

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Skatteintäkter

### Sammanfattning av laglighetsgranskningarna gällande skatteintäkter

I redovisningsrevisionerna av Skatteförvaltningen och Tullen 2012–2015 ingick flera granskningar av skatteintäkterna. Revisionerna av Skatteförvaltningen har inriktats på inkomstbeskattningen, på de skatter på eget initiativ och avgifter av skattekaraktär som behandlas på skattekontot samt skattetagarredovisningar. Revisionerna av Tullen har inriktats på bilbeskattningen av nya fordon samt punktbeskattningen. Dessutom har systemen granskats med avseende på de reviderade skatteslagen. En separat mellanrapport har sammanställts om varje granskning.

Alla granskningar av skatteintäkter har på ett eller annat sätt rört automatisering av beskattningen. Som sammanfattning av de tidigare revisionerna har revisionsverket vid denna laglighetsgranskning sökt svar på frågorna om huruvida bestämmelserna om beskattningsförfarandet vid automatiserad beskattningsprocess är uppdaterade och tydliga med tanke på den interna kontrollen och huruvida den interna kontrollen av beskattningsprocessen är ändamålsenlig och tillräcklig. Vid den första frågan har fokus legat på om bestämmelserna om beskattningsförfarandet är uppdaterade och välfungerande. När det gäller den andra frågan har revisionsverket granskat om den interna kontrollen är ändamålsenlig och tillräcklig med tanke på olika kontroller av beskattningsprocessen.

Vid verkställandet av beskattningen har man först i praktiken och sedan inom lagstiftningen gradvis frångått "omsorgsfull prövning", vilket stadgades i lagen om beskattningsförfarande som trädde ikraft 1996. I stället för omsorgsfull prövning från fall till fall har man sedan 2006 tillämpat ett förfarande där skattemyndigheten, när inkomstbeskattningen verkställs, ska pröva erhållna uppgifter och utredningar på det sätt som är motiverat med hänsyn till ärendets art och omfattning, lika bemötande av de skattskyldiga samt skattekontrollens behov. Genom automatiserad process för kontroll av skattedeklarationerna strävar man efter att identifiera och plocka ut för manuell behandling sådana felaktigheter och brister som är betydande med tanke på skatterisk och skatteintresse.

Varken bilskattelagen eller punktskattelagen har justerats till att beakta automatiseringen av beskattningen, trots att även beskattningen av dessa skatteslag i praktiken verkställs utifrån urval. På grund av inskränkningen av den omfattande kontrollskyldigheten måste också bestämmelserna om rättelse av beskattningen preciseras vid inkomstbeskattningen. Bestämmelserna om rättelse av beskattningen i bilskattelagen och punktskattelagen har inte heller justerats på det sätt som ändringen förutsätter. Behoven av ändring av mervärdesbeskattningen har beaktats först i en lag om beskattningsförfarande för skatter på eget initiativ. Lagen träder ikraft vid utgången av 2017 och innehåller bland annat en bestämmelse om urval.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska lag noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Bestämmelsen om kontroller utifrån urval innebär därmed en stor principiell ändring.

Genom automatiserad process strävar man efter att effektivisera den interna kontrollen av beskattningsförfarandet och beskattningen. Urvalets effektivitet beror ändå på hur väl man enligt de olika urvalskri-

Vid verkställandet av beskattningen har man övergått från omfattande kontroll till kontroll av utvalda fall

Ändringarna i bestämmelserna till följd av automatisering av beskattningen bör göras på ett systematiskt sätt

terierna hittar de fall som behöver åtgärdas. Kontrollernas effektivitet blir lidande om kontroller måste göras i alltför många onödiga fall. Utifrån revisionen kan det dessutom fastställas att man inte vid urvalet identifierar alla fel och brister som inverkar på beräkningarna av beskattningsbar inkomst.

Volymen och kriterierna för urvalet beror på Skatteförvaltningens strävan att motarbeta skattefelet och grå ekonomi och således fokusera skattekontrollerna på fel och missbruk som handlar om betydande eurobelopp. Urvalen sker enligt kriterier som är nationellt samordnade och justeras enligt riskbedömning. Genom urvalskriterierna kan Skatteförvaltningen ordna skattekontrollerna på önskad nivå eller dimensionera dem enligt tillgängliga resurser.

Vid automatiserad skattekontroll är det fråga om en balansgång mellan effektivitetskravet och jämlik behandling av de skattskyldiga.

Urvalskriterierna innebär att fall som är identiska till sin natur eller omfattning i euro ska i princip undersökas enligt enhetliga principer. Däremot utreds fall som faller utanför urvalskriterierna inte alls, vilket inverkar negativt på likabehandling i fråga om beskattningen. I fråga om beskattningen styrs urvalsbehandlingen och avgörandeprocessen också av de avvikelsegränser och kontrolltrösklar som fastställts i Skatteförvaltningens interna direktiv. Utifrån revisionen har urvalsvolymen minskat varje år och beloppsgränserna i euro för kontroller höjts. Samtidigt har antalet ärenden som varit föremål för kontroll minskat.

Genom att utveckla skattelagstiftningen och öka automatiseringen bör man möjliggöra en effektiv organisering av funktionerna och den interna kontrollen i skatteprocesserna, vilket bidrar till att minska skattefelet, upprätthålla en hög skattemoral och säkerställa en effektiv och verkningfull skattekontroll. Detta kan minska den risk inom den interna kontrollen som anknyter till kontrollprocessen och möjliggör inriktningen av skattekontrollen i större utsträckning till utredning av väsentliga och tolkningsmässiga frågor.

Genom förenkling och förtydligande av skattelagstiftningen och automatisering av funktioner och den interna kontrollen kan också kvalitetskontrollriskerna i beskattningsprocesserna minska.

Ur den interna kontrollens perspektiv spelar bestämmelserna om formell beskattningsrätt, såsom bestämmelserna om skatteprocessen, en viktig roll, eftersom de dels lägger grunden för den interna kontrollen, dels säkerställer att bestämmelserna om den grundläggande beskattningsrätten iakttas. Därför bör de i samband med lagberedning systematiskt evalueras även ur den interna kontrollens perspektiv.

Den interna kontrollen och riskhanteringen är mest effektiva när de har integrerats i de vanliga lednings- och verksamhetsprocesserna och byggts upp inom verksamhetsenhetens funktioner. I så fall kan de väsentligaste riskerna identifieras och deras betydelse utvärderas och de riskhanteringsbeslut som behövs fattas i anslutning till det aktuella beslutet och organiseringen av verksamheten. Vid organisering av den interna kontrollen bör fokus i första hand läggas på att förebygga fel och missbruk i stället för att enbart upptäcka dem, och detta bör beaktas vid systemutvecklingen. Dessutom bör den interna kontrollen på ett effektivt sätt inverka på sannolikheten för att en risk realiserar, eller minska på de negativa effekter som en realiserad risk medfört. Detta förutsätter att risker, missbruk, brister och fel upptäckas i realtid, alltid när det är möjligt. Den interna kontrollen har organiserats på ett behörigt sätt när den interna kontrollen av identifierade risker sker i den del av helhetsprocessen där riskhanteringen är mest effektiv.

Skattekontroll är en balansgång mellan effektivitetskravet och jämlik behandling av skattskyldiga

Skattelagstiftningen bör förenklas och förtydligas

### Revisionsverkets rekommendationer

1. Bestämmelserna om beskattningsförfarandet vid olika skatteslag bör ändras på ett systematiskt sätt så att ändringsbehoven till följd av automatisering av beskattningen också blir beaktade.
2. Vid lagberedningen gällande beskattningsförfarandet bör bestämmelserna alltid utvärderas även ur den interna kontrollens perspektiv.
3. Skattelagstiftningen bör om möjligt förenklas och förtydligas.
4. Vid organisering av den interna kontrollen bör fokus i första hand läggas på att förebygga fel och missbruk i stället för att enbart upptäcka dem. Detta bör beaktas även vid utveckling av datasystemen.