

Alþingi  
Erindi nr. P 137/292  
komudagur 24.11.2006

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 24. nóvember 2006  
ÁPS/SG/EA/KSG/069/06

**Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar og almannatryggingar, 330. mál, lífeyrisgreiðslur elli- og örorkulífeyrisþega o.fl.**

Vísað er til bréfs heilbrigðis- og trygginganefndar Alþingis, dags. 15. nóvember 2006, þar sem óskað er eftir umsögn Tryggingastofnunar ríkisins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar og lögum um málefni aldraðra.

Það skal tekið fram í upphafi að þegar á heildina litið er lagafrumvarpið til einföldunar þótt flóknar útfærslur þurfi hjá Tryggingastofnun fyrstu tvö árin meðan fyrstu breytingar eru að eiga sér stað. Þetta horfir hins vegar til töluverðrar einföldunar gagnvart lífeyrisþegum þannig að þeir ættu að eiga betra með að skilja almannatryggingakerfið en nú er. Þó eru nokkur atriði sem þörf er að benda á.

#### Um 1. gr.

*Tekjur skv. C-lið 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, skulu metnar að 50 hundraðshlutum við útreikning á elli- og örorkulífeyri, örorkustyrk og tekjutryggingu skv. 11.-13. gr. og 17. gr. þessara laga. Ef um hjón er að ræða skiptast tekjur skv. 1. málsl. til helminga milli hjóna við útreikning bótanna. Skiptir ekki máli hvort hjónanna er eigandi þeirra eigna sem mynda tekjurnar eða hvort um séreign eða hjúskapareign er að ræða.*

Hér er ekki vísað til 15. gr. almannatryggingalaga, sem fjallar um aldurstengda örorkuuppbót. Sá bótaflokkur er samkvæmt orðanna hljóðan tekjutengdur en skerðing hefst við sama tekjumark og réttur til örorkulífeyris fellur niður vegna tekna. Því kemur í raun aldrei til skerðingar bótaflokksins vegna tekna þar sem aldurstengda örorkuuppbótin greiðist aðeins þeim sem fá greiddan örorkulífeyri. Að því gefnu að tekjutenging verði afnumin í 15. gr. er óþarft að telja aldurstengda örorkuuppbót sérstaklega með hér, en að óbreyttri 15. gr. ætti væntanlega að tilgreina þann bótaflokk hér einnig. Tryggingastofnun leggur til að 1. mgr. 15. gr. verði breytt og orðist svo:

“Aldurstengd örorkuuppbót greiðist þeim sem fá greiddan örorkulífeyri skv. 12. gr. eða fullan örorkulífeyri skv. 29. gr. Aldurstengd örorkuuppbót greiðist einnig þeim sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Um uppbótina gilda ákvæði 1. mgr., sbr. 2. mgr. og 2. másl. 4. mgr., 12. gr. um búsetutíma og örorkumat og 5. mgr. 12. gr. Fjárhæð uppbótar, sbr. 2. mgr., miðast við þann aldur sem einstaklingur var í fyrsta sinn metinn 75% öryrki skv. 1. og 2. mgr. 12. gr. og 29. gr. eða uppfyllir skilyrði 8. gr. laga nr. 118/1993, um félagslega aðstoð.”

TRYGGINGASTOFNUN RÍKISINS



Til grundvallar bótaútreikningi hvers mánaðar skal leggja 1/12 af áætluðum tekjum bótagreiðsluársins. Bótagreiðsluár er almanaksár. Áætlun um tekjuupplýsingar skal byggjast á nýjustu upplýsingum frá þeim aðilum sem getið er um í 47. gr. Ef um nýja umsókn um bætur er að ræða skulu tekjur áætlaðar á grundvelli upplýsinga frá þeim aðilum sem getið er um í 47. gr. og bótaréttur reiknaður út frá þeim tekjum umsækjanda og eftir atvikum maka hans sem aflað er frá þeim tíma sem bótaréttur stofnaðist.

Tryggingastofnun ríkisins skal hafa eftirlit með því að áætlaðar tekjur séu í samræmi við upplýsingar sem stofnunin aflar úr staðgreiðsluskrá skattfyrivalda eða frá öðrum þeim aðilum sem getið er um í 47. gr.

Eftir að endanlegar upplýsingar um tekjur bótagreiðsluársins liggja fyrir við álagningu skattfyrivalda á opinberum gjöldum skal Tryggingastofnun ríkisins endurreikna bótaffjárhæðir á grundvelli tekna samkvæmt þessari grein. Við þann endurreikning er Tryggingastofnun heimilt að taka tillit til almennra breytinga á launum frá þeim tíma sem ætlaðar tekjur tilheyra til þess tíma sem endanlegar tekjur varða.

Komi í ljós við endurreikning bóta að bætur hafa verið vangreiddar eða ofgreiddar fer um það skv. 50. gr.

Tryggingastofnun ríkisins skal upplýsa umsækjanda eða bótaþega um forsendur bótaútreiknings og gefa honum kost á að koma að athugasemdum. Um upplýsingaskyldu varðandi tekjur og þagnarskyldu starfsmanna Tryggingastofnunar fer skv. 47. gr.

Heimilt er að setja reglugerð um nánari framkvæmd þessarar greinar.

10. gr. telur samkvæmt frumvarpinu 11 málsgreinar og fjallar annars vegar um tekjuhugtakið og meðferð tekna og hins vegar um tekjuáætlanir, endurreikning og uppgjör bóta. Tryggingastofnun telur æskilegt að greina á milli þessara tveggja þátta. Því leggur stofnunin til að 10. gr. almannatryggingalaga fjalli eingöngu um tekjur. Lagt er til að 1. - 4. mgr. verði óbreyttar en að 5. - 9. mgr., sem snúa að tekjuáætlunum, endurreikningi og uppgjöri verði færðar í núverandi 18. gr. laganna. Nýrri málsgrein verði bætt við varðandi reglugerðarheimild með ákvæðinu. Hið nýja ákvæði fái heitið "Tekjuáætlanir, endurreikningur og uppgjör". Að vísu er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að reglur um frestun töku ellilífeyris verði settar í 18. gr. en að mati stofnunarinnar fer allt eins vel á að hafa þær reglur í 16. gr., sem einnig er laus. Þessi breyting myndi að mati Tryggingastofnunar gera lögin skýrari. Þess má jafnframt geta að framkvæmd endurreiknings og uppgjörs bóta er mjög veigamikill þáttur í framkvæmd laganna um almannatryggingar og því ekki óeðlilegt að um hann sé fjallað í sérstöku lagaákvæði sem heyri undir þann kafla laganna sem fjallar um lífeyristryggingar.

### Gildistími breytinga

Við það að draga úr tengingum við tekjur maka hækka tekjutengingar að sama skapi við eigin tekjur lífeyrisþega. Það leiðir til þess að þeir lífeyrisþegar, sem hafa hærri tekjur en makar þeirra, munu fá lægri greiðslur eftir slíka breytingu en þeir höfðu áður. Það er þó mun líklegra að heildartekjur hjóna hækki við breytinguna þar sem algengara að það hjóna sem ekki er lífeyrisþegi hafi hærri tekjurnar. Þegar bæði hjón eru lífeyrisþegar verða breytingar á fjölskyldutekjum óverulegar þar sem í þeim tilfellum lækka greiðslur til annars hjónanna en hækka til hins.

TRYGGINGASTOFNUN RÍKISINS



Til þess að lífeyrisþegi sé með hærri tekjur en maki, sem er ekki lífeyrisþegi, þarf lífeyrisþeginn oftast nær að vera með nokkuð háar tekjur. Því er sá lífeyrisþegi líklegur til að hagnast vel á lækkun skerðingarhlutfalls á tekjutryggingu. Lækkun skerðingarhlutfalls tekjutryggingar mun því draga úr lækkun bóta hjá þessum lífeyrisþegum og í öðrum tilfellum mun hún valda því að í heildina munu þessar breytingar leiða til hækkunar á bótum, þó breytingin á tekjutengingu við tekjur maka ein og sér leiði til lækkunar.

Í mörgum tilfellum munu því þessar tvær breytingar koma á móti hver annarri og gera það að verkum að heildarbreytingar greiðslna verða minni en ef aðeins önnur breytingin ætti sér stað. Tryggingastofnun telur því æskilegt að þessar breytingar eigi sér stað á sama tíma til að minnka það högg, sem þeir verða fyrir, sem fá lækkun á greiðslum vegna breytingar á tengingu við tekjur maka. Í því ljósi er ekki heppilegt að láta lækkun skerðingarhlutfalla taka gildi fyrst en láta breytingar á tengingu við tekjur maka taka gildi síðar. Lífeyrisþegar í þessari stöðu munu að óbreyttu fá hækkun greiðslna árin 2007 og 2008, en síðan lækka árin 2009 og 2010.

Það skal tekið fram að með þessu er ekki verið að taka afstöðu til þess hvort það þurfi að láta breytingarnar taka skemmri tíma en frumvarpið gerir ráð fyrir, aðeins að æskilegt er að breytingarnar taki gildi á sama tíma.

#### Mismunandi breytingar á tengingum við tekjur maka eftir tekjuliðum

Lagt er til í frumvarpinu að tenging við tekjur maka lækki meira gagnvart lífeyrissjóðstekjum heldur en tekjum af atvinnu. Þetta leiða til þess að fleiri lífeyrisþegar muni lækka í bótum við þessa breytingu heldur en ef um jafna breytingu væri að ræða. Ástæða þessa er sú að lækkun á tengingu við tekjur maka veldur hækkun á tengingu við eigin tekjur lífeyrisþega og í þeim tilfellum, sem maki er ekki lífeyrisþegi, er algengara að lífeyrisþegi sé með tekjur úr lífeyrissjóði heldur en maki en öfugt varðandi tekjur af atvinnu. Það kemur því almennt ekki vel út fyrir lífeyrisþega að hækkun á tengingu við eigin lífeyrissjóðstekjur sé meiri en nemur lækkun á tekjutengingu við tekjur maka af atvinnu.

Gert er ráð fyrir að gengið sé alla leið í að afnema tekjutengingu við tekjur maka af lífeyrissjóðstekjum en hálf leið varðandi tekjur af atvinnu. Það gerir það að verkum að ef lífeyrisþegi er eingöngu með tekjur úr lífeyrissjóði en maki eingöngu með tekjur af atvinnu munu greiðslur til lífeyrisþega lækka ef tekjur hans úr lífeyrissjóði eru hærri en nemur helming af tekjum maka af atvinnu. Ef gengið væri jafn langt í breytingum á tengingu við tekjur maka í báðum tekjuliðum þyrftu tekjur lífeyrisþega úr lífeyrissjóði að vera hærri en tekjur maka af atvinnu til að um lækkun yrði að ræða.

Þetta má skýra með einföldu dæmi: Lífeyrisþegi er með 1.000.000 kr. í tekjur úr lífeyrissjóði á ári en maki er með 1.500.000 kr. í tekjur af atvinnu á ári. Viðmiðunartekjur lífeyrisþegans gagnvart tekjutryggingu í núverandi kerfi er því 1.250.000 kr. eða helmingur af samanlögðum tekjum hjóna. Þær breytingar sem síðan munu eiga sér stað og verða að fullu komnar til framkvæmda árið 2010 verða eins og hér segir:

Vægi eigin tekna úr lífeyrissjóði verða 100% eða 1.000.000 kr. (100% af 1.000.000).

**TRYGGINGASTOFNUN RÍKISINS**



Vægi tekna maka af atvinnu verða 25% eða 375.000 kr. (25% af 1.500.000).  
Viðmiðunartekjur verða því 1.000.000 kr. + 375.000 kr. eða 1.375.000 kr.

Við þetta hafa því viðmiðunartekjur þessa lífeyrisþega hækkað um 125.000 kr. og miðað við 38,35% skerðingarhlutfall leiðir þetta til lækkunar á tekjutryggingu um 47.938 kr. á ári. Ef aftur á móti væri gengið jafn langt í að breyta tekjutengingum við tekjur maka á báðum tekjuliðum yrði um lækkun á viðmiðunartekjum að ræða þar sem lífeyrisþegi er með lægri tekjur en maki. Því yrði um að ræða hækkun á greiðslum til þessa lífeyrisþega í stað lækkunar.

### Frádráttur frá tekjuskerðingu tekjutryggingar vegna tekjuskerðingar lífeyris

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að samanlögð skerðing elli-, örorku-, slysa- eða endurhæfingarlífeyris og tekjutryggingar skuli aldrei fara umfram 38,35% af tekjum. Komi samtímis til skerðingar þessara bóta skal lífeyrir fyrst skertur og samsvarandi dregið úr skerðingu tekjutryggingar. Ákvæði þessarar málsgreinar um skerðingu á þó ekki að gilda um heimilisuppbót skv. 9. gr. laga um félagslega aðstoð.

Þó þetta flæki óneitanlega útreikninga tekjutryggingar þá er þetta til einföldunar varðandi heildarjaðaráhrif greiðslna gagnvart greiðsluþega. Þetta ákvæði, ásamt afnámi frítekjumarks tekjutryggingar, gerir það að verkum að um er að ræða eina jafna tekjuskerðingu svo framarlega sem einhver greiðsla tekjutryggingar er fyrir hendi. Án ákvæðisins væri um það að ræða hjá ellilífeyrisþegum að fyrst væri 38,35% tekjuskerðing tekjutryggingar og síðan gæti bæst við 30% tekjuskerðing ellilífeyris og væri þá tekjuskerðingin samtals orðin 68,35%.

### Greiðslur sem geta fallið við litlar tekjubreytingar

Mikil hækkun tekjutryggingar og lækkun skerðingarhlutfalls gerir það að verkum að greiðslur munu falla niður við mun hærri tekjur en nú er. Það eykur verulega mögulegan rétt til greiðslu tekjutryggingar samhliða jafnvel einni krónu í greiðslurétti á lífeyri. Þar sem tekjutrygging greiðist ekki nema fyrir hendi sé réttur til lífeyris, geta nokkuð há greiðsluréttindi fallið við litla breytingu í tekjum. Þetta leiðir einnig til þess að þeim mun fjölga mjög sem fá enga tekjutryggingu þar sem ekki er réttur til lífeyris. Þetta eykur verulega líkurnar á því að í uppgjöri bóta komi fram mun hærri ofgreiðsla en nemur muninum á tekjuáætlun og endanlegum tekjum.

### 300 þúsund kr. frítekjumark vegna eigin atvinnutekna

Ákvæðið gerir ráð fyrir að fyrstu 300 þúsund kr. eigin atvinnutekjur á ári skerði hvorki greiðslur tekjutryggingar né heimilisuppbótar til ellilífeyrisþega og er það óháð því hversu miklar aðrar tekjur eru. Það skal þó tekið fram að ef maki er líka lífeyrisþegi þá skerða þessar tekjur greiðslu tekjutryggingar til hans meðan enn er tenging við tekjur maka af atvinnu.

**TRYGGINGASTOFNUN RÍKISINS**



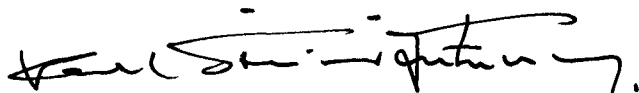
Þetta gerir það að verkum að þrátt fyrir þennan frádrátt hefur þetta áhrif á fjölskyldutekjur viðkomandi lífeyrisþega. Þessi áhrif eru þó aðeins þriðjungur af því, sem væri ef þetta ákvæði væri ekki til staðar árið 2009 og aðeins fjórðungur árið 2010. Ef ákvæðið mun taka gildi árið 2007 mun það draga úr tekjuskerðingu heimilistekna innan við 300 þúsund kr. á ári um helming árin 2007 og 2008 miðað við það sem væri ef þetta ákvæði væri ekki til staðar. Í stuttu máli þá hafa tekjur lífeyrisþega af atvinnu alltaf áhrif á heimilistekjur í þeim tilfellum, sem bæði hjónin eru lífeyrisþegar meðan þetta ákvæði á aðeins við um eigin tekjur af atvinnu og enn er verið að skerða tekjutryggingu vegna tekna maka.

#### Afnám tengingar við tekjur maka vegna vistunarframlags

Í dag er þegar búið að afnema tekjutengingar við tekjur maka gagnvart vistunarframlagi eða öllu heldur eigin þátttöku vistmanna í vistgjaldi þegar annað hjóna er vistmaður. Þetta snýr því aðeins að hjónum, sem bæði eru vistmenn. Í þeim tilfellum, sem annað hjóna er með tekjur undir svokölluðu stofnanafrítekjumarki en hitt með tekjur yfir því mun þetta í flestum tilfellum leiða til aukinnar samanlagðrar eigin þátttöku í vistgjaldi og þar að leiðandi lægri samanlagðra greiðslna vistunarframlags.

Ef engar aðrar tekjur en lífeyrissjóðstekjur eru til staðar geta hjón aðeins hagnast á þessari breytingu ef lífeyrissjóðstekjur annars þeirra eru hærri en 330.000 kr. á mánuði og hitt er með tekjur yfir stofnanafrítekjumarki. Sé það hjóna, sem er með lægri tekjur, með tekjur undir stofnanafrítekjumarki þurfa tekjur hins að vera hærri en 330.000 kr. til að þau hagnist á þessari breytingu.

Virðingarfyllst,



Karl Steinar Guðnason  
forstjóri

TRYGGINGASTOFNUN RÍKISINS

