

# Tollstjórinn í Reykjavík Innheimtusvið

Stjórnsýsluendurskoðun



**RÍKISENDURSKOÐUN**

Október 1999



# Efnisyfirlit

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. INNGANGUR</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>2. SAMANTEKT OG NIÐURSTÖÐUR</b> .....                              | <b>9</b>  |
| <b>3. INNHEIMTUSVIÐ TOLLSTJÓRAEMBÆTTISINS Í REYKJAVÍK</b> .....       | <b>17</b> |
| 3.1 Umfang innheimtunnar .....  | 17        |
| 3.2 Skipulag innheimtusviðsins.....                                   | 17        |
| <b>4. INNHEIMTUFERLIÐ</b> .....                                       | <b>21</b> |
| 4.1 Helstu lagafyrirmæli um innheimtu opinberra gjalda .....          | 21        |
| 4.2 Önnur fyrirmæli um innheimtuna .....                              | 22        |
| 4.3 Handbók um innheimtu opinberra gjalda.....                        | 23        |
| 4.4 Innheimtuferlið skv. handbók um innheimtu opinberra gjalda.....   | 23        |
| 4.5 Innheimtuferlið hjá tollstjóranum í Reykjavík.....                | 25        |
| 4.6 Nýlegar breytingar á innheimtuferlinu .....                       | 29        |
| <b>5. ATHUGASEMDIR OG TILLÖGUR RÍKISENDURSKOÐUNAR</b> .....           | <b>31</b> |
| 5.1 Tíminn sem líður frá álagningu að útsendingu fjárnámsbeiðna ..... | 31        |
| 5.2 Tíminn sem líður frá framkvæmd fjárnáms að þinglýsingu.....       | 32        |
| 5.3 Fjárnámsandlag.....   | 33        |
| 5.4 Vörslusviptingarmeðferð.....                                      | 34        |
| 5.5 Nauðungarsölubeiðnir.....   | 38        |
| 5.6 Gjaldþrotabeiðnir .....   | 39        |
| 5.7 Frestir og samningar.....   | 40        |
| 5.8 Lokunaraðgerðir.....  | 42        |
| 5.9 Rannsókn stærri vanskilamála .....                                | 44        |
| 5.10 Afdráttur launa.....   | 45        |
| 5.11 Innborganir .....  | 47        |
| 5.12 Málaskrárkerfi.....  | 49        |
| 5.13 Afskriftir og fyrningar .....                                    | 51        |
| 5.14 Álagning skv. áætlunum skattstjóra og endurákvæðanir .....       | 54        |



# 1. Inngangur

Tollstjórinn í Reykjavík er langumsvifamesti innheimtumaður ríkissjóðs enda innheimtir hann um 65% af skatttekjum ríkisins. Til innheimtu hjá tollstjóra eru um 40 gjaldategundir og eru gjaldendur um hundrað þúsund. Það er því ljóst að um mjög umfangsmikla starfsemi er að ræða.

Úttekt Ríkisendurskoðunar á innheimtusviði tollstjóra-embættisins, sem hér er gerð grein fyrir, beindist að því að kanna hvernig háttað væri innheimtu krafna hjá embættinu og hvort málum væri fylgt eftir með eðlilegum hætti. Í því sambandi var einkum beint sjónum að innheimtu vanskilakrafna.

Athugun Ríkisendurskoðunar fór í stórum dráttum þannig fram að til skoðunar voru valin með tilviljanakenndum hætti innheimtumál 50 gjaldenda í virðisaukaskatti, mál 50 gjaldenda í opinberum gjöldum og mál 50 gjaldenda í bifreiðagjöldum<sup>1</sup>. Að því búnu var kannað hvernig staðið hefði verið að innheimtu álagðra gjalda sem skráð voru í tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBI-kerfinu) hvort sem gjöldin höfðu verið greidd upp eða ekki. Laut athugunin því eftir atvikum að innheimtuferli mála allt aftur til ársins 1990 og fram til ársins 1999. Jafnframt var aflað upplýsinga um hvaða reglur og fyrirmæli giltu um einstaka þætti innheimtunnar, skipulag hennar, tölvukerfi sem notuð eru til að halda utan um kröfur og hvernig gögnum um innheimtuaðgerðir væri haldið til haga. Athugun Ríkisendurskoðunar á innheimtu virðisaukaskatts og bifreiðagjalda laut að verulegu leyti að innheimtuferlinu fyrir árið 1998. Tollstjórinn í Reykjavík tók við innheimtu opinberra gjalda af Gjaldheimtunni í Reykjavík þann 1. janúar

---

<sup>1</sup> Þeir gjaldaflokkar sem skoðaðir voru eru auðkenndir með VA, AB og BK í tekjubókhaldskerfi ríkisins.

1998 og var því aðeins litið á innheimtu þeirra gjalda eftir þann tíma.

Þess ber að geta að miklar breytingar eiga sér stað um þessar mundir hjá embætti tollstjórans í Reykjavík. Gjaldheimtan í Reykjavík var lögð niður hinn 1. janúar 1998 og innheimta á hennar vegum færð til embættis tollstjórans í Reykjavík og sameinuð innheimtustarfsemi þeirri sem þar var fyrir. Þá hefur fjármálaráðuneytið einnig falið tollstjóranum í Reykjavík ákveðin verkefni á sviði innheimtu opinberra gjalda sem ráðuneytið sinnti áður. Þann 1. október 1997 tók nýr tollstjóri til starfa. Þegar innheimtuverkefni Gjaldheimtunnar í Reykjavík fluttust til embættis tollstjóra 1. janúar 1998 var innheimtusviði embættisins sett nýtt skipurit og jafnframt því var starf forstöðumanns innheimtusviðs sett á laggirnar. Þegar í upphafi árs 1998 var hjá embættinu hafist handa við úttekt á innheimtustarfseminni og í framhaldi af því ráðist í miklar skipulagsbreytingar á fyrirkomulagi innheimtustarfseminnar sem ekki er að fullu lokið. Ýmis vandamál og álitæfni sem gerð eru að umtalsefni hér á eftir hafa ýmist þegar verið lagfærð eða unnið er að úrbótum á þeim. Verður eftir föngum reynt að skýra frá því þegar um slíkt er að ræða.

Í 2. kafla skýrslunnar er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum af athugun Ríkisendurskoðunar. Í 3. kafla er fjallað almennt um innheimtu opinberra gjalda, tegundir gjalda, fjölda og ýmsar aðrar tölulegar staðreyndir þar að lútandi. Þá er þar lýst skipulagi innheimtusviðsins hjá tollstjóra. Í 4. kafla er vikið að reglum og vinnubrögðum sem gilda við innheimtuna. Loks eru í 5. kafla settar fram ýmsar athugasemdir og tillögur Ríkisendurskoðunar um innheimtu opinberra gjalda hjá embætti tollstjóra.

Tekið skal fram að hafist var handa við athugun Ríkisendurskoðunar í janúar 1999. Við framkvæmd hennar þurfti að afla margháttæðra upplýsinga og gagna frá tollstjóraembættinu, auk þess sem rætt var við ýmsa starfsmenn embættisins.

Ríkisendurskoðun sendi embætti tollstjórans í Reykjavík drög að skýrslu um stjórnsluendurskoðun á innheimtusviði embættisins og var embættinu veitt tækifæri til að koma að athugasemdum við drögin. Voru athugasemdirnar sem bárust teknar til athugunar og drögin lagfærð eftir því sem efni þóttu til. Ríkisendurskoðun gerði síðan embætti tollstjóra grein fyrir þeim athugasemdum sem stofnunin taldi sér ekki unnt að taka til greina og rökstuddi ákvörðun sína. Var embættinu veittur frestur til að koma að frekari athugasemdum. Frekari athugasemdir bárust ekki.





## 2. Samantekt og niðurstöður

Úttekt Ríkisendurskoðunar á innheimtusviði tollstjóra-embættisins í Reykjavík beindist að því að kanna hvernig háttað væri innheimtu krafna hjá embættinu og hvort málum væri fylgt eftir með eðlilegum hætti. Í því sambandi var sjónum einkum beint að innheimtu vanskilakrafna.

Skoðun Ríkisendurskoðunar á innheimtu einstakra krafna í virðisaukaskatti leiddi í ljós að mjög mislangur tími leið frá álagningu að dagsetningu fjárnámsbeiðna eða allt frá 7 dögum að rúmlega tveimur árum. Að meðaltali liðu 146 dagar frá álagningu að dagsetningu fjárnámsbeiðni, en að mati Ríkisendurskoðunar er þar um að ræða of langan tíma sérstaklega að teknu tilliti til þeirra fyrirsmála sem gefin eru í Handbók um innheimtu opinberra gjalda. Við samanburð á milli ára kom þó í ljós að tíminn hefur styst verulega. (Sjá kafla 5.1)

Ríkisendurskoðun gerir einnig athugasemd við að of mikill munur er á þeim tíma sem líður á milli álagningar og dagsetningar fjárnámsbeiðna, en nauðsynlegt er að gætt sé jafnræðis þannig að menn hljóti samskonar meðferð vegna sambærilegra vanskila. Það ber samt að hafa í huga að mála fjöldi er gífurlegur hjá embætti tollstjóra og er af þeim sökum ómögulegt að senda allar fjárnámsbeiðnir á sama tíma. Hefur fjárnámsbeiðnunum því verið forgangsraðað eftir fjárhæðum og er fallist á það með starfsmönnum tollstjóraembættisins að með þeim hætti sé jafnræðis helst gætt.

Þá er gagnrýnt að iðulega líður of langur tími frá því að fjárnám eru gerð og þar til þeim er þinglýst, en við skoðun á innheimtu einstakra krafna í virðisaukaskatti kom í ljós að sá tími gat verið frá 4 dögum upp í 76

daga. Að meðaltali liðu 21 dagur frá fjárnámi að þinglýsingu. Þetta verður að teljast allt of langur tími, en hætta er á að kröfuréttindi glatist á þeim tíma sem liður fram að þinglýsingu. Starfsmönnum tollstjóraembættisins er ljós sá vandi sem þarna er til staðar og er verið að leita leiða við að stytta tímenn. Þannig gerði tollstjórinn í Reykjavík til dæmis samkomulag við sýslumanninn í Reykjavík hinn 15. apríl 1999 um verklagsreglur við framkvæmd fjárnáma o.fl. (Sjá kafla 5.2)

Við athugun Ríkisendurskoðunar á einstökum innheimtumálum kom berlega í ljós að fjárnám voru í langflestum tilvikum gerð í bifreiðum en mun síður í fasteignum. Var oft um að ræða yfirveðsettar bifreiðar eða bifreiðar sem ekki stóðu til tryggingar kröfu, t.d. vegna ástands. Gagnrýnir Ríkisendurskoðun þessa framkvæmd en með því að gera fjárnám í yfirveðsettum munum eða munum sem ekki standa undir kröfum er hugsanlega verið að missa af öðrum tryggingum auk þess sem lagt er í óþarfan kostnað vegna þinglýsinga, vörslusviptinga og uppboða. Hefur tollstjóraembættið þannig t.d. ítrekað þurft að fara fram á endurupptöku fjárnáma. Í nýjum leiðbeiningum tollstjóraembættisins um framkvæmd fjárnáma er horfið frá því verklagi sem áður tíðkaðist að þessu leyti og tekið fram að ekki skuli gert fjárnám í yfirveðsettum eignum. Þá kemur fram að dugi eign einungis að nokkru leyti fyrir kröfu skuli gert árangurslaust fjárnám að hluta. (Sjá kafla 5.3)

Um árabíl var í gildi samningur um framkvæmd vörslusviptinga á milli tollstjóraembættisins og nokkurra lögfræðinga embættisins. Samið var um að viðkomandi lögfræðingar tækju að sér að annast vörslusviptingar fyrir hönd embættisins og fengju þeir greidda tiltekna þóknun fyrir hvert mál sem árangur næðist í, en kostnaður vegna þessa skyldi lagður á gjaldendur sem í hlut áttu. Í framkvæmd var málum hagað með þeim hætti að lögfræðingarnir höfðu samband við gjaldendur ýmist símleiðis eða með heimsóknum til að knýja á um greiðslu skulda án þess að nauðungarsölubeiðni væri send áður. Var tilgangurinn sá að freista þess að koma í veg fyrir að

til vörslusviptingar og nauðungarsölu þyrfti að koma. Var þetta kallað vörslusviptingarmeðferð enda mun ekki endilega hafa verið ætlast til eiginlegra vörslusviptinga. Tollstjóri sagði upp ofangreindum samningi um mitt ár 1998 og féll hann úr gildi í lok ársins. Að mati Ríkisendurskoðunar má gagnrýna ýmis atriði í því samkomulagi sem í gildi var. Eftirliti með innheimtuaðgerðum var ábótavant og reglur óskýrar. Ekki lá fyrir hvað teldist árangur í skilningi samningsins og hvergi var unnt að afla upplýsinga um þá vinnu sem fram hafði farið, hvort sem hún fólst í símhringingu, bréfi eða heimsókn. Orðalag samningsins og beiðna frá tollstjóra um þessar aðgerðir hefði getað verið skýrara er þar er alltaf talað um vörslusviptingu án þess að endilega væri ætlast til raunverulegrar vörslusviptingar. Þá voru mörg dæmi um að kostnaður vegna innheimtupóknunar væri margsinnis lagður á gjaldendur þrátt fyrir að sameina hefði mátt innheimtuaðgerðir vegna mismunandi gjalddaga og þannig komast hjá margföldum kostnaði. Að mati Ríkisendurskoðunar var óeðlilegt að viðhafa þetta innheimtuferli í stað þess að senda strax uppboðsbeiðni og vörslusvipta síðan í kjölfarið. (Sjá kafla 5.4)

Embætti tollstjóra sendi út tiltölulega fáar nauðungarsölubeiðnir miðað við þann fjölda mála sem fóru í það sem kallað var vörslusviptingarmeðferð. Ástæðan fyrir fáum nauðungarsölubeiðnum mun lengi vel hafa verið mannekla en starfsmenn önnuðu því ekki að senda nauðungarsölubeiðnir vegna hins mikla fjölda fjárnáma. Einnig kom fram við skoðun Ríkisendurskoðunar að algengt var að nokkrir mánuðir liðu frá þinglýsingu fjárnáms að sendingu nauðungarsölubeiðna. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við þetta atriði og bendir á að senda þurfi nauðungarsölubeiðni eins fljótt og unnt er eftir að fjárnámsendurrit berst úr þinglýsingu enda er hætt við að fjárnámsandlag rýrni á þeim tíma er líður fram að uppboði. (Sjá kafla 5.5)

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við þá framkvæmd sem tíðkaðist hjá tollstjóraembættinu vegna beiðna um gjaldprotaskipti, en þeirri reglu var

fylgt að senda alltaf beiðni um gjaldþrotaskipti þegar búið var að gera árangurslaust fjárnám hjá gjaldendum. Ekki var miðað við neina lágmarksfjárhæð skuldar og var þannig óskað eftir gjaldþrotaskiptum vegna skulda allt niður í 15-20.000 kr. Að loknum gjaldþrotaskiptum voru kröfur á lögaðila afskrifaðar. Innheimta á hendur einstaklingum var hins vegar stöðvuð í 2 ár en að þeim tíma loknum var farið af stað með innheimtu aftur. Var innheimta rekin af fullum þunga og þannig aftur óskað eftir gjaldþrotaskiptum að loknu árangurslausu fjárnámi hjá gjaldanda. Við kröfulýsingu var bæði lýst kröfum sem lýst hafði verið í þrotabú gjaldanda og kröfum sem fallið höfðu til síðar. Varð þetta til þess að óskað var eftir gjaldþrotaskiptum hjá sama gjaldandanum aftur og aftur að hluta til vegna sömu krafna og voru háar fjárhæðir greiddar af ríkissjóði vegna þessara aðgerða. Tollstjórinn í Reykjavík hefur nú sett starfsfólki sínu viðmið um það hvenær senda skuli beiðnir um gjaldþrotaskipti bæði varðandi einstaklinga og lögaðila. Hafði þessi breyting ásamt öðrum breytingum embættisins á innheimtuferlinu auk sameiningar Gjaldheimtunnar í Reykjavík og embættis tollstjórans í Reykjavík það í för með sér að beiðnum um gjaldþrotaskipti fækkaði um 31% á milli árána 1997 og 1998. (Sjá kafla 5.6)

Í ljós kom að nokkuð er um að frestir séu veittir á innheimtu krafna hjá embætti tollstjórans í Reykjavík og er því ekki alltaf fylgt eftir að gera fjárnám til tryggingar kröfunum svo sem krafist er í Handbók um innheimtu opinberra gjalda. Leggja starfsmenn tollstjóra mat á nauðsyn þess hverju sinni. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að settar séu skýrar samræmdar reglur um frestveitingar sem gildi jafnt um alla og að farið sé eftir þeim en ófært er að sumir gjaldendur eigi kost á fresti án tryggingar en aðrir ekki. (Sjá kafla 5.7)

Tollstjóranum í Reykjavík er lögum samkvæmt heimilt að stöðva atvinnurekstur gjaldanda vegna vanskila tiltekinna gjalda. Hjá embættinu liggja ekki fyrir greinargóðar upplýsingar um það hvernig lokunarheimildum hefur verið beitt á undanförunum

árum vegna einstakra innheimtumála, en kerfisbundin skráning á lokunaraðgerðum hófst fyrst í byrjun þessa árs. Samkvæmt upplýsingum sem fengust frá embætti tollstjórans í Reykjavík liggur þó fyrir að stöðvun atvinnurekstrar var tiltölulega sjaldan beitt. Ætla má að ákvæðið um stöðvun atvinnurekstrar sé mjög árangursríkt þegar því verður beitt, en ljóst má vera að þessu úrræði verður ekki beitt í öllum tilfellum. Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða fyrir stjórnvöld að endurmeta þær aðferðir sem notaðar eru til þess að tryggja skil á sköttum. Ljóst er að tiltæk innheimtuúrræði virka mörg hver illa gagnvart ýmsum aðilum sem skulda skatta og kemur þar margt til. Vanskilainnheimta getur verið tímafrek og mörg dæmi þess að fjárhagsaðstæður skattaðila hafi breyst til hins verra þegar t.d. hefur átt að gera fjárnám. Þá hafa gjaldendur getað haldið áfram rekstri og uppsöfnun skulda þar sem virk lokunarúrræði hafa ekki verið til staðar. Í skýrslunni er bent á nokkrar aðrar leiðir sem til greina kemur að lögfesta til að knýja á um skil á sköttum. Má þar nefna útgáfu sérstakra skattkorta fyrir einstaklinga með atvinnurekstur. (Sjá kafla 5.8)

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga um hvort rannsókn stæði yfir hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins á málum aðila sem voru í vanskilum með virðisaukaskatt hjá embætti tollstjóra þann 31. desember 1998. Alls var um að ræða 221 aðila sem skulduðu yfir eina milljón króna í höfuðstól ýmist samkvæmt skýrslu eða endurákvörðun skattstjóra. Af skoðun á upplýsingum um feril mála má ráða að hann geti oft verið mjög langur og virðast stofnanir sem að meðferð slíkra mála koma ekki ná að afgreiða nema hluta þeirra. Ríkisendurskoðun telur að teknu tilliti til þeirra upplýsinga sem bárust frá skattrannsóknarstjóra og tollstjóranum í Reykjavík að rík ástæða sé til að efla rannsókn skattsvika þannig að fleiri mál hljóti afgreiðslu. Á þetta ekki síst við um mál þar sem upplýsingar liggja fyrir í skattkerfinu um að viðkomandi gjaldandi hafi innheimt virðisaukaskatt. Dæmi um slík mál eru þegar gjaldendur hafa skilað skýrslum um innheimtan virðisaukaskatt eða

verktakagreiðslur verið taldar fram á þá en gjaldendur ekki skilað skýrslu þar um. (Sjá kafla 5.9)

Í lögum um tekjuskatt og eignarskatt er launagreiðendum lögð sú skylda á herðar að draga af launum starfsmanna vegna ógreiddra skatta og standa skil á þeirri greiðslu til innheimtumanna ríkissjóðs. Við athugun Ríkisendurskoðunar kom í ljós að í mörgum tilvikum hafði gjaldandi þegið laun án þess að afdrætti væri sinnt. Þá fundust engin dæmi þess að dregið hefði verið af launum maka. Ávallt mun hafa verið óskað eftir hámarksafdrætti en af svörum starfsmanna tollstjóra við spurningum varðandi einstök mál má ráða að kaupgreiðendur hafi síðan getað ákveðið hve mikið þeir drógu af starfsmanninum. Starfsmönnum tollstjóra eru ljósir þeir vankantar sem eru á framkvæmd afdráttar af launum og er því verið að vinna að samningu reglna um kaupgreiðendamerkingar og afdrátt launa. Þar er reynt að marka þessum verkefnum skýran farveg og taka á þeim vandamálum sem koma upp við ákvörðun um afdrátt, svo sem um fjárhæðir o.fl. en gæta verður jafnræðis og meðalhófs í þessum efnum. (Sjá kafla 5.10)

Ríkisendurskoðun gerði ekki sérstaka könnun á færslu innborgana en við skoðun á innheimtu einstakra krafna komu upp tilvik þar sem innborgunum hafði ekki verið dreift á tímabil í samræmi við þær reglur sem fjármálaráðuneytið setti innheimtumönnum. Er framkvæmd þessi gagnrýnd af Ríkisendurskoðun. (Sjá kafla 5.11)

Hjá tollstjóranum í Reykjavík er hvergi að finna heildstætt yfirlit yfir feril mála. Ekki eru til staðar málamöppur eða annað slíkt kerfi þar sem finna má afrit af öllum gögnum eða upplýsingar varðandi kröfur þær sem til innheimtu eru hjá tollstjóranum. Skattar og gjöld, sem innheimtumenn ríkissjóðs hafa til innheimtu, eru skráð í tekjubókhalddskerfi ríkisins en það er komið talsvert til ára sinna og bíður upp á takmarkaða skráningar- og úrskriftarmöguleika. Haldið er sérstaklega utan um öll fjárnám sem eru í gangi hjá embættinu, allar nauðungarsölur og öll

gjaldþrotaskipti. Hvergi er þó unnt að finna afrit af öllum gögnum, upplýsingar um samninga, samtöl og annað slíkt varðandi hvert einstakt mál. Þá lágu engar upplýsingar fyrir varðandi vinnu þá sem var á bak við vörslusviptingarmeðferð svo sem um símhringingar, heimsóknir og viðbrögð gjaldanda við þeim. Upplýsingar um lokunaraðgerðir og afdrátt af launum í einstökum málum lágu ekki heldur fyrir. Að mati Ríkisendurskoðunar er áriðandi að embætti tollstjóra taki upp fullnægjandi málaskrárkerfi er sýni heildstæða mynd af innheimtuferli og aðgerðum í máli hvers gjaldanda. (Sjá kafla 5.12)

Til þess að tryggja sem framast er unnt jafnræði á milli skattgreiðenda er að mati Ríkisendurskoðunar nauðsynlegt að taka upp samræmt verklag hjá öllum innheimtumönnum ríkissjóðs þegar tekin er ákvörðun um að hætta innheimtu skattskulda. Þá er að mati Ríkisendurskoðunar ástæða til þess að skoða hvort ekki beri að fela öðrum aðilum en innheimtumönnum að taka formlega ákvörðun um að hætta innheimtuaðgerðum. Ef þetta verkefni væri falið einum aðila, sem t.d. mætti hugsa sér að yrði núverandi afskriftarnefnd, ætti betur að vera unnt að tryggja samræmi við afgreiðslu slíkra mála. (Sjá kafla 5.13)

Innheimtumönnum ríkissjóðs ber að innheimta skattkröfur sem byggja á áætlunum alveg með sama hætti og aðrar skattkröfur. Þannig liggur fyrir að í mörgum tilfellum hafa skattar verið lagðir á skv. áætlunum án þess að raunhæfar forsendur væru að baki þeim. Má sem dæmi nefna að við athugun Ríkisendurskoðunar á innheimtumálum kom í ljós að skattar höfðu áfram verið áætlaðir á aðila enda þótt fyrir lægi að þeir væru hættir skattskyldri starfsemi. Jafnvel var dæmi um mál þar sem tollstjóri hafði ítrekað vakið athygli viðkomandi skattstjóra á þeirri staðreynd en þrátt fyrir það hafði verið haldið áfram að leggja á skatta. Afleiðingin af þessu er m.a. sú að innheimtumenn ríkissjóðs verja tíma og fjármunum við innheimtu á sköttum enda þótt sýnt sé að þeir verði á endanum annað hvort felldir niður með skattbreytingu eða afskrifaðir. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að kanna hvort unnt er að bæta verklag við álagningu

skatta að þessu leyti, sérstaklega að ekki sé haldið áfram að leggja á skatta þegar fyrir liggur að skattskyldri starfsemi hefur verið hætt. (Sjá kafla 5.14)



### **3. Innheimtusvið tollstjóraembættisins í Reykjavík**

#### **3.1 Umfang innheimtunnar**

Eins og fram kom hér að framan er embætti tollstjórans í Reykjavík langumfangsmesti innheimtu-aðili ríkissjóðs og sér það um innheimtu á um 65% af skatttekjum ríkisins. Umfang starfsemi tollstjóraembættisins er því gífurlegt og má sem dæmi nefna að á árinu 1998 innheimti embættið um 102 milljarða króna og voru gjaldendur alls 103.152<sup>2</sup>. Tekið skal fram að á árinu 1998 hafði innheimta opinberra gjalda og fasteignagjalda flust frá Gjaldheimtunni í Reykjavík til embættis tollstjórans í Reykjavík og hækkaði innheimta embættisins við það um tæp 65% frá árinu 1997. Undir starfssvið embættis tollstjórans í Reykjavík fellur innheimta á yfir 40 gjaldaflokkum. Af þeim gjaldaflokkum sem embættið innheimti á árinu 1998 var virðisaukaskattur umfangsmestur eða um 46%. Næst á eftir kom staðgreiðsla 14%, opinber gjöld 13%, vörugjald 9,5%, fasteignagjöld 8% en aðrir gjaldaflokkar voru samtals 9,5%. Það er því ljóst að um gífurlegt umfang er að ræða sem krefst mikils skipulags ef innheimtan á að skila fullnægjandi árangri.

#### **3.2 Skipulag innheimtusviðsins**

Í upphafi árs 1998 var gefið út skipurit fyrir innheimtusvið embættis tollstjórans í Reykjavík og var

---

<sup>2</sup> Tölulegar upplýsingar í þessum kafla eru fengnar úr ársskýrslu tollstjóraembættisins í Reykjavík fyrir árið 1998.

starfseminni skipt í þrjár deildir, gjaldadeild, eftirstöðvadeild og þjónustudeild en áður höfðu deildirnar verið tvær, gjaldadeild og eftirstöðvadeild. Jafnframt fjölgaði starfsfólki innheimtusviðs úr 30 í 55. Um mitt ár 1998 var deildum innheimtusviðs fjölgað í fjórar en þá var bætt við milliinnheimtudeild. Helsta verkefni hennar er að eiga samskipti við gjaldendur eftir að vanskil hafa orðið en áður en til lögfræðilegrar innheimtu kemur. Þá var bætt við starfi þjónustufulltrúa en honum er ætlað að veita upplýsingar og aðstoða gjaldendur í vanskilum.

Starfssviðum deilda innheimtusviðsins hefur verið skipt þannig upp að gjaldadeild fer með reglubundna innheimtu og þjónustu við gjaldendur. Starfsmenn deildarinnar voru 19 í lok ársins 1998. Í milliinnheimtudeild störfuðu 14 menn í árslok 1998 og fólst í starfi þeirra að senda tilkynningar og ítrekanir vegna vanskila auk þess að sjá um gerð fjárnámsbeiðna, útsendingu greiðsluáskorana, málflutning, stöðvun atvinnurekstrar, hafa umsjón með vörslusviptingu lausafjár og eiga samskipti við lögreglu og Vegagerð ríkisins vegna innheimtu bifreiðagjalda og þungaskatts. Markmið deildarinnar er að gefa gjaldendum í vanskilum kost á að leysa mál sín áður en gripið er til kostnaðarsamra innheimtuaðgerða. Sem hluti af því markmiði telst að reyna innheimtu vanskila í gegnum launagreiðendur og fer milliinnheimtudeild einnig með þau úrræði. Eftirstöðvadeild fær mál ekki til meðferðar fyrr en milliinnheimtudeild hefur fullreynt önnur ráð. Eftirstöðvadeildin sér um að senda uppboðsbeiðnir, fylgja fjárnámsbeiðnum eftir hjá sýslumanni og að senda beiðnir um gjaldþrotaskipti. Eftirstöðvadeildin gerir að lokum tillögu um afskriftir gjalda sem metin eru óinnheimtanleg. Starfsmenn eftirstöðvadeildar voru 15 í lok ársins 1998. Þjónustudeildin tók við verkefnum sem flutt voru frá fjármálaráðuneytinu til tollstjórans í Reykjavík. Gagnir deildin eftirlits- og leiðbeiningarhlutverki gagnvart innheimtumönnum ríkissjóðs. Hún sér um að semja og birta greiðsluáskoranir fyrir innheimtumönnum, annast forvinnslu afskriftabeiðna frá innheimtumönnum og fer með innra eftirlit með innheimtu hjá tollstjóraembættinu. Þá hefur

deildin umsjón með innheimtu samkvæmt samningum við önnur Norðurlönd. Hjá þjónustudeild störfuðu 6 menn í árslok 1998.

Miklar breytingar eru fyrirhugaðar á framkvæmd innheimtustarfsemi embættisins og hefur verið unnið að því að semja reglur um ýmis atriði svo sem innheimtuferli í sköttum þar sem lagaheimild til stöðvunar atvinnurekstrar gjaldanda er til staðar, reglur um afdrátt af launum vegna skattskuldar, reglur um eðlilegan málshraða við innheimtu skattskulda, ýmsar viðmiðunarreglur o.fl.



## 4. Innheimtuferlið

### 4.1 Helstu lagafyrirmæli um innheimtu opinberra gjalda

Sérstök lög um innheimtu opinberra gjalda hafa ekki verið sett heldur byggir innheimtan á ýmsum ákvæðum í lögum um einstaka skatta og gjöld. Þannig er mælt fyrir um álagningu og innheimtu tekjuskatts og eignarskatts í lögum nr. 75/1981, virðisaukaskatts í lögum nr. 50/1988, bifreiðagjalds í lögum nr. 39/1988, o.s.frv.

Í XIII. kafla laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, er fjallað um innheimtu og ábyrgð á þeim skatti sem lagður er á gjaldendur samkvæmt þeim lögum. Í kaflanum kemur fram hvenær gjalddagar og eindagar eru auk þess sem mælt er fyrir um skyldur launagreiðenda og ábyrgð á skattgreiðslum. Samkvæmt 110. gr. laganna skal tekjuskattur, af öðrum tekjum en launatekjum, og eignarskattur hvers gjaldanda greiddur á tíu gjalddögum á ári hverju. Eru gjalddagarnir fyrsti dagur hvers mánaðar nema mánuðina janúar og júlí.

Í IX. kafla laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, er fjallað um uppgjörstímabil virðisaukaskatts, gjalddaga, álag, kærur o.fl. Samkvæmt 24. gr. þeirra laga er meginreglan sú að uppgjörstímabilin eru 6 eða tveir mánuðir í senn. Í 28. gr. laganna er síðan fjallað um afleiðingar þess að virðisaukaskattur er ekki greiddur innan mánaðar frá gjalddaga, svo sem um dráttarvexti og lokunarheimildir.

Í 3. gr. laga nr. 39/1988, um bifreiðagjald, eru tilgreindir gjalddagar og eindagar. Þá er í 4. gr. laganna mælt fyrir um að skoðunarmenn skuli neita

um skoðun á bifreið hafi bifreiðagjald ekki verið greitt og að lögreglustjóri skuli, eftir kröfu innheimtumanns, taka af bifreiðinni skráningarmerki til geymslu.

Auk þeirra sérstöku úrræða sem innheimtumenn ríkissjóðs skulu beita við innheimtu tiltekinna skatta gilda um innheimtu þeirra, eftir því sem við á, almenn lagaákvæði svo sem lög nr. 90/1989, um aðför, lög 90/1991, um nauðungarsölu, og lög nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Þá skulu innheimtumenn viðhafa vandaða stjórnsýsluhætti svo sem fyrir er mælt í stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Skulu þeir þannig sérstaklega gæta jafnræðis, meðalhófs og leiðbeiningarskyldu.

## 4.2 Önnur fyrirmæli um innheimtuna

Málefni innheimtumanna heyra undir fjármálaráðuneytið, sbr. 5. gr. auglýsingar nr. 96/1969, um staðfestingu Forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Getur fjármálaráðherra því sett stjórnsýslufyrirmæli og verklagsreglur sem innheimtumönnum ber að virða. Fjármálaráðuneytið hefur sett ýmsar reglugerðir um innheimtu opinberra gjalda, svo sem reglugerð nr. 530/1975, um reikningsskil innheimtumanna ríkissjóðs, sbr. reglugerð nr. 208/1987, um breyting á reglugerð nr. 530 17. desember 1975 um reikningsskil innheimtumanna ríkissjóðs. Þá setur fjármálaráðuneytið árlega reglugerð um innheimtu þinggjalda, nú síðast reglugerð nr. 84/1999, um innheimtu þinggjalda á árinu 1999.

Að auki sendi fjármálaráðuneytið innheimtumönnum ríkissjóðs árlega bréf þar sem gefin voru nánari fyrirmæli um skipulag innheimtunnar. Í bréfunum voru tilgreind ýmis tímamörk sem miða skyldi innheimtuaðgerðir við. Meðal annars var mælt fyrir um hvenær greiðsluáskoranir skyldu birtar en undanfarin 5 ár sá fjármálaráðuneytið um að birta greiðsluáskoranir fyrir alla innheimtumenn ríkissjóðs. Upphaflega voru birtar 4 greiðsluáskoranir á ári en

þær munu nú vera 5 til 6. Í bréfi fjármálaráðuneytisins voru einnig tilteknar lágmarksfjárhæðir sem aðgerðir skyldu miðast við. Við breytingar þær sem urðu á embætti tollstjórans í Reykjavík á árinu 1998 var tollstjóra falið að annast samræmingarhlutverk það sem fjármálaráðuneytið hafði áður sinnt. Síðan þá hefur embætti tollstjóra séð um að gefa fyrirmæli um skipulag innheimtunnar.

### **4.3 Handbók um innheimtu opinberra gjalda**

Fjármálaráðuneytið hefur gefið út handbók um innheimtu opinberra gjalda þar sem fjallað er almennt um innheimtu opinberra gjalda og þær skattlagningarheimildir sem að baki liggja. Í 2. útgáfu bókarinnar frá árinu 1997 er kafli með lýsingu á innheimtuferli opinberra gjalda og viðurlögum við vanskilum, um skuldajöfnuð og greiðsluforgang, yfirlit yfir opinber gjöld, uppgjör og bókhald o.fl. Í henni er ennfremur að finna fyrirmæli um könnun á hugsanlegum frádrætti launagreiðanda, lokunaraðgerðir, sendingu kröfu í svokallaða Norðurlandainnheimtu o.fl. Handbókinni er ætlað að vera innheimtumönnum ríkissjóðs til leiðbeiningar, að samræma vinnubrögð við innheimtu opinberra gjalda þannig að betri árangur náist við innheimtuna og að stuðla að jöfnuði við innheimtu gjalda ekki síður en við álagningu þeirra.

### **4.4 Innheimtuferlið skv. handbók um innheimtu opinberra gjalda**

Í áðurnefndri handbók um innheimtu opinberra gjalda, 2. útgáfu, er gengið út frá því að þegar eindagi er kominn sé eðlilegt að senda út innheimtubréf þess efnis að fjárnám verði gert fyrir gjöldunum, hafi ekki verið gengið frá greiðslu innan tiltekins dagafjölda. Greiðsluáskorun skuli síðan birt í tveimur fjölmiðlum með 15 daga fyrirvara, áður en fjárnámsbeiðni er

send. Sé 15 daga fresturinn liðinn skuli krefjast fjárnáms. Innheimtumaður skuli kanna eignastöðu gjaldanda skv. fasteigna-, skipa- og ökutækjaskrá, sbr. 109. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, áður en hann snýr sér til sýslumanns með fjárnámsbeiðni. Tilkynna beri gerðarpola skriflega um fjárnámið þegar það hafi farið fram og því síðan þinglýst. Sinni gjaldandi ekki greiðslu á kröfunni skuli honum send tilkynning þar sem honum sé veittur 10 daga frestur til að gera skil en ella verði krafist nauðungarsölu á fjárnámsandlaginu.

Gert er ráð fyrir að innheimtumaður hafi heimild til að semja um greiðslutilhögun fyrir lok þess frests sem fram kemur í greiðsluáskorun, þó með þeim takmörkunum að full skil verði gerð innan ársins, enda hafi verið gert fjárnám til tryggingar kröfunni. Merkja skuli slíkan samning sérstaklega inn í tekjubókhaldskerfið, en einnig beri að skrá þar samninginn, gildistíma og tímamörk. Í handbókinni er mælt fyrir um að innheimtumenn hafi staðlað form fyrir samninga sem þessa þar sem gjaldendur séu látnir staðfesta með undirskrift væntanlega greiðslutilhögun og komi fram að verði vanskil á nýjum kröfum falli samningurinn úr gildi.

Í handbókinni er innheimtumanni gefin þau fyrirmæli að fylgjast með reglulegu millibili með því að kennitala kaupgreiðanda í tekjubókhaldskerfinu passi við kennitölu launagreiðanda viðkomandi gjaldanda í upplýsingakerfi Ríkisskattstjóra. Senda skuli launagreiðanda kröfu um afdrátt af launum gjaldanda með vísan til 113. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Jafnframt beri að gera kröfu í laun maka, samskattaðs sambúðarfólks eða einstaklinga í staðfestri samvist, með vísan til 114. gr. laga nr. 75/1981. Í handbókinni eru síðan leiðbeiningar um hvað skuli gera ef innheimtubríf kemst ekki til skila, hvernig nauðungarsölugjald færirist í innheimtugerfinu, hvenær ljúka megi fjárnámi án árangurs, hvað gera skuli ef fyrir hendi eru lokunarheimildir eða ef gjaldandi er fluttur til Norðurlanda o.fl.



Hafi fjárnámi verið lokið án árangurs er innheimtumönnum heimilt að láta staðar numið við innheimtuaðgerðir hjá einstaklingum enda leiki ekki grunur á undanskoti skatts eða eigna. Skilyrði er að einstaklingurinn hafi unnið sem launamaður og að einungis sé um að ræða vangoldin opinber gjöld. Sé um að ræða veruleg vanskil skatta vegna atvinnurekstrar skuli farið fram á gjaldþrotaskipti. Almenna reglan sé þó sú að bú einstaklings verði ekki tekið aftur til gjaldþrotaskipta innan fjögurra ára frá því síðustu skiptum lauk. Sé um að ræða lögaðila skuli innheimtumaður óska eftir gjaldþrotaskiptum á búi lögaðilans

Sé um að ræða verulegar skuldir í staðgreiðslu, tryggingagjaldi, virðisaukaskatti eða vörugjaldi, beri innheimtumanni að koma ábendingum um málið til skattrannsóknarstjóra ríkisins. Sama eigi við telji innheimtumaður að gerðarþoli hafi gert tilraunir til undanskota frá skatti eða forráðamaður hafi verið með fleiri fyrirtæki á sínum snærum sem orðið hafi gjaldþrota.

## 4.5 Innheimtuferlið hjá tollstjóranum í Reykjavík

Nokkuð er mismunandi hvaða innheimtuúrræði eru til staðar eftir tegund skatta og gjalda. Í lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, er innheimtumanni þannig veitt heimild til að krefjast stöðvunar atvinnureksturs (lokunar) hjá aðilum sem eru í vanskilum. Þýðingarmikið innheimtuúrræði vegna tekjuskatts og eignarskatts er að innheimtumaður getur krafist þess að atvinnurekandi haldi eftir allt að 75% af launum þeirra sem skulda slíka skatta. Þegar um er að ræða vangoldin bifreiðagjöld er hægt að fara fram á að lögregla klippi númer af bifreiðum auk þess sem neita skal um ástandsskoðun á bifreiðinni. Úrræðum þessum hefur eftir atvikum verið beytt hjá tollstjóra samfara venjulegum innheimtuúrræðum.

Nokkrum dögum eftir eindaga hefur tollstjórinn í Reykjavík sent bréf þar sem gjaldanda er tilkynnt að verði krafa ekki greidd verði krafist fjárnáms til tryggingar kröfunni.

Undanfarin ár hafa greiðsluáskoranir verið birtar á rúmlega tveggja mánaða fresti. Eftir birtingu greiðsluáskorunar hafa starfsmenn embættisins valið út þau gjöld og skatta sem féllu í eindaga áður en greiðsluáskorunin var birt og síðan hafist handa um að senda fjárnámsbeiðnir vegna þeirra. Samkvæmt fyrirmælum frá fjármálaráðuneytinu var miðað við að fjárnámsbeiðnir væru sendar vegna krafna sem voru 5.000 kr. eða hærri. Byrjað er á að senda fjárnámsbeiðnir vegna hæstu vanskila og síðan haldið niður listann þar til honum er lokið. Getur þetta ferli tekið allt að hálfum mánuði þar sem mörg mál er að ræða.

Starfsmenn tollstjóra hafa nú aðgang að fasteignaskrá og bifreiðaskrá en áður höfðu þeir aðeins aðgang að bifreiðaskrá. Geta þeir þannig kannað hvort gjaldandi er skráður eigandi fasteignar eða bifreiðar. Áður en starfsmenn tollstjóra mæta í fjárnám afla þeir upplýsinga um bifreiðaeign úr bifreiðaskrá. Ef ekkert liggur fyrir um bifreiðaeign kanna þeir hvort gjaldandi er fasteignaeigandi. Það var reyndar stefna tollstjóraembættisins að gera frekar fjárnám í bifreiðum en fasteignum væri þess kostur þar sem fljótlegri er að knýja á um greiðslu með sölu lausafjár heldur en fasteigna. Nú er það stefna tollstjóraembættisins að gera fjárnám í því andlagi sem best er talið tryggja kröfu embættisins, án tillits til þess hvert andlagið er. Ekki er kannað kerfisbundið hjá tollstjóra hvort gjaldandi sé skipseigandi. Embætti tollstjórans í Reykjavík hefur nú fengið aðgang að þinglýsingabókum í tölvu en það hafði ekki slíkan aðgang áður nema eftir atvikum á skrifstofu sýslumanns. Vegna hins mikla fjölda fjárnáma hefur starfsmönnum tollstjóra sjaldan reynst unnt að kanna veðsetningu bifreiða áður en gert er fjárnám í þeim. Eftir setningu leiðbeiningarreglna um framkvæmd fjárnáma, dags. 16. febrúar 1999, munu veðbönd á eignum athuguð áður en fjárnám eru gerð.

Þegar endurrit fjárnáma bárust frá sýslumanni voru fjárnámin skráð hjá tollstjóraembættinu og um leið kannað hvort skattyfirvöld hafi breytt álögðum gjöldum sem fjárnámunum var ætlað að tryggja. Þegar um fjárnámsgerðir var að ræða sem fram fóru á skrifstofu sýslumanns fengu starfsmenn tollstjóraembættisins endurritin strax að loknu fjárnámi. Endurrit útí fjárnáma, þ.e. fjárnáma sem ekki fara fram á skrifstofu sýslumanns, bárust embættinu hins vegar iðulega ekki frá sýslumanni fyrr en nokkrum dögum eftir fjárnámið. Að þessu ferli loknu voru fjárnáms-endurritin send sýslumanni til þinglýsingar og þá sett inn sú fjárhæð sem óskað var þinglýsingar á hefði hún lækkað.

Þegar fjárnám í lausafé hafði verið gert var það næsta skref í innheimtunni að senda gerðarþolum bréf þar sem þeim var veittur 10 daga frestur til að ganga frá skuldum sínum en þeim jafnframt gerð grein fyrir því að ef ekki yrði greitt myndi verða gripið til vörslusviptingar- og uppboðsmeðferðar með tilheyrandi kostnaði. Fljótlega eftir að fresturinn rann út var hafist handa við að hringja í gjaldendur og benda þeim á afleiðingar þess að skuld þeirra væri ekki greidd. Sáu lögfræðingar embættisins um þá vinnu. Gjaldendum var bent á að greiddu þeir ekki kröfuna yrði bifreið þeirra tekin og seld nauðungarsölu. Ef ekki náðist í gjaldendur með þessum hætti munu lögfræðingarnir hafa vitjað gjaldenda á heimilum þeirra, eða þar sem þeir hittu þá fyrir, og gefið þeim kost á að ganga frá skuldum sínum. Væri greitt virðist aðgerðum hafa verið hætt um tíma en síðan var hin svokallaða „vörslusviptingarmeðferð“ hafin að nýju með tilheyrandi kostnaði. Tekið skal fram að vörslusviptingarheimild lá í fæstum tilvikum fyrir á þessu stigi málsins enda slík heimild ekki veitt nema áður hafi verið óskað eftir nauðungarsölu. Fyrir þessa vinnu var viðkomandi lögfræðingum greitt skv. sérstöku samkomulagi við embættið eins og síðar verður rakið. Þess skal þó gætt að fram til 1. júlí 1992 er ný aðfararlög nr. 90/1989 tóku gildi var vörslusviptingarheimild veitt um leið og fjárnám var gert.

Bæru ofangreindar innheimtuaðgerðir ekki árangur var það stefna tollstjóraembættisins að óska eftir nauðungarsölu á fjárnámsandlaginu. Það var þó gert í færri tilvikum, m.a. vegna skorts á starfsfólki í þau verkefni auk þess sem oft var ljóst að fjárnámsandlagið stæði ekki undir kröfunni og var þá ekki send nauðungarsölubeiðni. Á árinu 1995 var ráðinn nýr starfsmaður til að ráða bót á þessu og frá þeim tíma varð mikil fjölgun á útsendum nauðungarsölubeiðnum. Væri óskað nauðungarsölu á lausafé var um leið fengin heimild til vörslusviptingar og fjárnámsandlagið að því búnu tekið úr vörslu gjaldandans. Talsvert var um að krafa tollstjóra fengist ekki greidd af andvirði hins selda þar sem oft var um verðlitla muni að ræða auk þess sem algengt var að þeir væru yfirveðsettir. Einnig kom fyrir að aðrir aðilar höfðu náð að þinglýsa fjárnámum á fjárnámsandlagið eftir að tollstjóri framkvæmdi sitt fjárnám en áður en hann lét þinglýsa því. Í slíkum tilvikum þurfti að óska eftir endurupptöku fjárnáms og gera fjárnáms að nýju.

Hjá gjaldendum sem ekki gátu bent á eignir við fjárnám var fjárnámi lokið án árangurs og í framhaldi af því óskað eftir gjaldþrotaskiptum hjá þeim. Ekki var miðað við neina lágmarksfjárhæð í því sambandi og var því jafnvel óskað eftir gjaldþroti hjá gjaldendum sem skulduðu aðeins 15-20.000 kr. Eftir að gjaldþrotaskiptum lauk réðst framhald innheimtunnar af því hvort um var að ræða lögaðila eða einstaklinga. Hjá lögaðilum þar sem ekki er til staðar persónuleg ábyrgð einstaklinga hefur verið lagt til að kröfur, sem ekki fást greiddar við skiptin, verið afskrifaðar enda gjaldandanum ekki lengur til að dreifa og krafan óinnheimtanleg. Kröfur á hendur einstaklingum sem ekki fást greiddar við skiptin falla hins vegar ekki niður. Þær fyrnast þó að 4 árum liðnum sé fyrning ekki rofin með áframhaldandi innheimtuaðgerðum eða innborgunum. Sú regla hefur verið við lýði hjá tollstjóraembættinu að láta innheimtuaðgerðir á hendur einstaklingum liggja niðri í 2 ár eftir gjaldþrotaskipti en að þeim tíma liðnum hefur verið farið af stað með innheimtu krafna af fullum þunga. Hefur þá verið höfð uppi krafa vegna nýrra álagninga

sé um vanskil að ræða auk þeirra sem ekki fengust greiddar við skiptin.

## 4.6 Nýlegar breytingar á innheimtuferlinu

Eins og áður hefur komið fram eru fyrirhugaðar miklar breytingar á innheimtuferli hjá tollstjóraembættinu. Þannig var um mitt árið 1998 sagt upp samningi við lögfræðinga embættisins um framkvæmd vörslusviptinga og var áðurgreind vörslusviptingar-meðferð lögð niður í lok ársins. Frá ársbyrjun 1999 hefur verið unnið eftir nýjum reglum sem embættið hefur sett um framkvæmd vörslusviptinga. Þá var í september 1998 saminn listi yfir reglur sem tollstjórinn í Reykjavík fyrirhugaði að setja um framkvæmd innheimtustarfsemi sinnar og eftir atvikum annarra innheimtumanna. Þær reglur sem taldar eru upp á framangreindum lista eru eftirtaldar:

- Reglur um innheimtuferli í sköttum þar sem lagaheimild til stöðvunar atvinnurekstrar gjaldanda er til staðar
- Reglur um framkvæmd innheimtustarfsemi innheimtumanna á árinu 1999,
- Reglur um meðferð og miðlun upplýsinga um gjaldendur opinberra gjalda o.fl.
- Reglur um afdrátt af launum vegna skattskulda
- Reglur um eðlilegan málshraða í innheimtu skattskulda
- Viðmiðunarreglur um hvenær innheimtumenn ríkissjóðs skulu krefjast gjaldþrotaskipta á búum einstaklinga og félaga vegna skattskulda
- Viðmiðunarreglur um það hvenær innheimtumenn ríkissjóðs skulu senda skatt-

rannsóknarstjóra tilkynningu um vanskil  
gjaldenda

- Reglur um skjalavistun og skráningu upplýsinga um innheimtumál

Búið er að semja reglur um innheimtuferil á sköttum þar sem heimild til stöðvunar atvinnurekstrar gjaldenda er til staðar og er þegar farið að vinna eftir þeim reglum. Þá er búið að semja drög að reglum um afdrátt af launum vegna skattskulda. Auk þessa gaf forstöðumaður innheimtusviðs út leiðbeiningar í febrúar sl. um framkvæmd fjárnáma. Þá liggja fyrir drög að verklagsreglum er varða gjaldþrotaskipti.

Að lokum hefur tollstjóri gefið þau fyrirmæli að ekki skuli gert fjárnám vegna lægri krafna en 50.000 kr. þó þannig að einu sinni á ári skuli senda fjárnámsbeiðni vegna slíkra krafna. Ennfremur að almennt skuli ekki óska eftir gjaldþrotaskiptum vegna krafna sem eru innan tiltekinna fjárhæðarmarka.

## 5. Athugasemdir og tillögur Ríkisendurskoðunar

### 5.1 Tíminn sem líður frá álagningu að útsendingu fjárnámsbeiðna

Ríkisendurskoðun tók saman tímann frá dagsetningu álagningar að dagsetningu fjárnámsbeiðna á úrtaki því sem gert var á innheimtumálum í virðisaukaskatti. Miðað var við þær upplýsingar sem fram komu í TBI kerfinu. Mjög mislangur tími leið frá álagningu að dagsetningu fjárnámsbeiðna eða allt frá 7 dögum að rúmlega tveimur árum. Að meðaltali liðu 146 dagar frá álagningu að dagsetningu fjárnámsbeiðni. Það verður að teljast of langur tími. Í handbók um innheimtu opinberra gjalda er gert ráð fyrir því að til að tryggja sem best virðisaukaskattskrófu ríkissjóðs skuli innheimtumaður hefja innheimtuaðgerðir, þ.m.t. lokunaraðgerðir, í síðasta lagi 30 dögum eftir ákvörðun eða endurákvörðun virðisaukaskatts. Við samanburð sem gerður var á milli ára virtist þó sem tími þessi hefði styst verulega.

Tafla 1. Meðaldagafjöldi frá álagningu virðisaukaskattkröfu þar til fjárnámsbeiðni er send

| Ár   | Dagar | Ár   | Dagar |
|------|-------|------|-------|
| 1990 | 281   | 1995 | 176   |
| 1991 | 194   | 1996 | 80    |
| 1992 | 185   | 1997 | 99    |
| 1993 | 171   | 1998 | 110   |
| 1994 | 173   |      |       |

Á árinu 1990 var meðaldagafjöldinn 281 dagur en hann fór stíglækkandi og var kominn niður í 80 á árinu 1996, 99 á árinu 1997 og 110 á árinu 1998. Tekið skal

fram að úrtak Ríkisendurskoðunar náði aðeins til 50 gjaldenda og því aðeins til lítils hluta þeirra gjaldenda sem í vanskilum voru. Skoðunin náði þó til allra gjaldatímabila viðkomandi gjaldenda sem ennþá voru skráð í tekjubókhaldskerfið en þau gátu náð yfir nokkur ár. Úrtak þetta gefur engu að síður vísbendingu um að oft á tíðum líði of langur tími þar til innheimtuaðgerðir hefjast.

Ríkisendurskoðun gerir einnig athugasemd við að of mikill munur er á þeim tíma sem líður á milli álagningar og dagsetningar einstakra fjárnáma en nauðsynlegt er að gætt sé jafnræðis þannig að menn hljóti samskonar meðferð vegna sambærilegra vanskila. Þess verður þó að gæta að 15 daga frestur verður lögum samkvæmt að líða frá birtingu greiðsluáskorunar að sendingu fjárnámsbeiðni en greiðsluáskoranir eru einungis birtar 5-6 sinnum á ári. Þá er málafjöldinn gífurlegur og er starfsmönnum tollstjóra af þeim sökum ómögulegt að senda allar beiðnir á sama tíma. Hafa þeir því forgangsraðað beiðnunum eftir fjárhæðum og er fallist á það með starfsmönnum tollstjóraembættisins að með þeim hætti sé jafnræðis helst gætt.

## 5.2 Tíminn sem líður frá framkvæmd fjárnáms að þinglýsingu

Gerð var könnun á hve langur tími líði frá fjárnámi að þinglýsingu. Náði könnunin til úrtaks innheimtumála vegna virðisaukaskatts. Í ljós kom að mislangur tími leið frá því að fjárnám var gert og þar til því var þinglýst eða frá 4 dögum upp í 76 daga. Að meðaltali liðu því 21 dagur frá fjárnámi að þinglýsingu. Þetta verður að teljast allt of langur tími en hætta er á að réttindi tollstjóra glatist á þeim tíma sem líður fram að þinglýsingu. Þannig hafa komið upp tilvik hjá tollstjóra þar sem búið var að selja eign þegar þinglýsa átti fjárnámi eða öðrum veðböndum verið þinglýst í millitíðinni. Starfsmenn tollstjóraembættisins hafa gefið



Þá skýringu á löngum tíma, sem líður á milli fjárnáms og þinglýsingar, að kanna þurfi hvort gerð hafi verið skattbreyting eða hvort skattskuld hafi verið felld niður á þeim tíma sem liðið hefur frá sendingu fjárnámsbeiðninnar. Í þeim tilvikum er óskað eftir að einungis hluta fjárnámsins verði þinglýst en á þann hátt sparast stimpilgjald af þeim hluta sem felldur hefur verið niður. Þá hafa starfsmenn tollstjóra einnig bent á að endurrit vegna svokallaðra útifjárnáma hafi borist of seint frá sýslumanni en ekki er unnt að þinglýsa fjárnámum fyrr en endurritin berast.

Þrátt fyrir þessar skýringar starfsmanna tollstjóra telur Ríkisendurskoðun að gera verði athugasemdir við þann langa tíma sem líður að þinglýsingu. Nauðsynlegt er að finna leiðir til að stytta hann og má í því sambandi t.d. benda á að mögulegt ætti að vera að ganga úr skugga um hvort gerðar hafi verið skattbreytingar áður en mætt er til fjárnáms. Rétt er að fram komi að á fundi með starfsmönnum tollstjóra-embættisins kom fram að þeim er ljós sá vandi sem þarna er til staðar og er verið að leita leiða við að stytta tímann. Þannig gerði tollstjórinn í Reykjavík til dæmis samkomulag við sýslumanninn í Reykjavík hinn 15. apríl 1999 um verklagsreglur við framkvæmd fjárnáma o.fl. Með samkomulaginu er m.a. stefnt að því að sýslumaðurinn afhendi tollstjóranum fjárnámsendurrit aldrei seinna en daginn eftir að fjárnám hefur verið framkvæmt.

### 5.3 Fjárnámsandlag

Í athugun Ríkisendurskoðunar á einstökum innheimtumálum kom berlega í ljós að fjárnám voru í langflestum tilvikum gerð í bifreiðum en mun síður í fasteignum. Fundust bæði dæmi um að verið væri að gera fjárnám í nýlegum bifreiðum sem voru yfirveðsettar og að verið væri að gera fjárnám í mjög gömlum og verðlitlum bifreiðum. Jafnvel fundust dæmi um að verið væri að gera fjárnám fyrir háum fjárhæðum í verðlitlum bifreiðum sem þegar var búið

að klippa númer af vegna ástands þeirra. Þess ber þó að geta að oft var um áætlanir að ræða sem fyrirséð var að myndu falla niður að einhverju eða öllu leyti með endurákvörðun skattfirvalda.

Það var mat tollstjóraembættisins að viss þvingunaráhrif fælust í að gera slík fjárnám þar sem reynslan sýndi að gjaldendur vildu ógjarnan missa bifreiðar sínar enda þótt þær væru lítils virði. Þá var talið heppilegra að gera fjárnám í bifreiðum en fasteignum, stæði val um slíkt, þar sem uppboðsmeðferð vegna lausafjár tæki að jafnaði skemmri tíma. Hins vegar leiddi þetta verklag til þess að oft á tíðum fengust kröfur ekki greiddar af andvirði bifreiðanna. Þurfti þannig að fara fram á endurupptöku fjárnáms með tilheyrandi kostnaði og reyndust fjárnám þá oft árangurslaus.

Að mati Ríkisendurskoðun var þessi framkvæmd ekki heppileg. Með því að gera fjárnám í yfirveðsettum munum eða munum sem ekki standa undir kröfum er hugsanlega verið að missa af öðrum tryggingum auk þess sem lagt er í óþarfan kostnað vegna þinglýsinga, vörslusviptinga og uppboða. Rétt er að taka fram að forstöðumaður innheimtusviðs gaf hinn 16. febrúar 1999 út leiðbeiningar við framkvæmd fjárnáma. Í leiðbeiningunum er tekið fram að ekki skuli gert fjárnám í yfirveðsettum eignum. Þá kemur fram að dugi eign einungis að nokkru leyti fyrir kröfu skuli gert árangurslaust fjárnám að hluta.

## 5.4 Vörslusviptingarmeðferð

Eins og áður hefur komið fram gerði tollstjórinn í Reykjavík munnlegan samning við lögfræðinga embættisins á árinu 1988 um framkvæmd vörslusviptinga. Gert var ráð fyrir að lögfræðingur færi á heimili gjaldanda og kynnti honum stöðu málsins og gæfi honum kost á að greiða en ef gjaldandi gerði það ekki átti að svipta hann hinni lögteknu eign. Fengu

lögfræðingarnir greitt fyrir hverja heimsókn en þó aldrei fyrir fleiri heimsóknir en tvær til hvers gjaldanda.

Í maí 1992 gerði tollstjórinn í Reykjavík skriflegt samkomulag um framkvæmd vörslusviptinga við tiltekna lögfræðinga embættisins. Miðaðist sá samningur við að greiddar yrðu 3.500 kr. fyrir hvert það mál er árangur næðist í og yrði það gjald ekki greitt fyrr en gjaldandinn hefði greitt þann kostnað, þannig að tollstjórinn í Reykjavík lagði ekki út þann kostnað sjálfur. Miðað var við að greiðslur til lögfræðinganna færu þó aldrei upp fyrir ákveðið hámark á mánuði. Í október 1992 var gerð sú breyting að framvegis yrði um að ræða verktakagreiðslur til lögfræðinganna, 3.500 kr. auk virðisaukaskatts fyrir hvert mál sem lyki með árangri þó með sama hámarki. Kostnaður þessi var lagður á gjaldendur sem útlagður kostnaður, ýmist 4.358 kr. eða 4.800 kr. Við það var miðað að vinna þessi væri unnin utan dagvinnutíma.

Framkvæmd vörslusviptingarmeðferðar var með þeim hætti að eftir að fjárnám höfðu verið framkvæmd og þeim þinglýst var gerðarþolum send bréf þar sem þeim var veittur 10 daga frestur til að ganga frá kröfum sínum en bent á að ella hæfist vörslusviptingar- og uppboðsmeðferð með tilheyrandi kostnaði. Að loknum 10 daga fresti var „vörslusviptingarkostnaður“ bókaður sem útlagður kostnaður á gjaldendur. Tollstjóri undirritaði beiðni til lögfræðinganna um að þeir hæfu vörslusviptingarmeðferð hjá þeim gjaldendum sem ekki höfðu gengið frá skuldum sínum vegna þeirra andlaga sem gert hafði verið fjárnám í. Lögfræðingarnir hófu að því búnu svokallaða „vörslusviptingarmeðferð“ með því að hringja í gjaldendur og gefa þeim kost á að ganga frá skuld sinni en að öðrum kosti yrði farið fram á nauðungarsölu og vörslusvipting færi fram. Næðist ekki í gjaldendur í síma voru þeir heimsóttir og þeim gefinn kostur á að greiða. Kæmu gjaldendur og greiddu inn á skuld sína fengu lögfræðingarnir greidda þóknun skv. samningi. Ekki var til staðar ákveðið viðmið um hvað teldist árangur af vörslusviptingu í skilningi fyrrnefnds samnings og var litið svo á að

sérhver innborgun teldist árangur. Ef gjaldandi greiddi ekki upp skuld sína var að nokkrum tíma liðnum aftur hafin „vörslusviptingarmeðferð“ og kostnaður þá aftur lagður á. Bæri þessi aðgerð ekki árangur átti að senda nauðungarsölubeiðni. Misbrestur var hins vegar á að það væri gert en að sögn embættisins reyndist ekki unnt að sinna útsendingu nauðungarsölubeiðna vegna manneklu. Ráðin var bót á þessu er nýr starfsmaður var ráðinn til að sinna þessum verkefnum á árinu 1995.

Sami háttur var hafður á varðandi hverja kröfu á sama gjaldanda og það jafnvel þótt alltaf væri um að ræða fjárnám í sama hlut. Eru dæmi um að bókað væri 20 sinnum vörslusviptingargjald á sama gjaldanda vegna 16 krafna í virðisaukaskatti, en það skal þó tekið fram að um 5 ára tímabil var að ræða. Gert hafði verið fjárnám í tveimur bifreiðum til tryggingar á kröfunum.

Í viðtölum við lögfræðinga tollstjóraembættisins hefur komið fram að í raun hafi ekki endilega verið um að ræða greiðslur fyrir eiginlegar vörslusviptingar heldur fyrir sérstakt innheimtuúrræði sem gat komið í veg fyrir að til uppboðs og raunverulegrar vörslusviptingar þyrfti að koma.

Það skal tekið fram að fyrirkomulag það sem hér hefur verið lýst hefur nú verið aflagt. Tollstjóri sagði upp samningi um vörslusviptingar um mitt ár 1998 og féll hann úr gildi í lok þess árs. Um leið gáfu þeir lögfræðingar sem hlut áttu að samningum eftir bókaðan en ógreiddan kostnað vegna starfa sinna við þessi verkefni og var sá kostnaður bakfærður í byrjun þessa árs.

Að mati Ríkisendurskoðunar mátti gagnrýna ýmis atriði í þeim samningi sem í gildi var. Fyrir liggur að hægt hefði verið að sameina innheimtuaðgerðir þannig að ekki hefði þurft að hafa samband við sama gjaldandann vegna hvarrar kröfu fyrir sig með tilheyrandi kostnaði. Þá var eftirliti með þessum innheimtuaðgerðum ábótavant og reglur óskýrar. Ekki lá fyrir hvað teldist árangur í skilningi samningsins og hvergi var unnt að afla upplýsinga um þá vinnu sem

fram hafði farið, hvort sem hún fólst í símhringingu, bréfi eða heimsókn. Orðalag samningsins og beiðna frá tollstjóra um þessar aðgerðir hefði getað verið skýrara er þar er alltaf talað um vörslusviptingu án þess að endilega væri ætlast til raunverulegrar vörslusviptingar. Að mati Ríkisendurskoðunar var óeðlilegt að viðhafa þetta ferli í stað þess að senda strax uppboðsbeiðni og framkvæma vörslusviptingu síðan í kjölfarið svo sem lög gera ráð fyrir.

Ríkisendurskoðun óskaði fyrst eftir skýringum á háum greiðslum embættis tollstjórans í Reykjavík til tiltekinna starfsmanna og verktaka fyrir lögtök og vörslusviptingar með bréfi dags. 8. febrúar 1991. Tollstjórinn í Reykjavík svaraði bréfi Ríkisendurskoðunar með bréfi, dags. 20. febrúar 1991. Í bréfinu gerði hann grein fyrir framkvæmdinni og þeim greiðslum sem hann hafði innt af hendi. Lýsti tollstjóri því yfir að hann teldi að fyrirkomulag það sem um væri rætt hefði skilað góðum innheimtuárangri. Þrátt fyrir það væri sér ljóst að fyrirkomulagið væri gallað og að gagnrýna mætti það á ýmsan hátt. Þá hefðu greiðslur sem inntar hefðu verið af hendi til einstakra aðila verið of háar og yrði ráðin bót á því. Í framhaldi af bréfi þessu voru á árinu 1992 gerðar þær breytingar á samkomulagi tollstjóra við lögfræðinga embættisins að greiðslurnar voru tengdar árangri af vörslusviptingarmeðferð svo sem rakið hefur verið hér að framan.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun hjá tollstjóranum í Reykjavík vegna ársins 1995, sem út kom í september 1996, voru gerðar ýmsar athugasemdir við greiðslur til lögfræðinga embættisins fyrir vörslusviptingar. Það var hins vegar ekki fyrr en á árinu 1998 sem tollstjóraembættið gerði breytingar á fyrirkomulagi vörslusviptinga. Í þessu sambandi er rétt að benda á að tollstjóraskipti urðu í október 1997.

## 5.5 Nauðungarsölubeiðnir

Við skoðun á úrtaki Ríkisendurskoðunar sást að hlutfallslega var mjög lítið um nauðungarsölubeiðnir þrátt fyrir að oft væri bókaður kostnaður við vörslusviptingarmeðferð. Eins og fram kom hér á undan fólst í fæstum tilvikum raunveruleg vörslusvipting í vörslusviptingarmeðferð lögfræðinganna enda er gert ráð fyrir því í 59. gr. laga nr. 90/1991, um nauðungarsölu, að aflað sé heimildar sýslumanns áður en vörslusvipting fer fram. Heimild til vörslusviptingar er veitt af sýslumanni sem nauðsynlegur undanfari nauðungarsölu auk þess sem heimild er veitt til vörslusviptingar meti sýslumaður það svo að hætta sé á að fjárnámsandlag spillist í vörslu gerðarþola. Er þetta í samræmi við fyrirmæli í 56. gr. laga nr. 90/1989, um aðför, en þar kemur fram sú meginregla að gerðarþoli eigi rétt á að halda vörslum eigna sinna þar til nauðsynlegt er að vörslusvipta vegna nauðungarsölu. Eina undantekningin frá þessu er ef hætta er á að eignin spillist eða rýrni í umráðum gerðarþola eða að umráð hans kunni á annan hátt að torvela nauðungarsölu verulega. Athygli skal þó vakin á því að fyrir gildistöku aðfararlaga nr. 90/1989 var heimild til vörslusviptingar veitt um leið og fjárnám var gert. Eiginleg vörslusvipting mun ekki hafa farið fram nema að fenginni heimild til vörslusviptingar og þá í tengslum við nauðungarsölu. Ástæðan fyrir fáum nauðungarsölubeiðnum mun lengi vel hafa verið mannekla en starfsmenn önnuðu því ekki að senda nauðungarsölubeiðnir vegna hins mikla fjárnáma. Nýr starfsmaður var hins vegar ráðinn á árinu 1995 til þess að annast útsendingu nauðungarsölubeiðna og fjölgaði beiðnunum eftir þann tíma. Stundum lá ljóst fyrir að fjárnámsandlagið stæði ekki undir kröfunni og var þá ákveðið að leggja ekki út í kostnað við nauðungarsölu heldur að óska eftir endurupptöku fjárnámsins.

Við skoðun á þeim tíma sem leið frá þinglýsingu fjárnáms að sendingu nauðungarsölubeiðna kom í ljós að algengt var að nokkrir mánuðir liðu þar á milli.

Kostnaður vegna vörslusviptingarmeðferðar var bókaður að loknum 10 daga fresti sem veittur var eftir framkvæmd fjárnáms en síðan leið þó nokkur tími þar til uppboðsbeiðni var send. Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við þann langa tíma sem leið frá þinglýsingu fjárnáms og þar til uppboðsbeiðni var send. Senda hefði átt uppboðsbeiðni eins fljótt og unnt var eftir að fjárnámsendurrit barst úr þinglýsingu enda er hætt við að fjárnámsandlag rýrni á þeim tíma er líður fram að uppboði. Á þetta ekki sýst við um lausafé, svo sem bifreiðar.

## 5.6 Gjaldprotabeiðnir

Þeirri reglu var fylgt hjá embætti tollstjórans í Reykjavík að senda alltaf beiðni um gjaldprotaskipti þegar búið var að gera árangurslaust fjárnám hjá gjaldendum. Ekki var miðað við neina lágmarksfjárhæð skuldar og var þannig óskað eftir gjaldprotaskiptum vegna skulda allt niður í 15-20.000 kr. Að loknum gjaldprotaskiptum voru kröfur á lögaðila afskrifaðar. Innheimta á hendur einstaklingum var hins vegar stöðvuð í 2 ár en að þeim tíma loknum var farið af stað með innheimtu aftur. Var innheimta rekin af fullum þunga og þannig aftur óskað eftir gjaldprotaskiptum að loknu árangurslausu fjárnámi hjá gjaldanda. Við kröfulýsingu var bæði lýst kröfum sem lýst hafði verið í þrotabú gjaldanda og kröfum sem fallið höfðu til síðar. Varð þetta til þess að óskað var eftir gjaldprotaskiptum hjá sama gjaldandanum aftur og aftur að hluta til vegna sömu krafna og voru háar fjárhæðir greiddar af ríkissjóði vegna þessara aðgerða. Fundust dæmi þess að óskað hefði verið eftir gjaldprotaskiptum hjá aðila þegar aðeins var liðið ár frá fyrri skiptalokum.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við þessa framkvæmd og bendir á að í handbók um innheimtu opinberra gjalda er miðað við að almenna reglan sé sú að bú einstaklings verði ekki tekin til gjaldprotaskipta innan fjögurra ára frá lokum síðustu skipta. Tekið skal

fram að þau tilvik sem fundust við skoðun á úrtaki, þar sem styttri tími leið á milli gjaldþrotaskipta en 4 ár, áttu sér stað fyrir útgáfu handbókarinnar frá árinu 1997. Þrátt fyrir það verður að líta svo á að of skammur tími hafi liðið frá fyrri gjaldþrotaskiptum þar til farið var af stað á nýjan leik en embætti tollstjóra þarf að leggja fram tryggingar þegar farið er fram á gjaldþrotaskipti auk þess sem litlar líkur eru á að fjárhagsstaða gjaldþrota manns breytist mikið á skömmum tíma.

Tollstjórinn í Reykjavík hefur nú sett starfsfólki sínu viðmið um það hvenær senda skuli beiðnir um gjaldþrotaskipti bæði varðandi einstaklinga og lögaðila. Hafði þessi breyting ásamt öðrum breytingum embættisins á innheimtuférlinu auk sameiningar Gjaldheimtunnar í Reykjavík og embættis tollstjórans í Reykjavík það í för með sér að beiðnum um gjaldþrotaskipti fækkaði um 31% á milli áranna 1997 og 1998.

## 5.7 Frestir og samningar

Við skoðun á úrtaki Ríkisendurskoðunar var erfitt að sjá hvort veittir hefðu verið frestir eða hvort um samninga hefði verið að ræða. Í nokkrum tilvikum var skráð með athugasemdamerkingum í tekjubókhaldskerfinu að samningur hefði verið gerður. Þar voru þó yfirleitt litlar upplýsingar um það hvenær samningur hefði verið gerður og ekki var alltaf hægt að sjá hvert efni samnings var. Oftast var hægt að sjá tímamörk á fresti sem veittur hafði verið. Við gerð samninga mun að sögn starfsmanna tollstjóra-embættisins vera notast við skriflegt form en afrit af undirrituðum samningum lágu ekki fyrir við skoðun á úrtaki Ríkisendurskoðunar. Starfsmenn tollstjóra gáfu þá skýringu að plássleysi í athugasemdasvæði tekjubókhaldskerfisins gerði það að verkum að oft þyrfti að skrifa yfir eldri athugasemdir.

Í handbók um innheimtu opinberra gjalda er gert ráð fyrir því að innheimtumaður hafi, fyrir lok þess frests



sem fram kemur í greiðsluáskorun, heimild til að semja um greiðslutilhögun, þó með þeim takmörkunum að full skil verði gerð innan ársins, enda hafi verið gert fjárnám fyrir kröfunni. Nokkuð mun vera um að frestir séu veittir hjá embætti tollstjórans í Reykjavík og er því ekki alltaf fylgt eftir að gera fjárnám til tryggingar kröfunni. Skýringar starfsmanna embættisins eru þær að starfsmennirnir leggi í hvert sinn mat á nauðsyn þess að framkvæma fjárnám til tryggingar kröfu þegar frestur er veittur. Þannig telja þeir það í sumum tilvikum óheppilegt að leggja út í kostnað við fjárnám og þinglýsingar þegar fyrir liggur að krafan muni greiðast innan skamms.

Þá liggur það stundum fyrir að gjaldanda yrði gert erfiðara fyrir með fjárnámi en slíkt ætti til dæmis við ef gjaldandi væri að sækja um lán í banka til að greiða skuld sína en í slíku tilviki kynni fjárnám að setja strik í reikninginn. Ríkisendurskoðun varar við því að frestir séu veittir án tryggingar og bendir á að nauðsynlegt sé að gæta jafnræðis. Nauðsynlegt er að settar séu skýrar samræmdar reglur um frestveitingar sem gildi jafnt um alla og að farið sé eftir þeim en ófært er að sumir gjaldendur eigi kost á fresti án tryggingar en aðrir ekki. Í einu tilviki hafði t.d. ekki verið hafist handa um innheimtu á kröfu vegna opinberra gjalda upp á rúmlega 25 milljónir króna. Krafan hafði verið til innheimtu hjá Gjaldheimtunni í Reykjavík og gjaldanda þar verið veittur frestur. Eftir að Gjaldheimtan var sameinuð tollstjóraembættinu í ársbyrjun 1998 var ekkert aðhafst fyrr en í byrjun apríl 1999 að send var fjárnámsbeiðni en síðan samþykkt að fresta fjárnáminu fram í júní en fyrir lá að úrskurðar yfirséðanefndar væri að vænta. Þegar frestur var veittur lágu ekki fyrir upplýsingar um eignarstöðu gjaldanda. Tekið skal fram að mál gjaldanda var leyst á farsælan hátt í byrjun júní og kom skortur á tryggingu því ekki að sök í þessu máli.

## 5.8 Lokunaraðgerðir

Tollstjóranum í Reykjavík er lögum samkvæmt heimilt að stöðva atvinnurekstur gjaldanda vegna vanskila tiltekinna gjalda. Stærsti gjaldaflokkurinn sem hér um ræðir er virðisaukaskattur en í lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, kemur heimild til lokunar atvinnurekstrar fram í 28. gr. Samkvæmt því ákvæði getur innheimtumaður látið lögreglu stöðva atvinnurekstur þeirra aðila sem ekki gera fullnægjandi skil á skattinum, álagi eða dráttarvöxtum á tilskildum tíma, með því m.a. að setja starfsstöðvar, skrifstofur, útsölur, tæki og vörur undir innsigli þar til full skil eru gerð.

Framkvæmdin mun hafa verið með þeim hætti frá árinu 1992 að á tveggja mánaða fresti hafa Ríkisskattstjóri og Ríkisbókhald unnið skuldalista yfir vanskilamenn á gjöldum sem heimila lokun. Innheimtumönnum hefur síðan verið send bréf þar sem þeir eru hvattir til að stöðva atvinnurekstur þeirra gjaldanda sem skulda fjárhæðir yfir ákveðnu hámarki. Í greiðsluáskorunum þeim sem birst hafa í dagblöðum hafa gjaldendur verið varaðir við því að skuldi þeir gjöld sín megi þeir búast við því að starfsemi þerra verði stöðvuð án frekari fyrirvara. Mismunandi innheimtuaðferðir hafa verið notaðar eftir tegund gjalda. Þegar um virðisaukaskatt hefur verið að ræða hefur bréf vegna vanskila á skattinum verið sent út 10-15 dögum eftir að lokunarlisti berst tollstjóra. Í bréfinu hefur verið bent á að lokanir standi yfir og gefinn frestur í 7 daga til að greiða skuldina en síðan er hringt, ef skuldin er enn ógreidd.

Hjá embætti tollstjórans í Reykjavík liggja ekki fyrir greinargóðar upplýsingar um það hvernig lokunarheimildum hefur verið beitt á undanförunum árum vegna einstakra innheimtumála. Kerfisbundin skráning á lokunaraðgerðum hófst fyrst í byrjun þessa árs. Engu að síður liggur fyrir að stöðvun atvinnurekstrar er tiltölulega sjaldan beitt eins og fram kemur í töflu 2 hér að neðan töflu.

**Tafla 2. Fjöldi innsigla og tengdra aðgerða árin 1994 - 1997**

|                 | 1994 | 1995  | 1996  | 1997  |
|-----------------|------|-------|-------|-------|
| Innsiglanir     | 38   | 42    | 22    | 25    |
| Heimsóknir      | 386  | 242   | 260   | 238   |
| Afskipti í síma | 372  | 789   | 982   | 578   |
| Frestir         | -    | 507   | 510   | 403   |
| Önnur afskipti  | -    | 2.419 | 1.674 | 1.092 |

Heimild: Tollstjóraembættið í Reykjavík

Ætla má að ákvæðið um stöðvun atvinnurekstrar sé mjög árangursríkt þegar því verður beitt. Í ljósi talsverðra vanskila á virðisaukaskatti hlýtur sú spurning að vakna hvers vegna slíkum aðgerðum er því ekki beitt oftar en raun ber vitni. Fyrir liggur að lokunarmenn hafa mjög oft heimsótt aðila án þess að til lokunar komi. Kemur þar tvennt til, annað hvort hefur aðili gengið frá geiðslu á ógeiddum skatti eða ekki hefur reynst unnt að innsigla starfsemina. Upplýsingar liggja hins vegar ekki fyrir um skiptinguna þarna á milli.

Stöðvun atvinnurekstrar með því að innsigla starfsstöð skattaðila er aðeins hægt að beita gagnvart þeim aðilum sem hafa fasta starfsstöð sem rekin er í nafni viðkomandi skattaðila. Þessu úrræði er aftur á móti ekki hægt að beita gagnvart aðilum sem ekki hafa fasta starfsstöð. Þá eru þess jafnvel dæmi að aðstandendur fyrirtækja sem loka hefur át hjá hafi stofnað til atvinnurekstrar undir nafni annars fyrirtækis, í starfsstöð þess eldra til að komast hjálokun.

Ljóst má vera að heimild til stöðvunar atvinnurekstrar er því ekki eins árangursríkt úrræði og ætla má við fyrstu sýn. Telji löggjafinn á annað borð að rétt sé að stöðva atvinnurekstur þeirra sem eru í vanskilum með þau gjöld sem heimila lokun, virðist einsýnt að leita verður nýrra leiða. Innan skattkerfisins hafa lengi verið til umræðu ýmsar hugmyndir um hvernig hægt væri að útfæra ákvæði um stöðvun atvinnurekstur þannig að það ná til allra þeirra sem ekki standa skil á sköttum og gjöldum, en ekki aðeins til hluta þeirra. Ein hugmyndin á rætur að rekja til fyrirkomulags sem t.d. er viðhaft í Svíþjóð. Í stuttu máli felst það í því að gefin eru út sérstök skattkort (F-skattkort) fyrir einstaklinga

með atvinnurekstur. F-skattkortið veitir rekstraraðilanum rétt á að standa sjálfur skil af staðgreiðslu af reiknuðum launum sínum. F-skattkortið má afturkalla ef ekki er staðið í skilum með vörsluskatta eða ef verulegir annmarkar teljast vera á framtalsskilum<sup>3</sup>. Nefna má að í Danmörku eiga aðilar sem stunda atvinnurekstur skv. opinberu leyfi á hættu að vera sviptir leyfinu ef skattskuldir þeirra fara yfir 50.000 DKR<sup>4</sup>.

Rétt er að fram komi að tollstjórinn í Reykjavík hefur nú sett leiðbeiningar um innheimtuferli í sköttum þegar lagaheimild til stöðvunar atvinnurekstrar er til staðar. Reglum þessum er ætlað að marka lokunaraðgerðunum skýran og samræmdan farveg þannig að hámarksárangur náist og jafnræðis og meðalhófs sé gætt.

Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða fyrir stjórnvöld að endurmeta þær aðferðir sem notaðar eru til þess að tryggja skil á sköttum. Ljóst er að tiltæk innheimtuúrræði virka mörg hver illa gagnvart ýmsum aðilum sem skulda skatta og kemur þar margt til. Vanskilainnheimta getur verið tímafrek og mörg dæmi þess að fjárhagsaðstæður skattaðila hafi breyst til hins verra þegar t.d. hefur átt að gera fjárnám. Þá hafa gjaldendur getað haldið áfram rekstri og uppsöfnun skulda þar sem virk lokunarúrræði hafa ekki verið til staðar.

## 5.9 Rannsókn stærri vanskilamála

Í tengslum við athugun á innheimtumálum hjá embætti tollstjórans í Reykjavík sendi Ríkisendurskoðun embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins lista yfir aðila sem voru í vanskilum með virðisaukaskatt hjá embætti

---

<sup>3</sup> Nánar er fjallað um þetta innheimtuúrræði í skýrslu Ríkisendurskoðunar um samanburð á skipulagi og stjórnun skattkerfanna í Noregi, Danmörku, Svíþjóð og á Íslandi, október 1997, bls. 69

<sup>4</sup> Skýrsla fjármálaráðherra um úttekt á afskrifuðum skattskuldum, lögð fyrir Alþingi á 120. löggjafarþingi 1995-96, bls. 22.

tollstjóra þann 31. desember 1998. Á listanum voru tilgreindir aðilar sem skulduðu yfir eina milljón króna í höfuðstól ýmist samkvæmt skýrslu eða endurákvörðun skattstjóra. Á listanum voru 221 aðili og af þeim hafði skattrannsóknarstjóri skráð hjá sér og tekið til rannsóknar 92 aðila. Þess ber þó að geta að skattrannsóknarstjóri hafði þó upplýsingar um vanskil allra hinna aðilanna. Af þeim málum sem skattrannsóknarstjóri hafði tekið til rannsóknar hafði hann lagt upp málum 24 gjaldenda. Dómur er fallinn í 10 málum en 15 mál eru enn hjá Ríkisskattstjóra, 14 eru hjá Ríkislögreglustjóra og 14 hjá yfirskattanefnd. Það var ljóst við skoðun á þeim upplýsingum sem bárust frá skattrannsóknarstjóra að ferill mála er mjög langur en oft var um nokkuð gömul mál að ræða. Virðist því sem ofangreindar stofnanir nái ekki að sinna þessum málum nægilega og hefur skattrannsóknarstjóri borið fyrir sig manneklu í því sambandi.

Ríkisendurskoðun telur að teknu tilliti til þeirra upplýsinga sem bárust frá skattrannsóknarstjóra og tollstjóranum í Reykjavík að rík ástæða sé til að efla rannsókn skattsvika þannig að fleiri mál hljóti afgreiðslu. Á þetta ekki síst við um mál þar sem upplýsingar liggja fyrir í skattkerfinu um að viðkomandi gjaldandi hafi innheimt virðisaukaskatt. Dæmi um slík mál eru þegar gjaldendur hafa skilað skýrslum um innheimtan virðisaukaskatt eða verktakagreiðslur verið taldar fram á þá en gjaldendur ekki skilað skýrslu þar um. Ljóst er að umfang skattundandráttar er umtalsvert hér á landi og að aðgerðir sem stemmt geta stigu við slíkum brotum eru til þess fallnar að tryggja að skattbyrði einstaklinga og fyrirtækja dreifist með þeim hætti sem löggjafinn hefur ætlast til.

## 5.10 Afdráttur launa

Eins og áður hefur komið fram er í kafla 2.3 í handbók um innheimtu opinberra gjalda lagt fyrir innheimtumann að fylgjast með því að kennitala

kaupgreiðanda í tekjubókhaldskerfinu passi við kennitölu launagreiðanda viðkomandi gjaldanda í upplýsingakerfi Ríkisskattstjóra. Senda á launagreiðanda kröfu um afdrátt af launum gjaldanda með vísan til 113. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Jafnframt ber að gera kröfu í laun maka, samskattaðs sambúðarfólks eða einstaklinga í staðfestri samvist, með vísan til 114. gr. laga nr. 75/1981.

Fyrir árlega álagningu opinberra gjalda hefur staðgreiðsluskrá verið keyrð saman við tekjubókhaldskerfið. Síðan hafa 2-3 starfsmenn tollstjóraembættisins athugað hvort kennitala kaupgreiðanda í tekjubókhaldskerfinu passaði við kennitölu launagreiðenda viðkomandi gjaldanda í upplýsingakerfi Ríkisskattstjóra og fært inn nýja kennitölu ef gjaldandi hafði skipt um vinnustað. Við athugun Ríkisendurskoðunar kom í ljós að í mörgum tilvikum hafði gjaldandi þegið laun án þess að afdrætti væri sinnt. Þá fundust ekki dæmi þess að dregið hefði verið af launum maka. Skýringar starfsmanna tollstjóraembættisins á því hversu illa afdrætti hefur verið sinnt eru þær að þeir 2-3 starfsmenn sem þessu sinni hafi ekki annað því að fylgjast með breytingum á launagreiðendum en starfsmennirnir sinni jafnframt öðrum verkefnum svo sem símsvörun. Ávallt hafi verið óskað eftir hámarksafdrætti en af svörum starfsmanna tollstjóra við spurningum varðandi einstök mál má ráða að kaupgreiðendur hafi síðan getað ákveðið hve mikið þeir drógu af starfsmanninum. Þannig var um mishátt hlutfall að ræða og ekki liggur fyrir hvað réði því. Í nokkrum tilvikum var ekki um neinn afdrátt að ræða en þá var gefin sú skýring að búið hefði verið að tryggja kröfuna með fjárnámi. Ríkisendurskoðun bendir á að það hefði í sjálfu sér ekki átt að koma í veg fyrir að gerð væri krafa um afdrátt launa.

Ástæða þess að ekki var farið fram á afdrátt af launum maka er sú að Gjaldheimtan í Reykjavík dró lögmæti slíks afdráttar í efa. Það skal ítrekað að tollstjórinn í Reykjavík tók ekki við innheimtu opinberra gjalda fyrr en 1. janúar 1998 en innheimta þeirra gjalda var áður í

höndum Gjaldheimtunnar. Hér er því ekki um að ræða túlkun tollstjóra en þrátt fyrir það hefur ekki enn verið gengið að launum maka svo sem gert er ráð fyrir í handbók um innheimtu opinberra gjalda. Starfsmönnum tollstjóra eru ljósir þeir vankantar sem eru á framkvæmd afdráttar af launum og er því verið að vinna að samningu reglna um kaupgreiðendamerkingar og afdrátt launa. Þar er reynt að marka þessum verkefnum skýran farveg og taka á þeim vandamálum sem koma upp við ákvörðun um afdrátt, svo sem um fjárhæðir o.fl. en gæta verður jafnræðis og meðalhófs í þessum efnun.

## 5.11 Innborganir

Í kafla 3.1. í handbók um innheimtu opinberra gjalda er að finna reglur um greiðsluforgang. Er í kaflanum bæði fjallað um forgangsröðun greiðslna innan gjaldflokks og um forgangsröðun greiðslna á milli gjaldflokka. Samkvæmt þeim reglum sem fram koma um forgangsröðun greiðslna innan gjaldflokks skal forgangurinn vera þannig að fyrst greiðist kostnaður, síðan vextir, höfuðstóll, skattsekt og síðast innheimtupóknun. Þar næst greiðist kostnaður af næst elsta ári eða tímabili, þá vextir, höfuðstóll, skattsekt og innheimtupóknun og þannig koll af kalli. Meginreglan er sem sagt sú að skuldir hvers árs eða tímabils skulu greiddar upp áður en byrjað er á því næsta. Taldar eru upp þrjár undantekningar sem heimilaðar eru frá þessu og varðar sú fyrsta hagsmunaárekstur sem upp kann að koma ef tveir innheimtumenn eru með kröfu á sama gjaldanda í sama gjaldflokki og annar hefur hafið innheimtuaðgerðir en hinn ekki. Í öðru lagi kemur fram sú undantekning að litið hefur verið á kostnað sem til verður vegna sömu innheimtuaðgerða sem eina heild, þó að hann sé vegna skulda á fleiri en einu tímabili eða ári í einu eða fleiri gjaldflokki. Þá hefur verið viðurkennt að ef skuldari tilgreinir sérstaklega hvaða ár eða tímabil hann ætlar að greiða skuli farið að óskum hans þó þannig að greiðslu skuli skipt í venjulegri röð innan tímabilsins. Eru reglur þær sem fram koma í

handbókinni í samræmi við fyrirmæli sem fjármálaráðuneytið hafði áður gefið innheimtumönnum ríkissjóðs.

Í úrtaki Ríkisendurskoðunar var ekki gerð sérstök könnun á færslu innborgana. Við skoðun komu þó í ljós dæmi um að innborgun væri dreift inn á kostnað nokkurra tímabila, sem ekki höfðu verið innheimt saman, án þess að elstu tímabilin væru greidd upp fyrst. Óskað var eftir skýringu starfsmanna tollstjóra á þessu. Var sú skýring gefin að í sumum tilfellum hefði greiðslu frá gjaldanda verið dreift á nokkur tímabil. Þetta ætti við þegar margar innheimtuaðgerðir, s.s. fjárnám og uppboð væru í gangi á sama aðila. Þá hefði greiðslu verið dreift upp í kostnað á þeim tímabilum þar sem kostnaður var. Með þessu móti væri auðveldara að fylgjast með hvort greiðsla, sem rýfur fyrningu, hefði borist inn á viðkomandi innheimtukröfu. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þessa dreifingu á innborgunum en hún er í andstöðu við þær reglur sem fjármálaráðuneytið hefur sett innheimtumönnum. Dreifing innborgunar með þessum hætti er gjaldanda í óhag og væri því sanngjarnt að gjaldanda væri veitt tækifæri til að samþykkja dreifinguna sérstaklega. Er einnig nauðsynlegt að gera honum ljósar afleiðingar þess að greiðslu sé dreift með þessum hætti, svo sem að fyrning krafna sé rofin. Verður innheimtumaður þannig að gæta meðalhófs og leiðbeiningarskyldu auk þess sem hann verður að gæta jafnræðis. Í skýringum sem starfsmaður tollstjóra gaf á greiðsludreifingu kom fram að greiðslum er ekki dreift með þessum hætti nema með vitund og samþykki gjaldanda. Mun gjaldendum að sögn starfsmannsins alla vega í einhverjum tilvikum vera gerð grein fyrir afleiðingum og ástæðum greiðsludreifingarinnar.

Embætti tollstjórans í Reykjavík hefur gefið þær skýringar á dreifingu innborgana að þegar innborgunum hefur verið dreift sé aðstaðan sú að ákveðnar innheimtuaðgerðir séu í gangi. Yfirleitt standi fyrir dyrum nauðungarsala á eign gerðarþolans og hann hafi leitað eftir samkomulagi um að eign hans



verði ekki seld við nauðungarsölu. Í vissum tilvikum sé ekki unnt að verða við beiðni gjaldandans þar eð það myndi hafa í för með sér réttarspjöll fyrir kröfuhafa, s.s. fyrningu á kröfunni. Til að koma til móts við óskir gerðarpola um afturköllun nauðungarsölu hafi embættið orðið að fá innborgun frá gerðarþolanum og dreifa henni á fleiri tímabil en einungis elstu skuld til þess að koma í veg fyrir að krafan eyðileggist sökum fyrningar. Gerðarpola sé þannig í hag að greiðslum sé dreift þar eð eign hans sé þá ekki seld á nauðungarsölu sem annars væri óhjákvæmilegt. Gerðarpola muni í öllum tilvikum vera gerð grein fyrir ástæðu dreifingar á greiðslu enda sé greiðsludreifing í þessum tilvikum skilyrði fyrir afturköllun á nauðungarsölu. Ríkisendurskoðun vill taka fram að í hvorugu þeirra tilvika sem tekið er til umfjöllunar í skýrslu þessari var um það að ræða að nauðungarsala væri í gangi en auk þess fóru innborganirnar að mestu til dreifingar inn á rúmlega ársgamlar kröfur og var því ekki komið að fyrningu þeirra.

## 5.12 Málaskrárkerfi

Skattar og gjöld sem innheimtumenn ríkissjóðs hafa til innheimtu eru skráð í tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBI kerfið) en það er komið talsvert til ára sinna og bíður upp á takmarkaða skráningar- og úrskriftarmöguleika. Í innheimtukerfi þessu er notast við ýmsar skammstafanir og eru aðgerðir og athugasemdir skráðar inn í kerfið í formi stafa og tákna. Við innheimtu er þó unnt að skrá með texta aðgerðir og athugasemdir í tekjubókhaldskerfið. Svæði til skráningar á athugasemdum í kerfinu eru af skorum skammti og eru athugasemdir sem þar eru skráðar því takmarkaðar og í skeytastíl.

Hjá tollstjóranum í Reykjavík er hvergi að finna heildstætt yfirlit yfir feril mála. Ekki eru til staðar málamöppur eða annað slíkt kerfi þar sem finna má afrit af öllum gögnum eða upplýsingar varðandi kröfur þær sem til innheimtu eru hjá tollstjóranum. Haldið er

sérstaklega utan um öll fjárnám sem eru í gangi hjá embættinu, allar nauðungarsölur og öll gjaldprotaskipti. Hvergi er þó unnt að finna afrit af öllum gögnum, upplýsingar um samninga, samtöl og annað slíkt varðandi hvert einstakt mál. Þá lágu engar upplýsingar fyrir varðandi vinnu þá sem var á bak við vörslusviptingarmeðferð svo sem um símhringingar, heimsóknir og viðbrögð gjaldanda við þeim. Upplýsingar um lokunaraðgerðir og afdrátt af launum í einstökum málum lágu ekki heldur fyrir. Hafa menn nýtt TBI-kerfið til að halda utan um málin og skrá aðgerðir og samninga í athugasemdasvæði, en þar sem það rúmar takmarkaðar upplýsingar voru aðeins ritaðar helstu upplýsingar svo sem um dagsetningu fjárnámsbeiðni, fjárnáms, fjárnámsandlag, þinglýsingu, uppboðsbeiðni, gjaldprotabeiðni og skiptalok. Ekki var alltaf skráð efni samninga né hvenær þeir hefðu verið gerðir. Óskað var eftir afriti af gögnum mála sem lentu í úrtaki Ríkisendurskoðunar í virðisaukaskatti. Tók það embætti tollstjórans rúmlega mánuð að afla þeirra en þó var einungis aflað afrita af gögnum vegna krafna sem voru enn í vanskilum. Það skal þó tekið fram í þessu sambandi að starfsmenn embættisins höfðu jafnframt daglegum störfum að sinna. Þurfti tollstjóri að óska eftir endurritum frá sýslumanni og héraðsdómi þegar gögnin voru ekki til staðar hjá honum. Vegna þess hve ófullkomið málaskrárkerfið og TBI-kerfið var reyndist mjög erfitt að átta sig á innheimtuferlinu og sannreyna aðgerðir.

Að mati Ríkisendurskoðunar er áriðandi að embætti tollstjórans í Reykjavík taki upp fullnægjandi málaskrárkerfi er sýni heildstæða mynd af innheimtuferli og aðgerðum í máli hvers gjaldenda en skylda til að skrá mál á kerfisbundinn hátt og varðveita málsgögn á aðgengilegan hátt leiðir af 22. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Auk þess leiðir af 23. gr. sömu laga að stjórnvaldi er skylt að skrá upplýsingar um málsatvik sem því eru veittar munnlega ef þær hafa verulega þýðingu fyrir úrlausn málsins og þær er ekki að finna í öðrum gögnum þess. Það skal þó tekið fram að Ríkisbókhalld og Skýrr hf. vinna nú að gerð nýs tekjubókhalldskerfis sem fyrirhugað er að taka í notkun

á næstu árum. Mun nýja kerfið m.a. eiga að bjóða upp á stórbætta möguleika við skráningu innheimtumála.

## 5.13 Afskriftir og fyrningar

Megin tilgangurinn með afskriftum á skattkröfum ríkissjóðs er að leiðréttu bókfært verðmæti þeirra í ríkisreikningi þegar sýnt þykir að þær muni ekki innheimtast að fullu. Með afskrift er þannig komið í veg fyrir að eignir séu ofmetnar í efnahagsreikningi ríkissjóðs. Afskriftir eru ýmist beinar eða óbeinar. Í beinni afskrift felst að tiltekna skattkröfur eru færðar út úr efnahagi ríkisins, en í óbeinni afskrift felst að myndaður er sérstakur afskriftarreikningur sem færður er til lækkunar á eignum ríkissjóðs. Ástæðan er þá sú að ekki liggur fyrir hvort einstakar kröfur hafa sannanlega tapast heldur aðeins mat á töpuðum kröfum í heild. Skuldir gjaldþrota aðila hafa verið færðar niður um 80% og kröfur á aðila sem gert hefur verið hjá árangurslaust fjárnám um 75%. Samsvarandi fjárhæð og nemur lækkun eigna er síðan gjaldfærð sem afskrifaðar (tapaðar) skattkröfur. Sérstök nefnd (afskriftarnefnd), sem í eiga sæti fulltrúar fjármálaráðuneytis, Ríkisendurskoðunar og Ríkisskattstjóra, fer yfir tillögur innheimtumanna um afskriftir skattkrafna og metur hvort verða skuli við þeim.

Afskrift skattkrafna er í reynd varúðarráðstöfun til að fyrirbyggja ofmat eigna en felur ekki í sér ákvörðun um að gefa eftir kröfu. Innheimtist krafa sem áður hefur verið afskrifuð, að hluta eða öllu leyti, þarf því að bakfæra afskriftina um fjárhæð sem nemur greiðslunni. Eins og gefur að skilja er sjaldgæft að til slíks komi. Fyrning skattkröfu felur aftur á móti í sér að ekki verður lengur beitt lögbundnum innheimtuúrræðum, s.s. fjárnámi og nauðungarsölu. Skattkröfur fynast ef innheimtumaður ríkissjóðs lætur hjá líða að grípa til slíkra innheimtuaðgerða áður en fyrningarfrestur rennur út, en hann er fjögur ár. Hægt er að rjúfa fyrningarfrestinn t.d. með því að óska eftir nýju fjárnámi áður en fresturinn er liðinn og má þannig

viðhalda kröfunni. Í reynd er því samt þannig varið að innheimtumenn hafa hætt innheimtuaðgerðum þegar sýnt þykir að frekari aðgerðir muni ekki skila tilætluðum árangri. Ætla má að tíminn sem líður frá því krafa kemur fyrst til innheimtu og þar til hún fyrnist, sé að jafnaði um 6 ár. Elstu skattkröfur, sem núna eru til innheimtu, eru hins vegar frá árinu 1984 og því 15 ára gamlar. Um er að ræða kröfur á þrotabú fyrirtækja þar sem skiptum er ekki lokið þrátt fyrir að langt sé um liðið síðan gjaldþrotáurskurður var kveðinn upp. Þá má finna dæmi um skattkröfur á hendur einstaklingum allt frá árinu 1987.

Eðli máls samkvæmt er eðlilegt að fyrndar skattkröfur séu afskrifaðar enda krafan þá í reynd fallin niður. Hið gagnstæða þarf samt ekki að eiga við, þ.e. að innheimtuaðgerðum vegna afskrifaðrar skattkröfu sé hætt og hún látin fyrnast. Komi t.d. síðar í ljós að hagur skuldarans hafi vænkast kann að reynast unnt að innheimta kröfuna. Í framkvæmd er þessu þó ekki þannig varið, m.a. vegna þess að skattkröfur sem hafa verið afskrifaðar að fullu eru hreinsaðar með reglubundnum hætti úr innheimtukerfi ríkisins (TBI-kerfinu) og koma því ekki fram á þeim tölvuútskriftum og listum sem innheimtumenn nota við innheimtuna. Ríkisendurskoðun hefur því lagt áherslu á að skattskuldir lögaðila séu ekki afskrifaðar fyrr en við lok gjaldþrotaskipta og ekki fyrr en eftir að skattskuldir einstaklinga hafa fyrnst<sup>5</sup>.

Sem fyrr segir felst ekki í afskrift á ófyrndri skattkröfu að skuldara sé gefin eftir krafan. Hér er því fyrst og fremst um bókhaldslega aðgerð að ræða. Í lögum er almennt ekki að finna beinar heimildir til þess að fella niður eða gefa eftir skattkröfur. Undantekning er að skv. 111. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, hefur fjármálaráðherra heimild til þess að gera nauðasamning við gjaldanda um greiðslu á hluta kröfunnar, telji hann hagsmunum ríkissjóðs betur borgið með þeim hætti. Þau skilyrði eru jafnframt sett fyrir gerð nauðasamnings að gjaldandi sé skuldlaus í

---

<sup>5</sup> Sjá t.d. Endurskoðun ríkisreiknings 1997, Ríkisendurskoðun, desember 1998, bls. 52.

virðisaukaskatti, staðgreiðslu opinberra gjalda, tryggingagjaldi og vörugjaldi, og að skattkröfur séu ekki komnar til vegna endurákvörðunar skattyfirvalda á gjöldum vegna skattsvika. Sambærileg heimild til eftirgjafar skattskulda eins og gildir um opinber gjöld er ekki fyrir hendi hvað varðar aðra skatta. Að sjálfsögðu kann ríkissjóður þó að verða bundinn af nauðasamningum sem samþykktir hafa verið af tilskyldum hluta annarra kröfuhafa. Á það má einnig minnst í þessu sambandi að hvað varðar opinber gjöld, þ.e. tekjuskatt og eignarskatt, er skattstjóra heimilt, skv. 66. gr. áðurnefndra laga um tekjuskatt og eignarskatt, að lækka tekjuskattsstofn framteljanda að uppfylltum ákveðum skilyrðum. Þetta ívilnunarákvæði nær þó aðeins til lækkunar tekjuskatts- og eignarskattsstofns vegna viðkomandi álagningarárs. Almenna reglan er þannig að skattkröfur í vanskilum falla aðeins niður við fyrningu. Eðli máls samkvæmt falla niður kröfur á hendur lögaðila fáist þær ekki greiddar við búskipti.

Þar sem heimild til eftirgjafar á skattskuldum er almennt ekki til staðar, má líta svo á að lög mæli fyrir um að öllum tiltækum innheimtuaðgerðum sé beitt til þess að innheimta skattkröfur. Sú spurning hlýtur samt að vakna hvað skuli gera ef innheimtumaður metur stöðuna þannig að hann hafi reynt öll tiltæk innheimtuúrræði og að frekari innheimtuaðgerðir verði árangurslausar. Á þetta vitaskuld einkum við um skattskuldir einstaklinga en þær falla ekki niður við skiptalok. Í slíkum tilfellum hafa innheimtumenn ríkissjóðs talið sér heimilt að hætta frekari innheimtuaðgerðum. Rökin hafa verið þau að ekki sé rétt að stofna til frekari kostnaðar sem hvort sem er muni ekki fást greiddur, en ekki síður að rétt sé að gefa viðkomandi einstaklingum tækifæri til þess að vinna sig út úr fjárhagsvanda. Rétt er að geta þess að ekki hefur verið litið svo á að innheimtumanni væri heimilt í þessu sambandi að taka tillit til persónulegra aðstæðna skattgreiðenda, s.s. erfiðleika vegna veikinda, ábyrgða á skuldum annarra o.þ.h., svo framarlega sem viðkomandi er ekki eignalaus eða

hægt er að skuldjafna bótagreiðslum til þeirra á móti skattkröfum.

Til þess að tryggja sem framast er unnt jafnræði á milli skattgreiðenda er að mati Ríkisendurskoðunar nauðsynlegt að taka upp samræmt verklag hjá öllum innheimtumönnum ríkissjóðs þegar tekin er ákvörðun um að hætta innheimtu skattskulda. Þá er að mati Ríkisendurskoðunar ástæða til þess að skoða hvort ekki beri að fela öðrum aðilum en innheimtumönnum að taka formlega ákvörðun um að hætta innheimtuaðgerðum. Ef þetta verkefni væri falið einum aðila, sem t.d. mætti hugsa sér að yrði núverandi afskriftarnefnd, ætti betur að vera unnt að tryggja samræmi við afgreiðslu slíkra mála.

## 5.14 Álagning skv. áætlunum skattstjóra og endurákvörðanir

Þó að álagning og endurákvörðun skatta séu verkefni skattstjóra, er engu að síður rétt að fjalla nokkuð um þau mál hér að því marki sem slíkar ákvarðanir hafa áhrif á innheimtu skattkrafna. Á það ekki síst við um þegar álagning skatta er byggð á áætlunum skattstjóra.

Álagning skatta er almennt byggð á upplýsingum sem skattaðilar gefa skattstjórum um skattstofna sína. Láti skattaðila hjá líða að skila slíkum upplýsingum ber skattstjórum, skv. 95. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, að áætla skattstofna og leggja á skatta samkvæmt því. Við álagningu skatta 1997 voru skattstofnar vegna tekju- og eignarskatta áætlaðir hjá tæplega 13.000 framteljendum eða 5,8% allra framteljenda (6,4% ef börn eru ekki talin með). Athuganir hafa sýnt að þetta hlutfall er a.m.k. sjöfalt hærra hér á landi en t.d. í Svíþjóð<sup>6</sup>. Upplýsingar úr virðisaukaskattskerfinu benda til þess að við lok hvers

---

<sup>6</sup> Ibid., bls. 60.

uppgjörstímabils séu áætlanir um 15% þess skatts sem lagður er á vegna tímabilsins<sup>7</sup>.

Almennt séð ber skattstjóra að áætla skattstofna svo ríflega að ekki sé hætt við að fjárhæðir séu áætlaðar lægri en þær eru í raun og veru. Af þessu leiðir að áætlaðir skattar verða að jafnaði hærri en þeir hefðu orðið hefði framtali verið skilað. Þá er tilhneiging til þess að áætlanir séu hækkaðar frá einu tímabili til annars sé framtali ekki skilað. Ætla má að það sé gert bæði til þess að knýja á um framtalsskil svo og vegna þess að litið er svo á að þar sem skattaðili hafi ekki kært álagninguna og skilað framtali hljóti hún að hafa verið of lág.

Innheimtumönnum ríkissjóðs ber að innheimta skattkröfur sem byggja á áætlunum alveg með sama hætti og aðrar skattkröfur. Skattaðili hefur möguleika á að kæra álagningu skatta með því að skila inn skattframtali ef svo ber undir. Ber þá að endurákvarða skatta skv. þeim upplýsingum. Þá er til í dæminu að skattstjóri endurákvarði skatta ef í ljós kemur síðar, s.s. við skattrannsókn, að fyrri skattstofnar hafi verið of lágir.

Hvort tveggja getur haft talsverð áhrif á feril innheimtunnar. Þannig liggur fyrir að í mörgum tilfellum hafa skattar verið lagðir á skv. áætlunum án þess að raunhæfar forsendur væru að baki þeim. Má sem dæmi nefna að við athugun Ríkisendurskoðunar á innheimtumálum kom í ljós að skattar höfðu áfram verið áætlaðir á aðila enda þótt fyrir lægi að þeir væru hættir skattskyldri starfsemi. Jafnvel var dæmi um mál þar sem tollstjóri hafði ítrekað vakið athygli viðkomandi skattstjóra á þeirri staðreynd en þrátt fyrir það hafði verið haldið áfram að leggja á skatta. Afleiðingin af þessu getur m.a. orðið sú að innheimtumenn ríkissjóðs verji bæði tíma og fjármunum við innheimtu á sköttum enda þótt sýnt sé að þeir verði á endanum annað hvort felldir niður með skattbreytingu eða afskrifaðir. Að mati Ríkisendur-

---

<sup>7</sup> Skýrsla fjármálaráðherra um úttekt á afskrifuðum skattskuldum, lögð fyrir Alþingi á 120. löggjafarþingi 1995-96, bls. 17.

skoðunar þarf að kanna hvort unnt er að bæta verklag við álagningu skatta að þessu leyti, sérstaklega að ekki sé haldið áfram að leggja á skatta þegar fyrir liggur að skattskyldri starfsemi hefur verið hætt.