



# ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málshæiti og nr.	Frumvarp til laga um lágmarksskatt á fjölþjóðleg stórfyrirtæki. Nr. 12 á þingmálaskrá 155. löggjafarþings.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála.
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	28. ágúst 2024

## A. Úrlausnarefni

### 1. Forsaga máls og tilefni.

Fjölþjóðleg stórfyrirtæki sem starfa í mörgum löndum geta upp að vissu marki fært tekjur og hagnað milli landa. Sé þetta gert markvisst þannig að hagnaður sé talinn fram í löndum þar sem skattur er lágur geta alþjóðlegar samstæður lækkað skattgreiðslur sínar. Slíkt skekkir samkeppnisgrundvöll fyrirtækja og veldur þrýstingi á önnur ríki að lækka tekjuskatta sína til að vera samkeppnishæf. Slík þróun er talin óæskileg þar sem hún hvetur til „kapphlaups á botninn“ (e. race to the bottom).

Í þessu ljósi fór af stað vinna/aðgerðaráætlun helstu iðnríkja heims G20, OECD og þátttakenda ríkja (e. Inclusive Framework eða OECD IF). Áætlunin hefur verið nefnd BEPS sem stendur fyrir rýrnun skattstofna og tilflutningi hagnaðar (e. Base Erosion and Profit Shifting). Vinnu að BEPS-verkefninu var hleypt af stokkunum í júlí 2013 og lauk henni árið 2015 með 15 skýrslum yfir meginþætti þeirra vandamála sem tengjast rýrnun skattstofna og tilflutningi hagnaðar. Ein skýrslunnanna snýr að skattlagningu stafræna hagkerfisins og var það eina málefnið sem ekki náðist samhljómur um og því lagt til að unnið yrði áfram að lausn þess. Þeirri vinnu, sem leidd er af OECD, er nú við það að ljúka. Við vinnuna hefur verið einblínt á tvær stoðir (e. pillars), annars vegar að markaðsríki fái aukinn skattlagningarrett af tekjum stórra fjölþjóðlegra fyrirtækja (stoð 1) og hins vegar alþjóðlegan lágmarksskatt (stoð 2). Seinni stoðin var samþykkt af öllum þátttakendaríkjum í lok árs 2021 (þar á meðal Íslandi) og frá því hafa ríki unnið að innleiðingu reglnanna í sín landslög. Vinna við stoð 1 stendur enn yfir og töluverð óvissa er um hvort samhljómur náist um lausn.

Áform þessi snúa að innleiðingu á stoð 2, þ.e. innleiðingu á reglum um lágmarksskatt á hagnað alþjóðlegra samstæðna. Um er að ræða innleiðingu á regluverki sem útbúið var af G20, OECD og þátttakendalöndunum (OECD IF) þar sem sérstaklega er takið fram að þær þjóðir sem hyggjast taka reglurnar upp í landslög sín verði að gera það með einsleitum hætti til að tryggja samræmda virkni þeirra.

Reglurnar fela í sér að tryggja 15% lágmarksskattlagningu fjölþjóðlegra fyrirtækjasamstæðna með veltu yfir 750 milljónir EUR í árstekjur og er þeim ætlað að sporna gegn alþjóðlegri skattasamkeppni milli ríkja eins og áður segir. Vakin er athygli á því að ef Ísland tekur ekki reglurnar upp í innanlandsrétt sinn þá geta erlend ríki skattlagt íslensk fyrirtæki (og fastar starfsstöðvar) í þeim tilvikum ef virkur skattur er undir 15%. Þar sem almennt skatthlutfall lögaðila er 20% (21% árið 2024) ætti sú staða almennt ekki að koma upp nema mögulega ef umrædd fyrirtæki njóti ívilnana sem leiði til lækkunar á skatti. Sem dæmi um þetta væri fyrirtæki sem nýtur góðs af skattaafslætti vegna nýsköpunar, sbr. lög nr. 152/2009.

Við innleiðingu er stuðst er við tilskipun Evrópuráðsins nr. 2022/2523 frá 14. desember 2022, sem ætlað er að tryggja samræmda innleiðingu á OECD IF reglunum í aðildarríkjum Evrópusambandsins með þeim hætti að virtar séu reglur innri markaðar Evrópusambandsins. Þar sem Ísland er hluti af innri markaðinum í gegnum EES samninginn var nærtækast að miða við tilskipun Evrópuráðsins, fremur en fyrirmyndarreglur OECD IF. Hins vegar eru frávik frá OECD IF reglunum mjög takmörkuð. Fyrirhugað er að tilskipunin verði tekin upp því sem næst óbreytt.

## 2. Hvert er úrlausnarefnið?

Innleiða samræmdar reglur um 15% lágmarksskatt fjölþjóðlegra samstæðna með það að markmiði að draga úr skaðlegri skattasamkeppni á milli landa. Fyrirmynd reglnanna hefur verið samin á vettvangi OECD IF ásamt greinargerð og leiðbeiningum um framkvæmd reglnanna. Ísland hefur áform um að taka reglurnar upp í landslög án frávíka (að svo miklu leyti sem það er hægt) þannig að unnt sé að beita þeim með samræmdum hætti milli ríkja. Er áformað að taka upp tilskipun Evrópuráðsins nr. 2022/2523, sem byggjast á fyrirmyndarreglum OECD IF, vegna tengsla Íslands við EES.

Fyrirhugað er að taka upp reglu um tekjuviðbót (IIR) og reglu um uppbótarskatt (QDMTT). Með reglunni um uppbótarskatt (e. top-up tax) innanlands (QDMTT) getur ríkið þar sem lágskattlagðar einingar eru staðsettar valið að skattleggja þessar einingar sjálf, þannig að krafan um 15% lágmarksskattlutfall sé uppfyllt. Verði áformað frumvarp að lögum muni þessi regla gilda hér á landi og þar með geti Ísland lagt á uppbótarskatt þannig að raunskattlagning verði að lágmarki 15%. Verði reglan ekki lögfest fær annað ríki skattlagningarétt samkvæmt reglu um tekjuviðbót (IIR).

## 3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Um nýjar samræmdar alþjóðlegar skattareglur er að ræða. Núverandi skattareglur hafa ekki að geyma ákvæði um lágmarksskatt eða uppbótarskatt á alþjóðleg stórfyrirtæki.

## B. Markmið

### 1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Stjórnvöld telja mikilvægt að jafnræði og sanngirni ríki á milli fyrirtækja sem starfa í hnattvæddum heimi í skattalegu tilliti og markmiðið með þeim alþjóðlegu reglum sem hér um ræðir fellur vel að þeirri stefnu. Með reglunum er stefnt að því að draga úr skaðlegri skattasamkeppni milli ríkja sem oft hafa gengið langt í því að bjóða upp á ívilnandi skattareglur til að laða að fjármagn án þess þó að fjárfesting skapi raunveruleg verðmæti. Með hinum nýju reglum má telja að skynsamlegra jafnvægi komist á slíkar ívilnanir og hvati fyrir samstæður til að færa starfsstöðvar sínar eingöngu vegna skattalegra sjónarmiða mun þá síður vera til staðar. Þá kunna reglurnar að auka verulega skatttekjur margra ríkja nema þau kjósi að taka ekki þátt í verkefninu. Kjósi þau það ekki munu fyrirtæki í þeim ríkjum (sem falla undir reglurnar) skattleggjast í öðrum ríkjum.

### 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Markmiðið er að innleiða samræmdar reglur Evrópusambandsins sem byggja efnislega á reglum OECD IF um lágmarksskattlagningu sem tekur til alþjóðlegra samstæðna og stórra innlendra fyrirtækja og koma í veg fyrir skaðlega skattasamkeppni á milli ríkja. Um 135 ríki hafa skuldbundið sig til þess að taka upp þær meginreglur sem fram koma í framangreindu samkomulagi G20 ríkja og OECD.

## C. Leiðir

### 1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Verði þessar reglur ekki innleiddar hér á landi er hætta á að Ísland verði af skatttekjum sem felast í viðbótarskatti á fjölþjóðlegar samstæður. Ísland er eitt þeirra ríkja sem skrifaði undir

viljayfirlýsingu þess efnis að taka reglurnar upp, sem nú er fyrirhugað að setja í frumvarpsdrög.

**2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.**

Þarf til nýja lagasetningu.

**3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.**

Nokkrar leiðir hafa verið skoðaðar. Mörg ríki hafa notað tilvísunaraðferðina við innleiðingu á fyrirmyndarreglum OECD IF en þau hafa þá ensku að móðurmáli. Þar sem fyrirhugað er að miða við tilskipun Evrópuráðsins þá er ekki hægt að nota tilvísunaraðferðina því gera þarf einhverjar breytingar. Stefnt er að því að taka inn í lög þá meginþætti sem ákvarða skattskyldu en reglurnar í heild sinni verði birtar í reglugerð. Þannig þarf að tryggja að nægjanlega skýr lagastoð sé til staðar fyrir skattlagningu en á sama tíma þá er kostur að geta gert breytingar á framkvæmdarlegum atriðum, sem koma til með að byggjast á samræmdum breytingum frá OECD, með reglugerðarbreytingu.

**D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?**

**1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.**

Áformað frumvarp verður í samræmi við þær reglur sem Evrópusambandið hefur gefið út í formi tilskipunar til aðildarríkja sinna. Þær reglur byggja á fyrirmyndarreglum OECD en þó með þeirri breytingu að tekið hefur verið tillit til innri markaðar Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins sem Ísland er skuldbundið til að taka tillit til. Ísland mun að meginstefnu til fylgja tilskipuninni sem þýdd verður yfir á íslensku og er stefnt að lögfestingu haustið 2024. Þannig munu reglurnar samræmast best reglum OECD IF og túlkunum á þeim.

**2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.**

Mögulega þarf að breyta lögum en líklega að takmörkuðu leyti. Nánari útfærsla liggur ekki fyrir en þó er stefnt að sérlögum, þ.e. ekki lögfesta reglurnar með breytingu á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, vegna þess hve umfangsmiklar þær eru en tilskipun Evrópuráðsins telur tæplega 60 ákvæði á um 65 blaðsíðum.

**E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar**

**1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Nei. Ísland er ekki skuldbundið til að taka upp reglurnar. Ísland skrifaði hins vegar undir viljayfirlýsingu um að það hygðist taka upp reglurnar. Ef reglurnar eru teknar upp í landslög þá er Ísland, hins vegar, skuldbundið til að taka upp reglurnar í samræmi við fyrirmyndarreglur OECD IF (þ.e. án frávíka). Ef það er ekki gert þá koma önnur ríki ekki til með að virða íslenskar reglur um lágmarksskatt en það er mikilvægt því samræmdar reglur í þeim ríkjum þar sem fjölþjóðleg samstæða starfar spila saman og skipta skattlagningarréttinum á milli sín eftir ákveðinni forgangs röðun. Þó aðeins að því gefnu að reglurnar í löndunum séu samræmdar (innleiddar með samræmdum hætti).

**2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

Nei

**3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Nei

**F. Samráð**

**1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Fjölþjóðlegar samstæður (og stórfyrirtæki á EES) með 750 milljón Evra árstekjur.

**2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Nei

**3. Samráð sem þegar hefur farið fram.**

Innra samráð hefur átt sér stað.

**4. Fyrirhugað samráð.**

Fyrirhugað er samráð á samráðsgátt stjórnvalda.

**G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er**

**1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.**

Gert er ráð fyrir 1 milljarði kr. í tekjur árlega samkvæmt fjármálaáætlun 2025-2029.

**H. Næstu skref, innleiðing**

**1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**

Já, með Skattinum

**2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**

Uptaka reglnanna ætti að vera einföld og krefst ekki aðlögunar, um er að ræða nýja lagasetningu sem varðar afmarkaðan hóp lögaðila. Þeir aðilar sem mögulega falla undir reglurnar eru meðvitaðir um efni hennar enda um samræmdar alþjóðlegar reglur að ræða. Löggjöfin mun ekki hafa áhrif á almenning á Íslandi né venjuleg íslensk fyrirtæki.

**3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

Gert er ráð fyrir að skatturinn setji upp kerfi til að þær samstæður sem mögulega falla undir reglurnar geti skilað inn upplýsingum til skattyfirvalda. Skattinum verður falið eftirlitshlutverk með framkvæmd laganna.

**4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.**

Möguleg aukning skatttekna af stórum alþjóðlegum samstæðum vegna dótturfélaga eða útibúa sem eru með starfsemi á Íslandi.

**5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

Já

**I. Annað**

**J. Fylgiskjöl**

**1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.**