



TOLLSTJÓRINN Í REYKJAVÍK

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 135/67
komudagur 5. 11. 2007

Reykjavík, 5. nóvember 2007

Efni: Umsögn um 67. mál, frumvarp til laga um fyrningu kröfuréttinda

Innheimta og fyrning skattkrafna

Tollstjórinn í Reykjavík hefur haft frumvarp til fyrningarlaga til skoðunar. Embætti tollstjórans í Reykjavík innheimtir árlega um 65% álagðra skatta og gjalda í rikissjóð. Í erindisbréfi tollstjóra er honum falið leiðandi hlutverk þegar kemur að innheimtu skatta og gjalda fyrir rikissjóð.

Skattkröfur falla undir lög um fyrningu kröfuréttinda. Við innheimtu skattkrafna er fyrning krafna rofin með ýmsum hætti. Algengast er að innheimtumaður rjúfi fyrningu með aðfarargerð. Skattgreiðendur geta ennfremur rofið fyrningu sjálfir með greiðslum og með því að gera greiðsluáætlun hjá innheimtumanni því hún hefur að geyma skýr ákvæði um skuldarviðurkenningu og fyrningarrof.

Orðalag 3. mgr. 21. gr.

Bent er á að orðalag 3. mgr. 21. gr. sé ef til vill óheppilegt.

Ef aðfarargerð skv. 1. mgr. 17. gr. fer fram hjá skuldara án þess að krafa fáist að fullu greidd hefst nýr tíu ára fyrningarfrestur frá þeim degi sem fullnustugerðinni lauk. Sami fyrningarfrestur tekur að líða frá því að lögð er fram beiðni skv. 2. mgr. 17. gr.

Feitletruðu orðin í ákvæðinu er óþörf. Ef krafa er að fullu greidd þá fellur hún niður þegar af þeirri ástæðu og sjónarmið um fyrningu geta tæpast átt við. Orðalag ákvæðisins væri skýrara og einfaldara ef feitletraði textinn væri fjarlægður.

Ennfremur er bent á að hugtakanotkun er ekki samræmd innan ákvæðisins. Í upphafi 1. málslíðar er notað hugtakið aðfarargerð en í lok hans fullnustugerð. Aðfarargerðir eru í hópi fullnustugerða, en hugtakið fullnustugerð er rýmra en svo að það taki eingöngu til aðfarargerða.



Innbyrðis ósamræmi reglna frumvarpsins

Bent er ósamræmi í samspili 17. og 18. gr. frumvarpsins. Hafi árangurslaust fjárnám verið gert hjá skuldara nýtur kröfuhafi 10 ára fyrningarfrests sbr. 3. mgr. 21. gr. Ef bú skuldara er tekið til gjaldþrotaskipta í kjölfarið og fyrningu kröfu slitið með kröfulýsingu skv. 18. gr. hefst 4 ára fyrningarfrestur. Það er ekki tekið á því í frumvarpinu en slíkur styttri fyrningarfrestur myndi væntanlega ekki stytta þann fyrningartíma sem er þegar fenginn með árangurslausu fjárnámi. Kröfu verður ætíð að lýsa í þrotabú svo hún falli ekki niður fyrir vanlýsingu sbr. 1. mgr. 118. gr. gjaldþrotalaga nr. 21/1991.

Það kemur spáskt fyrir sjónir að krafa sem er tekin fyrir af dómara við meðferð gjaldþrotaskiptabeiðni fær styttri fyrningartíma en krafa sem er tekin fyrir af sýslumanni við fyrirtöku aðfaragerðar.

Dæmi: Kröfuhafi A er gerðarbeiðandi við árangurslaust fjárnám hjá skuldara í janúar 2008. Kröfuhafi B krefst gjaldþrotaskipta á skuldara í kjölfarið. Báðir kröfuhafar senda inn kröfulýsingu 1. mars til skiptastjóra. Fyrningartími kröfu A er janúar 2018 en fyrningartími kröfu B er 1. mars 2012 að því gefnu að ekki sé tekin afstaða til hennar við skiptin.

Réttaráhrif aðfarar samkvæmt 3. mgr. 21. gr

Vakin er athygli á því ef frumvarp þetta verður að lögum verður afdrifarík efnisbreyting frá gildandi rétti. Samkvæmt núgildandi lögum um fyrningu ræðst fyrningartími kröfu eftir að fyrningu er slitið af því hvernig til kröfunnar er stofnað. Ef fyrning kröfu er rofin hefst nýr og *jafnlangur* fyrningartími. Í frumvarpinu er horfið frá þessari reglu. Reglan í frumvarpinu gerir ráð fyrir því að það skipti máli *hvernig* rof á fyrningu fer fram þegar ákvarðaður er fyrningartími kröfu.

Þessi breyting hefur í för með sér að í framtíðinni þarf að huga að því *hvernig* fyrningu kröfu er slitið við mat á því hvort krafa hafi fallið niður fyrir fyrningu. Þetta flækir þær einföldu og aðgengilegu fyrningarreglur sem gilt hafa hingað til.

Í frumvarpi til nýrra fyrningarlaga er almennur fyrningartími **4 ár** sbr. 3. gr. frumvarpsins. Rof fyrningar með aðfarargerð skv. 3. mgr. 21. gr. býður hins vegar að fyrningartími verður **10 ár** ef aðför er gerð til tryggingar greiðslu kröfu. Bent er á þetta innbyrðis ósamræmi í frumvarpinu.



TOLLSTJÓRINN Í REYKJAVÍK

Þessi regla mun hafa mikil áhrif á innheimtu skatta og gjalda bæði fyrir innheimtumenn ríkissjóðs og fyrir gjaldendur skatta og gjalda. Það er rétt að taka fram að þessi umfjöllun er einskorðuð við einstaklinga þar sem árangurslaust fjárnám leiðir almennt til þess að krafist er gjaldþrotaskipta á lögaðilum.

1. Áhrif á innheimtu skatta og gjalda í ríkissjóð

Lengdur fyrningartími setur innheimtumann í yfirburðastöðu gagnvart þeim sem ekki geta greitt skatta og gjöld og beita þarf vanskilaaðgerðum. Heimildir innheimtumanns til að skuldajafna inneignum í skattkerfinu verða virkar lengur þar sem kröfurnar eru gildar lengur.

Á þessu stigi máls er ekki hægt að sjá nákvæmlega fyrir hvaða áhrif mismunandi lengd fyrningartíma kemur til með að hafa á innheimtu skatta og gjalda. Það er þó ljóst að það mun skapa mikið óhagræði við vanskilainnheimtu og afskriftavinnslu ef kröfur hafa mismunandi fyrningartíma eftir því hvort aðfarargerð er beitt eða hvort innheimtumaður móttækur greiðsluáætlun gjaldanda (4 ára fyrningartími sbr. 14. gr.) sem og eftir því hvort krafan fellur undir núgildandi lög um fyrningar eða lög samkvæmt frumvarpinu.

Vakin er athygli á vandkvæðum innheimtumanns vegna mismunandi fyrningartíma áfallandi dráttarvaxta og kröfunnar eftir árangurslaust fjárnám. Til að viðhalda rétti ríkissjóðs til dráttarvaxta ber innheimtumanni að viðhalda vaxtaþætti kröfunnar. Innheimtumaður þarf því innan 4 ára frá árangurslausu fjárnámi að krefjast aðfarargerðar að nýju sem hefur í för með sér nýjan 10 ára fyrningartíma.

Fyrirsjáanlegt er að ágreiningur geti komið upp um stofnunartíma skattkrafna við skattbreytingar. Ef aðili fær skattbreytingu til hækkunar vegna kröfu sem upphaflega er lögð á fyrir gildistöku laganna en er svo breytt eftir gildistöku laganna vaknar spurningin hver sé stofnunartími kröfunnar (þ.e. þess hluta hennar sem stafar af skattbreytingu).

Að líkindum yrði stofnunartími skattbreytingarkröfunnar talinn vera eftir gildistöku laganna. Í tekjubókhalddskerfi ríkissjóðs eru skattbreytingar færðar inn á upphaflegan gjaldflokk og tímabil kröfunnar óháð því hvenær skattbreyting á sér stað. Heimildir



TOLLSTJÓRINN Í REYKJAVÍK

skattfyrvalda til breytinga ná almennt 6 ár aftur í tímann. Sú staða mun að líkindum koma upp að athuga verður við innheimtu sérhverrar kröfu hvort að hún eða hluti hennar eigi rætur að rekja til skattbreytingar. Slíkt verklag felur í sér soun á tíma starfsmanna innheimtunnar og eykur hættu á að mistök verði gerð.

2. Áhrif á greiðendur skatta og gjalda

Lengdur fyrningarfrestur leiðir til verri stöðu vanskilamanna gagnvart ríkissjóði. Þó krafa ríkissjóðs á hendur einstaklingi sé í raun óinnheimtanleg er ekki heimilt að afskrifa hana nema hún sé fyrnd. Leiðir það af reglum fjármálaráðuneytisins um afskriftir krafna. Það felur í sér að krafan er áfram í tekjubókhaldskerfi ríkisins, á kröfuna falla dráttarvextir sem höfuðstólsfærast í samræmi við lög um vexti og verðtryggingu nr. 38/2001, það er skuldajafnað inn á kröfuna þeim inneignum (t.d. vaxta- og barnabótum) sem myndast í skattkerfmu og skuldari verður væntanlega á vanskilaskrá allan þann tíma. Athygli viðskiptanefndar er vakin á þeirri kröfuréttarreglu sem innheimta skatta fylgir að öllum greiðslum er varið í greiðslu kostnaðar og dráttarvaxta áður en þeim er beint til lækkunar höfuðstóls kröfunnar.

Dæmi 1:

Krafa stofnast 1. desember 2007. Til að tryggja greiðslu hennar er gert fjárnám í mars 2008 sem rýfur fyrningu hennar. Að öðru óbreyttu fyrnist krafan í mars 2012 (samkvæmt núgildandi lögum).

Krafa stofnast 1. janúar 2008. Til að tryggja greiðslu hennar er gert fjárnám í mars 2008 sem rýfur fyrningu hennar. Að öðru óbreyttu fyrnist krafan í mars 2018.

Ef aðili getur ekki gert greiðsluáætlun hjá innheimtumanni verður hann á vanskilaskrá til 2018 vegna hinnar vangoldnu kröfu (samkvæmt frumvarpinu).

Dæmi 2:

Krafa í þing- og sveitarsjóðsgjöldum stofnast við álagningu í ágúst 2008. Innheimtuaðgerðir gagnvart skuldara hennar bera ekki árangur og er lokið með árangurslausu fjárnámi í ágúst 2010. Gerum ráð fyrir því að skuldarinn hafi verið samskattaður þetta ár og því beri samskattaður maki hans sjálfsskuldarábyrgð á greiðslu krafnanna í samræmi við 116. gr. tekjuskattslaga nr. 90/2003. Innheimtuaðgerðir gagnvart maka hans lýkur með árangurslausu fjárnámi hjá makanum í janúar 2012. Krafan verður gild gagnvart maka aðalskuldara til ársins 2022 vegna skattálagningar fyrir tekjuárið 2007.

Dæmin eru sett upp til að ljóst sé hversu afdrifaríkar breytingar frumvarpsins eru.



TOLLSTJÓRINN Í REYKJAVÍK

Vandséð er vegna tæknilegra vandkvæða að hægt verði að innheimta kröfur sem um gilda mismunandi réttarreglur í einu lagi. Það hefur í för með sér að ekki verður hægt að krefjast einnar aðfarar (fjárnáms) vegna allra skulda viðkomandi við innheimtu- aðgerðir. Útbúa yrði 2 fjárnámsbeiðnir þar sem annars vegar eru tekin fyrir yngri gjöld sem lenda innan gildissviðs frumvarpsins og hinsvegar eldri gjöld sem falla undir núgildandi lög. Bent er á að það leiðir til aukins kostnaðar fyrir gjaldendur skatta þar sem greiða þarf tvisvar aðfarargjald til sýslumanns. Aðfarargjald fer eftir fjárhæð kröfunnar. Það er lægst kr. 3.900,- en hæst kr. 12.700,-. Kostnaður leggst við kröfuna og er hluti hennar. Aðfararkostnaður er ætíð greiddur af gjaldanda.

Bent er á að lengri fyrningarfrestur dómkrafna byggir m.a. á þeirri vönduðu málsmeðferð sem felst í dómsmeðferð og réttaráhrifum dómsorðs. Án þess að á neinn sé hallað er rétt að benda á að skoðun sýslumanns á réttmæti krafna við aðfarargerðir ekki samþærileg við meðferð dómstóla.

Lenging fyrningarfrests í 10 ár eftir að aðfarargerð er lokið er ekki rökstudd í athugasemdum við frumvarpið. Það mun skapa ófyrirsjáanleg vandkvæði við vanskilainnheimtu og afskriftavinnslu ef kröfur hafa mismunandi fyrningartíma eftir því hvort aðfarargerð er beitt eða hvort innheimtumaður móttækur greiðsluáætlun gjaldanda (4 ára fyrningartími sbr. 14. gr.), sem og eftir því hvort krafan fellur undir núgildandi lög um fyrningar eða lög samkvæmt frumvarpinu. Það er ennfremur í ósamræmi við verkefni forsætisráðuneytis um „Einfaldara Ísland“ þar sem reglurnar verða flóknari en ekki einfaldari.

Í ljósi ofangreinds leggur tollstjórnin í Reykjavík til að réttarvernd kröfu eftir rof fyrningar hennar með aðfarargerð fylgi þeirri meginreglu sem byggt er á í 3. gr. frumvarpsins þ.e. 4 ár eins og núgildandi lög mæla fyrir um. Því er lagt til að 3. mgr. 21. gr. frumvarpsins verði felld niður að því leyti sem hún tekur til aðfarargerða.



TOLLSTJÓRINN Í REYKJAVÍK

Óski nefndin eftir frekari skýringum á sjónarmiðum tollstjóra er vinsamlegast bent á að hafa samband.

Virðingarfyllst
tollstjórinn í Reykjavík

Snorri Olsen

Afrit:
Fjármálaráðuneytið
Tekju- og lagaskrifstofa
Arnarhvoli
150 Reykjavík

Viðskiptaráðuneytið
Arnarhvoli
150 Reykjavík