



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990 (fyrirkomulag tryggingagjalds). Mál nr. 22 á þingmálaskrá 151. löggjafarþings 2020-2021.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa opinberra fjármála og skrifstofa skattamála.
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	15. janúar 2021.

A. Úrlausnarefni

1. **Forsaga máls og tilefni** Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2020 er m.a. fjallað um stefnumið, áform og aðgerðir næsta fjárlagaárs fyrir málefna svið 5.1 Skattar og innheimta. Gerð er grein fyrir markmiðum og helstu aðgerðum málaflokksins ásamt nánari útfærslu á þeirri stefnumörkun sem birtist í fjármálaáætlun sem Alþingi samþykkti vorið 2019 fyrir tímabilið 2020–2024, en þar var fjallað um þróun innan einstakra málefna sviða og málaflokka til næstu fimm ára. Þar kemur fram í aðgerð nr. 2 að endurskoða eigi tryggingagjald en það eru þau gjöld sem launagreiðendur, þ.m.t. sjálfstætt starfandi, greiða vegna launakostnaðar við atvinnurekstur.

LOF kveður á um að horfið sé frá því fyrirkomulagi sem tíðkast hefur að marka skatttekjur til ráðstöfunar hjá tilteknum réttshöfum. Þess í stað skuli þær tekjur eins og aðrar skatttekjur renna í ríkissjóð til ráðstöfunar við að fjármagna viðeigandi málefna svið og málaflokka í samræmi við ákvörðun Alþingis við afgreiðslu fjárlaga/fjárukalaga hverju sinni. Almenn breytist þá fjármögnun allra verkefna í bein framlög úr ríkissjóði skv. mati á fjárþörf.

Þegar mörkun tekna var afnumin þá voru hins vegar þeir liðir sem voru fjármagnaðir með tryggingagjaldinu samkvæmt lögum um tryggingagjald nr. 113/1990 undanskildir að hluta. Hluti tryggingagjalds er því enn um sinn markaður Atvinnuleysistryggingasjóði, Tryggingasjóði sjálfstætt starfandi einstakl., Fæðingarorlofssjóði og almannatryggingum. Þess ber þó að geta að mörkun gjaldsins er einungis í orði því í reynd er sjóðunum veitt fjárheimild í samræmi við fjárþörf hverju sinni. Þegar útgjöld sjóðanna hafa verið hærri en sem nemur "mörkuðum tekjum" hefur ríkissjóður brúað bilið og þegar mörkuðu tekjurnar hafa verið hærri en útgjaldaþörfin hefur því sem út af stendur verið haldið til haga í bókhaldi.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur að það fyrirkomulag á tekjuöflun og stuðningi við fólk á vinnumarkaði og atvinnuleitendur sem mundi samrýmast best lögum um opinber fjármál væri að mörkun á tekjustofnum til fjármögnunar á vinnumarkaðssjóðunum væri afnumin að fullu þannig að bótakerfin verði fjármögnuð beint úr ríkissjóði. Þótt þetta væri fremur formbreyting en efnisbreyting mundi það skerpa á tekjuöflunarhlutverki tryggingargjaldsins, sveiflujöfnunarhlutverki sjóðanna og lögbundinni ábyrgð ríkisins á skilvirkum rekstri þessara bótakerfa.

Breytingar á tryggingagjaldinu hafa verið nokkuð tíðar í gegnum tíðina, bæði á heildargjaldinu og innbyrðis samsetningu þess til fjármögnunar á vinnumarkaðssjóðum, lífeyris- og slysatryggingum almannatrygginga og öðrum verkefnum. Þessar breytingar hafa verið gerðar af ýmsu tilefni og þeim hefur fylgt nokkur óstöðugleiki á ákveðnum sviðum ríkisfjármálanna með tilheyrandi umræðu og ágreiningi. Með endurskoðun tryggingagjaldsins er ætlunin að skapa meiri festu og fyrirsjáanleika í umgjörð þessarar tekjuöflunar með því að taka upp ný viðmið fyrir ákvörðunum stjórnvalda um breytingar á tryggingagjöldum. Eftir sem áður yrðu álögð gjöld aðgreind og auðkennd

vinnumarkaðssjóðunum og lífeyris- og slysatryggingum almannatrygginga og tekjum af þeim haldið til haga í bókhaldi.

Þykir því ástæða til að stilla af það gjaldhlutfall sem er auðkennt hverjum aðila til að samræma tekjurnar betur við fjárþörf hvers þeirra á komandi árum. Jafnframt verði skerpt á sveiflujöfnunarhlutverki atvinnuleysistryggingasjóðs. Sveiflujöfnun sjóðsins felst í því að bótagreiðslur dragast saman á uppgangstímum en aukast í efnahagssamdrætti óháð álagningu tryggingagjalds á sama tíma. Nú er hins vegar ákvæði í lögum sem gerir ráð fyrir því að atvinnutryggingagjaldinu geti verið breytt árlega eftir áætluðum útgjöldum vegna atvinnuleysisbóta en slíkt vinnur gegn sveiflujafnandi hlutverki atvinnuleysistryggingakerfisins.

Þetta þýðir að prósentustig atvinnutryggingagjaldsins verður stillt af út frá metnu jafnvægisatvinnuleysi og að ákvæði laganna sem gerir ráð fyrir að atvinnutryggingagjaldinu geti verið breytt árlega eftir áætluðum útgjöldum atvinnuleysisbóta verður fellt á brott þar sem það dregur úr sveiflujafnandi hlutverki atvinnutryggingagjaldsins. Þá þarf einnig að skilgreina vikiörk jafnaðaratvinnuleysis og meta við hvaða aðstæður gæti þurft að endurmeta það og þar með jafnaðargjald atvinnutrygginga.

Mörkun tekna af almennu tryggingagjaldi er með þeim hætti skv. lögum að frá gjaldinu er dregin hlutdeild Fæðingarorlofssjóðs og sá hluti gjaldsins sem rennur til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða en það sem eftir stendur rennur til almannatrygginga. Þetta fyrirkomulag felur í sér að ef gerð er breyting á almennu tryggingagjaldinu þá breytist hlutdeild almannatrygginga í sama mæli ef hlutdeild hinna tveggja liðanna helst óbreytt.

Á undanföörnum árum hefur fjármögnun lífeyris- og slysatrygginga með tryggingagjaldinu stöðugt farið minnkandi sem skýrist meðal annars af umfangsmikilli kerfisbreytingu sem fól m.a. í sér sameiningu bótaflokka og hækkun réttindafjárhæða. Við þetta runnu auknir fjármunir inn í kerfið sem námu um 17 ma.kr. á árinu 2017 án þess að því hafi fylgt sérstök tekjuöflun. Auk þess hefur lífeyrisþegum fjölgað umfram forsendur fjárlaga. Þeir fjármunir sem til staðar hafa verið hafa því engan veginn dugað til að fjármagna kerfið að fullu og hefur í seinni tíð þurft vaxandi bein framlög úr ríkissjóði fjármögnuð af öðrum skatttekjum til að rísa undir útgjaldavexti lífeyristrygginga. Þannig voru 77% af útgjöldum lífeyristrygginga fjármögnuð af almennu tryggingagjaldinu í fjárlögum 2015 en á einungis fjórum árum hefur hluturinn farið minnkandi í 58% m.v. fjárlög 2019 og hefur ríkissjóður þurft að axla mismuninn á þessu tímabili. Miðað við áætluð útgjöld almannatrygginga í fjárlagafrumvarpi ársins 2020 verða einungis 49% fjármögnuð með tryggingagjaldinu og hefur það hlutfall ekki verið lægra síðan 2011 þegar það stóð í 45% .

Auðsætt er að sá fjármögnunarvandi sem við blasir varðandi lífeyrir almannatrygginga á næstunni og til lengri tíma krefst þess að litið verði með ábyrgum hætti á samhengi á milli útgjaldavaldandi þróunar og ákvarðana um kerfið annars vegar og tekjuöflunar hins vegar. Útgjöld vegna almannatryggingakerfisins vega það þungt í heildarútgjöldum ríkissjóðs að mjög mikill hagur væri af því að samhliða ákvörðunum um bótaréttinn væri ávallt tekin ákvörðun um fjármögnun a.m.k. til meðallangs tíma og einnig öfugt.

Þetta felur í sér að tekin verði ákvörðun um gjaldstig almennu tryggingagjaldsins við fjármögnun lífeyris almannatrygginga en eðlilegt væri að koma á formfastara samráði við aðila vinnumarkaðarins um slíkar ákvarðanir, bæði varðandi gjaldstig tryggingagjalds eða aðra fjármögnun kerfisins og bótaréttinn vegna samspils við lífeyris- og örorkuréttindi almennu lífeyrissjóðanna.

Samhliða breytingum á almennu tryggingagjaldinu er til skoðunar hvort að endurskoða ætti viðmið við útreikning á framlögum ríkissjóðs til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna og hvernig greiðslum til sjóðanna verði hátttað, þ.e. hvort að sjóðirnir fái framlag á fjárlögum í stað hlutdeildar í tryggingagjaldinu. Ástæðan fyrir því að skoða þarf þetta fyrirkomulag nánar er sú að markmiðinu með jöfnunargreiðslum ríkissjóðs hefur ekki verið náð frá því að greiðslurnar voru teknar upp 2007. Framlag ríkissjóðs hefur lækkað örorkubyrði sjóðanna en hefur ekki jafnað byrðina á milli þeirra eins og til stóð með greiðslunum. Eins hefur þörf sjóðanna fyrir framlög ríkisins reynst mismikil.

2. Hvert er úrlausnarefnið? Að skerpa á tekjuöflunarhlutverki tryggingagjaldsins, sveiflujöfnunarhlutverki atvinnuleysistryggingasjóðs á útgjaldahlið ríkissjóðs og að auka festu í fjármögnun þessara sjóða/liða. 3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til? Kveðið er á um fyrirkomulag og ráðstöfun tryggingagjalds í lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990. Samkvæmt 40. gr. Stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944, má engan skatt á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Þá segir í 77. gr. að skattamálum skuli skipað með lögum og ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Þá verði enginn skattur lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.
B. Markmið
1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki Markmið málaflokks 5.1 miðar að því að tryggja að skattaumsýsla, þ.e. skattframkvæmd og innheimta, sé í samræmi við það meginmarkmið að stuðla að einföldu og skilvirku skattkerfi til að fjármagna sameiginleg útgjöld þjóðarinnar. Markmið málaflokksins hafa viðtæka tengingu við áherslumál í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og styðja jafnframt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna: • Bæta skattskil og tekjuöflun til sameiginlegra útgjalda. • Skilvirkari og einfaldari opinber innheimta. 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda Með því að skerpa á tekjuöflunarhlutverki tryggingagjaldsins, sveiflujöfnunarhlutverki atvinnuleysistryggingasjóðs á útgjaldahlið ríkissjóðs og aukinni festu í fjármögnun þessara sjóða/liða er verið að stuðla að bættri tekjuöflun til sameiginlegra útgjalda.
C. Leiðir
1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það? Áfram yrði kveðið á um ráðstöfun tryggingagjalds í lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990. 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið Þar sem um er að ræða nauðsynlegar breytingar á lagaákvæðum á sviði skattamála koma önnur úrræði ekki til greina, sbr. ákvæði 40. og 77. gr. Stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944. 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu Eina færa leiðin við lagasetningu er breyting á ákvæðum laga um tryggingagjald, nr. 113/1990.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?
1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni Með frumvarpinu verður lagt til að prósentur tekna vinnumarkaðssjóðanna af tryggingagjaldinu og vægi tryggingagjaldsins í útgjöldum lífeyris- og slysatrygginga almannatrygginga verði stillt af til að samræma tekjurnar betur við fjárförf sjóðanna á komandi árum og til að styrkja sveiflujöfnunarhlutverki atvinnutryggingasjóðs. Þetta skapar meiri festu og fyrirsjáanleika í umgjörð þessarar tekjuöflunar en með þessum lagabreytingum verða tekin upp ný viðmið fyrir ákvörðunum stjórnvalda um breytingar á tryggingagjöldum. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott Um er að ræða tiltölulega einfaldar breytingar sem ná til nokkurra lagaákvæða í innan við tíu lagabálkum. Fyrirhugað frumvarp felur ekki í sér skerðingu á framlögum til stofnana heldur fyrst og fremst breytingu á framsetningu reikningsskila þeirra. Hætt verði að færa markaðar skatttekjur í reikninga stofnunar og í stað þess verða þær færðar hjá ríkissjóði og tiltækar þar til samanburðar við útgjöld viðkomandi stofnunar. Í einhverjum tilfellum má ganga út frá því að verkefni eða stofnun njóti framlags úr ríkissjóði jafnhátt áætluðum tekjum, samkvæmt ákvörðun Alþingis.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Nei. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarpjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Rétthafar tryggingagjalds skv. 3. gr. laga um tryggingagjald, nr. 113/1990. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Hugsanlega félagsmálaráðuneytið. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram Ekkert samráð hefur farið fram. 4. Fyrirhugað samráð Fyrirhugað er samráð við félagsmálaráðuneytið, ríkisskattstjóra og hagsmunaaðila. Gert er ráð fyrir því að áform um lagasetninguna og drög að frumvarpi verði kynnt almenningi í samráðsgátt stjórnvalda.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal Að svo stöddu er ekki gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á áætlaðar tekjur né útgjöld ríkissjóðs og þar með heildarafkomuna. Frumvarpið felur heldur ekki í sér skerðingu eða aukningu á fjárheimildum. Gengið er út frá því að framlög til aðila og verkefna sem fram til þessa hafa notið tekna af tryggingagjaldinu verði óbreytt. Þær lagabreytingar sem lagðar verða til í frumvarpinu munu hafa óveruleg áhrif á ríkissjóð verði frumvarpið óbreytt að lögum en það fer eftir því hvernig prósentur tekna vinnumarkaðssjóðanna og hlutfall tryggingagjaldsins í útgjöldum lífeyris- og slysatrygginga almannatrygginga verða stilltar af.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Nei. 1. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Samvinna og samráð verður haft við hagsmunaaðila. Ekki er gert ráð fyrir að langan tíma þurfi til undirbúnings/aðlögunar. 2. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Samráð við innleiðingu löggjafar. 3. Mælikvarðar á árangur og útkomu Á ekki við. 4. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Fjármála- og efnahagsráðuneytið fær reglulega gögn frá ríkisaðilum og kallar einnig eftir þeim teljist það nauðsynlegt til að meta m.a. árangur lagabreytinga á sviði skattamála. Það mun einnig eiga við í þessu tilviki.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað Já. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum Nei.