

**Skuldbreytingar
opinberra gjalda
árin 1992 og 1993**

Efnisyfirlit

	Bls.
Inngangur.....	5
Lagaheimildir	7
Skattar og gjöld sem má skuldbreyta.....	7
Heimildir til niðurfellingar gjalda.....	8
Framkvæmd skuldbreytinga opinberra gjalda	9
Skuldbreytingar árið 1992.....	11
Skuldbreytingar árið 1993.....	13
Yfirlit um skuldbreytingar 1989 til 1993	17

Inngangur

Samkvæmt lokamálslið 2. mgr. 111. gr. laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt, sbr. 1. gr. laga nr. 62/1989, skal Ríkisendurskoðun gefa Alþingi skýrslu um alla samninga sem gerðir hafa verið um greiðslu skattkrafna. Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir samningum af því tagi sem hér um ræðir vegna erinda sem bárust Ríkisendurskoðun árin 1992 og 1993.

Í fyrsta kafla er vikið að helstu lagaheimildum til skuldbreytinga opinberra gjalda. Í öðrum kafla er fjallað um framkvæmd skuldbreytinga. Í kaflanum er yfirlit um þær umsóknir sem Ríkisendurskoðun fékk til umfjöllunar. Þar er og yfirlit yfir þær skuldbreytingar, sem samþykktar voru og þau bréf, er útgefin hafa verið í samræmi við heimildir fjármálaráðuneytisins. Loks er gerð grein fyrir stöðu innheimtu þeirra skuldabréfa sem gefin hafa verið út frá miðju ári 1989 til loka árs 1993.

Lagaheimildir

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

"Það skal vera stefna við innheimtu á tekjuskatti og eignarskatti samkvæmt lögum þessum að allir gjaldendur, sem eins stendur á um við innheimtu, vanskil og nauðungaraðgerðir, skuli hljóta sams konar meðferð. Telji innheimtumaður tök á að tryggja greiðslu á kröfu, sem ella mundi tapast, með samningi um greiðslu skal hann gefa fjármálaráðherra ítarlega skýrslu um málavöxtu. Fjármálaráðherra er heimilt að samþykkja slíkan samning að fenginni umsögn Ríkisendurskoðunar. Að loknu hverju innheimtuári skal Ríkisendurskoðun gefa Alþingi skýrslu um alla samninga af þessu tagi."

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

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

Skattar og gjöld sem má skuldbreyta

Nefnd 111. gr. laga nr. 75/1981 fjallar eðli málsins samkvæmt aðeins um tekju- og eignarskatta. Hins vegar er þess að gæta að í ýmsum skattalögum er sérstaklega kveðið á um að ákvæði laganna um tekjuskatt

og eignarskatt skuli einnig gilda um framkvæmd þeirra eftir því sem við getur átt. Þannig segir t.d. í 37. gr. laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda, með síðari breytingum, að innheimtukafli tekjuskattlaganna skuli gilda um innheimtu þinggjalda, eftir því sem við getur átt og ekki er öðruvísi ákveðið í lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda. Á sama hátt segir í 4. mgr. 47. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, með síðari breytingum, að um þau atriði sem ekki er kveðið sérstaklega á um í þeim, fari eftir lögum um tekju- og eignarskatt, eftir því sem við á. Sambærilegt ákvæði var og að finna í lögum um söluskatt á sínum tíma. Eins má nefna hér ákvæði 7. gr. laga um launaskatt sem er efnislega sambærilegt ofangreindum ákvæðum. Sömu reglur sýnast og gilda vegna tryggingargjalds, skv. t.d. 10., 11. og 14. gr. laga nr. 113/1990.

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

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

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

Heimildir til niðurfellingar gjalda

Í lögum er ekki að finna almenna heimild til að fella niður skattskuldir, hvorki að hluta eða öllu leyti. Það sama á við um dráttarvexti og vanskilakostnað. Þrátt fyrir þetta er ríkissjóður bundinn við nauðasamninga skv. lögum nr. 21/1991 sem samþykktir hafa verið af tilskildum hluta kröfuhafa, sbr. Hrd. nr. 1985: 1465. Þá er ríkissjóður að sjálfsögðu bundinn við úthlutun skiptaréttar úr þrotabúi.

Framkvæmd skuldbreytinga opinberra gjalda

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

Skuldbreytingar árið 1992

Á árinu 1992 bárust Ríkisendurskoðun til umsagnar frá fjármálaráðuneyti erindi 43 aðila vegna skuldbreytinga. Af þeim samþykkti fjármálaráðuneytið erindi 22 aðila. Í árslok 1992 höfðu 9 aðilar gengið frá sínum málum við ríkissjóð en mál 13 aðila voru ófrágengin. Alls voru gefin út 11 skuldabréf vegna skulda þessara 9 aðila.

Heildarfjárhæð opinberra gjalda sem var skuldbreytt árið 1992 nam kr. 18.967.811 og skiptist þannig.

	Fjárhæð	Hlutfall
Höfuðstóll	11.699.241	61,7%
Dráttarvextir	7.169.343	37,8%
Kostnaður	99.227	0,5%
	18.967.811	100,0%

Að langstærstum hluta var um að ræða skuldbreytingu á þinggjöldum, en einnig í launaskatti. Skuldbreytingar 1992 skiptist þannig eftir gjaldtegundum:

	Fjöldi	Fjárhæð	Hlutfall
Þinggjöld einstaklinga	6	6.918.400	36,5%
Þinggjöld lögaðila	3	8.988.101	47,4%
Launaskattur	2	3.061.310	16,1%
		18.967.811	100,0%

Þeir 2 aðilar sem voru með hæstu skuldbreytinguna voru með 52% af heildarskuldbreytingum sem samþykktar voru á árinu.

Algengasti lánstíminn var 5 ár eða í 5 tilfellum en lengst var lánað til 6 ára. Öll bréfin eru verðtryggð og í öllum tilfellum bera þau meðaltalsvexti eins og þeir eru ákvarðaðir af Seðlabanka Íslands. Til tryggingar skuldabréfunum eru fasteignaveð eða sambærilegar tryggingar.

Þann 1. mars 1994 voru 6 af þeim 11 skuldabréfum sem gengið var frá á árinu 1992 í vanskilum og af 3 þeirra voru allar gjaldfallnar afborganir ógreiddar.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um skuldbreytingu opinberra gjalda á árinu 1991, kom fram að í árslok það ár áttu 7 aðilar, sem fengið höfðu samþykki fyrir skuldbreytingu, eftir að ganga frá málum sínum með því að skila inn skuldabréfi til innheimtumanns. Á árinu 1992 skilaði einungis einn þessara aðila inn skuldabréfi. Hinir 6 skulda enn gjöld sín eða hafa greitt þau með öðrum hætti.

Eftirtaldir 9 aðilar fengu heimild til skuldbreytingar á árinu 1992 og gengu frá henni við innheimtumann. Aðilum er hér raðað eftir útgáfumánuði skuldabréfa:

Ár 1992 Mán.	Gjaldandi	Tegund gjalda	Fjárhæð	Skilmálar bréfs
Janúar	Einstaklingur	Þinggjöld	1.411.364	Verðtryggt til 5 ára, meðaltalsv. skv. Seðlabanka
Janúar	Lögaðili	Þinggjöld	3.848.909	3 verðtryggð bréf til 5 ára, meðaltalsv. skv. Seðlabanka
Júlí	Lögaðili	Þinggjöld, launaskattur	5.945.309	Verðtryggt til 6 ára meðaltalsv. skv. Seðlabanka
September	Einstaklingur	Þinggjöld, launaskattur	1.425.256	Verðtryggt til 5 ára, meðalt. vextir skv. Seðlabanka
September	Einstaklingar	Þinggjöld	412.170	Verðtryggt til 3ja ára meðaltalsv. skv. Seðlabanka
Október	Einstaklingur	Þinggjöld	2.745.276	Verðtryggt til 5 ára, meðaltalsv. skv. Seðlabanka
Október	Einstaklingur	Þinggjöld	630.220	Verðtryggt til 5 ára meðaltalsv. skv. Seðlabanka
Nóvember	Lögaðili	Þinggjöld	1.629.536	Verðtryggt til 5 ára, meðalt. vextir skv. Seðlabanka
Desember	Einstaklingur	Þinggjöld	919.771	Verðtryggt til 5 ára meðaltalsv. skv. Seðlabanka
Samtals skuldbreyting opinberra gjalda 1992			18.967.811	

Skuldbreytingar árið 1993

Á árinu 1993 bárust Ríkisendurskoðun til umsagnar frá fjármálaráðuneyti erindi 34 aðila vegna skuldbreytinga. Af þeim samþykkti fjármálaráðuneytið erindi 15 aðila. Í árslok 1993 höfðu 12 aðilar gengið frá sínum málum við ríkissjóð en mál 7 aðila voru ófrágengin. Alls voru gefin út 12 skuldabréf vegna skulda þessara 12 aðila.

Heildarfjárhæð opinberra gjalda sem skuldbreytt var árið 1993 nam kr. 37.862.291 og skiptist þannig.

	Fjárhæð	Hlutfall
Höfuðstóll	27.871.427	73,6%
Dráttarvextir	9.798.617	25,9%
Kostnaður	192.247	0,5%
	<u>37.862.291</u>	<u>100,0%</u>

Að langstærstum hluta er um að ræða skuldbreytingu á þinggjöldum, en einnig var skuldbreytt lágrí fjárhæð í launaskatti. Skuldbreytingar 1993 skiptust þannig eftir gjaldategundum:

	Fjöldi	Fjárhæð	Hlutfall
Þinggjöld einstaklinga	9	14.172.135	37,4%
Þinggjöld lögaðila	3	23.583.615	62,3%
Launaskattur	1	106.541	0,3%
		<u>37.862.291</u>	<u>100,0%</u>

Þeir 3 aðilar voru með hæstu skuldbreytinguna fengu skuldbreytt 31,2 m.kr., eða 82% af heildinni.

Algengasti lánstími skuldabréfanna er 3 til 5 ár eða í 9 tilfellum, en lengst er lánað til 7 ára og skemmst til 2ja ára. Öll bréfin eru verðtryggð og í öllum tilfellum er um að ræða meðaltalsvexti eins og þeir eru ákvarðaðir af Seðlabanka Íslands.

Til tryggingar skuldabréfunum hefur fjármálaráðuneytið krafist fasteignaveðs.

Jafnframt var á árinu 1993 mörkuð sú stefna af hálfu fjármálaráðuneytisins að í ákveðnum tilfellum verði skuldari að greiða 25% af skuld sinni áður en skuldbreyting er heimiluð. Þetta byggir m.a. á því mati að með þessum hætti mætti frekar tryggja innheimtu á gjöldum en ef ríkissjóður verður t.d. að leysa til sín eignina á uppboði. Þessu ákvæði var beitt í 2 tilfellum á árinu 1993.

Í byrjun mars 1994 var helmingur af þeim 12 skuldabréfum sem gengið var frá á árinu 1993 í vanskilum, en þó hefur verið greitt eitthvað af öllum bréfunum.

Eftirtaldir 12 aðilar fengu heimild til skuldbreytinga á árinu 1993 og skiluðu inn skuldabréfi til innheimtumanns.

Mánuður	Gjaldandi	Tegund gjalda	Fjárhæð	Skilmálar skuldabréfs
Janúar	Einstaklingur	Þinggjöld	203.904	Verðtryggt til 4ra ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Janúar	Lögaðili	Þinggjöld	8.653.150	Tvö verðtryggð bréf til 5 ára, meðaltalsvextir skv. Seðlabanka
Febrúar	Einstaklingur	Þinggjöld	630.489	Verðtryggt til 3ja ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Mars	Einstaklingur	Þinggjöld	257.966	Verðtryggt til 3ja ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Mars	Lögaðili	Þinggjöld og launaskattur	524.310	Verðtryggt til 4ra ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Apríl	Einstaklingur	Þinggjöld	552.340	Verðtryggt til 7 ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Júlí	Einstaklingur	Þinggjöld	1.883.729	Verðtryggt til 5 ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Ágúst	Lögaðili	Þinggjöld	14.512.696	Verðtryggt til 8 ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
September	Einstaklingur	Þinggjöld	1.386.217	Verðtryggt til 3,6 ára, meðaltalsvextir skv. Seðlabanka
Október	Einstaklingur	Þinggjöld	1.208.000	Verðtryggt til 2ja ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Nóvember	2 einstaklingar	Þinggjöld	8.049.490	Verðtryggt til 4ra ára, meðaltalsvextir samkv. Seðlabanka
Samtals árið 1993			<u>37.862.291</u>	

Yfirlit um skuldbreytingar 1989 til 1993

Frá miðju ári 1989 til loka árs 1993 var heimilað að greiða alls 295 m. kr. í opinberum gjöldum með skuldabréfum, sem verið hafa frá 2 árum til allt að 10 ára.

Í eftirfarandi töflu koma fram upplýsingar um fjölda og fjárhæð skuldbreytinga í opinberum gjöldum frá miðju ári 1989 til loka árs 1993 og hvernig innheimta á skuldabréfum stóð þann 1. mars sl.

Skuldbreytingar opinberra gjalda árin 1989 - 1993

Staða skuldbreytingalána 1. mars 1994

	1989	1990	1991	1992	1993	Samtals
Fj. aðila með skuldbreytingu	5	23	24	9	12	73
Fjöldi útgefinna skuldabréfa	5	25	21	11	12	74
Uppgreidd bréf	3	12	5			20
Bréf í skilum	0	7	5	5	6	23
Bréf í vanskilum	2	6	11	6	6	31
Bréf sem ekkert er greitt af	1	5	4	3	0	13
Töpuð bréf	1	3	2	1	0	7
Fjárhæð útgefinna bréfa (í þús. kr.)	33.569	82.128	122.784	18.968	37.862	295.311
Skipting milli einstkl. og félaga						
Bréf einstaklinga	0	18.742	16.250	11.393	22.825	69.210
Bréf félaga	33.569	63.386	106.534	7.575	15.037	226.101
Bréf sem ekkert er greitt af	11.272	52.060	30.606	4.120	0	98.058
% af skuldbr. ársins	34%	63%	25%	22%	0%	33%
Tapað að mestu eða öllu leyti	17.332	40.389	28.604	5.945	0	92.270
% af upph. skuldbreytingu	52%	49%	23%	31%		31%

Alls hafa 73 aðilar nýtt sér heimild til skuldbreytinga, 40 einstaklingar og 33 félög.

Gefin hafa verið út 74 skuldabréf og eru greiðendur þeirra 41 einstaklingur og 31 félag. Í tveimur tilvikum gáfu aðilar út 2 skuldabréf til greiðslu skattskulda sinna.

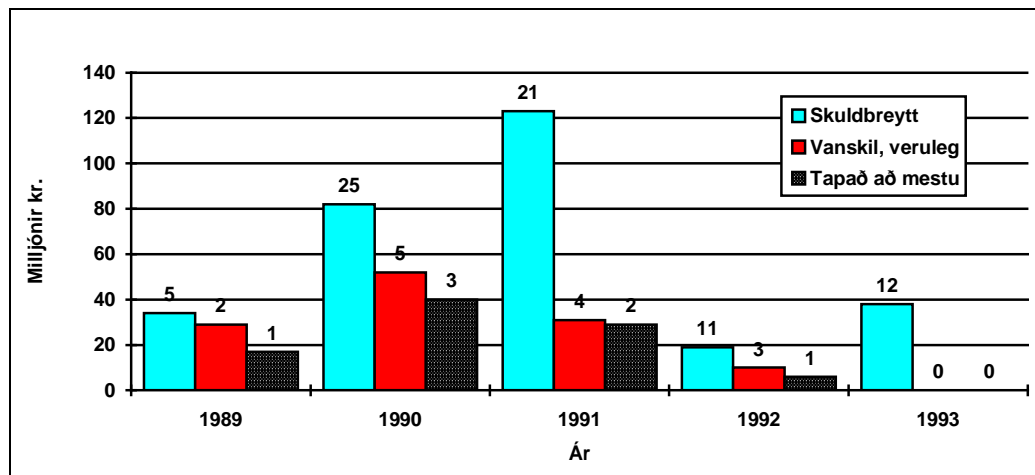
Þann 1. mars 1994 voru 20 skuldabréf uppgreidd og 23 bréf voru í skilum, þannig að 43 skuldabréf eða tæp 60% voru í skilum.

Þau 31 skuldabréf sem voru í vanskilum skiptast þannig að einstaklingar eru greiðendur að 14 og félög að 17. Vanskilabréf sem ekkert hefur verið greitt af voru 13 og þar af bréf einstaklinga 6. Upphafleg fjárhæð þeirra var 98 m. kr.

Þann 1. mars 1994 voru 7 skuldabréf frá jafn mörgum aðilum sem líklegt er að lítið sem ekkert verði greitt af. Upphafleg fjárhæð þeirra var 92 m. kr., eða tæpur þriðjungur af þeim 295 m. kr. sem skuldbreytt var á tímabilinu.

Á myndinni hér að neðan sést hvernig skuldbreytingar opinberra gjalda skiptast milli ára og hver voru vanskil og tapaðar kröfur þann 1. mars 1994.

Skuldbreytingar opinberra gjalda, vanskil og tapaðar kröfur



Tölur fyrir ofan súlur sýna fjölda skuldabréfa.

Nánar um skuldabréf í vanskilum og töpuð skuldabréf.

Tvö skuldabréf frá árinu 1989 eru í vanskilum. Annað er að öllum líkindum tapað, en hitt er allvel tryggt í eign sem er í uppboðsmeðferð.

Fimm bréf frá árinu 1990 eru í vanskilum og hefur ekkert verið greitt af þeim. Þrjú eru endanlega töpuð, þar sem eignir sem voru til tryggingar hafa verið seldar og ljóst er að ekkert kemur upp í kröfuna við gjaldþrotaskipti á búi skuldara. Fjárhæð þessara bréfa var upphaflega 40,4 m. kr. eða um helmingur af heimiluðum skuldbreytingum árið 1990. Hin 2 bréfin eru vel tryggð með veði í skipum og fást greidd.

Frá árinu 1991 eru 4 skuldabréf sem ekkert hefur verið greitt af. Eitt þeirra er endanlega tapað, en veðið er selt og skuldari gjaldþrota. Til viðbótar eru allar líkur á að annað bréf sé að mestu tapað, en möguleiki er á einhverjum greiðslum með nauðasamningum. Tvö bréfanna sem eru vegna skuldbreytinga einstaklinga eru allvel tryggð í húsum viðkomandi manna og innheimtast líklega að fullu.

Frá árinu 1992 eru 3 bréf sem ekkert hefur verið greitt af, en góðar líkur er á að þau fáiast greidd eftir uppboð á viðkomandi eignum. Til viðbótar þessum bréfum er svo eitt þar sem ein afborgun var greidd en afgangurinn af skuldinn er líklega tapaður.

Frá árinu 1993 er helmingur skuldabréfa í vanskilum, en greitt hefur verið af öllum bréfunum. Félag sem fékk skuldbreytt 14,5 m.kr. var með tvær af þremur gjaldföllum afborgunum í vanskilum, er það fékk greiðslustöðvun. Að svo stöddu er ekki hægt að fullyrða með neinni vissu um hver hætta sé á því að skuldin tapist.

Skipting skuldbreytinga, vanskila og tapðra krafna milli einstaklinga og félaga.

Af þeim 295 m.kr. sem skuldbreytt var á tímabilinu 1989 til 1993 er fjórðungur eða 69 m.kr. vegna einstaklinga og 227 m.kr. vegna félaga. Hjá 2 sameignarfélögum tóku einstaklingar að sér greiðslu skulda.

Af þeim 7 skuldabréfum sem telja má töpuð að mestu eða öllu leyti er eitt bréf frá einstaklingi og er það að fjárhæð 1,5 m.kr. af alls 92 m.kr. sem teljast tapðar.

Til skýringar á því hve lítill hluti af skuldbreytingum einstaklinga tapast má nefna að fjárhæð skuldbreytingar í hverju tilviki er mun lægri en

hjá félögum jafnframt því sem tryggingar eru að jafnaði öruggari. Oftast er um íbúðarhús að ræða eða sjálfskuldarábyrgð traustra aðila. Hjá félögum fæst sjaldnast nokkuð upp í kröfur, komi til nauðungarsölu á þeim fasteignum sem settar eru til tryggingar, þar sem bréfin eru aftarlega á veðrétti og húsin seld langt undir matsverði.