



Samtök iðnaðarins

Fjármálaráðuneytið  
Lindargata 7  
101 Reykjavík  
[postur@fjr.is](mailto:postur@fjr.is)

Reykjavík, 28. janúar 2021

**Efni: Umsögn um áform um breytingu á lögum um tryggingagjald, nr. 113/1990 (fyrirkomulag tryggingagjalds). Mál nr. 22 á þingmálaskrá 151. löggjafarþings 2020-2021.**

### Tillögur SA og SI í hnotskurn

1. Gjaldhlutfall tryggingagjalds verði ákvarðað til lengri tíma
  - a. Atvinnutryggingagjald verði ákveðið til fimm ára í senn.
  - b. Gjaldhlutfall almenna tryggingagjaldsins gildi einnig í fimm ár og hækki ekki vegna fjölgunar lífeyrisþega á næstu árum.
  - c. Til að tryggja nauðsynlegt gagnsæi, trúverðugleika og traust er mikilvægt að utanaðkomandi sérfræðingur legði mat á gjaldhlutfallið til lengri tíma á grundvelli jafnvægisatvinnuleysis og gildandi bótaréttinda.
2. Atvinnuleysistryggingasjóður verði lagður niður og annað fyrirkomulag fundið sem samræmist stöðu málaflokksins.
3. Jöfnunarframlag vegna örorkubyrði verði endurskoðað.

### 1. Gjaldhlutfall tryggingagjalds verði ákvarðað til lengri tíma

Tryggingagjald er mikilvægur gjaldstofn ríkissjóðs enda námu tekjur af honum 97 milljörðum króna árið 2019. Tryggingagjald er skattur á launagreiðslur og hefur umtalsverð áhrif á atvinnusköpun og samkeppnishæfni atvinnulífs. Mikilvægt er að sá hluti gjaldsins sem ætlað er að fjármagna atvinnuleysistryggingar taki mið af jafnvægisatvinnuleysi og núgildandi bótaréttindum. Hlutfall gjaldsins þarf því að vera stöðugt og sveiflujafnandi í stað sveiflumagnandi samkvæmt gildandi lögum. Breytingar þurfa að tryggja sjálfbærni bótaskerfisins, gagnsæi um fjármögnun þess og stuðla að trúverðugleika áætlana ríkisins.

Sveiflujöfnun atvinnutryggingagjaldsins er best tryggð með ákvörðun hlutfalls þess til langs tíma sem tekur tillit til áætlaðs jafnvægisatvinnuleysis og gildandi bótaréttar. Lagt er til að óháður aðili framkvæmi slíkt mat með reglubundnum hætti.

SA og SI leggja til að gjaldhlutfall atvinnutryggingagjalds verði ákvarðað til fimm ára í senn. Samkvæmt greiningu sem unnin var af Analytica í lok árs 2020 stendur núverandi hlutfall (1,35%) undir núverandi bótaréttindum miðað við áætlað langtímaatvinnuleysi.

Í áformunum er fjallað um þann fjármögnunarvanda sem við blasir varðandi lífeyri almennatrygginga til framtíðar. Þar er bent á að almenna tryggingagjaldið, sem renna á til Tryggingastofnunar ríkisins, hafi einungis staðið undir 49% útgjalda til lífeyristrygginga í fjárlögum 2020 en 77% í fjárlögum 2015. Ástæður þessarar lækkandi hlutdeildar eru ákvarðanir um aukin réttindi og fjölgun lífeyrisþega.

Þrátt fyrir að lífeyrissjóðir greiði mikinn meirihluta ellilífeyris munu greiðslur almennatrygginga vegna ellilífeyris vaxa á komandi árum vegna öldrunar þjóðarinnar. Samkvæmt mannfjöldaspá (miðspá) mun ellilífeyrisþegum (67 ára og eldri) fjölga um 40% á næstu 10 árum og 70% á næstu 20 árum. Árleg fjölgun er 2-3% að jafnaði. Kostnaði ríkisins vegna þessara lýðfræðilegu breytinga verður augljóslega ekki varpað yfir á þennan skattstofn ríkisins án mjög neikvæðra afleiðinga á atvinnusköpun og samkeppnisstöðu atvinnulífsins.

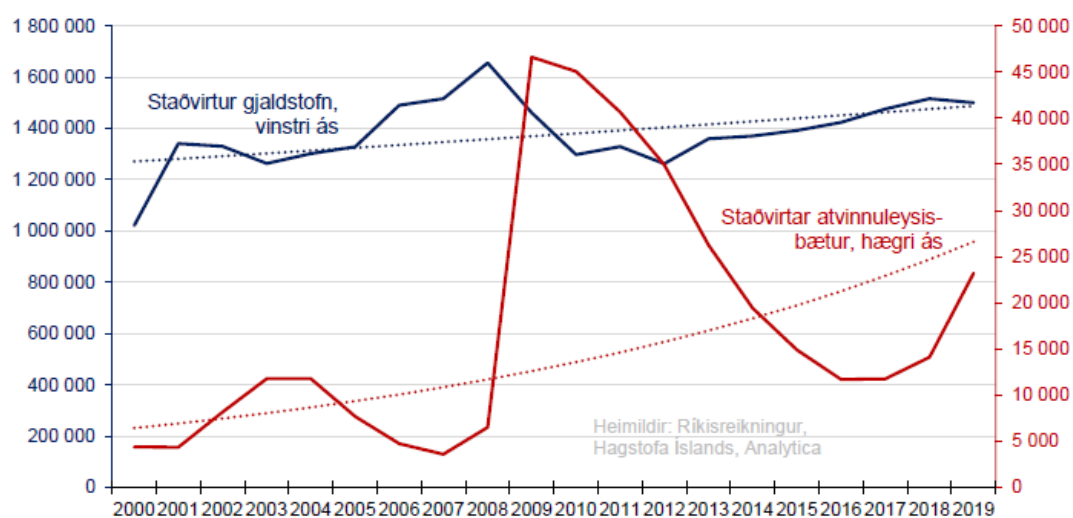
#### Núverandi fyrirkomulag er sveiflumagnandi

Fyrirkomulag tryggingagjalds er sveiflumagnandi samkvæmt gildandi lögum þar sem gjaldinu skal breytt í samræmi við horfur um atvinnuleysi og fjárhagslega stöðu Atvinnuleysistryggingasjóðs. Gjaldhlutfallið er jafnan hækkað þegar atvinnuástand er slæmt, en lækkað þegar aðstæður batna. Slík tilhögun er til þess fallin að ýkja sveiflur í atvinnulífinu. Hækkun óbeinna launaskatta er óráðleg þegar atvinnuleysi er mikið eins og liggja ætti í augum uppi.

#### Bætur hafa hækkað umfram gjaldstofn

Undanfarin ár hafa atvinnuleysisbætur hækkað meira en gjaldstofn tryggingagjalds á föstu verðlagi og ekki er útlit fyrir að sú þróun muni snúast við á næstunni, eins og mynd 1 gefur til kynna. Ákvarðanir um aukinn bótarétt leiða því til þess að hluti atvinnuleysisbótakerfisins verði fjármagnaður með almennum sköttum, að öðru óbreyttu.

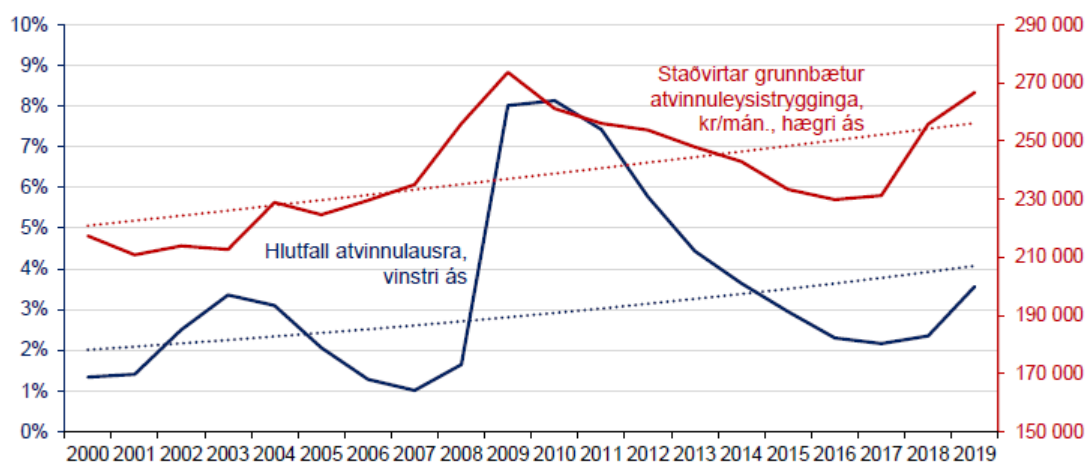
**Mynd 1:** Atvinnutryggingagjald – gjaldstofn og atvinnuleysisbætur



Heimild: Analytica

Breytingar á bótarétti geta haft í för með sér aukin útgjöld, bæði vegna hærri bótafjárhæða eða lengra tímabils atvinnuleysis og vegna aukins jafnvægisatvinnuleysis sem af réttindunum gæti hlotist. Mynd 2 sýnir að leitni atvinnuleysis hækkaði á sama tíma og grunnatvinnuleysisbætur hækkuðu umfram laun.

*Mynd 2: Atvinnuleysi og grunnatvinnuleysisbætur*



Heimild: Analytica

### *Bótaréttindi þarf að skoða í samhengi við fjármögnun*

Ekki ætti að vera auðsótt að auka bótaréttindi án þess að meta ítarlega hvaða áhrif það kann að hafa á útgjaldaþörf og fjármögnun. Þá ber að hafa í huga að aukinn bótaréttur gæti hækkað jafnvægisatvinnuleysi<sup>1,2</sup>. Slíkar tillögur þarf því að skoða í samhengi við ákvörðun álagningarhlutfalls tryggingagjalds. Standi gjaldið ekki undir auknum réttindum þyrfti að brúa bilið með almennri skattheimtu og meta tillögurnar í samhengi við forgangsroðun í ríkisrekstri og millifærslukerfum.

### *Gagnsæi og trúverðugleiki*

Til að tryggja nauðsynlegt gagnsæi, trúverðugleika og traust er mikilvægt að utanaðkomandi sérfræðingur leggi mat á gjaldhlutfallið til lengri tíma á grundvelli jafnvægisatvinnuleysis og gildandi bótaréttinda. Æskilegt er að ekki myndist þörf fyrir tíða endurskoðun gjaldsins og leggja SA og SI til að gjaldhlutfallið verði endurmetið af óháðum aðila á fimm ára fresti.

<sup>1</sup> [https://www.sas.upenn.edu/~manovski/papers/UI\\_and\\_U.pdf](https://www.sas.upenn.edu/~manovski/papers/UI_and_U.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.nber.org/digest/oct13/extended-unemployment-benefits-and-unemployment-spells>

## 2. Atvinnuleysistryggingasjóður verði lagður niður

Núverandi skipulag Atvinnuleysistryggingasjóðs, með ranglega nefndum sjóði sem hvorki safnar fjármunum né nýtur vaxtatekna og stjórn sem engin áhrif hefur á tekjur, gjöld eða rekstur, er arfleifð löngu liðins tíma. Rekja má skipulagið til fyrirkomulags hans frá stofnun fyrir tæpum sjötíu árum og fram á miðjan tíunda áratuginn þegar hann var færður undir Vinnumálastofnun.

Eitt þeirra markmiða sem fram koma í áformunum er að færa sjóðinn undir A-hluta ríkissjóðs þannig að tilhögunin samræmist betur lögum um opinber fjármál. Þá verður Atvinnuleysistryggingasjóður ekki sjóður heldur bókhaldslykill í ríkissjóði, sem verið hefur framkvæmdin í reynd um árabil. Ástæðulaust er að viðhalda þeim misskilningi að Atvinnuleysistryggingasjóður sé sjóður og safni fjármunum sem beri vexti.

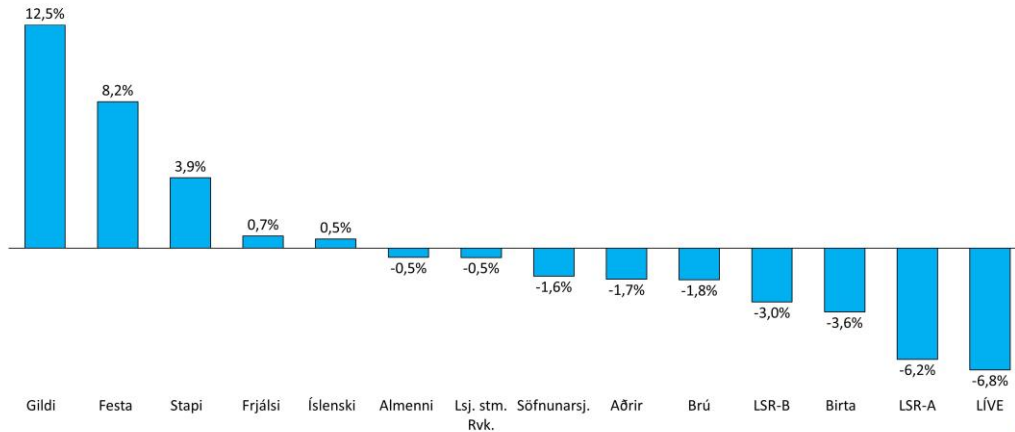
SA og SI leggja því til að Atvinnuleysistryggingasjóður verði lagður niður í núverandi mynd og annað fyrirkomulag fundið sem samræmist stöðu þessa málaflokks.

## 3. Jöfnunarframlag vegna örorkubyrði þarfnast endurskoðunar

SA og SI taka undir umfjöllun áformanna um þörf fyrir endurskoðun jöfnunargjalds vegna örorkubyrði lífeyrissjóða. Þar segir að það sé til: *skoðunar hvort að endurskoða ætti viðmið við útreikning á framlögum ríkissjóðs til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna og hvernig greiðslum til sjóðanna verði háttað, 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.*

Á síðasta ári fengu þrír sjóðir 65% af jöfnunarframlaginu en þeir greiddu 40% af örorkulífeyri allra lífeyrissjóða. Fimm aðrir sjóðir fengu 25% af jöfnunarframlaginu en greiddu 46% alls örorkulífeyris. Meðfylgjandi mynd sýnir misræmið milli hlutdeildar einstakra sjóða í lífeyrisframlaginu árið 2020 annars vegar og hlutdeildar þeirra í greiddum örorkulífeyri árið 2019 hins vegar. Þetta misræmi gefur tilefni til að endurskoða fyrirkomulagið, eða nánar tiltekið reiknireglur að baki skiptingu jöfnunarframlagsins milli sjóða, með tilliti til markmiða þess.

### Mismunur hlutdeildar lífeyrissjóða í jöfnunarframlagi vegna örorkulífeyris og greiddum örorkulífeyri



Heimildir: Ársreikningar lífeyrissjóða 2019 og Reglugerð nr. 1252/2020 um úthlutun og greiðslu fjárfamlags ársins 2020 til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða.



Ljóst er að heildarendurskoðun þarf að fara fram á fyrirkomulagi tryggingagjalds svo unnt sé að standa vörð um markmið kerfisins til framtíðar. Þær breytingar sem hér hafa verið lagðar til ættu að vera til þess fallnar að auka fyrirsjáanleika, gagnsæi, trúverðugleika og sjálfbærni þess mikilvæga tryggingakerfis sem til staðar er. SA og SI hvetja því eindregið til þess að við undirbúning fyrirhugaðs frumvarps verði tekið tillit til þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið lögð fram.

Virðingarfyllst,



Anna Hrefna Ingimundardóttir  
Forstöðumaður efnahagssviðs SA



Sigurður Hannesson  
Framkvæmdastjóri SI