



Minnisblað

26. apríl 2024.

(málsnúmer í ONE: 2404168)

Til: Formanns velferðarnefndar

Frá: Skrifstofu Alþingis

Efni: Atvinnutekjur í skilningi 3. og 4. mgr. 22. gr. laga um almannatryggingar.

Að beiðni formanns velferðarnefndar er í minnisblaði þessu gerð grein fyrir samspili 3. og 4. mgr. 22. gr. laga um almannatryggingar, um frítekjumörk við útreikning ellilífeyris og greiðslna úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum

Forsaga.

Við 2. umræðu, á síðasta löggjafarþingi, um 533. mál um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð (réttindaávinnsla og breytt framsetning) kom fram það sjónarmið að óskýrleika gætti um orðalag þágildandi síðari málsl. 1. mgr. 23. gr. og 3. málsl. 2. mgr. sömu greinar laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, sem kváðu á um fjárhæð sérstaks frítekjumarks ellilífeyrisþega vegna atvinnutekna, annars vegar vegna fulls lífeyris og hins vegar vegna hálfs lífeyris. Óskýrleikinn lýtur að því hvort undir hugtakið atvinnutekjur, sbr. framangreind ákvæði, geti fallið greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum, sbr. 10. málsl. 2. gr. laga um almannatryggingar.

Frumvarpið var samþykkt, sbr. lög nr. 18/2023, en með 7. gr. þeirra voru gerðar breytingar á III. kafla laganna. Ekki urðu efnislegar breytingar á framangreindum ákvæðum laganna, en með áorðnum breytingum er nú kveðið á um almennt og sérstakt frítekjumark vegna atvinnutekna í 3. og 4. mgr. 22. gr. laganna.

Í framkvæmd hefur við útreikning lífeyris verið litið á greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum sem almennar tekjur við útreikning ellilífeyris, en ekki sem atvinnutekjur. Afmarkast efni þessa minnisblað við það álitamál hvort lög um almannatryggingar séu nægjanlega skýr um þá framkvæmd.

Vert er að benda á að skv. 3. tölul. 2. mgr. 30. gr. laga um almannatryggingar teljast greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum ekki til tekna við útreikning örorkulífeyris. Því er ekki uppi sama álitamál hvað varðar örorkulífeyri. Hins vegar hefur velferðarnefnd til umfjöllunar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga (864. mál). Í g-lið 3. gr. frumvarpsins er lagt til að 30. gr. verði tekin upp í heild sinni. Meðal

breytinga sem lagðar eru til er brottfall þeirrar efnisreglu sem fram kemur í 3. tölul. 2. mgr. Að óbreyttu munu framangreindar greiðslur því teljast til tekna. Þau sjónarmið sem rakin eru í þessu minnisblaði þarf því að hafa í huga við umfjöllun um málið.

Í minnisblaðinu er ætlunin að greina hvort ákvæði laganna séu nægilega skýr þegar kemur að meðferð greiðslna úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum, fremur en að slá fastri niðurstöðu um það hvort framkvæmd stjórnvalda eigi sér stoð í lögnum.

Skilgreiningar hugtaka í lögum um almannatryggingar.

Í 2. gr. laga um almannatryggingar er gerð grein fyrir merkingu hugtakanna *tekjur*, *atvinnutekjur* og *greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum* í lögnum. Önnur hugtök sem skírskota til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða eru einnig skilgreind, en umfjöllun um efni þeirra fellur utan efnis þessa minnisblaðs.

Skv. 8. tölul. 2. gr. teljast til tekna skv. lögnum tekjur skv. II. kafla laga um tekjuskatt, að teknu tilliti til ákvæða sömu laga um hvað telst ekki til tekna og frádráttarliða skv. 1., 3., 4. og 5. tölul. A-liðar 1. mgr. 30. gr. og 31. gr. sömu laga eða undantekninga og takmarkana samkvæmt öðrum sérlögum; einnig tekjur sem aflað er erlendis og ekki eru taldar fram hér á landi.

Skv. 9. tölul. telst til atvinnutekna endurgjald fyrir hvers konar vinnu, starf eða þjónustu skv. 1. tölul. A-liðar og B-lið 7. gr. laga um tekjuskatt sem og greiðslur sem koma í stað slíks endurgjalds. Ekki er þörf á að telja með tæmandi hætti hvað fellur undir framangreinda liði 7. gr. laga um tekjuskatt að öðru leyti en að undir 1. tölul. A-liðar 7. gr. fellur endurgjald fyrir hvers konar vinnu, starf eða þjónustu, án tillits til viðmiðunar, sem innt er af hendi fyrir annan aðila. Í 2. málsl. ákvæðisins er í dæmaskyni rakið hvers konar greiðslur falla þar undir, meðal þess sem talið upp eru eftirlaun og lífeyrir.

Skv. 10. tölul. teljast til greiðslna úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum greiðslur sem byggjast á iðgjaldi skv. 1. mgr. 2. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997. Er þar vísað til iðgjalds til öflunar lífeyrisréttinda sem skal vera a.m.k. 15,5% af iðgjaldsstofni. Með öðrum orðum er þar átt við greiðslur sem einstaklingur hefur áunnið sér rétt til með greiðslu lágmarksiðgjalds og framlagi launagreiðanda.

Frítekjumörk við útreikning ellilífeyris.

Fjárhæð ellilífeyris er ákveðin í 21. gr. laganna. Þar segir jafnframt í síðari málsl. að fjárhæð lífeyris skuli lækka um 45% af eigin tekjum lífeyrisþega, sbr. 22. gr., uns lífeyririnn fellur niður.

Í 1. mgr. 22. gr. kemur fram hvað telst til tekna við útreikning ellilífeyris og er ákvæðið samhljóða orðskýringunni *tekjur* í 8. tölul. 2. gr. Þó eru í 2. mgr. tilteknar nokkrar tegundir tekna sem ekki beri að telja til tekna. Í því felst að þær tekjur sem þar eru taldar koma ekki til skerðingar skv. síðari málsl. 21. gr.

Í 3. og 4. mgr. er að finna tvær tegundir frítekjumarka vegna fulls lífeyris annars vegar, sbr. 3. mgr. og hálfs lífeyris hins vegar, sbr. 4. mgr. Í 3. mgr. segir að við útreikning fulls ellilífeyris skuli lífeyrisþegi hafa almennt frítekjumark sem nemur 300.000 kr. á ári. Þá skuli lífeyrisþegi hafa sérstakt frítekjumark vegna atvinnutekna sem nemur 2.400.000 kr. á ári. Fjárhæðir frítekjumarka að því er varðar hálfan lífeyri eru aðrar en að öðru leyti eru ákvæðin samhljóða.

Líkt og að framan er rakið hefur framkvæmdin verið sú að telja ekki greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum til atvinnutekna við útreikning ellilífeyris. Gildir því almenna frítekjumarkið um þær tekjur.

Bréf umboðsmanns Alþingis í máli 11366/2021.

Í máli 11366/2021 tók umboðsmaður Alþingis til skoðunar samspil atvinnutekna og frítekjumarks samkvæmt lögum um almannatryggingar og breytingar á ákvæðum þar að lútandi. Forsaga málsins er sú að kvartað var til umboðsmanns vegna úrskurðar úrskurðarnefndar velferðarmála í máli nr. 56/2021. Í úrskurðinum hafði beiðni kvartanda um að lífeyrissjóðstekjur hans yrðu metnar sem atvinnutekjur í skilningi gildandi 1. mgr. 23. gr. laga um almannatryggingar verið hafnað.

Í bréfi umboðsmanns Alþingis er vísað til þess að almenna frítekjumarkið í þáverandi mynd hafi verið lögfest með lögum nr. 116/2016, en því var bætt við frumvarpið að tillögu meiri hluta velferðarnefndar Alþingis. Í áliti meiri hlutans um málið segir að um sé að ræða almennt frítekjumark og skipti þá ekki máli hvort um er að ræða atvinnutekjur, greiðslur frá lífeyrissjóðum, fjármagnstekjur eða hugsanlega aðrar greiðslur.

Um sérstaka frítekjumarkið bendir umboðsmaður á að það megi rekja til 31. gr. laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2018, nr. 96/2017. Um ákvæðið segir í frumvarpi er varð að fyrrgreindum lögum að yrði tiltekin fjárhæð atvinnutekna undanskilin við útreikning á fjárhæð ellilífeyris almannatrygginga, þannig að ekki kæmi til lækkunar ellilífeyris, væri það til þess fallið að hvetja fólk til áframhaldandi

þátttöku á vinnumarkaði eftir lífeyristökualdur og að áframhaldandi vinna yki möguleika aldraðra til að bæta kjör sín.

Í kjölfarið rekur umboðsmaður lögskýringargögn vegna síðari lagabreytinga. Bendir hann á m.t.t. þessa að ljóst sé að lög um almannatryggingar byggist á því að greinarmunur sé á atvinnu- og lífeyrissjóðstekjum. Styðjist það bæði við orðskýringar á 9. og 10. tölul. 2. gr. laganna sem og þau lögskýringargögn sem hann vísar til í bréfinu. Telur hann því afstöðu stjórnvalda að telja lífeyrissjóðstekjur ekki til atvinnutekna eiga sér stoð í orðalagi laganna.

Þær breytingar sem orðið hafa á lögum um almannatryggingar frá bréfi umboðsmanns benda ekki til þess að framangreind sjónarmið hafi breyst. Engu að síður er vert að vekja athygli á því að í ljósi þeirra breytinga sem hafa orðið á ákvæðunum er samhengi ákvæðanna og þeirra lögskýringargagna sem umboðsmaður vísar til orðið flóknara.

Skýrleiki laga um almannatryggingar.

Hugtakið *atvinnutekjur* er í lögum um almannatryggingar skilgreint með vísan til 1. tölul. A-liðar og B-lið 7. gr. laga um tekjuskatt. Í ákvæðinu er þannig ekki gefið til kynna annað en að samkvæmt lögum um almannatryggingar teljist til atvinnutekna allar þær tegundir tekna sem skattskyldar eru skv. 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga um tekjuskatt. Líkt og að framan hefur verið rakið eru eftirlaun og lífeyrir meðal þess sem tiltekið er í framangreindum tölulið. Því er nærtækt að draga þá ályktun á grundvelli orðskýringar að til atvinnutekna teljist greiðslur sem byggjast á því iðgjaldi sem einstaklingur hefur greitt í lífeyrissjóð skv. 1. mgr. 2. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, þ.e. greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum, sbr. 10. tölul. 2. gr.

Þrátt fyrir framangreint verður fallist á það sem fram kemur í bréfi umboðsmanns Alþingis að lögskýringargögn beri það með sér að gera eigi greinarmun á atvinnutekjum annars vegar og greiðslum úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum hins vegar. Er sú nálgun í samræmi við markmið sérstaka frítækjumarksins að hvetja til atvinnuþátttöku eldra fólks. Í því sambandi mætti jafnframt benda á að sérstaka frítækjumarkið vegna atvinnutekna feli í sér undanþágu frá þeirri almennu reglu sem fram kemur í síðari málsl. 21. gr. og felur í sér að lækka skuli fjárhæð lífeyris um 45% af eigin tekjum lífeyrisþega, sbr. 22. gr., uns lífeyririnn fellur niður. Slíka reglu bæri almennt að túlka þröngt.

Því verður ekki slegið föstu hvor túlkunarkosturinn er réttur. Hins vegar benda rökin fyrir þeim til þess að lögin uppfylli ekki þær kröfur sem eðlilegt er að gera til skýrleika lagaákvæða sem varða eins mikilvæg réttindi stórs hóps fólks og hér er undir. Meðal markmiða yfirstandandi endurskoðunar á lögum um almannatryggingar er að gera

lögin skýrari og aðgengilegri. Þá er til þess að líta að ekki er útilokað að sama vafa komi til með að gæta að því er varðar frítekjumörk vegna örorkulífeyris verði frumvarp það sem til meðferðar er í velferðarnefnd að lögum. Verður því að telja eðlilegt að við meðferð frumvarpsins taki velferðarnefnd það til skoðunar hvort það álitamál sem hér hefur verið gerð grein fyrir gefi tilefni til breytinga á lögum.

Samantekt og tillögur.

Í framkvæmd hefur verið litið á greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum sem tekjur sem falli undir almennt frítekjumark við útreikning ellilífeyris, en ekki sem atvinnutekjur sem falli undir sérstakt frítekjumark. Umboðsmaður Alþingis hefur komist að þeirri niðurstöðu í bréfi í máli nr. 11366/2021 að sú framkvæmd eigi sér stoð í lögum með vísan til orðalags þeirra og lögskýringargagna. Sé horft til orðalags orðskýringarákvæða 9. og 10. tölul. 2. gr. laganna má hins vegar draga þá ályktun að farið skuli með þær greiðslur sem atvinnutekjur. Byggist sú niðurstaða á orðskýringu ákvæðisins með hliðsjón af 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga um tekjuskatt, sem vísað er til í orðskýringunni.

Í þágu aukins skýrleika er lagt til að velferðarnefnd fjalli um það, við umfjöllun um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á örorkulífeyriskerfi almannatrygginga, hvort þau álitamál sem fjallað er um í minnisblaðinu gefi tilefni til breytinga á lögum.

Telji nefndin tilefni til þess að renna skýrari stoð undir framkvæmd stjórnvalda eru tvær leiðir fyrir hendi.

Í fyrsta lagi getur nefndin lagt til breytingu á lögum og kveðið afdráttarlaust á um það að greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum teljist ekki til atvinnutekna samkvæmt lögum. Einfaldast yrði að leggja til breytingu á orðskýringunni *greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum* í 10. tölul. 2. gr. laganna áréttingu á að þrátt fyrir 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga um tekjuskatt teljist greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum ekki til atvinnutekna skv. lögum. Hvort þess háttar breyting hefði einhver hliðaráhrif á túlkun annarra ákvæða laganna hefur ekki verið greint til hlítar. Þess ber þó að geta að ekki er notast við hugtakið annars staðar en í 3. tölul. 2. mgr. 30. gr., sem fellur brott verði áðurnefnt frumvarp að lögum og 3. tölul. ákvæðis til bráðabirgða. Önnur útfærsla væri að bæta við þau ákvæði sem kveða á um frítekjumörk áréttingu á því undir hvorn tekjuflokkinn greiðslurnar falla. Sú útfærsla fæli þó í sér ákveðið stílbrot.

Um breytingar á framangreindum ákvæðum er mikilvægt að nefndin eigi samráð við sérfræðinga félags- og vinnumarkaðsráðuneytis og hugsanlega fjármála- og

efnahagsráðuneytis. Breytingu sem þessa gæti nefndin lagt til með sérstöku frumvarpi, eða sem breytingartillögu við 864. mál.

Í öðru lagi getur nefndin í nefndaráliti með því frumvarpi sem hún hefur til umfjöllunar gert þetta að umfjöllunarefni sínu án breytingar. Tilefni er til þess að fjalla um samspil framangreindra ákvæða í ljósi þess að með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á hliðstæðu ákvæði um tekjugrunn örorkulífeyris. Með þeirri breytingu kemur hugtakið greiðslur úr atvinnutengdum lífeyrissjóðum ekki fram annars staðar í lögunum en í orðskýringarákvæði 10. tölul. 2. gr. Því kynni að vera tilefni til þess að fjala um samspil hugtaka í því samhengi. Sú umfjöllun gæti þó aðeins óbeint orðið grundvöllur að túlkun á 23. gr. laganna. Yrði því óneitanlega gengið fremur skammt og óvíst hvort slík áréttung hefði beinlínis áhrif á þann túlkunarkost sem yrði fyrir valinu.