

Nr 67

Utlåtande i anledning av motioner angående beräkningen av pensionsgrundande inkomst.

Andra lagutskottet har behandlat följande till lagutskott hänvisade motioner, nämligen

1) de likalydande motionerna I: 851 av herr *Dahlberg m. fl.* och II: 1009 av herr *Hansson i Piteå m. fl.*, i vilka hemställts »att riksdagen måtte besluta att ändra lagen om allmän försäkring så att ägaren till hyresfastighet som genom egna arbetsinsatser svarar för skötsel och förvaltning av fastigheten får tillgodoräkna sig pensionsgrundande rätt till tilläggs pension genom egenavgifter samt att berörda utskott utarbetar erforderlig lagtext»; samt

2) de likalydande motionerna I: 874 av herr *Petersson, Bertil, m. fl.* och II: 1028 av herr *Nilsson i Kalmar m. fl.*, i vilka hemställts »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om en utredning av förutsättningarna att inräkna den transfererade inkomsten i det pensionsgrundande beloppet för ATP».

Utskottet har i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande över motionerna under 1) från riksförsäkringsverket.

Gällande bestämmelser

Bestämmelser om tillgodoräknande av pensionsgrundande inkomst inom försäkringen för tilläggs pension återfinns i 11 kap. lagen om allmän försäkring. Enligt 1 § grundas rätt till tilläggs pension på inkomst av det förvärvsarbete som den försäkrade utför fr. o. m. det år han fyller 16 år t. o. m. det år han fyller 65 år. Pensionens storlek är beroende av den årliga inkomsten och för varje år fastställs därför ett belopp som utgör den pensionsgrundande inkomsten.

Den pensionsgrundande inkomsten beräknas på grundval av den försäkrades inkomst av anställning och av annat förvärvsarbete. Med inkomst av anställning avses enligt 2 § den lön i penningar eller naturaförmåner i form av kost eller bostad som försäkrad åtnjuter såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. Enligt 3 § avses med inkomst av annat förvärvsarbete a) inkomst av här i riket bedriven rörelse, b) inkomst av här belägen jordbruksfastighet, som brukas av den försäkrade, samt c) ersättning i penningar eller naturaförmåner i form av kost eller bostad för arbete för annans räkning, allt i den mån inkomsten icke enligt 2 § är att hänföra till inkomst av an-

ställning. För inkomst av anställning erlägger arbetsgivaren avgift. För övriga inkomster erlägges avgiften av den försäkrade själv.

Till grund för inkomstberäkningen för visst år läggs den försäkrades taxering till statlig inkomstskatt för samma år.

Inkomster, som skall deklarerars på bilaga för beräkning av inkomst av kapital, grundar inte rätt till tilläggspension. Detsamma gäller i regel inkomster som skall deklarerars på bilaga för inkomst av annan fastighet än jordbruksfastighet. Sådan inkomst har ansetts i huvudsak böra bedömas som förmögenhetsavkastning och därför inte böra grunda pensionsrätt. Undantagsvis kan dock sådana inkomster bli pensionsgrundande, t. ex. för sådan kommanditdelägare som anses som anställd hos bolaget, om bolagets verksamhet omfattar ägande och förvaltande av annan fastighet. Allmänna bidrag av skattepolitisk eller socialpolitisk natur, exempelvis barnbidrag, bostadsbidrag, studiebidrag m. m., för vilka någon skattskyldighet inte föreligger, är inte pensionsgrundande. Detsamma gäller sjukpenning från den allmänna sjukförsäkringen och andra socialförsäkringsförmåner, för vilka skatteplikt inte föreligger.

Historik

Före ikraftträdandet den 1 januari 1963 av lagen om allmän försäkring gällde lagen (1959: 291) om försäkring för allmän tilläggspension, som trädde i kraft den 1 januari 1960. Vid tillkomsten av denna lag vållade frågan om egna företagares och näringsutövaras ställning inom systemet åtskilliga problem.

Pensionsutredningen föreslog i sitt år 1955 avlämnade betänkande med slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring (SOU 1955: 32) att vid sidan av löneinkomst både företagarikomst och inkomst av kapital skulle vara pensionsgrundande. Vid remissbehandlingen mötte tanken att kapitalinkomst skulle kunna grunda pensionsrätt ett nära nog enhälligt motstånd. Under intryck härav föreslog den majoritet inom *allmänna pensionsberedningen*, som i det år 1957 avlämnade betänkandet (SOU 1957: 7) förordade en lagfäst tilläggspension, att företagarna skulle lämnas utanför obligatoriet med möjlighet till frivilligt individuellt inträde i den lagfästa tilläggspensioneringen.

I *propositionen* till 1958 års riksdag (1958: 55) med principförslag rörande försäkring för allmän tilläggspension — vilket förslag då inte godtogs av riksdagen men senare i huvudsak genomfördes — förordades i stället att företagarna skulle anslutas till försäkringen med rätt för dem att individuellt träda ut ur densamma. I propositionen anförde föredragande departementschefen under hänvisning till remissbehandlingen av 1955 års förslag att man i möjlig mån måste avskilja den del av en företagares inkomst som kunde anses härröra från det värde av förmögenhetsnatur som verksamheten hade och som sålunda inte hänförde sig till det arbete företagaren själv utförde. Då

man inte gärna kunde utforma regler för att individuellt avskilja arbetsinkomst från annan inkomst, måste man använda en schablonregel som borde vara gemensam för alla rörelseidkare och fria företagare. I princippropositionen förordades därför att man — utan att fördenskull anse sig slutligt bunden — skulle utgå från att endast två tredjedelar av rörelseinkomsten, till den del den översteg basbeloppet, skulle göras pensionsgrundande.

I den *proposition (1959: 100)* till 1959 års riksdag, som ledde till antagandet av lagen om försäkring för allmän tilläggs pension, förklarade föredragande departementschefen att man borde räkna med att en större del av rörelseinkomsten än som angivits i 1958 års principproposition hänförde sig till inkomsttagarens egen arbetsinsats. I de fall, då inkomsten totalt inte uppgick till mer än vad som kunde betraktas som en blygsam familjeinkomst, borde man inte förutsätta att någon avkastning av kapital ingick i inkomsten. Han föreslog därför — vilket även blev riksdagens beslut — att för den, som hade enbart rörelseinkomst, denna inkomst skulle vara helt pensionsgrundande mellan basbeloppet och dubbla beloppet därav. Först ovanför denna högre gräns skulle man ta hänsyn till endast två tredjedelar av rörelseinkomsten. Vidare anförde föredraganden att inkomst av ett hyreshus enligt förslaget inte skulle vara pensionsgrundande, eftersom den i huvudsak var att anse som förmögenhetsavkastning. Däremot kunde jordbruk betraktas som en form av rörelse. Även här blev det skatterättsliga begreppet inkomst av jordbruksarbete vägledande. Till inkomst av jordbruksfastighet i denna mening räknades inkomst av jordbruk och skogsbruk m. m. på fastigheten, oberoende av om den uppburits av dess ägare eller brukare. Dit hänfördes också det årliga värdet av egen bostad samt arrende för utarrenderad fastighet, ersättning för upplåtelse av avverkningsrätt till skog, av grustäkt, av rätt till jakt och fiske m. m. och hyra för uthyrd lägenhet. Dylika inkomster av en jordbruksfastighet förutsatte ingen eller ringa arbetsinsats av den som uppbar inkomsten. Hade den försäkrade endast haft sådana inkomster av jordbruksfastigheten och således inte själv brukat densamma, var det dock inte fråga om inkomst av förvärvsarbete, utan sådan inkomst var i huvudsak att anse som förmögenhetsavkastning som inte skulle vara pensionsgrundande. Läget var i själva verket detsamma som då en försäkrad åtnjöt inkomst av ett hyreshus. I lagtexten föreskrevs som följd härav att endast inkomst av jordbruksfastighet, som brukades av den försäkrade själv, skulle räknas som inkomst av förvärvsarbete.

Frågan om tredjedelsreduktionen vid beräkning av pensionsgrundande inkomst för företagare diskuterades därefter vid 1960 års riksdag med anledning av motioner och en interpellation. Det framhölls att regeln framstod som orättvis, då den medförde att en företagare inte kunde komma upp till samma pensionsskydd som hans anställda med samma inkomst som han själv. Det gjordes gällande att reduktionsregeln särskilt oberättigat träffade

dem som inte satsat något eller i varje fall inte något mera betydande kapital i sin rörelse, varigenom speciellt hantverkare och andra fria näringsutövare av olika kategorier kom i en särställning.

Den förda diskussionen föranledde regeringen att ånyo ta upp frågan i *proposition (1961: 45)* till 1961 års riksdag. Föredragande departementschefen erinrade om att det hela tiden rätt tveksamhet rörande lagens utformning i fråga om metoden att avskilja kapitaldelen av en företagarinkomst och framhöll att avkastningen av det kapital, som ligger nedlagt i en rörelse, knappast i något enskilt fall torde kunna tillfredsställande avgränsas från den del av verksamhetens ekonomiska resultat som berodde på själva arbetsinsatsen. Under sina överväganden av frågan hade departementschefen kommit fram till att man helt borde slopa reduktionsregeln och alltså låta löneinkomst och företagarinkomst i lika mån ge underlag för pensionsrätt. Det argument som kvarstod mot en sådan lösning — att vad som egentligen är inkomst av kapital inte bör grunda pensionsrätt — hade nu inte samma styrka som i förhållande till pensionsutredningens förslag av 1955, i det att begreppet inkomst av förvärvsarbete enligt tilläggs pensioneringen inte omfattade bankränta, aktieutdelning och andra rena kapitalinkomster. Vidare hade skälen för reduktionsregeln försvagats genom de möjligheter som fanns för stora grupper företagare att genom ombildning av sina företag till aktiebolag försätta sig i samma läge gentemot socialförsäkringarna som löntagare i allmänhet. I detta avseende hade en viss förändring i företagarnas möjligheter inträffat genom att försäkringsrådet hösten 1959 i prejudicerande avgöranden, som avvek från tidigare praxis, fastslagit att även huvuddelägaren i ett familjeföretag under vissa omständigheter kunde vara att betrakta som anställd i förhållande till bolaget med verkan att han med avseende på socialförsäkringarna blev att betrakta som arbetstagare. Därigenom förelåg inte hinder för en företagare att såsom ensam delägare i ett aktiebolag med avseende på sitt förhållande till tilläggs pensioneringen bli behandlad som anställd och få sin inkomst från bolaget bedömd såsom inkomst av anställning. Under sådana förhållanden skulle ett kvarblivande vid reduktionsbestämmelsen i dåvarande form te sig orättvist gentemot sådana företagargrupper som av någon anledning saknade möjlighet att övergå till aktiebolagsform för sin verksamhet. I propositionen föreslogs sådan ändring i lagen om försäkring för allmän tilläggs pension, att de där intagna särreglerna för beräkning av pensionsgrundande inkomst med avseende på inkomst av annat förvärvsarbete än anställning slopades. Förslaget godtogs av riksdagen, och ändringen fick retroaktiv verkan från lagens ikraftträdande, dvs. från den 1 januari 1960.

Vid 1968 och 1969 års riksdagar väcktes motioner som syftade till att göra sjukpenningen från den allmänna sjukförsäkringen och från yrkesskadeförsäkringen samt dagpenningen från arbetslöshetsförsäkringen ATP-grundan-

de. Motionerna behandlades av *andra lagutskottet* i *utlåtande 1968: 65* och *1969: 76*. I sistnämnda utlåtande uttalade utskottet att chefen för socialdepartementet aviserat en utredning om inordnande av sjukpenningen i skattesystemet. Utskottet förutsatte att även andra skattefria socialförsäkringsförmåner såsom ersättning från arbetslöshetsförsäkringen kom att aktualiseras under utredningsarbetet liksom att detta skulle beröra yrkesskadeförsäkringen. Med hänvisning härtill ansåg utskottet att motionerna inte påkallade någon ågärd från riksdagens sida.

Efter bemyndigande av Kungl. Maj:t den 27 maj 1970 har chefen för socialdepartementet tillkallat en *sakkunnig* med uppdrag att utreda frågan huruvida sjukpenningförmåner m. m. bör göras skattepliktiga. Den sakkunnige arbetar under benämningen *sjukpenningutredningen*. I direktiven för utredningen uttalas att skatteplikt för sjukpenningförmånerna öppnar möjlighet att på ett enkelt sätt hänföra dem till pensionsgrundande inkomst. Detsamma är förhållandet med motsvarande förmåner från yrkesskadeförsäkringen och enligt militärsättningsförordningen, liksom för förmåner som utgår vid arbetslöshet. Utredningsmannen åläggs med hänvisning härtill att lägga fram förslag till de lagändringar som behövs för ändamålet. Utgångspunkten bör därvid vara att sjukpenning skall vara pensionsgrundande i den mån den ersätter arbetsinkomst. Det uttalas särskilt att moderskapspenning bör lämnas utanför.

Motionerna

I *motionerna I: 851* och *II: 1009* erinras om att skötsel och underhållsarbete av hyresfastighet inte blir pensionsgrundande om arbetet utförs av ägaren. I många fall förekommer att fastighetsägaren själv utför alla vid fastigheten förekommande underhållsarbeten samt själv ombesörjer skötsel och förvaltning av fastigheten. Enligt motionärernas mening bör sådant arbete likställas med arbete som utförs i eget företag och således vara pensionsgrundande.

I *motionerna I: 874* och *II: 1028* anföras att väsentliga inkomstöverföringar sker via skatte- och socialpolitiken i form av barnbidrag, bostadsbidrag, studiebidrag, m. m. från mera kapitalstarka grupper till mindre kapitalstarka. Det synes motionärerna konsekvent att den höjda ekonomiska standard, som på detta sätt tillförsäkras stora grupper i samhället, fullföljes genom att de transfererade inkomsterna får inräknas i det pensionsgrundande beloppet för ATP.

Remissyttrandet

Riksförsäkringsverket redogör inledningsvis för innehållet i gällande bestämmelser och för de överväganden som föregått desamma. Verket anför därefter:

Särskiljandet av företagarinkomst, som blir pensionsgrundande, från annan inkomst sker alltså enligt schablonmetoder med anknytning till skattelaxeringen. Den schabloniserade bedömningen betingas av att det i praktiken är otänkbart att på grundval av taxeringsmaterialet i de enskilda fallen skilja mellan vad som är inkomst av förvärvsarbete och vad som är kapitalavkastning. En sådan schablonbedömning har självfallet olägenheter. Det är uppenbart att i en del fall pensionsgrundande inkomst beräknas på grundval av inkomster som egentligen är kapitalavkastning. Å andra sidan förekommer det säkerligen fall då ägare av annan fastighet än jordbruksfastighet utför arbete som egentligen inte hänför sig till kapitalförvaltning utan utgör arbete som i andra sammanhang anses som inkomst av förvärvsarbete. På grund av att samma regler ej gäller för sjukförsäkringen kan fastighetsägare på grundval av sådant arbete placeras i sjukpenningklass.

Med beaktande av de svårigheter som föreligger vill det dock synas som om den nu tillämpade schabloniserade gränsdragningen ger ett i det stora hela rimligt resultat. Riksförsäkringsverket vill inte utesluta att en närmare genomgång skulle kunna ge anledning till jämkningar. En sådan genomgång bör emellertid föregås av en närmare undersökning av hur de hittills tillämpade reglerna verkat. Den bör också innefatta en undersökning angående i vilken utsträckning inkomstdeklarationerna skulle behöva ändras eller byggas ut för att ge underlag för en ändrad bedömning.

En ändring som enbart avser ägare till annan fastighet än jordbruksfastighet finner riksförsäkringsverket ej lämplig. De nuvarande inkomstdeklarationerna ger inte underlag för ett särskiljande av sådan del av inkomsten som kan anses utgöra inkomst av förvärvsarbete från vad som kan anses som kapitalavkastning och kapitalförvaltning.

Utskottet

Rätt till tilläggspension grundas på inkomst av förvärvsarbete. Med sådan inkomst avses dels inkomst av anställning, dvs. i princip den lön som den försäkrade erhållit som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst, dels inkomst av annat förvärvsarbete. Med inkomst av annat förvärvsarbete avses inkomst av här i riket bedriven rörelse, inkomst av här belägen jordbruksfastighet som brukas av den försäkrade samt ersättning för arbete för annans räkning, allt i den mån inkomsten inte är att hänföra till inkomst av anställning. Inkomst av kapital eller inkomst av annan fastighet än jordbruksfastighet kan inte grunda rätt till pension. Detsamma är förhållandet med olika former av socialpolitiska bidrag som utges av det allmänna samt med förmåner från socialförsäkringarna.

I motionerna I: 851 och II: 1009 yrkas att inkomst av annan fastighet skall bli pensionsgrundande i sådana fall där ägare av hyresfastighet själv utför alla vid fastigheten förekommande underhållsarbeten och själv ombesörjer skötsel och förvaltning av fastigheten. Motionärerna anser att sådant arbete bör likställas med arbete som utförs i egen rörelse och hemställer att riksdagen beslutar om erforderliga lagändringar.

I motionerna I: 874 och II: 1028 anförs att väsentliga inkomstöverföringar sker via skatte- och socialpolitiken i form av barnbidrag, bostadsbidrag,

studiebidrag, m. m. från mera kapitalstarka till mindre kapitalstarka grupper. Det synes motionärerna konsekvent att den höjda ekonomiska standard som på detta sätt tillförsäkras stora grupper fullföljes genom att de transfererade inkomsterna görs pensionsgrundande. De anhåller om utredning av denna fråga.

Den grundläggande principen att rätt till tilläggspension skall baseras på inkomst av förvärvsarbete bör enligt utskottets bedömning inte frångås. Inkomst av annan fastighet än jordbruksfastighet, vilken inkomst närmast är att bedöma som förmögenhetsavkastning, bör alltså liksom inkomst av kapital som regel inte grunda pensionsrätt. Som påpekas i motionerna I: 851 och II: 1009 kan dock fall förekomma då ägare av annan fastighet utför arbete, som egentligen inte är att hänföra till kapitalförvaltning utan närmast är att jämföra med förvärvsarbete, t. ex. arbete i en hyresfastighet med reparationer och renhållning. Vid inplacering av den försäkrade i sjukpenningklass kan viss hänsyn tas till sådan inkomst av arbete för egen räkning med den begränsningen att inkomsten inte får beräknas högre än vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. Att lagstiftaren behandlat ifrågavarande inkomster olika inom sjukförsäkringen och försäkringen för tilläggspension beror i huvudsak på att inplacering i sjukpenningklass sker på grundval av ett antagande om vad den försäkrade kan komma att tills vidare erhålla i arbetsinkomst, medan den pensionsgrundande inkomsten och underlaget för avgifter inom tilläggspensioneringen bestäms med utgångspunkt från den faktiska arbetsinkomsten under en förfluten tid. Det är uppenbart att man i första fallet bör kunna tillämpa en mera schematisk beräkning, medan man i senare fallet måste kräva större exakthet. Detta gäller inte endast storleken av inkomsterna utan även inkomsternas karaktär av förvärvsinkomster. Skulle man vid beräkningen av pensionsgrundande inkomst börja tillämpa samma metod som vid inplacering i sjukpenningklass, komplicerar man utan tvekan beräkningsförfarandet. Där man nu har en lättillgänglig schabloniserad gränsdragning mellan inkomster som grundar pensionsrätt och inkomster som inte gör det, skulle man tvingas till att från fall till fall beräkna ett skäligt värde av fastighetsägarens arbetsinsatser vid skötseln av sin fastighet. Även om detta i och för sig skulle låta sig göra, kan man inte utesluta en påtaglig risk för spekulation på pensionssystemets bekostnad, eftersom det här gäller inkomster för vilka den försäkrade själv har att erlägga pensionsavgift. På grund av det anförda anser sig utskottet inte kunna tillstyrka bifall till motionerna I: 851 och II: 1009.

Med utgångspunkt från principen att endast inkomst av förvärvsarbete skall grunda rätt till pension avstyrker utskottet även motionerna I: 874 och II: 1028. Det är möjligt att pågående utredningsarbete inom sjukpenningutredningen kommer att leda till att ersättningar från socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkringar, som utgår i stället för arbetsinkomst, görs pensionsgrundande. Någon motsvarande reform beträffande transfererade in-

komster av den typ motionärerna nämner kan enligt utskottets mening inte komma i fråga. Utskottet ställer sig för övrigt tveksamt till om en sådan ordning skulle gagna berörda försäkrade, eftersom de försäkrade själva — med hänsyn till principerna för gällande avgiftssystem — torde få belastas med egenavgifter av icke alldeles obetydlig storlek.

Med hänvisning till vad utskottet sålunda anfört får utskottet hemställa,

A. att motionerna I: 851 och II: 1009 inte föranleder någon riksdagens åtgärd;

B. att motionerna I: 874 och II: 1028 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 3 november 1970

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Dahlberg (s), Hübinette (m), Österdahl (fp), Andreasson (cp) och Ivar Andersson (s);

från andra kammaren: fröken Sandell (s), herr Jönsson i Ingemarsgården (fp)*, fröken Wetterström (m), herrar Fredriksson (s), Göransson (s), Nilsson i Kalmar (s), fru Nilsson (cp) och herr Aldén (s).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

vid utskottets hemställan under A. av herr *Dahlberg* (s).