



# MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR\*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023

\*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

<b>Málsheiti og nr.</b>	Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.). Mál nr. 16 á þingmálaskrá fjármála- og efnahagsráðherra á 155. löggjafarþingi 2024-2025.
<b>Ráðuneyti</b>	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála.
<b>Stig mats</b>	<input type="checkbox"/> Frummat, sbr. 1. gr. <input checked="" type="checkbox"/> Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
<b>Dags.</b>	15. október 2024.

## A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið

- Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifaþættir á fjárhag ríkissjóðs. Gert er ráð fyrir því að fyrirhugaðar breytingar frumvarpsins hafi áhrif á tekjur ríkissjóðs og vísast um það til kafla E1.
- Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?
- Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum.
- Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?
- Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldapróun.
- Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlíð og gjaldahlíð en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.

### 1. Tekjubreytingar.

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

### 2. Útgjaldabreytingar.

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

### 3. Eignabreytingar.

– Sjá sérstakan gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

### 4. Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál.

- Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum.
- Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál.
- Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs.
- Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur.
- Rekstrarform ríkisstarfsemi.
- Opinber innkaup og útboð.
- Eignaumsýsla ríkisins.
- Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna.
- Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.

## B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflökk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:
  - a) í gildandi fjárlögum. Á ekki við.
  - b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs. Já.
  - c) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar. Já.
2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflökks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?
3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu? Tillögur frumvarpsins að skattabreytingum hafa sumar hverjar auknar tekjur í för með sér.

## C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið. Á ekki við.
2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999? Á ekki við.
3. Samkeppnisskilyrði. Á ekki við.
  - a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).
  - b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).
  - c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).
  - d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)

## D. Önnur áhrif

1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Á ekki við.
2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi). Á ekki við.
3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000. Á ekki við.
4. Áhrif á byggðalög. Á ekki við.
5. Áhrif á frjáls félagasamtök. Lagaheimild til setningar reglugerðar þar sem kveðið verður á um frekari skilgreiningar á starfsemi til almannaheilla og þau skilyrði sem uppfylla þarf fyrir skráningu í almannaheillaskrá Skattsins sem og orðalagsbreytingar gætu haft áhrif á frjáls félagasamtök, m.a. vegna samkeppnissjónarmiða, þar sem hætta getur verið á því að félagasamtök eða stofnanir fái stundað samkeppnisrekstur í skjóli skráningar í almannaheillaskrá Skattsins.
6. Áhrif á jafnrétti kynjanna. Ekki hefur farið fram ítarleg greining á jafnréttisáhrifum frumvarpsins. Einstakar tillögur frumvarpsins gætu haft í för með sér ýmist jákvæð eða neikvæð áhrif á einstaklinga og eigendur fyrirtækja, sem á heildina litið eru oftast karlar en konur.
7. Áhrif á lýðheilsu. Skattlagning rafrettna og nikótínþúða hefur áhrif á lýðheilsu.
8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir. Breytingar á lögum nr. 152/2009, um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki hafa áhrif á nýsköpun og rannsóknir. Heimild lífeyrissjóða til þess að

eiga allt að 35% í stað 20% í sjóðum um sameiginlega fjárfestingu, sem eingöngu fjárfesta í litlum eða meðalstórum fyrirtækjum, hefur jákvæð áhrif á sprotafyrirtæki og nýsköpun.

9. **Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.** Á ekki við.
10. **Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.** Samráð hefur verið haft við dómsmálaráðuneytið, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið, matvælaráðuneytið, menningar- og viðskiptaráðuneytið, Rannís, Seðlabanka Íslands og Skattinn vegna einstaka efnisatriða frumvarpsins. Ekki er gert ráð fyrir að langan tíma þurfi til undirbúnings/aðlögunar.
11. **Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.** Frumvarpið hefur áhrif á skattskylda aðila, bæði einstaklinga og lögaðila sem og stjórnsýslu skatta-, lífeyris- og váttryggingamála og ríkið.
12. **Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.** Á ekki við.

#### E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

##### 1. **Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag.**

Við álagningu 2024 á tekjur ársins 2023 voru 460 millj. kr. af persónuafslætti nýttar til niðurgreiðslu fjármagnstekjuskatts. Með fyrirhugaðri breytingu á hlutfalli óráðstafaðs persónuafsláttar til greiðslu fjármagnstekjuskatts er gert ráð fyrir aukningu upp á 60 millj. kr. í nýttum persónuafslætti.

Lagðar eru til breytingar á gjaldtöku af ferðamönnum, með þeim hætti að tekið verði upp nýtt innviðagjald á skemmtiferðaskip í millilandasiglingum og breytingar gerðar á fjárhæðum og andlagi gistináttaskatts. Er áætlað að tekjur af gistináttaskatti og innviðagjaldi nemi 5,8 milljörðum kr. árið 2025, en þar af eru 1,9 milljarðar kr. vegna innviðagjaldsins. Búið er við að áhrif af þeim breytingum í gjaldtöku sem hér er lýst skiptist þannig, að 0,8 milljarðar kr. af hækuninni (eða um 13,5%) verði af gistingu einstaklinga sem búsettir eru hérlendis en 5,0 milljarðar kr. (eða um 86,5%) af gistingu erlendra ferðamanna. Fyrirhugað er, að gistináttaskattur á hótél og gistiheimili hækki úr 600 kr. í 800 kr. fyrir hverja selda gistináttaeiningu, en samfara því er gerð sú breyting, að gistináttaskattur myndar ekki lengur stofn til virðisaukaskatts. Þá er hlutfallsleg hækun gistináttaskatts á tjaldsvæði jafnmikil og í tilfelli hótela og gistiheimila, en fyrirhugað er að það gjald hækki úr 300 kr. í 400 kr. Þar myndar gistináttaskattur ekki heldur stofn til virðisaukaskatts. Skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum greiða áfram gistináttaskatt en bæði andlag og fjárhæð hans breytist og verður 400 kr. fyrir hvern byrjaðan sólarhring fyrir hvern farþega í stað þeirra 1.000 kr. fyrir hverja selda gistináttaeiningu eins og nú gildir. Er þessi breyting tilkomin annars vegar vegna þess að gera á þessi skip jafnsett annarri gjaldskyldri gististarfsemi innanlands, enda lúta að því samkeppnissjónarmið, og hins vegar til að koma til móts við sjónarmið þessara aðila um að innheimta skatts fyrir hvern farþega, í stað hveirrar seltrar gistináttaeiningar, sé einfaldari í framkvæmd fyrir skipin. Mest er breytingin í tilfelli skemmtiferðaskipa í millilandasiglingum, en fyrirhugað að skipin greiði innviðagjald í stað gistináttaskatts eins og nú er. Gert er ráð fyrir að innviðagjaldið nemi 2.500 kr. fyrir hverja selda gistinótt fyrir hvern farþega. Fjárhæðin tekur mið af því að skip í millilandasiglingum greiða takmarkaða skatta til íslenska ríkisins og njóta tollfrelsis. Áætlað er að breytt gjaldtaka af skipum í millilandasiglingum skili 1,5 milljörðum kr. umfram það sem ella hefði orðið, miðað við óbreyttar gjaldfjárhæðir og andlag.

Verði tillögur frumvarpsins um 60 kr. gjaldtöku á hvern millilítra af vökva í einnota rafrettum og áfyllingarvökva fyrir rafrettur að lögum, má vænta þess að tekjur ríkissjóðs af gjaldinu gætu numið 2 milljörðum kr. á næsta ári. Gert er ráð fyrir því að tekjur ríkissjóðs af gjaldtöku á nikótínvörur að fjárhæð 30 kr. á hvert gramm gætu numið 4 milljörðum kr. Að auki má búast við hliðaráhrifum á VSK sem gætu numið 1,5 milljörðum kr. Matið er næmt fyrir forsendum um eiginverðteygni eftirspurnar eftir framangreindum vörum, en hún hefur áhrif á skiptingu skattbyrðarinnar milli seljenda og neytenda og það hversu mikið eftirspurn mun dragast saman vegna gjaldtökunnar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að stuðningi við nýsköpunarfyrirtæki verði viðhaldið á komandi árum líkt og gert er ráð fyrir í samþykktri Fjármálaáætlun 2025-2029. Í forsendum áætlunarinnar er miðað við að stuðningur aukist um ríflega 7 milljarða kr. frá fjárlögum ársins 2024 og út tímabil áætlunarinnar. Það samsvarar um 45% aukningu. Þannig hefur verið gert ráð fyrir þeim breytingum sem felast í frumvarpinu í samþykktri fjármálaáætlun.

Einstaka breytingar í frumvarpinu hafa ýmist áhrif til hækkunar eða lækkunar á áætluðum stuðningi við nýsköpunarfyrirtæki en samanlögð eru áhrifin áætluð tæpir 4 milljarða kr. á árinu 2026. Áhrifin eru háð óvissu um fjölda fyrirtækja og umsókna en talið er að breytingar stuðli að markvissara stuðningi til að efla nýsköpun og þróun í samræmi við markmið laganna.

Sem stendur byggist stuðningurinn á bráðabirgðaákvæði sem sett var á til að auka stuðning við rannsóknir og þróun í COVID og nemur hann 35% af rannsóknar- og þróunarkostnaði lítilla og meðalstórra fyrirtækja og 25% af kostnaði stórra fyrirtækja. Þak þess kostnaðar sem liggur til grundvallar stuðningnum er 1,1 ma.kr. Bráðabirgðaákvæðið fellur úr gildi í lok árs 2024 og þá verða hlutföllin þau sömu og þau voru fyrir rekstrarárið 2019, 20% fyrir öll fyrirtæki óháð stærð og þak á kostnaði verður 900 millj. kr. Áhrifin yrðu þó töluvert meiri á lítil og meðalstór fyrirtæki heldur en stór fyrirtæki.

Í samræmi við niðurstöður OECD um að markmiðum laganna sé frekar mætt með stuðningi við minni fyrirtæki er lagt til að í stað þess að stuðningurinn verði 20% fyrir öll fyrirtæki þá verði hann 35% fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki og 15% fyrir stór fyrirtæki. Þá verði hámarksþak frádráttabærs kostnaðar það sama og það var fyrir hækkun í tengslum við aðgerðir á COVID tímabilinu, eða 900 millj. kr.

Ofangreindar breytingar fela í sér að hámarksstuðningur til lítilla og meðalstórra fyrirtækja verður 315 millj. kr. og 135 millj. kr. til stórra fyrirtækja. Til samanburðar var hámarksstuðningur til lítilla og meðalstórra fyrirtækja á meðan bráðabirgðaákvæðið var í gildi 385 millj. kr. en hefði orðið 180 millj. kr. að óbreyttu. Hámarksstuðningur til stórra fyrirtækja nam 275 millj. kr. á meðan bráðabirgðaákvæði var í gildi en hefði orðið 180 millj. kr. að óbreyttu. Þess ber að geta að um 12-14 fyrirtæki hafa að jafnaði notið hámarksstuðnings og þar af telst rúmlega helmingur til stórra fyrirtækja. Samtals er áætlað að þessar breytingar feli í sér hækkun útgjalda um sem nemur 5,8 milljörðum kr. á árinu 2026 vegna rekstrarársins 2025 miðað við að stuðninginn væri óbreyttur og bráðabirgðaákvæðið félli úr gildi.

Á móti þessari hækkun er jafnframt gert ráð fyrir ýmsum breytinginum sem dragi úr útgjaldavexti, um sem nemur 1,5-2 milljörðum kr. Þar vegur þyngst takmörkun á framlengingu umsókna í tvígang í stað ótakmarkaðs árafjölda áður. Fyrirtæki geta þó lagt inn nýja umsókn sé verkefninu enn ólokið þannig að breytingin felur ekki í sér endanlega takmörkun á árafjölda.

Ekki er gert ráð fyrir fjárhagslegum áhrifum af breytingum á lögum á váttryggingamarkaði og lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997.

Aðrar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu hafa samanlagt ekki teljandi áhrif á afkomu ríkissjóðs, sveitarfélaga, einstaklinga og lögaðila verði frumvarpið óbreytt að lögum.

2. **Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á.** Á ekki við.
3. **Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat).** Áformaðar eru breytingar sem fela í sér ýmsar nauðsynlegar lagabreytingar á ýmsum lögum um skatta og gjöld og fleiri lögum. Það mun m.a. leiða til betri og skýrari löggjafar. Samfélagslegur ávinningur er af aðgerðum sem auðvelda fjármögnun sprota- og nýsköpunarfyrirtækja, svo sem í formi aukinnar fjölbreytni efnahagslífsins. Sama á við um gjaldtöku á nikótínvörur, einnota rafrettur og áfyllingarvökva í rafrettur.

#### F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

1. **Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?** Já.
2. **Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?** Já.
3. **Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?** Á ekki við.