir:

Fastagjöld og lágmarksgjöld hækka að mestu í takt við verðlagsþróun en hlutfallsgjöld lækka að mestu, að undanskildu hlutfallsgjaldi þeirra sem stunda váttryggingamiðlun sem hækkar.

Sambærilega skýringu er að finna í annarri málsgrein sérstakra skýringa við 9. gr.

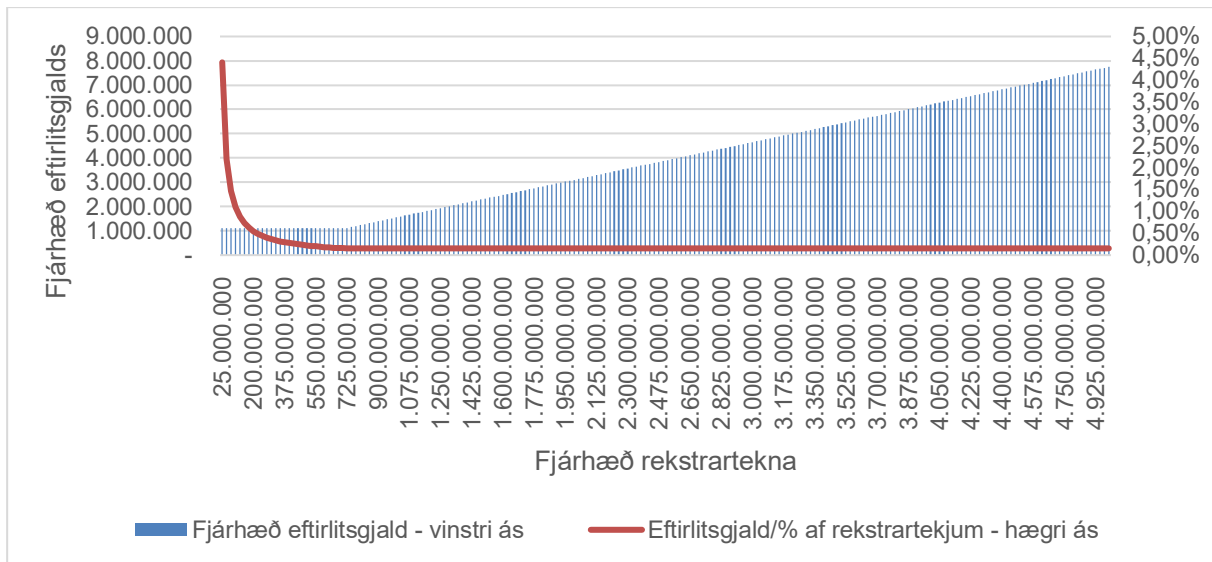
Samkvæmt 2. gr. laga nr. 99/1999 skal Seðlabanki Íslands gefa fjármála- og efnahagsráðherra skýrslu um áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs vegna Fjármálaeftirlitsins eigi síðar en 1. febrúar ár hvert en í henni skal jafnframt skal jafnframt lagt mat á áætlaða þróun starfsemi Fjármálaeftirlitsins næstu þrjú ár með tilliti til þess tíma sem ætla má að fara muni í eftirlit með hverjum flokki eftirlitsskyldra aðila. Ekki verður séð að skýrslu þessa sé að finna meðal innsendra erinda um tekjubandorminn en ekki þarf að fara mörg ár aftur í tímann til að átta sig á að það hefur verið viðtekin venja að ráðuneytið kæmi henni á framfæri við efnahags- og viðskiptanefnd. Fyrir vikið er umsagnaraðilum í reynd ófært að átta sig á hvers vegna forvaranlegt þyki að hækka hlutfallshluta eftirlitsgjalds váttryggingarmiðlara sérstaklega. Það er sérstaklega bagalegt í ljósi þess að eftirlitsgjaldið er lögum samkvæmt að standa undir eftirlitsstarfsemi „í eftirlit með hverjum flokki eftirlitsskyldra aðila“. Án þessara upplýsinga er engin leið að gaumgæfa þessi áform og veita nauðsynlegt aðhald. Samtökin hvetja efnahags- og viðskiptanefnd til að kalla eftir framangreindri skýrslu hið fyrsta og birta hana meðal innsenda erinda, eins og áður hefur verið gert.

Það vekur athygli að fjárhæð lágmarksgjalds skuli eiga að hækka í samræmi við verðlag. Miðað við gjaldhlutfallið 0,155% af rekstrartekjum árið 2025 þurftu þær að nema rúmlega 710 millj.

kr. árið 2025 til að lágmarksfjárhæðinni 1.102 þús. kr. yrði náð. Við skoðun á lista Seðlabanka Íslands yfir váttryggingamiðlara er að finna dæmi um minni fyrirtæki sem annast váttryggingamiðlun með rekstrartekjur árið 2025 sem námu um 44 millj. kr. Slíkur aðili þurfti miðað við lágmarkseftirlitsgjaldið að standa skil á fjárhæð sem nam 2,5% af rekstrartekjum. Það er augljóst að í þessu fyrirkomulagi felst ekki aðeins aðgangshindrun að markaði váttryggingamiðlunar heldur einnig verulega ójöfn staða eftir stærð fyrirtækja á smáum innanlandsmarkaði. Án aðgangs að framangreindri skýrslu Seðlabanka Íslands er engin rök að finna fyrir því að fjárhæð lágmarksgjaldsins eigi í reynd að hækka í samræmi við verðlag. Til að varpa ljósi á misræmið er rétt að skoða eftirfarandi mynd.

Bls. | 14

Mynd 10: Fjárhæð og hlutfall eftirlitsgjalds skv. 3. tölul. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 99/1999 árið 2025



Af myndinni má draga þá ályktun að fyrirkomulag eftirlitsgjalds vegna váttryggingamiðlunar kom hlutfallslega illa niður á rekstraraðilum með rekstrartekjur undir 700 millj. kr. árið 2025. Hættast er við að í þeim hópi séu fyrirtæki á fyrstu árum starfsemi sinnar. Sú hækkun sem boðuð er beinist ekki aðeins að váttryggingamiðlurum í heild heldur hlutfallslega í meiri mæli að þeim sem minni eru. Þannig mun t.d. fjárhæð gjalds aðila með 25 millj. kr. rekstrartekjur nema 4,61% af tekjunum árið 2026 en nam 4,41% af tekjunum árið 2025. Að sama skapi mun sú fjárhæð rekstrartekna þar sem hinu hlutfallslega ójafnvægi sleppi lækka milli ára, úr rúmum 700 millj. kr. í um 675 millj. kr. Það er því augljóst að forsendur hækkunar gjaldtökunnar þurfa skoðunar við.

Um orðanotkun

Að gefnu tilefni telja samtökin ástæðu til að nefna stuttlega að orðræða í tengslum við efni frumvarpsins hefur á köflum verið sérstök. Verða hér nokkur dæmi tekin.

- **Skattahækkun:** Orðið skattahækkun hlýtur að merkja að skattur er hækkaður, þannig að fólk eða fyrirtæki þurfa að greiða meira í skatt en áður. Orðið tengist þeim fyrirsjáanleika sem borgararnir eiga að njóta um hverju skattgreiðslur muni nema. Þannig er t.d. aldrei rætt um að launþegi hafi orðið fyrir barðinu á skattahækkun þegar

sá tekjuskattur sem af honum hefur verið dreginn nemur hærra hlutfalli vergrar landsframleiðslu eitt árið en það var árið áður, t.d. þar sem laun hans hafa hækkað, laun annarra lækkað eða landsframleiðsla dregist saman. Þvert á móti er rætt um þær skatttekjur sem hann greiddi í ríkissjóð hafi numið hærri hluta landsframleiðslunnar en áður. Skatturinn er sá sami og áður, sama hlutfallið, en skatttekjur ríkisins meiri. Þannig nýta stofnanir á borð við OECD upplýsingar um hlutfall skatta af vergri landsframleiðslu ekki til að meta hvort t.d. skattprósentur hafi hækkað heldur til að sýna umfang skattheimtu miðað við stærð hagkerfisins. Umfang skattheimtu getur t.d. minnkað vegna breytinga á landsframleiðslu þó verðgildi skatta haldi sér fullkomlega.

- **Skattstyrkur:** Orðið skattstyrkur eru þýðing á ensku orðunum *tax expenditures* og á rætur að rekja til OECD. Þýðingin er ekki góð, orðið *expenditure* getur merkt notkun, eyðslu, útgjöld, kostnað eða tilkostnað. Þegar bandarísk stjórnvöld ákveða t.d. að ráðstafa hluta neyðarbirgða hráolíu er rætt um *expenditure*. *Tax expenditures* OECD er í reynd aðferðarfræði sem felur í sér að sett er fram sviðsmynd sem sýnir hverjar tekjur ríkisins væru af tilteknum skatti ef hann væri í öllum tilvikum lagður á miðað við skilgreinda grunngerð, t.d. hverju tekjur af tekjuskatti næmu ef engar væru barnarbæturnar, vaxtabæturnar, lækkun skattstofns vegna barna sem eru haldin langvinnum sjúkdómi o.s.frv. Tilgangur aðferðarfræðinnar er ekki sá að draga fram sökudólgna eða einhverja sem hafa búið við óeðlilega stöðu heldur að gera fjárstjórnarvaldinu fært og skylt að leggja mat á hvort frávik frá grunngerð skatts séu réttlætanagerð og skilvirk. Aðferðarfræði skattstyrkja er því stjórnmöldum til áminningar um að tilvist þeirra verður að réttlætast af rökum, t.d. efnahagslegum rökum á borð við félagslega stöðu íbúa, samkeppnishæfni atvinnugreinar eða hvað geti talist eðlileg verðlagning vöru eða þjónustu miðað við aðstæður á viðkomandi markaði eða samanburðarmörkuðum.
- **Ívilnun:** Tilgangur virðisaukaskattsendurgreiðslu til byggjenda íbúðarhúsnæðis var innbyggður í lög um virðisaukaskatt við setningu þeirra. Ekki þótti forsvaranlegt að láta lögfestingu laga um virðisaukaskatt hafa áhrif verð íbúðarhúsnæðis. Þar var því ekki um sérstaka ívilnun að ræða heldur almenna efnahagslega ráðstöfun sem stefndi að verðstöðugleika á húsnæðismarkaði. Upphaflega nam endurgreiðslan öllum virðisaukaskatti af vinnu á byggingarstað en var lækkuð í 60% skattsins árið 1996 í tengslum við lækkun vörugjalds af byggingarvörum. Þar lá sama sjónarmið að baki, að virðisaukaskattur og aðrar skattkerfisbreytingar væru hlutlausar m.t.t. áhrifa á fasteignaverð. Frá þeim tíma hefur umfang endurgreiðslunnar verið hækkað nokkrum sinnum tímabundið í því skyni að hvetja til uppbyggingar og viðhalds undir krefjandi aðstæðum í efnahagslífinu en að meginstefnu haldist í 60% eða sama stig og í reynd var upphaflega ákveðið. Árið 2022 var frá þessum vikið í aðra átt þegar endurgreiðsluhlutfallið lækkaði í 35% frá og með 1. júlí 2023 í ljósi versnandi verðbólguhorfa og mikillar eftirspurnar í hagkerfinu. Í huga samtakanna er ekki rétt að horfa á endurgreiðsluna sem ívilnun heldur er hún virkur hluti af grunngerð virðisaukaskattskerfisins m.t.t. áhrifa á fasteignaverð.
- **Lúxus:** Því hefur verið haldið fram að óhætt sé að breyta skattlagningu þjónustu baðlóna þar sem nýting hennar framkalli aukinn munað, hún sé lúxus og verð hennar verðskuldi því að bera hærra hlutfall virðisaukaskatts. Slík sjónarmið hafa vart komið fram síðan ákveðið var að samlokugrill og kvenrakovélar skyldu bera hærra vörugjald

en brauðristar og rakvélar karlmanna þar sem um lúxusvörur væri að ræða. Þegar slíku er borið við er það hins vegar gert á kostnað sjónarmiða um samræmi í virðisaukaskattskerfinu, þ.e. að sambærileg þjónusta sem seld er við sambærilegar aðstæður eigi heima í sama virðisaukaskattsþrepi. Þrátt fyrir það greiðir kaupandi „lúxus“ allajafna fleiri krónur til ríkisins en sá sem kaupir aðra þjónustu þar sem sú fyrrnefnda hærra verðlögð.

Bls. | 16

- **Bíómiðar:** Í umræðum um tilfærslu virðisaukaskatts af baðlónum í efra þrep virðisaukaskatts hefur verið bent á að sala á bíómiðum beri virðisaukaskatt í sama þrepi og þannig gefið til kynna að tilfærslan sé réttlætánleg. Samtökin hafa bent á að í reynd sé sala á bíómiðum í röngu þrepi enda er önnur sala í kvikmyndahúsum að nær öllu leyti í neðra þrepi virðisaukaskatts (samræmi), staðgöngubjónustur eru að ýmsu leyti í því þrepi (samkeppni) auk þess sem staða íslenskra kvikmyndahúsa hefur verið erfið vegna samkeppni erlendra efnisveita (samkeppnisstaða).

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Benedikt S. Benediktsson
framkvæmdastjóri