

Hafnarfjörður, 8. september 2026

Umsögn um áform um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld

Undirritaður vill gera athugasemd við þá orðnotkun sem fram kemur í áformaskjalinu og mati á áhrifum lagasetningarinnar, þar sem ítrekað er talað um að eitt markmið fyrirhugaðra breytinga sé að „loka glufum“ í skattkerfinu.

Þessi orðnotkun hefur þegar sætt gagnrýni á Alþingi, en í nefndaráliti fyrsta minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar (þskj. 510, 2. mál á 157. þingi) var bent á að verið væri að reyna „með orðaleikjum og nýyrðasmíð“ að láta skattahækkun líta út sem lokun glufa. Athugasemdin lýtur því ekki aðeins að stíl heldur að kröfu um nákvæma, hlutlæga og vandaða framsetningu við undirbúning skattabreytinga. Í skattamálum, sem samkvæmt 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar skulu skipuð með lögum, skiptir máli að ráðuneytið lýsi því skýrt hvort um sé að ræða afnám undanþágu, þrengingu frádráttarheimildar eða aðra breytingu á skattastefnu, fremur en að nota óskilgreint og gildishlaðið hugtak á borð við „glufu“.

Í áformaskjalinu segir að eitt af markmiðum ríkisstjórnarinnar sé að „bæta skattskil, loka glufum og fækka undanþágum í skattkerfinu“. Sama orðalag er síðan tekið upp þegar markmiðum fyrirhugaðrar lagasetningar er lýst. Í mati á áhrifum er jafnframt fullyrt að um sé að ræða „nauðsynlegar breytingar“ sem muni leiða til „bættra skattskila, lokunar glufa, fækkunar undanþága og aukinnar skilvirkni í framkvæmd“.

Gerð er athugasemd við þessa framsetningu. Hún felur í sér fyrirframgefna efnislega niðurstöðu um réttmæti gildandi lagaákvæða án þess að hugtakið sé skilgreint eða stutt með skýrum rökum. Slík framsetning samrýmist illa 2. mgr. 26. gr. laga nr. 115/2011, þar sem áskilið er að mál það sem notað er í starfsemi Stjórnarráðsins sé vandað, einfalt og skýrt.

Hugtakið „glufa“ er ekki hlutlaust hugtak. Þegar talað er um glufu í lögum felst í því sú merking að í löggjöfinni sé galli, ófyrirséð eyða eða leið til að komast hjá þeirri niðurstöðu sem löggjafinn í raun ætlaðist til. Að „loka glufu“ felur samkvæmt almennum málaskilningi í sér að lagfæra eitthvað sem fór úrskeiðis eða virkar ekki eins og til var ætlast.

Slíkt getur vitaskuld átt við í einstökum tilvikum. Lagaákvæði getur haft ófyrirséðar afleiðingar eða verið nýtt með öðrum hætti en löggjafinn gerði ráð fyrir. Sé það raunin er

eðlilegt að gera grein fyrir því og rökstyðja hvaða glufu hafi verið að finna í lögunum, hvernig hún hafi orðið til og með hvaða hætti hún hafi verið nýtt.

Allt annað á hins vegar við þegar löggjafinn hefur meðvitað og að yfirlögðu ráði ákveðið að tiltekinn hópur, tiltekin viðskipti eða tilteknar aðstæður sæti annarri skattalegri meðferð en almennt gildir. Slíkt getur birst í undanþágu, frádráttarheimild, ívilnun, sérstöku skatthlutfalli eða annarri útfærslu skattkerfisins. Sú staðreynd að stjórnvöld eða nýr þingmeirihluti telji síðar rétt að breyta þeirri ákvörðun gerir fyrra fyrirkomulagið ekki að „glufu“.

Við kynningu nýs fjárlagafrumvarps lagði fjármálaráðherra áherslu á að mörg þeirra útgjalda sem nú væri talið rétt að draga úr hefðu verið talin nauðsynleg þegar ákvarðanir um þau voru teknar og að nú væri matið annað. Þetta er eðlileg lýsing á pólitískri stefnumótun og endurmati á forgangsroðun. Sama nálgun á við um skattalöggjöf: telji stjórnvöld að áður lögmælt undanþága eða ívilnun eigi ekki lengur rétt á sér ber að lýsa því sem breytingu á stefnu og forsendum hennar, ekki sem gefnu að gildandi lög hafi frá upphafi verið gölluð.

Undanþágur, frádráttarheimildir og ívilnanir eru að jafnaði ekki tilviljunarkennd frávik frá lögunum heldur hluti laganna sjálfra og hafa verið ákveðnar af löggjafanum í ákveðnum tilgangi. Af 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að skattlagningu verður að haga á grundvelli laga. Telji núverandi stjórnvöld að forsendur eldri reglna séu brostnar eða að öðrum sjónarmiðum beri að gefa aukið vægi er eðlilegt að leggja til breytingar.

Fjármálaráðherra hefur jafnframt lýst því yfir að tekjuöflun ríkisins sé ekki án neikvæðra áhrifa og að ríkisstjórnin hafi valið „blandaða leið“ við að ná jafnvægi í ríkisfjármálum, þar sem hluti aðhaldsins komi fram á tekjuhlíð. Hann hefur jafnframt lagt áherslu á að byrðum þurfi að dreifa með sanngjörnum hætti. Þetta undirstrikar mikilvægi þess að breytingar á skattkerfinu séu kynntar með gagnsæjum hætti og á því máli sem best lýsir efni þeirra. Ef afnám undanþágu eða ívilnunar leiðir til þess að ákveðinn hópur greiðir hærri skatta á að ræða það berum orðum sem breytingu á skattbyrði og rökstyðja hvers vegna sú breyting sé talin réttlætanagerleg. Almennt orðalag um „lokun glufu“ er ekki staðgengill slíks rökstuðnings.

Skattalöggjöf er í eðli sínu samsett úr fjölmörgum reglum þar sem löggjafinn hefur tekið afstöðu til þess hvaða tekjur, eignir, viðskipti eða aðstæður skuli sæta skattlagningu og með hvaða hætti. Misjöfn skattaleg meðferð er því ekki sjálfkrafa frávik frá einhverju „réttu“ skattkerfi. Hún getur verið hluti af þeirri grunngerð sem löggjafinn hefur sjálfur ákveðið.

Þetta má raunar sjá af ummælum fjármálaráðherra sjálfs við kynningu fjárlagafrumvarpsins. Þegar hann var spurður um fyrirhugaða lækkun endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna vinnu við íbúðarhúsnæði benti hann á að heimildinni hefði upphaflega verið ætlað að draga úr svartri atvinnustarfsemi. Hann lýsti jafnframt þeirri

afstöðu sinni að ekki væri æskilegt að nota virðisaukaskattskerfið til að ná pólitískum hliðarmarkmiðum og að hann væri hrifnari af því að afnema undanpágur. Þetta er einmitt dæmi um meðvitaða stefnumörkun löggjafans sem núverandi stjórnvöld vilja endurmeta. Að breyta slíkri stefnu er eitt; að lýsa þeirri reglu sem fyrir var sem „glufu“ er annað. Þegar ráðherra getur sjálfur útskýrt hvaða stefnumarkmið lá að baki gildandi reglu er vart nákvæmt að lýsa afnámi hennar sem lokun glufu.

Þetta hefur þýðingu í því máli sem hér er til umsagnar. Í áformaskjalinu eru taldar upp fjölmargar og afar ólíkar fyrirhugaðar breytingar. Þar er meðal annars fjallað um framtalsskil, frádrátt vaxtagjalda, bindandi álit, tollflokkun, tollfrjálsa verslun, nikótínvörur og frádrátt vegna framlaga til félaga sem starfa til almannaheilla. Þrátt fyrir það er ekki gerð skýr grein fyrir því hvaða gildandi lagaákvæði teljast vera „glufur“, í hverju þær glufur felast, hvernig gildandi framkvæmd víkur frá tilgangi viðkomandi lagaákvæða og hvaða löggjafarvilja hún gengur gegn. Án slíkrar sundurliðunar verður hugtakið ekki annað en almennt gildishlaðið heiti yfir mjög ólíkar breytingar á skattastefnu.

Þetta sést sérstaklega varðandi fyrirhugaðar breytingar vegna félaga sem starfa til almannaheilla. Gildandi reglur um undanpágur og frádráttarheimildir vegna slíkra félaga eiga sér beina stoð í lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt og endurspegla þannig meðvitaða stefnumörkun löggjafans. Í mati á áhrifum segir engu að síður einfaldlega að áformin „fækka glufum og leiða til skýrari löggjafar“. Ekki er hins vegar útskýrt í hverju umrædd „glufa“ felst. Ef gildandi frádráttarheimild leiðir til niðurstöðu sem löggjafinn ákvað á sínum tíma, en stjórnvöld telja nú rétt að þrengja heimildina, er nákvæmara að segja það berum orðum.

Þarna er mikilvægt að greina á milli tveggja ólíkra tilvika. Annars vegar getur verið um raunverulega glufu að ræða; ófyrirséðan annmarka á löggjöf sem gerir mönnum kleift að komast hjá skattlagningu með hætti sem gengur gegn skýrum tilgangi laganna. Hins vegar getur verið um að ræða meðvitaða undanpágu eða ívilnun sem stjórnvöld vilja nú afnema eða þrengja. Það síðarnefnda verður ekki að glufu við það eitt að ný stjórnvöld eða nýr þingmeirihluti telji aðra stefnu æskilegri.

Orðnotkun skiptir hér máli. Þegar stjórnvöld leggja til að undanpága verði felld niður getur það þýtt að skattbyrði þeirra sem hennar hafa notið aukist. Það kann að vera fyllilega réttlætanleg pólitísk ákvörðun. En þá á að rökstyðja hana sem slíka. Það á að segja hvaða reglu eigi að breyta, hvers vegna sjónarmiðin sem lágu henni til grundvallar eigi ekki lengur við og hver áhrif breytingarinnar verði. Orðið „glufa“ getur ekki komið í stað þess rökstuðnings.

Þetta er sérstaklega mikilvægt þegar haft er í huga að frummat ráðuneytisins gerir ráð fyrir að breytingarnar hafi áhrif á tekjur ríkissjóðs en að endanleg niðurstaða um þau áhrif liggi ekki fyrir. Jafnframt kemur fram að áhrif á framtalsskylda og skattskylda aðila geti tekið

bæði til einstaklinga og lögaðila. Því er enn ríkari ástæða til þess að lýsa breytingunum með hlutlægum hætti og leggja mat á raunveruleg áhrif þeirra.

Undirritaður leggur því til að hugtakið „að loka glufum“ verði ekki notað sem almenn lýsing á markmiðum fyrirhugaðrar lagasetningar. Þess í stað verði hver fyrirhuguð breyting skilgreind eftir efni sínu, t.d. sem afnám undanþágu, þrenging frádráttarheimildar, breyting á skatthlutfalli, breyting á skilyrðum skattalegrar ívilnunar eða viðbragð við tilteknum, rökstuddum misbresti í gildandi reglum. Slík framsetning er bæði nákvæmari og betur til þess fallin að tryggja upplýsta umsagnarmeðferð.

Telji ráðuneytið hins vegar að tiltekið ákvæði feli í sér raunverulega glufu í skattalöggjöfinni væri eðlilegt að þess væri sérstaklega getið og þá jafnframt útskýrt í hverju glufan felst, hvernig gildandi framkvæmd víkur frá upphaflegum tilgangi löggjafans, hvaða réttarheimildir eða gögn styðja þá niðurstöðu og hvers vegna nauðsynlegt sé að bregðast við henni með lagasetningu.

Slík framsetning væri bæði nákvæmari og hlutlægari og myndi stuðla að upplýstari umræðu um efni fyrirhugaðra breytinga. Þegar stjórnvöld lýsa því yfir að markmiðið sé að loka glufum, ber þeim að sýna fram á hvaða glufur er um að ræða, hvers vegna þær teljast glufur og hvaða upphaflega löggjafarvilja þær ganga gegn. Geti ráðuneytið ekki sýnt fram á það, er í raun verið að nota gildishlaðið pólitískt hugtak yfir almenna breytingu á skattastefnu.

Það er fullkomlega lögmætt að breyta skattastefnu. En breyting á stefnu verður ekki að lagfæringu á „glufu“ við það eitt að henni er gefið það heiti.

Virðingarfyllst,



Gunnar Ármannsson, lögmaður
VHE Legal
Melabraut 23-25, 220 Hafnarfirði
gunnar@vhe.is