

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd

Sent í umsagnargátt Alþingis og á netfangið: umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 1. október 2026

Efni: Umsögn Íslandsbanka hf. um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2027. Mál nr. 2, þskj. 2, 158. lögþ. 2026-2027.

Íslandsbanki hf. vísar til frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2027 sem fjármálaráðherra kynnti áform um í Samráðsgátt 4. september sl. en frumvarpið sjálft hefur nú verið birt á heimasíðu Alþingis.

Í XXIII. kafla frumvarpsins er mælt fyrir um breytingu á lögum um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki, nr. 155/2010. Með 47. gr. frumvarpsins er ráðgert að gjaldhlutfall sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki, sem lagt er á heildarskuldir þess, sem eru umfram 50 milljarða króna í lok tekjuárs, verði hækkað úr 0,145% í 0,254%. 48. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir að lögin taki gildi 1. janúar 2027 og að hækkunin miðist við skuldir í lok árs 2026.

Íslandsbanki leggst alfarið gegn fyrirhugaðri hækkun á gjaldhlutfalli sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki (bankaskattur). Bankinn tekur jafnframt undir umsögn Samtaka fyrirtækja í fjármálaþjónustu (SFF) vegna sama frumvarps og þau sjónarmið sem þar koma fram um áhrif fyrirhugaðrar hækkunar á samkeppnishæfni, fyrirsjáanleika og starfsskilyrði fjármálafyrirtækja á Íslandi. Bankinn telur rétt að leggja sérstaka áherslu á eftirfarandi atriði:

1. Veruleg skattahækkun

Bankaskatturinn hefur tekið miklum og örum breytingum, frá 0,041% árið 2010, í 0,376% árið 2014, niður í 0,145% árið 2020. Nú er fyrirhugað að færa hann aftur upp í 0,254%. Þetta jafngildir um það bil 75% hækkun á skatthlutfallinu, sem er ein mesta hækkun sem gerð hefur verið á bankaskattinum frá því núverandi hlutfall tók gildi. Skatturinn leggst á skuldir fjármálafyrirtækis yfir tilteknu viðmiðunarmarki en tekur ekki mið af rekstrarafkomu, áhættu einstakra útlána eða raunverulegri getu fjármálafyrirtækis til að bera auknar álögur. Af þessum sökum verður skatturinn í eðli sínu fastur kostnaðarliður sem hækkar fjármögnunarkostnað fjármálafyrirtækja óháð afkomu þeirra eða hagræðingu í rekstri.

Þessi fyrirhugaði aukni kostnaður getur leitt til lægri arðsemi, takmarkaðrar getu til að byggja upp eigið fé og minni getu til að styðja við útlánavöxt. Aukinn kostnaður á fjármálafyrirtæki getur haft áhrif á verðlagningu fjármálaþjónustu og dregið úr svigrúmi þeirra til að styðja við fjármögnun heimila og fyrirtækja. Slík áhrif geta að lokum komið fram í kjörum á fjármálamarkaði og haft áhrif á fjárfestingu og atvinnustarfsemi.

Í greinargerð frumvarpsins er rakin saga bankaskattsins frá árinu 2010 og gerð grein fyrir fyrri breytingum á gjaldhlutfalli. Hins vegar skortir efnislega greiningu á því hvers vegna nauðsynlegt sé að hækka skatthlutfallið nú umfram núgildandi hlutfall. Greinargerðin sjálf staðfestir að lækkun skatthlutfallsins með lögum 131/2019 hafi verið ætlað að styðja við útlánagetu bankakerfisins og mæta efnahagslegum afleiðingum heimsfaraldursins. Þar er jafnframt vísað til

Þess að lækkunin hafi unnið með vaxtalækkunum Seðlabanka Íslands. Ekki kemur skýrt fram í greinargerðinni hvaða aðstæður hafa breyst sem leiða til þess að það þurfi að hækka skattinn nú.

2. Skortur á samráði og mati á áhrifum

Í greinargerð kemur fram að frumvarpið hafi ekki verið sett í almennt samráð samkvæmt venjubundnu ferli stjórnvalda vegna tengsla þess við fjárlagagerð. Þótt slíkt kunni að vera heimilt telur bankinn að breyting sem ætlað er að auka álögur á einstaka atvinnugrein um 6 milljarða króna á ári hefði átt að sæta ítarlegu samráði við fjármálafyrirtæki og aðra hagaðila. Slíkt hefði stuðlað að betri greiningu á áhrifum breytingarinnar og aukið gagnsæi lagasetningarinnar.

Fyrirhuguð hækkun verður jafnframt að skoðast í ljósi markmiða stjórnvalda um aukna samkeppnishæfni, framleiðni og fjárfestingu í íslensku atvinnulífi. Fjármálakerfið gegnir lykilhlutverki í fjármögnun heimila og fyrirtækja og því er mikilvægt að breytingar á starfsumhverfi þess byggist á vönduðu áhrifamati, skýrum markmiðum og fyrirsjáanlegri langtímasýn. Ljóst er að trúverðugleiki efnahagsumhverfis hvernar þjóðar byggir m.a. á því að opinbert gjaldaumhverfi fjármálafyrirtækja sé stöðugt og fyrirsjáanlegt. Það sama gildir um íslenskan efnahag.

Allar sveiflur skapa óvissu sem skaða ekki aðeins bankana heldur rýra einnig verðmæti þess eignarhlutar sem íslenska ríkið sjálft á í bankakerfinu auk þess að fæla erlenda fjárfesta frá því að fjárfesta í íslensku efnahagslífi.

3. Upprunaleg markmið laganna eiga ekki lengur við

Skatturinn var fyrst lagður á með lögum nr. 155/2010. Í frumvarpi með lögum var skýrt kveðið á um að markmiðið væri annars vegar tímabundin tekjuöflun vegna kostnaðar ríkissjóðs af fjármálahruninu og hins vegar að draga úr kerfisáhættu. Í dag er íslenska bankakerfið eitt af betur fjármögnuðu bankakerfunum í Evrópu og lýtur margfalt strangara regluverki og eftirliti en árið 2010 þegar lögín voru sett. Röksamdir um áhættusækni og kostnað vegna hruns íslenska bankakerfisins fyrir 18 árum eiga því ekki við lengur. Þvert á móti virðist meginforsenda breytingarinnar vera aukin tekjuöflun fyrir ríkissjóð.

Að mati bankans bendir þetta til þess að skattinum sé fyrst og fremst ætlað að gegna hlutverki almenns skattstofns sem lagður er á eina atvinnugrein fremur en að vera tæki til að bregðast við kerfisáhættu eða annarri sérstöðu fjármálakerfisins. Slík þróun kallar á skýr svör frá löggjafanum um hvort skatturinn samrýmist enn þeim markmiðum sem lögð voru til grundvallar við setningu laganna og hvort hann samræmist almennum sjónarmiðum um jafnræði við skattlagningu.

4. Skatturinn er ekki frádráttarbær rekstrarkostnaður

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 155/2010 um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki telst skatturinn ekki til frádráttarbærs rekstrarkostnaðar við álagningu tekjuskatts. Hækkun á skatthlutfalli úr 0,145% í 0,254% felur því í sér þyngri raunverulega skattbyrði fyrir fjármálafyrirtæki en nafnverð hækkunarinnar gefur til kynna, þar sem bankaskatturinn telst ekki frádráttarbær rekstrarkostnaður við ákvörðun tekjuskattsstofns. Raunveruleg skattbyrði hækkunarinnar verður því meiri en leiðir beint af hækkun skatthlutfallsins.

5. Skekkir samkeppnisstöðu á fjármálamarkaði

Skattstofn bankaskattsins miðast við heildarskuldir umfram 50 milljarða króna í lok tekjuárs, sbr. 3. gr. laga nr. 155/2010 um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki. Þetta frítekjumark hefur í för

með sér að skatturinn leggst fyrst og fremst á stóru íslensku viðskiptabankana en undanskilur lífeyrissjóðina, smærri lánveitendur sem og erlenda lánveitendur sem fjármagna íslensk stórfyrirtæki.

Það er margt líkt með stóru íslensku viðskiptabönkunum og íslensku lífeyrissjóðunum. Báðir starfa á íslenskum húsnæðislánamarkaði, undir íslenskum lögum og keppa í mörgum tilvikum um sömu lántakendurna. Það er hins vegar grundvallar munur á skattlagningu þessara keppinauta. Bankarnir greiða sérstakan skatt á fjármögnun lána sem þeir veita. Þeir greiða einnig fjársýsluskatt á laun og sérstakan fjársýsluskatt á hagnað umfram tiltekin mörk. Þess fyrir utan þurfa þeir að binda eigið fé vegna lánanna að kröfu evrópsks regluverks. Þessa skatta og íþyngjandi regluverk þurfa lífeyrissjóðirnir ekki að bera. Afleiðing þessa fyrirkomulags er að skattalegt og regluverkslegt umhverfi banka og lífeyrissjóða er verulega ólíkt þrátt fyrir að þeir keppi í mörgum tilvikum á sömu mörkuðum. Afleiðing þessa fyrirkomulags getur einnig komið fram hjá lántökum, enda er í Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið, sem starfshópur á vegum stjórnvalda skilaði árið 2018, fjallað sérstaklega um áhrif skattheimtu á fyrirkomulag húsnæðislána. Þar er komist að þeirri niðurstöðu að sértækir bankaskattar leggist frekar á þá efnaminni, sem eingöngu hafa aðgang að íbúðalánum viðskiptabankanna og að brýnt sé að leiðrétta þá kerfisvillu.

Hvítbókin benti einnig á að þessir skattar væru margfalt hærri hér á landi en í nágrannalöndunum og hluti af svokölluðu Íslandsálagi á vexti. Ný greining KPMG á Íslandi sýnir að sértækir skattar íslenskra banka eru í dag fimmfalt hærri en að meðaltali í Vestur-Evrópu og að ef þessi fyrirhugaða hækkun á gjaldhlutfalli sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki verður að veruleika muni stóru íslensku viðskiptabankarnir greiða sjöfalt hærri sértæka skatta en bankar í nágrannalöndum þeirra. Slíkur munur á skattbyrði er að mati bankans til þess fallinn að veikja samkeppnishæfni íslenskra banka til lengri tíma.

Þá má ætla að þessi verulegi munur á sértækum sköttum sem mun leiða til neikvæðra áhrifa á samkeppnishæfni bankanna bitni hvað harðast á tekjulægri heimilum landsins, sem hafa ekki val um það hvar þau taka lán og litlum og meðalstórum fyrirtækjum sem eiga ekki kost á því að leita erlendrar fjármögnunar.

Við mat á fyrirhugaðri breytingu verður jafnframt að horfa til þess að fjármálafyrirtæki bera nú þegar sérstakar álögur sem aðrar atvinnugreinar bera ekki. Þar má nefna sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki sem leggst á heildarskuldur þess, sem eru umfram 50 milljarða króna í lok tekjuárs, almennan fjársýsluskatt á laun og sérstakan fjársýsluskatt á hagnað umfram tiltekin mörk. Þessar álögur leggjast ofan á almennan tekjuskatt fjármálafyrirtækja og annan kostnað sem fylgir starfsleyfis skyldri fjármálastarfsemi. Ekki er hægt að réttlæta frekari hækkun sértækra skatta á eina atvinnugrein án þess að fyrir liggi ítarlegt áhrifamat á áhrifum hennar á fjármálakerfið og hagkerfið í heild.

6. Hækkunin gengur þvert gegn markmiðum fyrri lækkunar bankaskattsins

Í greinargerð með hinu nýja frumvarpi er beinlínis viðurkennt að hækkunin geti komið fram í auknum vaxtamun, ýmist með hærri útlánavöxtum eða lægri innlánavöxtum. Með lögum nr. 131/2019 um breytingu á lögum um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki, nr. 155/2010, með síðari breytingum, var skatturinn lækkaður niður í 0,145% með því yfirlýsta markmiði að auka skilvirkni og lækka kostnað neytenda til að liðka fyrir vaxtalækkunum. Sú hækkun sem nú er boðuð gengur þvert gegn þessum fyrri sjónarmiðum löggjafans.



Í þessu sambandi er rétt að benda á að þær breytingar sem gerðar voru árið 2020 voru meðal annars ætlaðar til að bæta kjör viðskiptavina og gögn benda til að þróun vaxtamunar hafi verið í samræmi við þau markmið. Þetta sést best í gögnum Seðlabanka Íslands um muninn á breytilegum óverðtryggðum vöxtum íbúðalána og vöxtum á óbundnum innlánnum. Árið 2020, þegar bankaskatturinn var lækkaður, var vaxtamunurinn að jafnaði 2,6% en síðustu 12 mánuðum hefur hann að meðaltali verið um 2,2%. Munurinn á breytilegum óverðtryggðum íbúðalánavöxtum og vöxtum á óbundnum innlánnum hefur því lækkað um 0,4 prósentustig, eða um 15%, þótt meginvextir Seðlabankans hafi á tímabilinu hækkað úr 0,75% í allt að 9,25%. Þetta hafa skýrslur Seðlabankans og Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar (EBA) einnig leitt í ljós.

Í skýrslu starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra um gjalddöku og arðsemi viðskiptabankanna frá 2023 má einnig sjá að þjónustu- og kortagjöld höfðu lækkað um 15-18% og hefur sú þróun haldið áfram.

Frá því að skatturinn var lækkaður hefur Seðlabankinn hins vegar hækkað óvaxtaberandi bindiskyldu úr 1% í 3%, sem hefur haft aukinn kostnað í för með sér fyrir bankana sem jafna má til aukinnar skattheimtu. Lækkun bankaskattsins samsvaraði riflega 0,2% af útlánnum bankanna en kostnaður af bindiskyldunni hefur verið metinn á allt að 0.21% af útlánunum. Hækkunin hefur því að stórum hluta vegið upp lækkun bankaskattsins og lækkunin því orðið minni í reynd en ætla mætti ef aðeins er horft til bankaskattsins.

Verði fyrirhuguð hækkun að lögum er hætta á að hún vinni gegn þeim markmiðum sem lágu að baki lækkun skattsins árið 2020, meðal annars með áhrifum á vaxtamun og kjör viðskiptavina.

Af framangreindum ástæðum er lagt til að 47. gr. frumvarpsins verði felld brott með hagsmuni fjármálamarkaðarins, heimilanna, fyrirtækjanna og íslensks hagkerfis í forgrunni.

Islandsbanki áskilur sér rétt til að koma fram frekari athugasemdum á síðari stigum og er reiðubúinn til að gera frekari grein fyrir umsögn sinni verði eftir því óskað.

Virðingarfyllst,
F.h. Íslandsbanka hf.
Þórunn Ólafsdóttir
Yfirlögfræðingur