

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
*Umsögn send í umsagnargátt Alþingis og
á netfangið umsagnir@althingi.is*

Reykjavík, 1. október 2026

Efni: Umsögn Kviku banka hf. um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2027 (Þingskjal 2 – 2. mál, 158. löggjafarþingi 2026-2027)

1. Inngangur

Kvika banki hf. („**Kvika**“ eða „**bankinn**“) vísar til frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2027 (Þingskjal 2 – 2. mál, 158. löggjafarþingi 2026-2027), sem var sent til umsagnar frá nefnda- og greiningarsviði Alþingis þann 17. september sl. og frestur gefinn til 1. október 2026 til þess að senda inn umsögn.

Í XXIII. kafla frumvarpsins er lögð til breyting á 4. gr. laga um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki, nr. 155/2010, þar sem gjaldhlutfall sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki er hækkað úr 0,145% í 0,254%. Í daglegu tali er þessi sérstaki skattur kallaður bankaskattur og er skattstofninn heildarskuldir skattskylds aðila umfram 50 milljarða króna í lok tekjuárs.

Á síðasta löggjafarþingi komu Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu á framfæri umsögn, dags. 29. apríl 2026, um þessar fyrirhuguðu auknu álögur á fjármálageirann¹. Kvika tekur í grunninn heilshugar undir þau sjónarmið sem þar koma fram ásamt öðrum sjónarmiðum gegn bankaskattinum almennt.

Þar að auki vill bankinn koma eftirfarandi sjónarmiðum á framfæri á þessu stigi málsins.

2. Útfærsla hækkunar bankaskatts

Að mati Kviku er sú útfærsla sem framangreint frumvarp kveður á um, að hækka bankaskattinn almennt á öll fjármálafyrirtæki sem teljast skattskyld í skilningi laga nr. 155/2010, ekki málefnalega rökstudd og til þess fallin að raska samkeppni á fjármálamarkaði.

Aukin skattheimta getur haft verulegt áhrif á smærri fjármálafyrirtæki eins og Kviku og er bankanum

¹ <https://www.althingi.is/alttext/erindi/157/157-2587.pdf>

Því brýnt að slíkar breytingar taki skýrt mið af stöðu og burðum minni aðila á markaði, en þótt bankinn hafi vaxið hratt undanfarinn áratug er umfang hans enn margfalt minna en kerfislega mikilvægu bankanna. Við breytingu á lögum nr. 155/2010 árið 2013, sem færði lögin í þá mynd sem við þekkjum í dag, var sérstaklega tekið tillit til smærri fjármálafyrirtækja með frítekjumarki, sem síðan hefur þó staðið óbreytt. Sú nálgun endurspeglar mikilvægi minni aðila og stuðlaði að virkri samkeppni á fjármálamarkaði, sem brýnt er að raska ekki við endurskoðun skattlagningar.

Verði ekki hjá því komist að mati stjórnvalda að auka álögur á fjármálakerfið telur Kvika að huga þurfi betur að því hvernig sú tekjuöflun ríkisins er útfærð. Telur Kvika þá í öllu falli að huga verði að kerfislegu mikilvægi aðila á markaði og að skýr afmörkun sé á milli kerfislega mikilvægra banka og smærri aðila á markaði.

Telur Kvika að tekjumarkmiði stjórnvalda yrði í öllum meginatriðum náð með breytingu á lögum nr. 155/2010 þar sem skattskyldir aðilar samkvæmt lögunum yrðu framvegis afmarkaðir við kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki, sbr. lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, og að samhliða yrði gjaldhlutfallið hækkað.

Með þessari leið nær ríkissjóður tekjumarkmiði sínu um leið og eldri löggjöf er uppfærð til samræmis við gildandi skilgreiningar og alþjóðlega framkvæmd. Skattlagningin verður þannig markvissari og betur tengd grundvallarmarkmiði laganna, þ.e. að skattleggja skuldir fjármálafyrirtækja vegna þeirrar kerfisáhættu sem starfsemi þeirra getur haft í för með sér fyrir þjóðarbúið, líkt og gert er í nágrannalöndum Íslands og víðar.

3. Upphaflegt markmið laga nr. 155/2010 og uppfærsla til samræmis við gildandi skilgreiningar

Markmið laga nr. 155/2010 er ekki eingöngu almenn tekjuöflun. Í markmiðsákvæði laga nr. 155/2010 kemur fram að skatturinn eigi annars vegar að afla ríkinu tekna til að mæta þeim mikla kostnaði sem fallið hefur á ríkissjóð vegna hruns íslenska fjármálakerfisins og hins vegar að draga úr áhættusækni fjármálafyrirtækja með því að leggja sérstakan skatt á skuldir þeirra vegna þeirrar kerfisáhættu og þess kostnaðar sem áhættusöm starfsemi getur haft í för með sér fyrir þjóðarbúið.

Af því leiðir að skatturinn á ekki að leggjast með sama hætti á öll fjármálafyrirtæki heldur beinast fyrst og fremst að þeim aðilum sem skapa mesta kerfislega áhættu.

Við breytingu laga nr. 155/2010 árið 2013, þegar bankaskattur var stórhækkaður, var með frítekjumarki leitast við að draga úr skattbyrði smærri fjármálafyrirtækja enda áhrif þeirra á fjármálastöðugleika takmarkaðri eins og skýrt kemur fram í nefndaráliti meirihluta efnahags- og

viðskiptanefndar.² Á þeim tíma lá þó ekki fyrir skilgreining á kerfislega mikilvægum fjármálafyrirtækjum. Með tilkomu slíkrar skilgreiningar árið 2015 hefur skapast mun nákvæmari grundvöllur til aðgreiningar á milli aðila út frá raunverulegri kerfisáhættu.

Verður því að líta svo á að frítekjumarkið hafi verið forveri þeirrar nálgunar og að eðlilegt sé að skattlagning beinist nú með beinum og skýrum hætti að kerfislega mikilvægum bönkum.

Kerfislega mikilvægir bankar hafa sérstöðu m.a. vegna:

- stærðar efnahagsreiknings;
- markaðshlutdeildar í innlánnum og útlánnum;
- hlutverks í greiðslumiðlun og fjármálainnviðum;
- tengsla við markaðsfjármögnun;
- mikilvægis fyrir heimili, fyrirtæki og ríkissjóð;
- lægri fjármögnunarkostnaðar sem tengist væntingum um stuðning hins opinbera („too big to fail“).

Fjármálastöðugleikanefnd Seðlabanka Íslands hefur skilgreint Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankann sem kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki þar sem hver um sig er 27-30% af fjármálakerfinu.³ Nánar tiltekið, þá metur fjármálastöðugleikanefnd að kerfislega mikilvægu bankarnir fái 86% heildarstiga vegna kerfislegs mikilvægis en aðrir 11 aðilar á fjármálamarkaði, þar með talið Kvika, samanlagt 14% stiga.

Minni fjármálafyrirtæki og viðskiptabankar, sparisjóðir og sérhæfðir lánveitendur gegna mikilvægu hlutverki í samkeppni, en erfiðleikar í rekstri þeirra hafa almennt ekki sambærileg áhrif á fjármálastöðugleika, greiðslumiðlun, lánsfjárframboð eða ríkisfjármál og erfiðleikar hjá kerfislega mikilvægum banka.

4. Alþjóðleg framkvæmd

Alþjóðleg framkvæmd styður að sérstakir bankaskattar beinist fyrst og fremst að stærri bönkum og er því almennt náð fram með skilgreiningum á kerfislegu mikilvægi eða háum fjárhæðatakmörkum. Slíkir skattar eru almennt réttlættir með vísan til kerfisáhættu, mögulegs kostnaðar ríkissjóðs vegna fjármálaáfalla, óbeinnar ríkisábyrgðar og hvata til öruggari fjármögnunar.

Í Svíþjóð hefur áhættuskattur á banka verið rökstuddur á þeim grunni að stærri lánastofnanir geti, vegna stærðar og kerfislegs mikilvægis, valdið verulegum óbeinum kostnaði fyrir samfélagið við

² Nefndarálit meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis nr. 386/143.

<https://www.althingi.is/altext/143/s/0386.html>.

³ Skýrsla fjármálastöðugleikanefndar fyrir árið 2025 til Alþingis þann 25. febrúar 2026.

<https://sedlabanki.is/library/?itemid=15d391c1-f50c-4542-9624-3957828ca370>.

fjármálaáfall. Þótt þar sé stuðst við hátt skuldaviðmið fremur en formlega afmörkun kerfislega mikilvægra banka er undirliggjandi röksemd sú sama: Skatturinn beinist að þeim aðilum sem geta valdið mestum þjóðhagslegum kostnaði. Í Bretlandi, Hollandi og fleiri ríkjum eru sambærilegir bankaskattar gjarnan almennir í formi en með háum viðmiðum, frádrætti eða undanþágum sem gera það að verkum að meginbyrðin lendir á stærri bönkum.

Afmörkun skattstofns við kerfislega mikilvæga banka í íslensku samhengi væri því í samræmi við þá meginreglu sem birtist í evrópskri framkvæmd, sem leiðir af sér einfaldari og gagnsærri útfærslu í litlu bankakerfi þar sem kerfislega mikilvægu bankarnir eru skýrt skilgreindir af fjármálastöðugleikanefnd Seðlabanka Íslands.

5. Samkeppnissjónarmið, staða og burðir minni fjármálafyrirtækja

Umtalsverðar breytingar á regluverki fjármálakerfisins síðasta áratug hafa aukið öryggi og stöðugleika, en jafnframt leitt til aukins flækjustigs og kostnaðar. Sá kostnaður hefur þegar haft veruleg áhrif á rekstrargrundvöll smærri fjármálafyrirtækja sem búa við minni stærðarhagkvæmni, hærri fjármögnunarkostnað og takmarkaðri getu til að bera fastan rekstrarkostnað.

Við þessar aðstæður er ljóst að almenn hækkun bankaskatts, sem leggst jafnt á alla aðila sem falla undir lög nr. 155/2010, myndi þrengja enn frekar að smærri fjármálafyrirtækjum. Þetta sést skýrt í kostnaðarhlutföllum, en kostnaðarhlutföll kerfislega mikilvægra banka eru um 34–40% á meðan þau eru yfir 60% hjá minni aðilum.

Ef horft er á innbyrðis stærð fjármálafyrirtækja sem greiða bankaskattinn í dag eru það þrír kerfislega mikilvægir bankar og einn minni viðskiptabanki, Kvika banki hf. Af þessum fjórum viðskiptabönkum er Kvika langminnstur, eða um 5% af heildarstærð bankanna fjögurra og hver og einn þeirra meira en fimmfalt stærri en Kvika, sé horft til eiginfjárgrunns.

Þessi verulegi munur á umfangi og kerfislegu mikilvægi undirstrikar að skattbyrði sem byggir á kerfisáhættu ætti ekki að leggjast með sama hætti á smærri aðila. Veikari staða smærri aðila dregur úr getu þeirra til að veita stærri bönkum nauðsynlegt samkeppnislegt aðhald. Slíkt aðhald er lykilforsenda virkrar samkeppni og hefur bein áhrif á kjör heimila og fyrirtækja.

Ef staða smærri aðila veikist er hætta á aukinni samþjöppun og einsleitari markaðshæðun, sem getur leitt til hærri útlánsvaxta, lægri innlánsvaxta og minna vöruúrvals. Jafnframt takmarkar virk samkeppni svigrúm markaðsráðandi aðila til að færa aukinn kostnað, þar á meðal skattlagningu, yfir á viðskiptavinum í formi lakari kjara. Íslenskur bankamarkaður er fákeppnismarkaður og á slíkum mörkuðum geta stærstu fyrirtækin verið í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu og samhliða myndast jarðvegur fyrir þögla samhæfingu (e. tacit collusion). Kvika hefur verið talið mikilvægt samkeppnisafl á bankamarkaði og langmest áberandi áskorandi hinna þriggja kerfislega mikilvægu

banka á Íslandi. Aukin skattbyrði á Kviku er til þess fallin að draga úr því samkeppnisafli og styrkja sameiginlega stöðu kerfislega mikilvægra banka gagnvart smærri samkeppnisaðilum.

Afmörkun skattstofnsins við kerfislega mikilvæga banka dregur úr þessari hættu með því að tryggja að skattbyrðin leggist á þá aðila sem hafa burði til að bera hana og skapa mesta kerfisáhættu. Jafnframt er stuðlað að því að smærri fjármálafyrirtæki haldi áfram að veita nauðsynlegt samkeppnislegt aðhald, sem skilar sér í betri kjörum, auknu vali og meiri nýsköpun til hagsbóta fyrir neytendur.

6. Niðurstaða/Tillaga

Tillaga samkvæmt framangreindu er einföld. Breytingin fælist í því að skattskylda bankaskatts yrði afmörkuð við kerfislega mikilvæga banka. Þá væri frítekjumark bankaskattsins að fjárhæð 50 milljarðar króna samhliða fellt úr gildi og skatthlutfallið hækkað um 0,116%, þá úr 0,145% í 0,261%. Markmið fjárlaga um aukna 6 milljarða króna tekjuöflun vegna bankaskatts yrði áfram það sama.

Framangreind tillaga nær þremur markmiðum samtímis:

1. hún aflar ríkissjóði um það bil 6 milljörðum króna í auknar árlegar tekjur;
2. hún tengir skattlagninguna betur við markmið laga nr. 155/2010 um kerfisáhættu og mögulegan þjóðhagslegan kostnað;
3. hún dregur úr hættu á að skattahækkunin íþyngi smærri fjármálafyrirtækjum með neikvæðum áhrifum á samkeppni.

Þannig byggir tillagan á þeirri grundvallarhugsun að skattlagning sem tekur mið af kerfisáhættu beinist að þeim aðilum sem skapa slíka áhættu, í takt við þá þróun sem orðið hefur á fjármálamarkaði frá setningu laganna, þar á meðal tilkomu skýrrar skilgreiningar á kerfislega mikilvægum fjármálafyrirtækjum. Með þessari nálgun er skattlagning gerð markvissari og stuðlað að virkari samkeppni í þágu heimila og fyrirtækja, í samræmi við markmið stjórnvalda um hagkvæman og samkeppnishæfan fjármálamarkað.

7. Að öðrum kosti: hækkun frítekjumarks

Ef stjórnvöld kjósa að afmarka skattskyldu ekki við kerfislega mikilvæga banka er að lágmarki brýnt að hækka frítekjumarkið sem sett var árið 2013 og hefur verið óbreytt síðan. Á tímabilinu hefur hagkerfið stækkað verulega og hlutfallslegt vægi frítekjumarksins því minnkað umtalsvert.

Frítekjumarkinu var upphaflega ætlað að verja smærri fjármálafyrirtæki og tryggja að skattbyrðin beindist að stærri aðilum með meiri kerfislega þýðingu, líkt og rakið er hér að framan. Sú þörf er enn ríkari í dag, enda hefur aukið regluverk og hærri rekstrarkostnaður fallið hlutfallslega þyngra á

smærri aðila.

Óbreytt frítekjumark í umhverfi hærri kostnaðar og verulegs munar í stærðarhagkvæmni leiðir til þess að skatturinn leggst í vaxandi mæli á aðila sem hvorki hafa sambærilega burði né skapa sambærilega kerfisáhættu. Nauðsynlegt er að frítekjumarkið sé því hækkað þannig að það endurspegli betur þróun hagkerfisins og viðhaldi þeirri grundvallaraðgreiningu sem upphaflega var stefnt að.

Slík aðlögun er forsenda þess að skattlagning byggð á kerfisáhættu verði ekki íþyngjandi fyrir smærri fjármálafyrirtæki og stuðli áfram að virkri samkeppni í þágu heimila og fyrirtækja.

Sé horft til þróunar landsframleiðslu á tímabilinu 2013–2025 má áætla að frítekjumarkið samsvari í dag rúmum 130 milljörðum króna. Til að tryggja tekjuöflun ríkissjóðs samhliða þessari aðlögun mætti beita blandaðri leið, þar sem frítekjumarkið yrði hækkað úr 50 milljörðum króna í 175 milljarða króna og skatthlutfallið hækkað úr 0,145% í 0,280%.

Fulltrúar Kviku lýsa sig reiðubúna til þess að eiga frekara samtal um framangreindar tillögur og myndu raunar fagna slíku samtali.

Virðingarfyllst,
f.h. Kviku banka hf.

Ármann Þorvaldsson,
forstjóri