

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, og lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum.

Flm.: Pétur H. Blöndal, Katrín Fjeldsted.

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 75/1981.

1. gr.

Orðið „sjómannaafsláttur“ í 7. tölul. 1. mgr. 28. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

3. tölul. 1. mgr. 67. gr. laganna fellur brott.

3. gr.

B-liður 68. gr. laganna fellur brott.

4. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1.–3. og 5. gr. laga þessara um afnám sjómannaafsláttar skal sjómannaafsláttur á árinu 2002 nema $\frac{2}{3}$ hlutum og á árinu 2003 $\frac{1}{3}$ hluta þess sem hann er í árslok 2001 og lúta að öðru leyti sömu reglum og giltu fyrir gildistöku laga þessara.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 45/1987.

5. gr.

Orðin „og sjómannaafsláttar skv. 2. mgr. B-liðs sömu greinar þar sem hann á við“ í fyrri málslíð 2. mgr. 15. gr. laganna falla brott.

III. KAFLI

Gildistaka.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2002.

Greinargerð.

Frumvarp sama efnis var flutt á 121. og 122. löggjafarþingi og er það nú endurflutt lítið breytt.

Samkvæmt svari fjármálaráðherra á þskj. 371 á 123. löggjafarþingi við fyrirspurn fyrsta flutningsmanns um sjómannaafslátt er það skoðun ráðherra að sjómannaafslátturinn sé í eðli

sínu niðurgreiðsla á launakostnaði útgerðar og að uppruni afsláttarins og saga hans beri það með sér.

Aðstæður útgerðar og sjómanna hafa breyst mikið til batnaðar að undanfögnu. Gengi erlendra gjaldmiðla hefur hækkað verulega, eða um 20%, frá áramótum. Fiskur er nær allur fluttur út og því mun fiskverð líklega hækkað á móta og erlendum gjaldeyrir og tekjur útgerða og sjómanna því hækka umtalsvert. Þess vegna er útgerðin vel í stakk búin til að taka á sig niðurfellingu á þessum styrk. Einnig hefur endurskoðunarnefnd um stjórn fiskveiða skilað skýrslu sinni og leggur til að útgerðinni verði gert að greiða auðlindagjald. Eðlilegt er að útgerðin hætti að fá styrk frá ríkinu áður en farið er að láta hana greiða auðlindagjald.

Að öðru leyti vísast til greinargerðar með frumvarpinu sem flutt var á 122 lögjafarþingi (þskj. 36 – 36. mál) en þar sagði svo m.a.:

„Verði frumvarp þetta að lögum verður að telja eðlilegt að kjarasamningar sjómanna við útgerðarmenn verði endurskoðaðir og má jafnvel líta svo á að með lögfestingu frumvarpsins séu kjarasamningar lausir þar sem forsendum þeirra hafi verið breytt. Nauðsynlegt er því að aðilar þeirra kjarasamninga sem um ræðir taki efni þeirra til endurskoðunar út frá þessum breyttu forsendum.“

Á 115. lögjafarþingi, 1990–91, var flutt stjórnarfrumvarp sem meðal annars átti að takmarka sjómannaafsláttinn við þá daga sem sjómaðurinn er á sjó. Með því frumvarpi fylgdi meðal annars eftirfarandi greinargerð:

„Upphaf sjómannaafsláttar má rekja til ársins 1954. Þá var með lögum nr. 41/1954 lögfestur annars vegar svonefndur hlífðarfatafrádráttur og hins vegar fæðisfrádráttur. Hlífðarfatafrádráttur náði til lögskráðra fiskimanna, þó ekki allra í áhöfn togara. Rökin, sem færð voru fyrir honum, voru að hann væri vegna kostnaðar sjómanna af hlífðarfötum umfram aðra launþega. Fæðisfrádrátturinn tók aftur á móti einungis til þeirra sjómanna á fiskiskipum sem þurftu að sjá sér fyrir fæði sjálfir.

Með lögum nr. 37/1957 var hlífðarfatafrádrátturinn aukinn þannig að hann tók til allra skipverja á togurum. Þá var og upp tekinn sérstakur frádráttur sem náði til allra lögskráðra fiskimanna. Breyting þessi var gerð í tengslum við kjarasamninga og einnig rökstudd með því að á þeim tíma var erfitt að manna flotann og talið að fiskiskipaflotinn væri þá nálægt þriðjungu mannaður erlendum sjómönnum.

Með lögum nr. 43/1967 er hlífðarfatafrádrátturinn og sérstaki frádrátturinn látinn ná til allra lögskráðra sjómanna, þ.e. líka til annarra en fiskimanna.

Með lögum nr. 7/1972 er tekinn upp nýr fiskimannafrádráttur, 8% af launum, sem tók í upphafi einungis til sjómanna á fiskiskipum en var ári síðar, með lögum nr. 60/1973, einnig látinn taka til hlutaráðinna landmanna sem fengu einnig með þeim lögum hlífðarfatafrádráttinn og sérstaka frádráttinn. Hundraðshluti fiskimannafrádráttar hækkaði í 10% 1975 og síðan í 12% 1984.

Með lögum nr. 40/1978 voru hlífðarfatafrádráttur og sérstakur frádráttur sameinaðir í einn sjómannafrádrátt sem þá tók til allra lögskráðra sjómanna og hlutaráðinna landmanna. Fæðisfrádráttur fyrir sjómenn á fiskiskipum, sem sáu sér sjálfir fyrir fæði, hélst óbreyttur. Fiskimannafrádráttur fyrir lögskráða sjómenn og hlutaráðna landmenn var með lögum nr. 9/1985 einnig látinn taka til sjómannsstarfa um borð í skipum sem ekki voru fiskiskip.

Með lögum nr. 49/1987 var þessum frádráttarliðum steipt saman og í stað þeirra kom einn sjómannaafsláttur.

Að því leyti sem séð verður af tiltækum gögnum að þessir frádráttarliðir hafi verið rökstuddir sérstaklega virðist fernt koma fram. Í fyrsta lagi kostnaður sjómanna vegna hlífðarfata umfram aðra launþega. Í öðru lagi ívilnun til þeirra sem sáu sér sjálfir fyrir fæði. Í þriðja lagi kostnaður vegna langra fjarvista frá heimili. Í fjórða lagi sérstök launahækkun til sjómanna eða hluta þeirra í tengslum við kjarasamninga.

Þessi rök höfðu vafasamt gildi þegar í upphafi og hafa þau enn rýrnað í tímans rás. Kostnaður vegna vinnufata er eðlilegur hluti af kostnaði launþega við að sinna starfi sínu og er að jafnaði borinn af honum. Þegar störf gera kröfu um sérstakan hlífðar- eða öryggisfatnað er algengt að í samningum sé kveðið á um að vinnuveitandi leggi slíkan búnað til eða tekið sé tillit til þess í launum. Engin rök eru fyrir mismunandi skattalegri meðferð í þessu efni eftir því hvort þau störf, sem sérstaks búnaðar krefjast, séu í tengslum við sjósókn eða ekki. Með hliðsjón af því að algengast er að vinnuveitendur beri kostnað af sérstökum hlífðarfatnaði má eins líta á skattfrádrátt af þessum ástæðum sem ívilnun þeim til handa en ekki til handa sjómönnum. Að því leyti sem sjómönnum er nú látinn í té hlífðarfatnaður eru forsendur skattaívilnunarinnar brostnar.

Um fæðiskostnað gildir í grundvallaratriðum hið sama og um hlífðarfötin. Að hluta til eru hinar upphaflegu forsendur þess efnis að sjómenn sjái sér sjálfir fyrir fæði brostnar og í annan stað er um að ræða kostnað sem er sambærilegur því sem fjöldi annarra launþega býr við.

Rökunum vegna fjarveru frá heimili hefur að því leyti sem þau voru fyrir hendi verið eytt, m.a. vegna þrýstings frá þeim sem þessarar ívilnunar hafa notið, með því að teygja gildissvið hennar yfir á fjölda aðila án þess að um langtímafjarveru frá heimili sé að ræða eða jafnvel nokkra fjarveru, sbr. hlutaráðna landmenn. Auk þess er að nefna að utan ræða sjómanna er fjöldi launþega sem við slíka fjarveru býr án þess að það sé bætt með skattþeningum.

Um ívilnanir þessar sem launauppbætur í tengslum við kjarasamninga er tvennt að segja. Annars vegar er að á sínum tíma voru ívilnanirnar rökstuddar með tilvísun til sérstaks tíma-bundins ástands, skorts á sjómönnum o.s.frv. Þær forsendur, sem þá voru í því efni, eru ekki lengur fyrir hendi og ætti því ekki að vera ástæða til að halda bótunum áfram. Hins vegar og e.t.v. enn mikilvægara er að hér er um að ræða óeðlileg afskipti ríkisins af gerð kjarasamninga sem leiðir til óhagræðis í atvinnulífínu og mismunar launþegum jafnt sem fyrirtækjum.

Þá er þess að geta að í framkvæmd eru þessar skattaívilnanir og hafa í vaxandi mæli verið rýmri en lagabókstafurinn segir til um. Sú þróun er dæmigerð fyrir flest undanþágukerfi þar sem reynslan er að ein undanþágan elur af sér aðra. Er það í sjálfu sér rökrétt þar sem undanþágur eru í eðli sínu mismunun og leiða til viðvarandi togstreitu um það hvar eigi að draga línuna á milli þeirra sem eru jafnari en aðrir og hinna. Það er einnig athyglisvert að í því reiptogi er varpað fyrir róða þeim forsendum og rökum sem í upphafi voru notuð fyrir undanþáguarnar. Sýnir það vel takmarkað gildi þessara forsendna og það að hagsmunaaðilarnir meta þær ekki mikils, enda er í reynd einfaldlega um það að ræða að andstæðar fylkingar hagsmunaaðila sameinast í sókn á hendur þriðja aðila og tekst að velta yfir á hann kostnaðinum af ávinningi sínum. Kemur það í þessu tilviki að sjálfsögðu fram í því að þriðji aðilinn, þ.e. aðrir skattborgarar, greiðir hærri skatta en ella væri.“

Enn fremur sagði í greinargerðinni:

„Sjómannaafsláttinn ætti fremur að skoða sem niðurgreiðslu á útgerðarkostnaði en sem ívilnun til sjómanna þótt hann geti óneitanlega haft áhrif á starfskjör þeirra. Hann veldur í senn óeðlilegri mismunun milli atvinnugreina og milli einstaklinga. Eðlilegt er að útgerðin beri þann launakostnað sem leiðir af því að kjör sjómanna eftir greiðslu á tekjuskatti séu

þannig að manna megi flotann í samkeppni á vinnumarkaði. Því má reikna með að niðurfelling sjómannaafsláttar muni auka launakostnað útgerðar nokkuð. Ástand á vinnumarkaði sjómennsku og almennt bendir þó til að sú hækkun kunni að verða minni en fjárhæð afsláttarins gæti bent til. Í því sambandi er þróun launakjara sjómanna á síðustu árum athyglisverð.

Til viðbótar því að niðurgreiðsla útgerðarkostnaðar er varhugaverð frá almennu sjónarmiði er þversögn fölginn í því að ríkið greiði niður útgerðarkostnað á sama tíma og það gerir ráðstafanir til að draga úr sjósókn vegna verndunarsjónarmiða. Slíkum aðstæðum verður að bregðast við með hagræðingu, m.a. fækkun skipa og áhafna. Niðurgreiðsla á útgerðarkostnaði er engin lausn í því efni. Þvert á móti gera niðurgreiðslur það mögulegt að halda áfram útgerð sem ekki er arðbær þegar á allt er litið. Auka þær þannig sóknina, valda meiri dreifingu aflans og gera útgerð í heild óarðbærari en ella væri.

Sjómannaafsláttur mismunar einnig launþegum og hefur sú mismunun farið vaxandi bæði vegna breyttra starfshátta í útgerð og fiskvinnslu og vegna breytinga á framkvæmd sem m.a. stafar af þeirri tilhneigingu að útvíkka sífellt undanþágur. Sem dæmi um þessa mismunun má nefna að beitingamenn, sem ekki fara á sjó, fá afslátt meðan annað landverkafólk nýtur hans ekki. Sjómenn, sem geta verið í landi og eru að jafnaði heima hjá sér að næturlagi, njóta afsláttar en ekki t.d. langferðabílstjórar eða verkafólk í vinnuflokkum fjarri heimili sínu. Áhafnir sumra fiskiskipa geta verið í landi stóran hluta ársins en njóta samt afsláttar eins og sjósókn og fjarvistir frá heimili væru alla daga ársins. Vinna að fiski um borð í frystitogurum á mjög góðum launum veitir rétt til afsláttar en sömu störf í frystihúsi á miklu lægri launum ekki. Viðurkennd grundvallarregla í réttarríkjum er að þegnarnir skuli njóta jafnræðis við álagningu skatta. Það er í eðli sínu í beinni andstöðu við þessa grundvallarreglu að ívilna einni starfsstétt umfram aðra með sérstökum skattafslætti sem þessum.

Auk þess er að geta að vaxandi vandkvæði eru á skynsamlegri framkvæmd sjómannaafsláttar. Stafar það m.a. af því að hlutlæg tengsl milli réttar til afsláttarins og þeirra markmiða, sem hann á að þjóna, eru torfundin.“

Við þessa greinargerð er því að bæta að tekjuskattur hér á landi er skattur á brúttótekjur en ekki nettótekjur. Þannig getur skattgreiðandi almennt ekki dregið frá tekjum sínum kostnað við að afla teknanna. Má þar nefna ferðir til og frá vinnu, gæslu barna, fatnað o.s.frv. Þetta varð sérstaklega áberandi eftir að tekin var upp staðgreiðsla skatta. Þetta veldur því t.d. að fólk á atvinnuleysisbótum og félagslegum bótum verður mjög tregt til að taka við vinnu því tekjurnar verða að vera mjög háar til að aðili, sem t.d. hefur passað tvö börn heima, tapi ekki á því að fara að vinna. Með vísan til þessa verða þau rök fyrir sjómannaafslættinum að hann eigi að bæta upp kostnað við að afla tekna mjög veik.

Eins og fram kemur í greinargerðinni hér að framan má rekja upphaf sjómannaafsláttarins til þess ástands að ekki tókst að manna síðutogara upp úr 1955. Þá var mjög algengt að erlendir sjómenn, aðallega frá Færeyjum, störfuðu á íslenskum fiskiskipum. Þar sem tekjuskattur var greiddur árlega eftir á komust margir þessara erlendu sjómanna hjá því að greiða tekjuskatt. Þetta olli óánægju meðal innlendra sjómanna og átti þátt í upptöku sjómannaafsláttarins. Þessar ástæður eru með öllu fallnar úr gildi. Mjög mikil eftirspurn er nú eftir plássí á veiðiskipum, sérstaklega frystitogurum, og laun margra sjómanna eru með þeim hæstu hér á landi miðað við kröfur um menntun og ábyrgð í starfi (sbr. meðal annars árlega launakönnun tímaritsins Frjálsrar verslunar).

Eitt af markmiðum skattalaga fyrir utan það að afla ríkissjóði tekna er tekjujöfnun. Fólk nýtur þjónustu ríkisins óháð tekjum. Heilbrigðisþjónusta, öldrunarþjónusta, menntakerfi, lög-

gæsla og önnur þjónusta er veitt jafnt til tekjulágra sem tekjuhárna. Fólk greiðir þó ekki fyrir þjónustuna óháð tekjum. Þeir sem hærra hafa tekjurnar greiða meira. Ekki bara í hlutfalli við tekjur heldur miklu meira. Þannig greiðir fólk sem hefur tvöfaldar tekjur ekki aðeins tvöfaldan skatt heldur margfalt meira. Einstaklingur með 100 þús. kr. í tekjur á mánuði greiðir um 17 þús. kr. í staðgreiðslu útsvars og tekjuskatts. Einstaklingur sem hefur 200 þús. kr. í tekjur á mánuði greiðir aftur á móti 58 þús. kr. í staðgreiðslu eða riflega þrefalt (3,5) meira. Skattkerfinu er þannig ætlað að jafna út launamun. Þetta á ekki við um sjómenn. Þeir geta haft umtalsverðar tekjur án þess að greiða af þeim háa skatta. Þannig greiðir fiskverkakona með 125 þús. kr. tekjur á mánuði sömu staðgreiðslu og sjómaður eða beitingamaður með 167 þús. kr. á mánuði eða 24 þús. kr. á mánuði. Sjómaður greiðir sömu skatta og aðrir launþegar með 42 þús. kr. lægri laun á mánuði eða um 240 þús. kr. lægri skatta á ári. Þetta eru tvenn mánaðarlaun fiskverkakonu.

Bent hefur verið á að sjómenn greiði skatt af fæðispeningum en þeir sem fara í viðskiptaferðir fái skattfrjálsa dagpeninga fyrir fæði og uppihaldi. Sjómenn og útgerðarmenn geta að sjálfsögðu tekið upp dagpeningakerfi samkvæmt núgildandi lögum eins og aðrar stéttir. Er slíkt mun eðlilegra fyrirkomulag en að hafa í skattalögum sérstakar ívilnanir sjómönnum til handa. En varðandi dagpeninga er einnig ljóst að samræmingar er þörf. Á meðan tekjuskattur er í eðli sínu skattur á inntekjur ætti að skattleggja fæðispeninga í öllum tilfellum. Því er einnig brýnt að taka upp nýjar reglur um skattlagningu dagpeninga sem fyrst.

Sjómannaaflátturinn gerir það að verkum að störf við frystingu í frystitogurum úti á sjó njóta skattfrelsis á meðan sambærileg störf í landi eru sköttuð að fullu. Hann virkar því sem eins konar niðurgreiðsla á vinnu um borð í frystitogurum og stuðlar þannig að því að frystingin flyst út á sjó og veldur atvinnuleysi í landi.

Yfir 98% þeirra sem greiddu til Lífeyrissjóðs sjómanna á árinu 1995 voru karlar. Þannig má segja að sjómannaaflátturinn sé forréttindi karla og vinni gegn launajafnrétti karla og kvenna þar sem yfirgnæfandi fjöldi starfsfólks í fiskvinnslunni eru konur. Launamunur sjómanna og fiskvinnslufólks er mikill. Sjómannaaflátturinn eykur enn frekar þann mun.“

Svo mörg voru þau orð í greinargerð með frumvarpinu á 122. löggjafarþingi.

Eftirfarandi tafla sýnir staðgreiðslu af launum venjulegs launamanns og sjómanns miðað við að staðgreiðslan sé 38,76%, 4% renni skattfrjálst til lífeyrissjóðs, persónuafsláttur sé 25.245 á mánuði og að sjómannaafláttur sé 691 kr. á dag í 30 daga í mánuði, auk þess sem taflan sýnir hvernig skattgreiðslur sjómanna munu aukast í þrepum ár hvert þar til þær eru að fullu orðnar samræmdar skattgreiðslum venjulegra launþega, sbr. bráðabirgðaákvæði laganna:

Sjómannaafsláttur		691,00	460,67	230,33
Skatthlutfall	38,76%	38,76%	38,76%	38,76%
Persónuafsláttur	25.245	25.245	25.245	25.245

Mánaðartekjur kr.	Venjulegur launþegi	Sjómaður nú	Sjómaður árið 2002	Sjómaður árið 2003
	Skattur, kr. á mán.			
75.000	2.662	-	-	-
100.000	11.965	-	-	5.055
125.000	21.267	537	7.447	14.357
150.000	30.569	9.839	16.749	23.659
200.000	49.174	28.444	35.354	42.264
300.000	86.384	65.654	72.564	79.474
400.000	123.593	102.863	109.773	116.683
500.000	160.803	140.073	146.983	153.893
700.000	235.222	214.492	221.402	228.312

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er sjómannaafslátturinn felldur út úr upptalningu þeirra liða í 7. tölul. 1. mgr. 28. gr. sem ekki teljast til tekna, en það eru auk hans persónuafsláttur, barnabætur, barnabótaauki, vaxtabætur og húsnæðisbætur.

Um 2. gr.

Hér er fellt niður það ákvæði að frá reiknaðri fjárhæð skv. 1. tölul., þ.e. 30,41% af tekjuskattsstofni skuli, auk persónuafsláttar skv. 2. tölul., dragast sjómannaafsláttur skv. B-lið 68. gr. þegar tekjuskattur ársins er reiknaður.

Um 3. gr.

Í B-lið 68. gr. er fjallað um og skilgreind öll ákvæði sem snerta sjómannaafsláttinn, hverjir eigi að njóta hans og frá hvaða launum megi draga hann. Enn fremur upphæð sjómannaafsláttar fyrir hvern dag, hvaða dagar veiti rétt til sjómannaafsláttar og reglugerðarheimild. Lagt er til að þessi liður verði í heild felldur brott.

Um 4. gr.

Hér er lagt til að sjómannaafslátturinn verði felldur niður í þremur áföngum. Fyrst verði hann lækkaður um $\frac{1}{3}$ í ársbyrjun 2002 og aftur um sömu upphæð í ársbyrjun 2003. Hann falli alveg út í ársbyrjun árið 2004. Tilgangur þess að lækka sjómannaafsláttinn í þremur áföngum er að gefa þeim aðilum sem málið varðar tíma og tækifæri til að laga sig að breyttum aðstæðum með nýjum kjarasamningum og hagræðingu, en ekki síður að ná fram sátt um breytinguna.

Um 5. gr.

Hér er lögð til breyting á lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, til samræmis við meginefni og tilgang þessa frumvarps.

Um 6. gr.

Lagt er til að lögin taki gildi 1. janúar 2002 til þess að gefa þeim aðilum sem málið varðar tækifæri til að aðlaga sig breyttum aðstæðum, sbr. athugasemdir við 4. gr.