

Skuldbreytingar og nauðasamningar opinberra gjalda 2004

Apríl 2005

Efnisyfirlit

Bls.

| | |
|---|----------|
| INNGANGUR | 3 |
| LAGAHEIMILDIR | 4 |
| LEIÐBEININGAR TOLLSTJÓRANS Í REYKJAVÍK | 6 |
| SKULDBREYTINGAR ÁRIÐ 2004 | 7 |
| NAUÐASAMNINGAR ÁRIÐ 2004..... | 7 |
| NIÐURSTÖÐUR..... | 8 |

Inngangur

Samkvæmt 5. mgr. 113. gr. laga nr. 90/2003 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 skattkrafna. 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 árinu 2004 skv. ofangreindum heimildum.

Í fyrsta kafla skýrslunnar er vikið að lagaheimildum til skuldbreytinga opinberra gjalda. Í öðrum kafla er fjallað um leiðbeiningar tollstjórans í Reykjavík. Í þriðja kafla er fjallað um skuldbreytingar og í fjórða kafla er fjallað um nauðasamninga.

Lagaheimildir

Heimild fyrir fjármálaráðherra til að samþykkja skuldbreytingu á opinberum gjöldum eða nauðasamninga er að finna í 113. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum, en þar segir m.a.:

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 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.

Litið hefur verið svo á að þau skilyrði sem um er rætt vegna nauðasamninga gildi einnig um skuldbreytingar. Samkvæmt því þarf að fullnægja þremur skilyrðum til að hægt sé að samþykkja skuldbreytingu eða nauðasamninga.

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 skatttegundum 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 á þá leið að ekki er hægt að semja um skuldir sem tilkomnar eru vegna endurákvörðunar skattyfirvalda í tengslum við skattsvik gjaldanda.

Að lokum er sett skilyrði að hagsmunum ríkissjóðs verði betur borgið með nauðasamningi. Hvort svo sé er háð hlutlægu mati fjármálaráðuneytisins í hverju tilviki að fengnum umsögnum innheimtumans og Ríkisendurskoðunar.

Ástæða þess að heimild til nauðasamninga var sett inn í lögina á sínum tíma var m.a. sú að nauðasamningaleiðin var nokkuð torsótt fyrir einstaklinga utan rekstrar. Annars vegar var um að ræða að einstaklingar í greiðsluvandræðum voru taldir eiga, eðli máls samkvæmt, erfitt með að kaupa sér sérfræðiaðstoð við nauðasamningagerð og hins vegar sú staðreynd að innheimtumenn ríkissjóðs mæltu yfirleitt ekki með nauðasamningum. Þessi afstaða innheimtumanna 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 væri að virða jafnræðisreglu við skattheimtu og að ekki væri til að dreifa almennri lagaheimild fyrir innheimtumenn til að mæla með nauðasamningum.

Leiðbeiningar Tollstjórans í Reykjavík

Í desember 2001 gaf tollstjórinn út leiðbeiningar um framkvæmd skuldbreytinga og um samþykki á nauðasamningum á grundvelli 3. og 4. mgr. 113. gr. laga nr. 90/2003 (áður 111. gr. laga nr. 75/1981). Þetta er eitt af verkefnum tollstjórans, sbr. auglýsingu nr. 38/1998.

Í leiðbeiningunum er farið yfir hvað sé átt við með skuldbreytingu og nauðasamningi og tilgreindar helstu reglur sem við eiga. Þá eru talin upp þau skilyrði sem til staðar þurfa að vera til að hægt sé að samþykkja skuldbreytingu eða nauðasamninga.

Í leiðbeiningunum eru tilgreind þau atriði, eftir því sem við á hverju sinni, sem þurfa að koma fram í umsögn innheimtumanns, mæli hann með samþykki skuldbreytingar eða nauðasamnings.

1. Tæmandi talning á því um hvaða gjöld sé að ræða, aldur þeirra og um hlut ríkissjóðs í þeim.
2. Hvort um áætlun eða álagningu er að ræða.
3. Upplýsingar um höfuðstól, dráttarvexti og kostnað á viðmiðunardegi.
4. Til hvaða innheimtuaðgerða hafi verið gripið, á hvaða stigi þær séu og hvaða árangur þær hafa borið til þessa.
5. Upplýsingar um núverandi launagreiðslur til gjaldanda og maka hans.
6. Upplýsingar um áætlaðar tekjur gjaldanda og maka hans á komandi ári, þar með taldar barnabætur og vaxtabætur þar sem við á.
7. Upplýsingar um eignastöðu gjaldanda
8. Hafi verið gert fjárnám í fasteign þarf að koma fram veðréttur, fasteigna- og brunabótamat viðkomandi eignar svo og uppreikningur á lögveðskröfum og áhvílandi lánnum sem forgangs njóta.
9. Ef boðið er fram nýtt fasteignaveð til tryggingar kröfu þurfa að liggja sömu upplýsingar og tilgreindar eru í 10. tl. Innheimtumaður leggi mat á þá tryggingu miðað við eigin tryggingu.
10. Ef boðið er sjálfskuldarábyrgð þriðja aðila þá þurfa að liggja fyrir um þann aðila sömu upplýsingar og tilgreindar eru í 9. tl.
11. Mat innheimtumanns á hverjir möguleikar séu á innheimtu kröfunnar miðað við áframhaldandi innheimtuaðgerðir.
12. Gerð grein fyrir boði gjaldanda og lagt á það mat hvort það sé eðlilegt og sannjarnt með tilliti til aðstæðna.

Oftar en ekki skortir verulega á að umbeðnar upplýsingar fylgi umsögn innheimtumanna vegna beiðna um skuldbreytingu eða samþykki við nauðasamningi. Þetta hefur tafið umsögn um málið þar sem þurft hefur að afla gagnanna sérstaklega.

Skuldbreytingar árið 2004

Aðeins barst ein beiðni einstaklings um skuldbreytingu á árinu 2004 og var hún samþykkt. Hlutur ríkissjóðs í kröfunni nam 7.361.401. Skuldabréfið er til 8 ára og er bundið vísitölu neysluverðs. Vextir af láninu miðast við vegið meðaltal vaxta Seðlabankans af verðtryggðum skuldabréfum. Bréfið er tryggt með sjálfskuldarábyrgð.

Nauðasamningar árið 2004

Ríkisendurskoðun bárust fimm erindi til umsagnar vegna beiðni um nauðasamninga á árinu 2004. Í einu tilviki var ekki mælt með nauðasamningi og var því erindi hafnað af fjármálaráðuneytinu. Nauðasamningur komst á í tveimur tilfellum fyrir árslok 2004. Annars vegar var um að ræða 25% eingreiðslu á 12,2 m.kr. kröfur og innheimtust því 3,2 m.kr. Í hinu tilfallinu var um að ræða greiðslu á 12% af 25,5 m.kr. skuld sem dreifist á 15 mánuði. Gjaldandi var í skilum með nauðasamningsgreiðslur í árslok 2004.

Niðurstöður

Á undanförunum árum hefur beiðnum um skuldbreytingu opinberra gjalda fækkað verulega. Sem dæmi má nefna að á árinu 1990 var samþykkt skuldbreyting hjá 23 aðilum og 24 árið 1991. Síðan hefur þessu fækkað stöðugt og verið á bilinu 3 til 5 skuldbreytingar á ári frá árinu 1995. Árin 1998 og 2001 bárust engar beiðnir um skuldbreytingar. Á árinu 2003 bárust beiðnir frá aðeins tveimur embættum af 25.

Nauðasamningar hafa einnig verið tiltölulega fáir á liðnum árum. Árið 1999 voru samþykktir tveir nauðasamningar og þrír árið eftir. Aðeins einn var samþykktur árið 2001 en fjórir árið 2002. Á árinu 2003 var mælt með 5 samningum. Þó svo að fjármálaráðuneytið samþykki að taka þátt í nauðasamningi er ekki víst að hann nái fram að ganga þar sem hann þarf að vera staðfestur af héraðsdómi.

Á árinu hafnaði einn innheimtumaður að mæla með nauðasamningi á grundvelli þess að skýra yrði þröngt reglur um undanþágur frá jafnræðisreglu 2. mgr. 113. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og eignarskatt, og jafnræðisreglu stjórnisýslulaga við innheimtu á opinberum gjöldum. Taldi hann að í erindi gjaldandans kæmu ekki fram neinar sérstakar aðstæður, breyttar aðstæður né annar rökstuðningur sem réttlætt gætu að vikið yrði frá jafnræðisreglunni.

Í umsögn sinni benti Ríkisendurskoðun á að umrædd heimild til að ganga til nauðasamninga vegna skattskulda væri lögbundið úrræði. Þegar það kom inn í lögina um tekjuskatt og eignarskatt árið 1996 var í athugasemdum við frumvarpið að lögunum greint frá því að innheimtumenn hefðu ekki talið fært að taka þátt í slíkum samingum, m.a. vegna skorts á lagaheimild og með tillit til jafnræðisreglunnar. Jafnframt var tekið fram að frumvarpinu væri ætlað að laga þessa vankanta og opna innheimtumönnum þessa leið við innheimtu opinberra gjalda. Með hliðsjón af þessu yrði innheimtumaður fyrst og fremst að tryggja að jafnræðis væri gætt þegar umræddu lagaheimild er beitt og ganga úr skugga um að sambærileg mál séu afgreidd með sama hætti. Hvort lagaheimildin sem slík fæli í sér brot á jafnræðisreglu sýndist hins vegar vera álitamál sem löggjafinn hefur ekki ætlað innheimtumönnum sem slíkum að leysa úr.

Í umsögn innheimtumanns kom fram að innheimtutilraunir hafi engu skilað og því blasi fátt annað en gjaldþrot við gjaldanda ef ítrustu innheimtuaðgerðum væri beitt. Á grundvelli þessa taldi Ríkisendurskoðun að hagsmunum ríkissjóðs væri betur borgið með nauðasamningi, sem er eitt af skilyrðum 113. gr. áðurnefndra laga, og mælti því með að hann yrði samþykktur. Önnur skilyrði, sem sett eru í lögunum, voru einnig uppfyllt. Ráðuneytið samþykkti síðan nauðasamning við gjaldanda, m.a. á þeirri forsendu sem áður var nefnd.

Með hliðsjón af þessu máli og öðrum sem upp hafa komið telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að framkvæmd laganna varðandi skuldbreytingu og nauðasamning verði skoðuð með það í huga að samræma hana.