

Skuldbreytingar opinberra gjalda 1994 - 1996



RÍKISENDURSKOÐUN

Apríl 1997

Efnisyfirlit

Bls.

INNGANGUR	5
LAGAHEIMILDIR	7
SKATTAR OG GJÖLD SEM MÁ SKULDBREYTA	7
HEIMILDIR TIL NIÐURFELLINGAR GJALDA	8
FRAMKVÆMD SKULDBREYTINGA OPINBERRA GJALDA	9
SKULDBREYTINGAR ÁRIN 1994 - 1996	11
YFIRLIT UM SKULDBREYTINGAR 1989 TIL 1994.....	15

Inngangur

Samkvæmt lokamálslið 2. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1989, skal Ríkisendurskoðun gefa Alþingi skýrslu um alla samninga sem gerðir hafa verið um greiðslu skattkrafna. Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir samningum af því tagi sem hér um ræðir vegna erinda sem bárust Ríkisendurskoðun til umsagnar árin 1994, 1995 og 1996.

Í fyrsta kafla er vikið að helstu lagaheimildum til skuldbreytinga opinberra gjalda. Í öðrum kafla er fjallað um framkvæmd skuldbreytinga. Þar er yfirlit yfir þær skuldbreytingar, sem samþykktar voru og þau bréf, er útgefin hafa verið í samræmi við heimildir fjármálaráðuneytisins. Loks er gerð grein fyrir stöðu innheimtu þeirra skuldabréfa sem gefin hafa verið út frá miðju ári 1989 til loka árs 1996.

Lagaheimildir

Lög nr. 62/1989 um breytingu á lögum nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt voru samþykkt á Alþingi þann 17. maí 1989 og tóku gildi þann 31. maí sama ár. Samkvæmt 1. gr. þeirra skal svohljóðandi málsgrein bætast við 111. gr. laga um tekjuskatt og eignarskatt.

"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 tók á að tryggja greiðslu á kröfu, sem ella mundi tapast, með samningi um greiðslu skal hann gefa fjármálaráðherra ítarlega skýrslu um málavöxtu. Fjármálaráðherra er heimilt að samþykkja slíkan samning að fenginni umsögn Ríkisendurskoðunar. Að loknu hverju innheimtuári skal Ríkisendurskoðun gefa Alþingi skýrslu um alla samninga af þessu tagi."

Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. að skort hafi skýr lagaákvæði um innheimtu opinberra gjalda og hvernig brugðist skuli við vanskilum. Þar er greint frá því að meginstefna skattalöggjafar skuli felast í því að tryggja öllum þegnum þjóðfélagsins, sem eins stendur á um, sömu meðferð eftir skýrum lagaákvæðum.

Um þau skilyrði sem þurfa að vera til staðar til að fjármálaráðherra sé heimilt að leyfa skuldbreytingar opinberra gjalda, segir svo í greinargerðinni: "Samkvæmt greininni skal einungis heimilt að lána opinber gjöld í þeim tilvikum þar sem innheimtuaðili telur að krafan fáist ekki greidd nema með því að semja um greiðslu á henni."

Skattar og gjöld sem má skuldbreyta

Nefnd 111. gr. laga nr. 75/1981 fjallar eðli málsins samkvæmt aðeins um tekju- og eignarskatta. Hins vegar er þess að gæta að í ýmsum skattalögum er sérstaklega kveðið á um að ákvæði laganna um tekjuskatt og eignarskatt skuli einnig gilda um framkvæmd þeirra eftir því sem við getur átt. Þannig segir t.d. í 37. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, að innheimtukafli tekjuskatts-

laganna skuli gilda um innheimtu þinggjalda, eftir því sem við getur átt og ekki er öðruvísi ákveðið í lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda. Á sama hátt segir í 4. mgr. 47. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, með síðari breytingum, að um þau atriði sem ekki er kveðið sérstaklega á um í þeim, fari eftir lögum um tekju- og eignarskatt, eftir því sem við á. Sambærilegt ákvæði var og að finna í lögum um söluskatt á sínum tíma. Eins má nefna hér ákvæði 7. gr. laga um launaskatt sem er efnislega sambærilegt ofangreindum ákvæðum. Sömu reglur sýnast og gilda vegna tryggingargjalds, skv. t.d. 10., 11. og 14. gr. laga nr. 113/1990.

Með hliðsjón af framansögðu hefur fjármálaráðuneytið litið svo á að í 111. gr. tekjuskattslaganna sé að finna meginreglu er eðlilegt sé að gildi um alla skatta og gjöld sem innheimt eru í ríkissjóð. Í þessu sambandi hefur ráðuneytið bent á að ákvæðinu sé fyrst og fremst ætlað að tryggja hagsmuni ríkissjóðs en ekki skattgreiðandans þó oft kunni þeir að fara saman í þessu efni.

Á miðju ári 1989 markaði fjármálaráðuneytið þá stefnu að semja hvorki um skuldbreytingu á vangoldnum söluskatti né virðisaukaskatti, þrátt fyrir þær heimildir, sem að framan eru raktar. Sama gildir um tryggingargjald. Þá eru engar heimildir í lögum til þess að semja um greiðslu tekjuskatts sem launagreiðandi hefur haldið eða á að halda eftir vegna launamanna í hans þjónustu.

Í framkvæmd hefur ráðuneytið sett það skilyrði að framangreindar kröfur séu gerðar upp ef skuldbreyting á öðrum gjöldum eigi að koma til álita. Af þessum sökum vísaði fjármálaráðuneytið frá fjölmörgum erindum um skuldbreytingar á árunum 1992 og 1993 án þess að leita fyrst umsagnar Ríkisendurskoðunar.

Heimildir til niðurfellingar gjalda

Í lögum er ekki að finna almenna heimild til að fella niður skattskuldir, hvorki að hluta eða öllu leyti. Það sama á við um dráttarvexti og vanskilakostnað. Þá er rétt að vekja athygli á ákvæðum 1. gr. l. nr. 64/1996 um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Þar segir að telji innheimtumaður að hagsmunum ríkissjóðs verði betur borgið með nauðasamningi gjaldanda við skuldheimtumenn, sé fjármálaráðherra heimilt að samþykkja nauðasamning að fenginni umsögn Ríkisendurskoðunar og að uppfylltum skilyrðum sem nánar eru tilgreind í lögnum. Jafnframt er ríkissjóður bundinn við nauðasamninga skv. lögum nr. 21/1991 sem samþykktir hafa verið af tilskildum hluta kröfuhafa, sbr.

Hrd. nr. 1985: 1465. Þá er ríkissjóður að sjálfsögðu bundinn við úthlutun skiptaréttar úr þrotabúi.

Á árinu 1996 voru engir nauðasamningar samþykktir skv. 3. mgr. 1. gr. 1. nr. 64/1996 um breytingu á lögum nr. 75/1981 um tekju- og eignaskatt.

Framkvæmd skuldbreytinga opinberra gjalda

Skv. 111. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignaskatt, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1989 ber innheimtumanni ríkissjóðs að senda fjármálaráðuneyti, ítarlega skýrslu um málavöxtu telji hann tók á að tryggja greiðslu á kröfu, sem ella myndi tapast. Fjármálaráðuneytið á að senda erindið til Ríkisendurskoðunar til umsagnar. Að fenginni umsögn Ríkisendurskoðunar er fjármálaráðherra heimilt að samþykkja skuldbreytinguna. Líta verður svo á að ráðherra sé ekki bundinn af umsögn Ríkisendurskoðunar.

Skuldbreytingar árin 1994 - 1996

Heildarfjárhæð opinberra gjalda sem var skuldbreytt árin 1994 til 1996 nam kr. 73.980.622. Alls fengu 24 aðilar samþykktar skuldbreytingu og voru gefin út 27 skuldabréf vegna þeirra. Fjárhæðin skiptist þannig milli einstakra ára:

Ár	1994	1995	1996	Samtals
Fjárhæð skuldbreytingar	48.016.769	16.392.144	9.595.419	73.980.622
Fjöldi skuldara	14	6	4	24
Útgefin skuldabréf	16	6	5	27

Eins og fram kemur hefur fjárhæð skuldbreytinga farið stöðugt lækkandi og er á árinu 1996 einungis skuldbreytt fimmtung af því sem skuldbreytt var árið 1994. Einnig hefur fjöldi þeirra aðila sem fá skuldbreytt fækkað verulega eða úr sextán í einungis fjóra árið 1996.

Mest er um skuldbreytingu á þinggjöldum, en einnig var skuldbreytt launaskatti, aðallega á árinu 1994. Annars er skipting opinberra gjalda milli gjaldtegundum með neðangreindum hætti:

Gjaldteg.	1994	1995	1996	Samtals
Þinggjöld, einstaklingar	11.702.848	6.349.414	9.595.419	27.647.681
Þinggjöld, félag	17.411.927	9.613.919	0	27.025.846
Launaskattur	18.901.994	428.811	0	19.330.805
Samtals	48.016.769	16.392.144	9.595.419	74.004.332

Fjöldi þeirra skuldara sem fengu ofangreindar skuldbreytingar er eftirfarandi:

Gjaldteg.	1994	1995	1996	Samtals
Þinggjöld, einstaklingar	8	4	4	16
Þinggjöld, félag	6	2	0	8
Launaskattur	4	1	0	5
Samtals fjöldi skuldara	18	7	4	29

* Í 4 tilfellum fengu aðilar skuldbreytt bæði þinggjöldum og launaskatti.

Algengasti lánstími skuldabréfanna er 5 ár, en lengst var lánað til 8 ára og styst til 2ja ára. Bréfin eru öll verðtryggð og bera í flestum tilfellum meðaltals vexti eins og þeir eru ákvarðaðir af Seðlabanka Íslands. Til tryggingar skuldabréfunum eru fasteignaveð í öllum tilfellum nema í tveimur þar sem um er að ræða sjálfskuldarábyrgð.

Neðangreind tafla sýnir stöðu innheimtu á þeim 27 skuldabréfum sem gefin voru út vegna skuldbreytinga opinberra gjalda árin 1994 til 1996.

Staða innheimtu 1. maí 1997:

Gjaldteg.	1994	1995	1996	Samtals
Uppgreidd	3	0	0	3
Í skilum	3	2	1	6
Í vanskilum	10	4	4	18
Fjöldi skuldabréfa alls	16	6	5	27

Af 27 skuldabréfum er búið að greiða upp 3 bréf og 6 bréf eru í fullum skilum. Afgangurinn, 18 skuldabréf, eru í vanskilum. Af vanskilabréfum teljast 13 vera vel tryggð.

5 skuldabréf frá árunum 1994 og 1995 eru hins vegar töpuð að verulegu leyti. Fasteignir hafa verið seldar án þess að greiðsla fengist, en skuldirnar eru í nauðasamningum og líkur á að hluti af kröfum fáiist greiddar.

Eftirtaldir 15 aðilar fengu heimild til skuldbreytinga á árinu 1994.

Mánuður	Gjaldandi	Tegund gjalda	Fjárhæð	Skilmálar skuldabréfs
Janúar	Einstaklingur	Þinggjöld og launaskattur	2.374.574	Verðtryggt til 4ra ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Janúar	Einstaklingur	Þinggjöld	967.118	Verðtryggt bréf til 2ja ára, meðaltalsvextir skv. Seðlabanka
Febrúar	Lögaðili	Þinggjöld	506.951	Verðtryggt til 2ja ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Febrúar	Lögaðili	Þinggjöld og launaskattur	4.878.176	Verðtryggt til 4ra ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Mars	Einstaklingur	Þinggjöld	5.231.376	Verðtryggt til 5 ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Mars	Lögaðili	Þinggjöld og launaskattur	7.046.415	Verðtryggt til 7 ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Apríl	Lögaðili	Þinggjöld	3.750.000	Verðtryggt til 4ra ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Maí	Einstaklingur	Þinggjöld	345.661	Verðtryggt til 3ja ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Ágúst	Einstaklingur	Þinggjöld	241.563	Verðtryggt til 2ja ára, meðaltalsvextir skv. Seðlabanka
Ágúst	Einstaklingur	Þinggjöld	1.285.059	Verðtryggt til 5 ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Ágúst	Einstaklingur	Þinggjöld	707.476	Verðtryggt til 5 ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Ágúst	Einstaklingur	Þinggjöld	1.017.087	Verðtryggt til 5 ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
September	Lögaðili	Þinggjöld og launaskattur	3.475.925 6.875.620	Tvö verðtryggð bréf til 5 ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Október	Lögaðili	Þinggjöld	9.313.768	Tvö verðtryggð bréf til 5 ára, meðaltalsvextir skv. Seðlabanka
Samtals árið 1994			48.016.769	

Eftirtaldir 7 aðilar fengu heimild til skuldbreytinga á árinu 1995 og skiluðu inn skuldabréfi til innheimtumanns.

Mánuður	Gjaldandi	Tegund gjalda	Fjárhæð	Skilmálar skuldabréfs
Febrúar	Einstaklingur	Þinggjöld og launaskattur	1.167.913	Verðtryggt til 5 ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Ágúst	Lögaðili	Þinggjöld	969.062	Verðtryggt til 4ra ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Ágúst	Einstaklingur	Þinggjöld	3.725.576	Verðtryggt til 4ra ára meðaltalsvextir skv. Seðlabanka
Ágúst	Einstaklingur	Þinggjöld	1.884.736	Verðtryggt til 4ra ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Ágúst	Lögaðili	Þinggjöld	5.223.204	Verðtryggt bréf til 4ra ára, meðaltalsvextir skv. Seðlabanka
September	Einstaklingur	Þinggjöld	3.421.653	Verðtryggt til 6 ára, meðaltalsvextir skv. Seðlabanka
	Samtals	árið 1995	16.392.144	

Eftirtaldir 4 aðilar fengu heimild til skuldbreytinga á árinu 1996 og skiluðu inn skuldabréfi til innheimtumanns.

Mánuður	Gjaldandi	Tegund gjalda	Fjárhæð	Skilmálar skuldabréfs
Apríl	Einstaklingur	Þinggjöld	2.437.190	Verðtryggt til 8 ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Mái	Sami	Þinggjöld	1.994.527	Verðtryggt bréf til 8 ára, meðaltalsvextir skv. Seðlabanka
Júní	Einstaklingur	Þinggjöld	1.981.535	Verðtryggt til 4ra ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Október	Einstaklingur	Þinggjöld	1.083.159	Verðtryggt til 5 ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Nóvember	Einstaklingur	Þinggjöld	2.099.008	Verðtryggt til 4ra ára, hæstu leyfilegu meðaltalsvextir samkv. Landsbanka Ísl.
	Samtals	árið 1996	9.595.419	

Yfirlit um skuldbreytingar 1989 til 1996

Í eftirfarandi töflu koma fram upplýsingar um fjárhæð skuldbreytinga og fjölda í opinberum gjöldum á nefndu tímabili og hvernig innheimta á skuldabréfunum stóð þann 1. maí 1997.

Staða skuldbreytingalána 1. maí 1997

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Samtals
Fjánh útgef. bréfa í þ.kr.	33.569	82.128	122.784	18.968	37.862	48.017	16.392	9.595	369.315
Fj. aðila með skuldbr	5	23	24	9	12	14	6	4	97
Fjöldi útg. skuldabr.	5	25	21	11	12	16	6	5	101
Uppgreidd bréf	3	21	13	6	5	3	0	0	51
Bréf í skilum			1		3	3	2	1	10
Bréf í vanskilum	2	4	7	5	4	10	4	4	40
þar af afskrif. að hluta eða alveg	1	3	5	4	1	5	3	0	22

Frá miðju ári 1989 til loka árs 1996 var heimilað að greiða alls 369 m.kr. í opinberum gjöldum með skuldabréfum. Alls hafa 97 aðilar fengið skuldbreytingar með þessum hætti og gefin hafa verið út 101 skuldabréf. Þann 1. maí 1997 voru 51 skuldabréf uppgreidd og 10 skuldabréf voru í skilum og 40 í vanskilum.

Af þeim 40 skuldabréfum sem lent hafa í vanskilum en búið er að afskrifa 22 að hluta eða að öllu leyti.