

Skuldbreytingar og nauðasamningar opinberra gjalda 1997 - 1998



RÍKISENDURSKOÐUN

Mars 1999

Efnisyfirlit

Bls.

INNGANGUR.....	5
LAGAHEIMILDIR	7
SKULDBREYTINGAR ÁRIN 1997 OG 1998	9
NAUÐSAMNINGAR STAÐFESTIR ÁRIN 1997 OG 1998	11
YFIRLIT UM SKULDBREYTINGAR 1989 - 1998.....	13

Inngangur

Samkvæmt 5. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1989 og 1. gr. laga nr. 64/1996, skal Ríkisendurskoðun gefa Alþingi skýrslu um alla samninga sem gerðir hafa verið um greiðslu skattkrafan. Hér er annars vegar um að ræða heimild til skuldbreytinga opinberra gjalda skv. 3. mgr. 111. gr. og hins vegar heimild til að taka þátt í nauðasamningum skv. 4. mgr. sömu greinar.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir samningum sem gengið var frá á árunum 1997 og 1998 skv. ofangreindum heimildum.

Í fyrsta kafla skýrslunnar er vikið að lagaheimildum til skuldbreytinga opinberra gjalda. Í öðrum kafla er að finna yfirlit yfir þær skuldbreytingar sem samþykktar voru á árunum 1997 og 1998 og þau bréf er útgefin hafa verið í samræmi við heimildir fjármálaráðuneytisins. Í þriðja kafla er yfirlit um þá nauðasamninga sem fjármálaráðherra samþykkti á sama tímabili. Loks er í fjórða kafla gerð grein fyrir stöðu innheimtu þeirra skuldabréfa sem gefin hafa verið út frá miðju ári 1989 til ársloka 1997.

Lagaheimildir

Með lögum nr. 64/1996 um breytingu á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, komu eftirfarandi 4 málsgreinar í stað 2. mgr. 111 gr. laganna:

Það skal vera stefna við innheimtu á tekjuskatti og eignarskatti samkvæmt lögum þessum að allir gjaldendur sem eins stendur á um við innheimtu, vanskil og nauðungaraðgerðir skuli hljóta sams konar meðferð.

Telji innheimtumaður tök á að tryggja greiðslu kröfu sem ella mundi tapast með samningi um greiðslu skal hann gefa fjármálaráðherra skýrslu um málavöxtu. Fjármálaráðherra er heimilt að samþykkja slíkan samning, að fenginni umsögn Ríkisendurskoðunar.

Telji innheimtumaður að hagsmunum ríkissjóðs verði betur borgið með nauðasamningi gjaldanda við skuldheimtumenn skal hann gefa fjármálaráðherra skýrslu um málavöxtu. Fjármálaráðherra er heimilt að samþykkja nauðasamning, að fenginni umsögn Ríkisendurskoðunar, enda sé eftirfarandi skilyrðum fullnægt:

1. Gjaldandi sé skuldlaus í virðisaukaskatti, staðgreiðslu opinberra gjalda, tryggingagjaldi og vörugjaldi.
2. Skattkröfur séu ekki tilkomnar vegna endurákvörðunar skattyfirvalda á gjöldum vegna skattsvika.
3. Ljóst sé að hagsmunum ríkissjóðs verði betur borgið með nauðasamningi.

Að loknu hverju innheimtuári skal Ríkisendurskoðun gefa Alþingi skýrslu um alla samninga skv. 3. mgr. og nauðasamninga skv. 4. mgr.

Lögin voru samþykkt á Alþingi þann 23. maí 1996 og tóku gildi þann 1. júlí 1996.

Breytingarnar frá þeirri lagagrein sem áður gildi felast í því að til viðbótar við heimild fjármálaráðherra til að semja um skuldbreytingu á vangreiddum opinberum gjöldum (sbr. l. 62/1989) er honum heimilað mæla með nauðasamningum, samkvæmt lögum nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl., að fullnægðum þremur skilyrðum.

Fyrsta skilyrðið lýtur að þeim aðilum sem hafa haft rekstur með höndum, en þeir mega ekki skulda virðisaukaskatt, staðgreiðslu opinberra gjalda, tryggingagjald og vörugjald. Þessum skattegundum fylgir lögum samkvæmt lokunarheimild, þ.e. heimilt er að stöðva atvinnurekstur ef vanskil verða. Það fæli í sér ójafnræði ef heimilt væri að gera samninga um lækkun krafna hjá einum gjaldanda á meðan atvinnurekstur hjá öðrum væri stöðvaður.

Annað skilyrðið er um að ekki sé hægt að semja um skuldir sem tilkomnar eru vegna endurákvörðun skattyfirvalda vegna skattsvika gjaldanda.

Að lokum er sett skilyrði um að hagsmunum ríkissjóðs verði betur borgið með nauðasamningi. Það er háð hlutlægu mati fjármálaráðuneytisins í hverju tilviki að fengnum umsögnum innheimtumanns og Ríkisendurskoðunar.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að nauðasamningaleið hafi verið nokkuð torsótt fyrir einstaklinga utan rekstrar. Einstaklingar í greiðsluvandræðum eigi eðli máls samkvæmt erfitt með að kaupa sér sérfræðiaðstoð við nauðasamningagerð og hins vegar að innheimtumenn ríkissjóðs hafi ekki mælt með nauðasamningum. Þessi afstaða inheimtumanna byggðist á því að þeir töldu sér ekki fært að taka þátt í slíkum samningum, jafnvel þó um sé að ræða formlega nauðasamninga samkvæmt lögum nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Þetta var rökstutt með því að mikilvægt að jafnræðisregla sé virt við skattheimtu og ekki væri til að dreifa almennri lagaheimild fyrir innheimtumenn til að mæla með nauðasamningum.

Skuldbreytingar árin 1997 og 1998

Á árinu 1997 bárust Ríkisendurskoðun til umsagnar erindi 9 aðila vegna skuldbreytinga. Mælt var með að fallast á erindi 3ja en mælt gegn skuldbreytingu hjá 6. Fjármálaráðherra samþykkti skuldbreytingu hjá tvemur aðilum. Heildarfjárhæð opinberra gjalda sem var skuldbreytt árið 1997 nam kr. 4.521.343. Tveir einstaklingar fengu samþykka skuldbreytingu og voru gefin út 3 skuldabréf vegna þeirra.

Á árinu 1998 bárust Ríkisendurskoðun 5 erindi til umsagnar vegna skuldbreytinga. Mælt var með að samþykkja eitt erindi en gegn 4 skuldbreytingum. Enginn skuldbreyting átti sér þó stað á árinu 1998.

Á árinu 1997 er eingöngu skuldbreytt þinggjöldum og skiptast þau þannig:

	Fjárhæð	Hlutfall
Höfuðstóll	2.835.835	62,7%
Dráttarvextir	1.603.681	35,5%
Kostnaður	81.827	1,8%
Samtals	<u>4.521.343</u>	<u>100,0%</u>

Lánstími þeirra 3ja skuldabréfa sem gefin voru út er 4 og 6 ár. Bréfin eru öll verðtryggð og bera meðaltals vexti eins og þeir eru ákvarðaðir af Seðlabanka Íslands. Til tryggingar skuldabréfunum eru í öðru tilfellinu veð í tveimur jörðum og í hinu veð í trillu.

Eins og fram kemur í eftirfarandi töflu er annar einstaklingurinn með stærstan hlut af þeim gjöldum sem var skuldbreytt eða 4,1 m.kr. af 4,5 m.kr.

Mánuður	Gjaldandi	Tegund gjalda	Fjárhæð	Skilmálar skuldabréfs
Júní	Einstaklingur	Þinggjöld	430.000	Verðtryggt til 4ra ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Desember	Einstaklingur	Þinggjöld	4.091.343	Tvö verðtryggð bréf til 6 ára, meðaltalsvextir skv. Seðlabanka
		Samtals árið 1997	<u>4.521.343</u>	

Á undanförunum árum hefur fjárhæð skuldbreytinga farið stöðugt lækkandi. Á árinu 1997 eru þær einungis tæpur tíundi hluti af þeirri fjárhæð sem skuldbreytt var árið 1994 og 1998 voru engar skuldbreytingar. Samhliða hefur þeim sem fá skuldbreytt fækkað verulega eða úr fjórtán í einungis tvo árið 1997.

Ár	1994	1995	1996	1997	1998	Samtals
Fjárhæð skuldbreytingar	48.016.769	16.392.144	9.595.419	4.521.343	0	78.525.679
Fjöldi skuldara	14	6	4	2	0	26
Útgefin skuldabréf	16	6	5	3	0	30

Nauðasamningar staðfestir árin 1997 og 1998

Á árinu 1997 bárust Ríkisendurskoðun til umsagnar eitt erindi þar sem óskað var eftir samþykki fjármálaráðherra við nauðasamning skv. lögum nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti og fleira. Ríkisendurskoðun var meðmælt umbeðnum nauðasamningi, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Umrædd skilyrði hafa ekki verið uppfyllt og hefur fjármálaráðherra því ekki enn mælt með samningnum.

Á árinu 1998 komu til umsagnar Ríkisendurskoðunar 3 erindi þar sem óskað var eftir samþykki fjármálaráðherra við nauðasamninga. Ríkisendurskoðun var meðmælt 2 þessara erinda, en gat ekki mælt með einu þar sem um áætlaða skattkröfur var að ræða. Fjármálaráðherra var meðmæltur fyrrnefndum tveimur erindum og nam fjárhæð opinberra gjalda sem fellu undir nauðasamninga á árinu 1998 kr. 2.069.553. Alls var greiddar kr. 283.049 upp í ofangreindar skattkröfur, eða 13,7%. Í öðru tilfallinu var að auki greidd 337 þús. kr. skuld í tryggingagjaldi til að uppfylla lagaskilyrði fyrir samþykki nauðasamnings.

Ár	1997	1998	Samtals
Fjárhæð lýstra skattkrafna	0	2.069.553	2.069.553
Greitt skv. nauðasamningi	0	283.049	283.049
Hlutfall af skattkröfu		13,7%	13,7%
Fjöldi samþykkttra nauðasamninga	0	2	2
Fjöldi erinda til umsagnar	1	3	4
Mælt með af Ríkisendurskoðun	1	2	3

Á árinu 1998 samþykkti fjármálaráðherra nauðasamninga hjá neðan-greindum aðilum.

Greitt í	Gjaldandi	Teg. gjalda	Fjárhæð lýstra skattkrafna	Greitt skv. samningi í %	kr.
Mars	Einstaklingur	Opinber gjöld	684.600	11%	75.306
Október	Einstaklingur	Opinber gjöld	1.384.953	15%	207.743
	Samtals árið	1998	2.069.553	13.7%	283.049

Yfirlit um skuldbreytingar 1989 - 1998

Ríkisendurskoðun hefur gefið út eftirtaldar 5 skýrslur um skuldbreytingar opinberra gjalda á ofangreindu tímabili:

Nr.	Fyrir árin	Útg. mán.	Ár
1.	1989-90	Mars	1991
2.	1994	Ágúst	1992
3.	1992-93	Apríl	1994
4.	1994-96	Apríl	1997
5.	1997-98	Febrúar	1999

Í eftirfarandi töflu koma fram upplýsingar um fjárhæð og fjölda skuldbreytinga í opinberum gjöldum á nefndu tímabili og hvernig innheimta á skuldabréfunum stóð þann 1. maí 1998.

Staða skuldbreytingalána 1. maí 1998

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Samtals
Fjárh útgef. bréfa í þ.kr.	33.569	82.128	122.784	18.968	37.862	48.017	16.392	9.595	4.521	0	373.836
Fj. aðila með skuldbr	5	23	24	9	12	14	6	4	2	0	99
Fjöldi útg. skuldabr.	5	25	21	11	12	16	6	5	3	0	104
Uppgreidd bréf	4	21	16	7	7	6	0	0	0		61
Bréf í skilum					1	4	2	1	1		9
Bréf í vanskilum	1	4	5	4	4	6	4	4	2		34
Tryggt		1	2		3	1	1	4	2		14
Ót. afskr., að hluta eða alveg	1	3	3	4	1	5	3	0	0		20

Frá miðju ári 1989 til loka árs 1998 var heimilað að greiða alls 374 m.kr. í opinberum gjöldum með skuldabréfum. Alls hafa 99 aðilar fengið skuldbreytingar með þessum hætti og gefin hafa verið út 104 skuldabréf. Þann 1. maí 1998 voru 61 skuldabréf uppgreidd og 9 skuldabréf voru í skilum og 34 í vanskilum.

Af þeim 34 skuldabréfum sem fóru í vanskil hafa 20 verið afskrifuð að hluta eða að öllu leyti.

Tryggingar sem settar eru fyrir skuldabréfum hafa batnað á síðustu árum. Þær skattkröfur sem tapast hafa þrátt fyrir skuldbreytingar voru í raun tapaðar áður. Þær tryggingar sem innheimtumaður hafði fyrir skuldbreytingu voru litlar sem engar og með skuldbreytingunni var lítið bætt þar úr. Skuldarar fengu hins vegar lengri greiðslufrest sem jók líkur á því að þeim tækist að standa í skilum. Þegar þær vonir brugðust var fyrirséð að tryggingin dygði ekki fyrir kröfunum.