

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
b.t. skatta-, eigna- og fjármálaumsýslu
Lindagata
101 Reykjavík
Sent á samráðsgátt

Reykjavík, 12. ágúst 2025

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um uppbótarskatt á skattstofna innan samstæðna sem sæta lægri skatti en lágmarksskatti

Samtök atvinnulífsins (SA), Samtök iðnaðarins (SI) og Samtök verslunar og þjónustu (SVP), hér eftir samtökin, hafa tekið til umsagnar ofangreint mál sem birt var á Samráðsgátt stjórnvalda 5. júní. Með frumvarpinu er ætlunin að innleiða samræmdar reglur um 15% lágmarksskatt fjölþjóðlegra samstæðna. Samkvæmt greinargerð frumvarpsins er frumvarpið þýtt á íslensku og byggir það á texta og meginreglum GloBE (Global Anti-Base Erosion Model Rules) tilskipunar nr. 2022/2523. Með frumvarpinu yrði innleidd regla um tekjuviðbót (Income Inclusion Rule, IRR) og regla um innlendan uppbótarskatt (Qualified Domestic Minimum Top-up Tax, QDMTT), þar sem sérstakur skattur er lagður á fyrirtæki með lægra virkt skatthlutfall en 15% að undangengnum nokkrum skilyrðum. Þau skilyrði eru meðal annars að fyrirtæki eða félag innan samstæðu séu með starfsemi í að minnsta kosti tveimur löndum og árstekjur yfir 750 milljónum evra (u.þ.b. 107 m.a. króna). Viðmiðunum þarf að ná a.m.k. tveimur árum af síðustu fjórum. Með frumvarpinu er ekki innleidd regla um undirskattlagðan hagnað (Undertaxed Profit Rule, UTPR) þar sem stjórnvöld geta skattlagt þau fyrirtæki sem ekki eru skattlögð a.m.k. 15% í öðrum ríkjum. Frumvarpið snýr því eingöngu að heimamarkaðinum og þeim alþjóðlegu fyrirtækjum sem á Íslandi starfa. Í ljósi breyttrar afstöðu Bandaríkjanna leggjast samtökin gegn áformunum, þar sem þau munu skerða samkeppnishæfni fyrirtækja í Evrópu. Í öllu falli telja samtökin ótímabært að innleiða regluverk sem enn er verið að vinna að umbótum að á vettvangi OECD með tilheyrandi óvissu fyrir fyrirtæki í landinu.

Breytt staða í milliríkjaviðskiptum kann að hafa áhrif

Þann 20. janúar sl. undirritaði forseti Bandaríkjanna forsetatilskipun sem dró Bandaríkin úr samstarfinu um lágmarksskatt. Síðar á árinu var samkomulag ritað milli G7 ríkjanna sem undanskilur bandarísk fyrirtæki frá samkomulaginu, þau lúti eingöngu bandarískum skattalögum. Þessar vendingar breyta óneitanlega samkeppnisskilyrðum fyrirtækja innan Evrópu gagnvart þeim bandarísku, verði áformin að veruleika. Framkvæmdastjóri Business

Europe benti á þetta í bréfi¹ sínu til framkvæmdastjórnar ESB þar sem hann varaði við að evrópsk fyrirtæki væru enn á ný sett í óhagstæða stöðu, sem er einmitt þvert á markmið lágmarksskattsins (Pillar 2), þar sem fyrirtæki skuli öll starfa á sambærilegum samkeppnisgrunni. Hvetur framkvæmdastjóri Business Europe ráðamenn til að endurskoða samkomulagið og tryggja jöfn samkeppnisskilyrði og vernda samkeppnishæfni Evrópu.

Samtökin hvetja íslensk stjórnvöld því til varfærni og vara eindregið við því að óþarfa byrðar verði lagðar á fyrirtæki landsins sem hafa lítinn ávinning í för með sér á sama tíma og þær valda auknum kostnaði hjá hinu opinbera, t.d. Skattinum. Vandamálin við umrædd áform felast ekki eingöngu í aukinni skattheimtu, heldur einnig í viðamiklu og flóknu regluverki og íþyngjandi kröfum, meðal annars um upplýsingaskil, gagnvart fyrirtækjum sem falla undir áformin. Réttilega er bent á í greinargerðinni að reglurnar eru staðlaðar og geti í einhverjum tilvikum minnkað flækjustig fyrir alþjóðlegar fyrirtækjasamstæður, sérstaklega þær sem staðsettar eru í Evrópu. Þó ber að hafa í huga að þrátt fyrir staðlaðar reglur ríkir enn talsverð óvissa um mögulega túlkun reglnanna og samspil þeirra við skattalöggjöf í hverju ríki fyrir sig.

Hugsanlega mætti koma til móts við fjölbreyttari hagsmuni með því að fresta endanlegri innleiðingu reglnanna á Íslandi þar til meiri reynsla hefur skapast erlendis, t.a.m. til ársins 2030, þó með því fyrirkomulagi að fyrirtækjasamstæðum sem sjá hag sinn í því að fylgja kerfinu verði gert kleift að fylgja því með valkvæðum hætti. Í greinargerðinni stendur einnig að „af þeim sökum ætti flækjustig að minnka þegar reynsla kemst á notkun kerfisins“. Því ítreka samtökin að vanda þurfi vel til verka, og taka ekki upp regluverkið, nema með valkvæðum hætti fyrr en meiri reynsla fæst af upptöku stærri hagkerfa.

Í greinargerð frumvarpsins stendur orðrétt „að stór meirihluti þeirra um 140 landa sem samþykktu IF hafa eða eru við það að innleiða þær reglur sem hér um ræðir.“ Samkvæmt greiningum ýmissa aðila²³⁴ hafa 54 ríki innleitt reglurnar nú þegar og 12 þeirra eru í innleiðingarferli, sum með frestum. Þá hafa 65 ríki af 140 þeirra sem undirrituðu viljayfirlýsingu um að innleiða reglugerðina ekki lýst því yfir opinberlega hvenær eða hvernig þau hyggjast innleiða hana. Þar af eru annað og fjórða stærsta hagkerfi heims. Þá er ekki rétt að „öll ríki Evrópusambandsins hafi innleitt reglugerðina“ líkt og haldið er fram í greinargerðinni en ríki líkt og Eistland, Litáen og Malta fengu sex ára frest til innleiðingar og hafa því ekki innleitt reglugerðina, þótt það standi til.

¹ <https://www.buinesseuropa.eu/wp-content/uploads/2025/04/2025-04-07-BusinessEurope-Pillar-2-letter-to-Commissioner-Hoekstra.pdf>

² <https://www.pwc.com/gx/en/tax/international-tax-planning/pillar-two/pwc-pillar-two-country-tracker-summary-v2.pdf>

³ <https://wts.com/wts.com/hot-topics/pillar-two/implementation-status/wtsglobal-pillar-two-country-by-country-implementation.pdf>

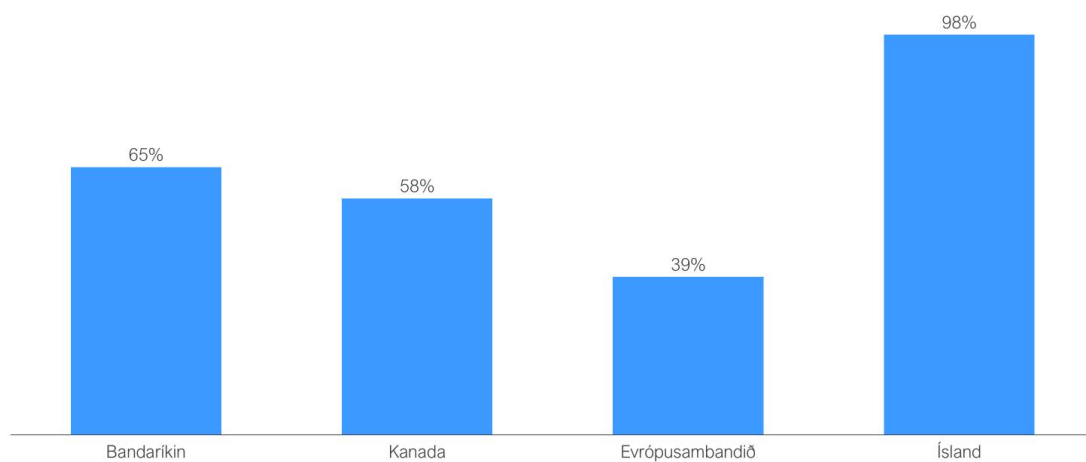
⁴ <https://www.bdo.global/en-gb/insights/tax/international-tax/pillar-two-updates-status-of-implementation-around-the-world>

Þá er rétt að benda á að síðan samkomulagið var undirritað hefur orðið töluverð stefnubreyting hjá Evrópusambandinu, sem varðar meðal annars stóráukna áherslu á samkeppnishæfni og að dregið verði úr reglubyrði en vísa má í fjölmargt því til stuðnings, meðal annars yfirlýsingu framkvæmdastjórnar ESB þann 11. febrúar sl.⁵. Er umrædd stefnubreyting ESB meðal annars viðbrögð við því að Evrópa hefur dregist aftur úr helstu hagkerfum og efnahagssvæðum heimsins með tilliti til samkeppnishæfni og hagvaxtar á síðastliðnum árum.



Vöxtur vergrar landsframleiðslu valinna ríkja

Frá aldamótum til 2024, á föstu verðlagi



Heimild: World Bank

Óvissa og ófyrirsjáanleiki

Ákvæði frumvarpsins um viðtæka upplýsingaskyldu og gagnaskil (40. gr.) ásamt flókinni útfærslu á meðferð frestaðra skatta (18. gr.) fela í sér verulegt flækjustig og krefjast sértækrar endurskoðunar við reikningsskil, en félög af þessari stærðargráðu fylgja væntanlega öll alþjóðlegum reikningsskilastöðlum. Þrátt fyrir ákvæði um undanþágu vegna smæðar (26. gr.) eru tekjumörk og útreikningsreglur þess eðlis að fyrirtæki með sveiflukenndar tekjur gætu fallið inn og út úr gildissviði milli ára, sem eykur óvissu og gerir áætlanagerð erfiðari. Sömuleiðis kalla reglurnar á að Skatturinn verji verulegum mannafla og fjármunum í að innleiða, fylgja eftir og hafa eftirlit með kerfi sem nær til fátíðra aðila og mun skila takmörkuðum tekjum til ríkissjóðs.

⁵ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/simplification-and-implementation_en

Þjóðhagslegur ávinningur

OECD áætlað að skatttekjur Íslands muni aukast um 0,9 – 1,7 milljarða, hins vegar telur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn OECD ofmeta aukningu skatttekna vegna reglnanna en heildaraukning fyrirtækjaskatttekna á heimsvísu er áætluð 9% af OECD og 5,7% af Alþjóðagjaldeyrissjóðnum⁶. Samtökin telja að heildaráhrif fyrirhugaðs uppbótarskatts gætu jafnvel orðið neikvæð, enda um að ræða íþyngjandi kröfur sem leiða til óvissu og geta dregið úr fjárfestingum, þá sérstaklega beinum erlendum fjárfestingum frá bandarískum aðilum. Það yrði slæmt, sérstaklega í ljósi nýlegrar tollahækkunar Bandaríkjanna á íslenskar vörur og fyrirhugaðra samningaviðræðna íslenskra stjórnvalda við bandarísk stjórnvöld um lækkun umræddra tolla.

Skattalegir hvatar

Alþjóðlegur lágmarksskattur getur skert eða jafnvel gert óvirka þá skattalegu hvata sem Ísland og mörg önnur ríki hafa komið á laggirnar. Slíkir hvatar, t.d. skattafrádráttur vegna rannsóknar- og þróunar og skattaafsláttur vegna hraðari afskrifta, eru mikilvægir fyrir smátt, opið hagkerfi sem keppir um fjárfestingar við stærri markaði. Þegar virkt skatthlutfall lækkar tímabundið niður fyrir 15% vegna slíkra hvata getur uppbótarskatturinn í reynd tekið ávinninginn til baka, sem dregur úr hvata fyrirtækja til að nýta sér umrædda hvata og getur þannig dregið úr samkeppnishæfni Íslands.

Réttaröryggi

GloBE-reglurnar eru nýtt regluverk á heimsvísu sem eiga sér hvorki fordæmi í skattarétti né reikningsskilum. Ákvæði reglnanna eru enn opin fyrir mismunandi túlkun og því réttaröryggi að þessu leyti ekki á því stigi sem gera má kröfu um í skattalöggjöf. Í drögum frumvarpsins er takmarkað fjallað um fyrirbyggingu og lausn skattadeilna, sem má rekja til þess að vinna OECD er enn ókláruð. Reglurnar eru innleiddar í fjölmörgum löndum, og því líklegt að skattyfirvöld í mismunandi lögsögum túlki þær með ólíkum hætti og dragi mismunandi ályktanir. Þetta getur jafnvel leitt til tvísköttunar.

Í frumvarpsdrögunum er ekki minnst á að hægt sé að sækja um bindandi álit eða ráðgjöf hjá skattyfirvöldum. Samtökin vilja benda á að túlkun á nýju og afar flóknu regluverki getur leitt til margra ára, jafnvel áratuga, réttaróvissu. Því er mikilvægt að tryggja réttaröryggi í túlkunarspurningum, og að unnt sé að fá bindandi álit frá skattyfirvöldum væri afar mikilvægt úrræði í því skyni. Ef fyrirfram álitsgerð er talin óframkvæmanleg af einhverjum ástæðum þarf Skatturinn að beita öðrum leiðbeiningarformum, svo sem fyrirspurnarfundum og óformlegum samskiptum með lágum aðgangshindrunum.

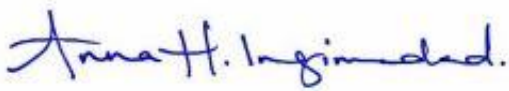
⁶ <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2023/02/06/International-Corporate-Tax-Reform-529240>

Í samræmi við samráðsgagn OECD⁷ væri æskilegt að skýra þau úrræði sem skattskyldum aðilum stendur til boða, komi upp ósamræmi í túlkun milli landa. Með því gætu fyrirtæki óskað eftir skýringum hjá skattyfirvöldum til að eyða óvissu og samræma túlkun milli lögsagna og landa. Slík úrræði þyrftu að hafa leiðbeinandi gildi við ákvörðunartöku á landsvísu.

Að öllu framangreindu sögðu árétta samtökin að þau telja ekki tímabært að Ísland innleiði framangreindar reglur á meðan vinna OECD við útfærslu er ókláruð. Þá ítreka samtökin að verði af áformunum megi ekki vanmeta kostnaðarbyrði fyrirtækja sem undir reglurnar heyra sem og aukið álag á skattyfirvöld vegna þessa. Fyrirtæki þurfa skýrar leiðbeiningar varðandi lágmarksskattinn, verði hann að veruleika. Þetta kallar á auknar hæfniskröfur hjá skattayfirvöldum, og samvinna milli fyrirtækja, ráðgjafa og skattyfirvalda verður mikilvægari en nokkru sinni fyrr.

Virðingarfullt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Anna Hrefna Ingimundardóttir

aðstoðarframkvæmdastjóri



Arnar Birkir Dansson

hagfræðingur

f.h. Samtaka iðnaðarins



Erla Tinna Stefánsdóttir

viðskiptastjóri

f.h. Samtaka verslunar og þjónustu



Kristinn Már Reynisson

lögfræðingur

⁷ <https://web.archive.oecd.org/2022-12-20/648356-public-consultation-document-pillar-two-tax-certainty-for-the-globe-rules.pdf>