



Digitalisering af regnskabsoplysninger

8. juli 2004

Deloitte.

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING	3
1.1. BAGGRUND	3
1.2. PROJEKTETS OVERORDNEDE TILRETTELÆGGELSE OG AFGRÆNSNING.....	4
2. SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER	6
2.1. OPSAMLING OG KONKLUSION.....	6
2.2. AFKLARINGS-PUNKTER I DET VIDERE FORLØB	8
2.3. PROCES FOR DET VIDERE FORLØB.....	10
3. HJDTIDIG PRAKSIS OG UDVIKLINGSTENDENSER	12
3.1. BLANKETTER OG OPLYSNINGER	12
3.2. PRAKSIS I DEN DANSKE SKATTEADMINISTRATION	13
3.3. PRAKSIS I ANDRE BRANCHER.....	15
3.4. PRAKSIS OG UDVIKLINGSTENDENSER I ANDRE OECD-LANDE.....	16
4. FORANALYSENS RESULTATER	18
4.1. OPDELING AF SKATTEYDERE.....	18
4.2. KORTLÆGNING AF FAGLIGE BEHOV	19
4.3. PRÆSENTATION AF MULIGE MODELLER.....	21
4.4. VALG AF MODEL	28
5. FORUDSÆTNINGER FOR ET KOMMENDE DIGITALT SYSTEM	30
5.1. KONSEKVENSER FOR LOVGIVNING	30
5.2. BEHOVET FOR IT-UNDERSTØTTELSE	31

1. Indledning

ToldSkat har ønsket at gennemføre en analyse af muligheden for at digitalisere indberetningen af regnskabsoplysninger, således at der skabes et grundlag for en sikker og effektiv maskinel udvælgelse af virksomheder til ligning.

Nærværende rapport udgør en foranalyse af mulighederne for en fremtidig digital løsning, som ToldSkat i april 2004 anmodede Deloitte om at forestå. Foranalysen besvarer i væsentligt omfang de samme centrale og grundlæggende spørgsmål som et projekt i fuld skala og giver det fornødne fundament for den videre anvendelse af resultaterne.

Formålet med foranalysen er at vurdere mulighederne for en fremtidig digital løsning og at skitsere modeller for denne løsning.

I foranalysen vurderes det på denne baggrund, om der findes tilstrækkeligt gode nøgleindikatorer, og herunder om der er store forskelle i nøgleindikatorer mellem typer af skatteydere, virksomheder, brancher med videre, som kan være en barriere for et fremtidigt digitalt system.

I forlængelse heraf vurderes det overordnet, i hvilket omfang der er en forøget administrativ byrde forbundet med indberetningen af nøgleindikatorer for virksomhederne, og om det er muligt at reducere de administrative byrder ved blandt andet at inddrage oplysninger, som skattemyndighederne allerede besidder.

Analysen perspektiveres ved en gennemgang af lignende digitale initiativer, og endelig vurderes de lovgivningsmæssige konsekvenser og implementeringsprocessen, hvor der blandt andet skal ske en endelig fastlæggelse af nøgleindikatorer, udvikling af it-understøttelse og gennemførelse af pilotprojekter.

1.1. Baggrund

Udvælgelsen til ligning af selvstændige erhvervsdrivende og selskaber sker i dag overvejende ved manuel gennemgang (visitering) af regnskaber og indberetningsskemaer.

Som led i den fortsatte effektivisering af skatteområdet og ToldSkats ønske om at sikre det offentlige indtægter enkelt, effektivt og korrekt, ønsker ToldSkat at gennemføre en effektivisering af visiteringsprocessen under hensynstagen til:

1. Regnskabsoplysninger skal indgives elektronisk for selvstændige erhvervsdrivende og selskaber

2. Udvælgelse til ligning skal primært ske ved maskinel udsøgning, der i første omgang fungerer som et beslutningsstøttesystem, der rangordner de valgte udsøgningskriterier efter risiko og væsentlighed. Herved skabes et væsentligt mere koncentreret udgangspunkt for den endelige visitering end i dag, hvilket igen betyder, at den enkelte skattemedarbejder kan afsætte flere ressourcer til ligningsmæssig kontrol i forhold til selve visiteringen.
3. Skattemyndighederne skal forsynes med regnskabsoplysninger, herunder nøgleindikatorer, som kan indikere eller være med til at indikere, om der er fejl i den pågældende virksomheds skatteregnskab og samtidig rangordne virksomhederne efter, hvor fejlbehæftet skatteregnskabet skønnes at være.
4. Virksomhedsskemaet skal ikke længere udarbejdes, og skatteregnskabet skal kun indsendes på anfordring.

Dette skal ske så effektivt som muligt for skattemyndighederne, men samtidig så let som muligt for skatteyderne, der skal opleve digitaliseringen som en forenkling og derved en reduktion af de administrative byrder.

1.2. Projektets overordnede tilrettelæggelse og afgrænsning

Tilrettelæggelse

Projektet er gennemført i maj og juni 2004 og har været ledet af en styregruppe bestående af kontorchef Tage Christensen og funktionschef Lisbeth Møller Jensen fra ToldSkat samt Jens Baes, Gustav Jeppesen og Susanne Arnfred fra Deloitte. Endvidere har en udførende projektgruppe bestået af:

- Steen Agger-Nielsen, ToldSkat
- Anders B. Christensen, ToldSkat
- Allan Haworth Jensen, ToldSkat
- Susanne Arnfred, Deloitte
- Kim Wind Andersen, Deloitte
- Christian H. Madsen, Deloitte

Fremgangsmåde

Projektgruppen har fokuseret på at indhente erfaringer fra tre centrale informationskilder:

- Hvad gøres i skatteforvaltningen i dag
- Erfaringer fra andre brancher
- Internationale erfaringer

Erfaringer om praksis i skatteforvaltningerne er indhentet gennem workshops afholdt for udvalgte skattemedarbejdere. De udvalgte medarbejdere har deltaget aktivt i afklaringen af de nuværende arbejdsprocesser i forbindelse med visitering og kontrol, men også i forhold til det faglige behov for oplysninger i et fremtidigt system.

Samtidig har projektgruppen gennemarbejdet fire analytiske fokusområder. Kortlægning af de faglige behov til et fremtidigt system har været det første fokusområde. Sammen med opdeling og en foreløbig identifikation af skatteydere, er disse fokusområder bearbejdet på baggrund af de afholdte workshops. En gennemgang af lovgivningsmæssige konsekvenser og risici ved et nyt system har sammen med konklusioner og forslag til det videre forløb været projektgruppens to sidste fokusområder.

Foranalysen er gennemført i samarbejde mellem medarbejdere fra ToldSkat og Deloitte.

2. Sammenfatning og anbefalinger

Dette afsnit opsummerer de vigtigste resultater og anbefalinger til løsningsmodel og det videre forløb.

2.1. Opsamling og konklusion

Den overordnede konklusion på foranalysen er, at *digitalisering af regnskabsoplysninger og en elektronisk understøttelse af visiteringsprocessen er mulig.*

Dette begrundes af en række forhold, der er fremkommet og analyseret i arbejdet med nærværende foranalyse:

- *Talgrundlaget kan etableres:* Der er tilstrækkeligt gode indikatorer som grundlag for et elektronisk system.
- *Det er gennemført i andre landes skattevæsener:* Erfaringer fra flere OECD-lande kan inspirere og eventuelt danne grundlag for udviklingen af et fremtidig system til elektronisk indberetning og udsøgning. Systemerne er alle under løbende udvikling og anvender i væsentligt omfang andre datakilder end blot de indberettede fra skatteyderen
- *Det er sket i andre brancher:* Andre brancher har udviklet digitale systemer til risikovurdering af kunder på baggrund af udvalgte udsøgningskriterier. Der kan endvidere hentes inspiration til andre definitioner af de indberettede oplysninger
- *Systemet kan etableres, så de administrative byrder ikke øges:* Skatteyderne kan, ved valg af den rette løsningsmodel, inddeles i grupper, der ikke medfører flere administrative byrder
- *Ingen it- og lovgivningsmæssige forhindringer:* Foranalysen viser ingen umiddelbare it- og lovgivningsmæssige forhindringer for et elektronisk system

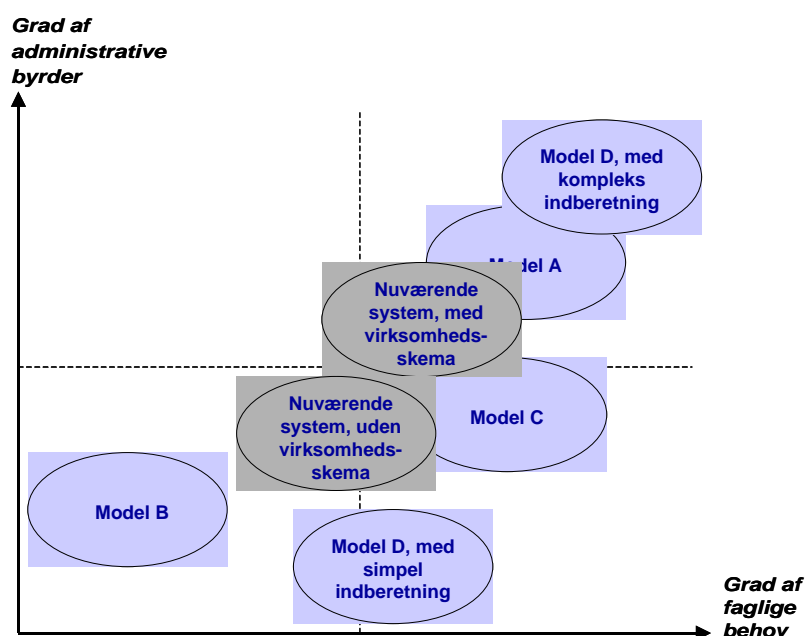
Mulige løsningsmodeller

De mulige løsningsmodeller tager udgangspunkt i de faglige behov, udvalgte skattemedarbejdere har tilkendegivet ved workshops. Det samlede behov for skattemæssige oplysninger adskiller sig ikke væsentligt i forhold til det nuværende system. De skattemæssige oplysninger er kendetegnet ved, at de kan opdeles i tre former for oplysninger; stamoplysninger, regnskabsoplysninger og hændel-

sesorienterede oplysninger, der alle kan danne grundlag for maskinel udsøgning.

Der er i foranalysen arbejdet med fire forskellige løsningsmodeller til et digitalt system, der kan understøtte visiteringsprocessen. Den første model har det primære fokus på at imødekomme samtlige faglige behov for skattemæssige oplysninger. Denne model vil medføre øgede administrative byrder. Den anden model retter fokus på nedbringelse af administrative byrder og imødekommer ikke det faglige behov for oplysninger i samme grad som den første model.

Figur 1: Mulige løsningsmodeller



Den tredje model fokuserer både på de faglige behov og nedbringelsen af de administrative byrder. Ved at gruppere skatteydere i forskellige segmenter efter størrelse tager modellen højde for begge forhold. Modellen indeholder tre segmenter, hvor segmentet af de største virksomheder indleverer alle oplysninger, som det kendes fra det nuværende system. Det andet segment indleverer færre oplysninger via en udvidet selvangivelse og kan pålægges at indsende skatteregnskab, hvis virksomheden udsøges til ligningsmæssig kontrol. Det tredje segment indleverer kun en simpel selvangivelse. På den måde imødekommes det faglige behov for oplysninger samtidigt med, at de administrative byrder ikke stiger i forhold til i dag.

På lidt længere sigt giver den tredje model endvidere mulighed for yderligere adfærdsmæssig segmentering af skatteyderne, der på den baggrund kan opleve færre administrative byrder. Dette ligger i forlængelse af Skatteministeriets kontrolstrategi, der foreskriver, at

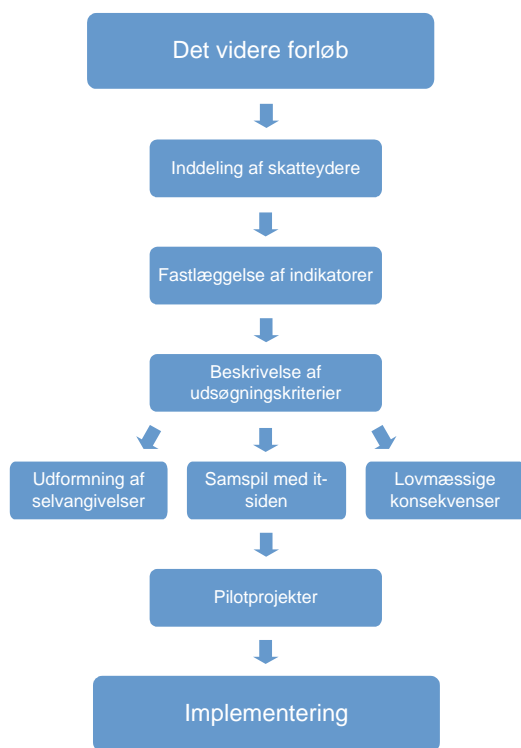
skatteydere, der har viljen til at indlevere korrekte selvangivelser, og som gør det, skal belønnes med færre administrative byrder.

Den sidste model er en innovativ model, der tager udgangspunkt i et internetbaseret system med indberetning af den i dag eksisterende selvangivelse og skatteregnskab. Modellen giver mulighed for indberetning af alle underliggende specifikationer for hver skattemæssig specifikation, men kræver elektronisk adgang for alle skatteydere og vil på nuværende tidspunkt ikke være realistisk.

Anbefalinger

Analysearbejdet med løsningsmodeller peger på den fokuserede model, model C, som værende den mest kvalificerede under de nuværende forhold. Det anbefales derfor at foretage en mere dybdegående analyse af netop denne model med henblik på en fremtidig implementering.

2.2. Afklaringspunkter i det videre forløb



På baggrund af foranalysen skal der i det videre forløb tages stilling til en række forhold. Først og fremmest skal der tages stilling til, hvorvidt en eller eventuelt flere løsningsmodeller skal analyseres nærmere med henblik på fastlæggelse af en fremtidig model.

Efterfølgende skal der gennemføres en mere dybdegående analyse, hvor problemstillinger i forbindelse med modellens indhold og omfang skal afklares sammen med problemstillinger af mere økonomisk, it- og lovgivningsmæssig karakter.

Nedenfor opstilles forslag til det videre forløb efter valg af model for at komme frem til den endelige form af modellen.

Inddeling af skatteydere

Det skal defineres, hvilke skatteydere, der skal være omfattet af modellen. Det skal således fastlægges, hvilke typer af selskaber, personligt erhvervsdrivende, fonde og foreninger modellen skal indeholde, samt hvilke skatteydere det er relevant at udelade.

Det skal tillige vurderes for de skatteydere, der ikke skal indgå i den første model, hvilke af disse, der på længere sigt muligvis kan inddrages i modellen. Dette gøres med henblik på at identificere særlige forhold, som efterfølgende kan vurderes, når der er opnået tilstrækkeligt erfaringsgrundlag med det nye system.

Fastlæggelse af indikatorer

Udover fastlæggelse af skatteyder er det efterfølgende nødvendigt endeligt at definere og sikre de rigtige indikatorer, der skal danne grundlag for udsøgningskriterierne. Derfor skal det nærmere undersøges og endeligt fastlægges, hvilke data der skal rapporteres af den enkelte skatteyder.

Desuden skal det afklares, hvilke oplysninger der skal indberettes af skatteyderne og hvilke oplysninger der kan anvendes fra eksisterende datakilder. Det er således afgørende, at eksisterende datakilder anvendes i videst muligt omfang, således at de administrative byrder reduceres mest muligt i en fremtidig model.

Eksempelvis er ToldSkat i besiddelse af oplysninger om køb og salg af værdipapirer. Oplysningerne er ikke nødvendigvis fuldstændige i forhold til den enkelte skatteyder. Det skal derfor vurderes, hvorvidt oplysninger skal anvendes på dele af datagrundlaget i modellen, eller hvorvidt de indtil videre skal udelades.

Hertil er det relevant at undersøge, om der eksisterer yderligere oplysninger, der på et senere tidspunkt kan kobles sammen med udsøgningen. Disse bør identificeres i videst muligt omfang for løbende at kunne måle behovet herfor.

Beskrivelse af udsøgningskriterier

Fastlæggelsen af endelige data skal tillige ske i lyset af en vurdering af udsøgningskriterier, hvorfor der er behov for en detaljeret beskrivelse af udsøgningskriterier i forbindelse med deres væsentlighed og risiko. Således vil det være nødvendigt at skelne mellem kriterier, der er direkte udslagsgivende for udsøgning, mens andre skal prioriteres lavere og ikke fordrer udsøgning som enkeltstående hændelser. Et digitalt system skal derfor tillade en tydelig beskrivelse af de udslagsgivende kriterier ved hver udsøgning.

Hertil vil det være nødvendigt at rangordne udsøgningskriterierne efter risiko. Væsentligheden af sager til kontrol vil efterfølgende kunne vurderes efter det samlede antal udsøgningskriterier og den samlede væsentlighed for kontrol. Det betyder samtidigt, at det fremtidige system skal indeholde mulighed for eksempelvis årlige kampagner, således at væsentligheden af udsøgningskriterierne kan varierer over tid.

Udformning af indberetning

Det skal endvidere beskrives, hvordan indberetningen af de skattemæssige oplysninger håndteres. Et nyt system skal således efterlade mulighed for både manuel indberetning som det kendes i det nuværende system samt en mere fremadrettet elektronisk indberetning.

Uanset valg af model vil det derfor kræve udformning af nye selvangivelsesblanketter. Det sker på baggrund af ovenstående behov for flere og andre oplysninger samt behovet for en elektronisk version af selvangivelsesblanketten. Derfor er det nødvendigt at få fastlagt udformning af de nye blanketter i en endelig analyse, herunder de sproglige formuleringer af eksempelvis hændelser. Der er således behov for klare definitioner af de enkelte felter på selvangivelsesblanketten.

Endvidere skal der ved indførelsen af et så ændret system både udgives informationsskrivelse herom samt vejledninger til selvangivelsesblanketten.

Samspil med it-siden

Samspelet med det it-mæssige behov for understøttelse skal klarlægges, således at dette understøtter alle behov, et fremtidigt system stiller.

Der er sideløbende med denne foranalyse koordineret med det parallelle it-projekt på styregruppeniveau. Det er centralt i det videre forløb, at udviklingen af it-systemet tager højde for udformning af den endelige model af selvangivelsessystemet.

Konsekvenser for lovgivning

Indførelsen af nyt selvangivelsessystem vil betyde ændringer i skattelovgivningen. Konsekvenser heraf skal oplyses endeligt, herunder hvorledes lovgivningen skal ændres i forhold til den endelige model. Endvidere bør det analyseres, hvorvidt anden lovgivning vil være til hinder for den valgte model.

Økonomi

I det videre forløb er det nødvendigt at inddrage en vurdering af de økonomiske konsekvenser ved en fremtidig model, herunder kravet til implementering, drift og løbende udvikling samt de forventede ressourcebesparelser. Det skal anføres, at dette ikke er behandlet i nærværende foranalyse.

2.3. Proces for det videre forløb

Når en ny model er detaljeret beskrevet, det faglige behov for oplysninger klarlagt, og hensynet til de lovgivnings- og it-mæssige konsekvenser vurderet, skal den videre proces fastlægges i forhold til den kommende implementering.

Pilotprojekt

Udformningen af det endelige system bør testes i forskellige pilotforsøg inden det implementeres på landsplan. Det kan derfor være hensigtsmæssigt, at udvalgte kommuner i en periode deltager i et eller flere pilotprojekter, hvor udsøgningsystemet testes med henblik på anvendelighed og funktionalitet. Pilotprojekterne giver umiddelbart ikke mulighed for at afprøve nye blanketter og ændret lovgivning, men er alene test af systemets it-mæssige kvaliteter.

Implementeringshorisont

I udarbejdelsen af en endelig model er det vigtigt at fastlægge en implementeringshorisont, hvor der tages hensyn til det politiske system i relation til vedtagelse af lovændringer. Derudover skal der tages hensyn til udarbejdelse af nye blanketter og udsendelse af tilhørende informationsmateriale samt koordinering med udviklingen af det grundlæggende it-system. Som beskrevet ovenover, kan der endvidere indlægges en periode med test af systemet i udvalgte skatteadministrationer.

Tidsaspekt i det videre forløb

På baggrund af oplysninger fra ToldSkat og visse forudsætninger omkring ovenstående punkter i det videre forløb, kan der opstilles en tidsramme på 11 til 18 måneder for implementeringshorisonten.

Det forudsættes for gennemførelsen af det videre forløb, at den indledende fase, hvor skatteyderne inddeles, indikatorerne fastlægges og udsøgningskriterierne vurderes og beskrives, kan gennemføres på 1 til 3 måneder. Udformning af nye blanketter, opbygning af it-systemet og gennemførelsen af lovgivningsprocessen vurderes at vare 4 til 6 måneder. Sidst vurderes det, at pilotprojekt, med efterfølgende vurdering og eventuelle tilpasninger af funktionalitet med videre, samt selve implementeringen tager 6 til 9 måneder.

3. Hidtidig praksis og udviklingstendenser

Dette afsnit beskriver den hidtidige praksis i den danske skatteadministration og i andre brancher samt den nuværende praksis og udviklingstendens i en række udvalgte OECD-lande.

Formålet med erfaringsindsamling fra andre myndigheder og brancher har været at afdække løsninger og elektroniske fremgangsmåder andre steder, som ToldSkat vil kunne lade sig inspirere af og i tilpasset form muligvis adoptere.

3.1. Blanketter og oplysninger

Der indgives i dag skattemæssige oplysninger til ToldSkat ved udfyldelse af forskellige selvangivelsesblanketter. Af nedenstående tabel 1 fremgår de vigtigste blanketter for denne foranalyse.

Tabel 1: Blanketter

Selskaber mv.	Personligt erhvervsdrivende
Aktieselskaber m.fl.	Den udvidede selvangivelse
Virksomhedsskema for selskaber m.fl.	Virksomhedsskema
Fonde og visse foreninger	Begrænsede skattepligtige
Erklæringsselvangivelse for fonde og foreninger	Bilag vedr. tab til fremførelse i senere indkomstår
Andelsforeninger	Udenlandsk virksomhedsindkomst
Kontrollerede transaktioner (bilag til selvangivelser)	Diverse dødsboer
Kulbrintebeskatning	

Med ganske få undtagelser indsendes alle oplysninger i dag på papir. Den nuværende indberetning af skattemæssige oplysninger kan derfor være forbundet med visse administrative byrder. De administrative byrder er i form af både manuel rapportering til skattemyndighederne, men også i form af udfyldelse af flere forskellige blanketter for et stort antal skatteydere.

3.2. Praksis i den danske skatteadministration

Det har været et af foranalysens mål at identificere den nuværende praksis hos skattemyndighederne i forbindelse med visitering og udsøgning af regnskaber. Formålet har været at afdække en eksisterende ”bedste praksis” som afspejler skattemedarbejdernes arbejdsmetoder og danne input til den fremtidige løsning.

Ved workshops er det erfaret, at den manuelle udsøgning og visitering af regnskaber i varierende grad understøttes med elektroniske hjælpemidler. Nogle skatteadministrationer bruger udelukkende manuel udsøgning, mens andre har en udbredt brug af elektronisk udsøgning som understøttelse til den manuelle udsøgning.

Ved workshops er der blandt de skatteadministrationer, der anvender elektronisk udsøgning, udtrykt tilfredshed med den elektroniske understøttelse af visiteringsprocessen og i det kommunale skattesamarbejde i København Syd anvendes maskinel udsøgning systematisk.

Skattecentret København Syd har oplyst, at ligningsstarten på den baggrund er fremrykket minimum en måned samtidigt med, at 33 procent af skatteyderne (mandtallet) er direkte fravalgt. Endvidere oplyses det, at træfprocenten og kvaliteten i udsøgningen ikke er reduceret i forhold til processen inden indførelse af maskinel udsøgning.

Generelt

Overordnet er det de samme udsøgningskriterier, der anvendes i skatteadministrationerne, men med forskellig vægt på for eksempel regnskabstal og hændelsesorienteret udvælgelse.

Hændelsesorienteret udvælgelse fokuserer på begivenheder som køb og salg af aktiver, gældftergivelse, omstruktureringer mv. Hændelsernes vigtighed afhænger af, hvorvidt det er personligt erhvervsdrivende eller selskaber. Endvidere varierer hændelsernes vigtighed efter selskabernes størrelse og karakter. Eksempelvis vægtes risikoen for fejl ved visse hændelser større i nystartede virksomheder end for andre virksomheder.

Generelt er der i skatteadministrationerne stor forskel i udsøgningen af personligt erhvervsdrivende og selskaber. Som udgangspunkt er det dog almindelig praksis, at der anvendes et vurderings-skema fastlagt af skatteadministrationen, eller den enkelte skattemedarbejder anlægger en væsentlighedsgrænse ved udsøgningen, idet alle sager af tidsmæssige årsager ikke kan undergå kontrol. Væsentligheden af udsøgningskriterierne varierer typisk fra medarbejder til medarbejder og fra skatteadministration til skatteadministration.

Manuel udsøgning

I skatteadministrationer, hvor der udelukkende bruges manuel udsøgning, er arbejdstilrettelæggelsen typisk en indledende indberetning af selvangivelsens oplysninger til et elektronisk sagsbehandlingssystem. Ved indberetningen kontrolleres normalt, om selvangivelsen er udfyldt korrekt, om der er medsendt virksomhedsskema, og summen af poster stemmer.

Efter den indledende indberetning følger en gennemlæsning af selvangivelser og regnskaber. Hver enkelt sagsbehandler vurderer materialet i forhold til åbenbare fejl, revisorpåtegning, udvalgte temaer og den enkelte medarbejders erfaring. Der anvendes typisk mellem 5 og 20 minutter alt efter udsøgningsprocessen.

Når gennemlæsning og udsøgning af selvangivelser er overstået, finder den egentlige kontrol sted. Sager udsøgt til ligningsmæssig gennemgang vurderes i forhold til væsentlighed og risiko og kontrolleres efterfølgende.

Elektronisk udsøgning

I skatteadministrationer, hvor der i varierende grad anvendes elektroniske udsøgning som supplement til den manuelle udsøgning, er praksis, at den enkelte skattemedarbejder ved indberetningen indtaster yderligere informationer i et elektronisk sagsbehandlingssystem. Typisk kombineres disse oplysninger med elektroniske regnskabsoplysninger fra virksomhedsskemaet, der registreres elektronisk hos ToldSkat. Den indledende indberetning er således ikke meget anderledes fra skatteadministrationer med ren manuel udsøgning.

Der anvendes flere forskellige systemer til elektronisk udsøgning for eksempel LUP systemet. Systemet indeholder et antal rangordnede kriterier, hvoraf ikke alle er maskinelle udsøgningskriterier, og anvendes som hovedregel til reduktion af den manuelle udsøgning af personligt erhvervsdrivende og ikke som erstatning herfor. Når oplysningerne er indtastet, udvælger og rangordner systemet skatteyderne efter risiko og væsentlighed. Skattemedarbejderen kan efterfølgende henlægge sager til kontrolmæssig gennemgang, som foregår som beskrevet ovenfor.

Selskabsrevisionen

Selskabsrevisionen, der varetager de største selskaber i Danmark, adskiller sig fra andre skatteadministrationer ved at have en væsentligt anderledes udsøgningsprocedure. I selskabsrevisionen kategoriseres alle selskaber årligt i 4 forskellige grupper efter kompleksitet, størrelse og en mere subjektiv vurdering:

1. A+ er de største selskaber. Disse selskaber kontrolleres hvert år
2. A og B er grupper, hvorfra selskaber udvælges efter visse udsøgningskriterier
3. C er en gruppe som henlægges uden yderligere kontrol.

I selskabsrevisionen er det således ikke direkte udsøgningskriterier for grupperne A+ og C, men selskabets status i forhold til ovenstående gruppering, der er udslagsgivende. For grupperne A og B er der derimod opstillet kriterier for udsøgningen identisk med udsøgningsprocessen i skatteadministrationerne.

3.3. Praksis i andre brancher

Det har været en del af analysen at inddrage andre brancher til inspiration for et fremtidigt system. Nedenstående erfaringer er indhentet fra den finansielle sektor og revisionsbranchen.

Finansielle sektor

Den finansielle sektor har været inddraget som inspirationskilde til den fremtidige model, idet denne sektor risikovurderer og risikoklassificerer kundeunderlaget. Sektoren anvender et elektronisk klassifikationssystem bestående af et antal kriterier rangeret efter væsentlighed og risiko. Risikoklassifikationen kombineres efterfølgende med en subjektiv vurdering af den enkelte kunde og munder ud i en karakter på den enkelte kunde. Der er opbygget en karakterskala på 7 niveauer, der yderligere gradbøjes i tre underniveauer pr. karakter, således at der i alt eksisterer 21 niveauer af karakterer.

Kriterierne er en kombination af objektive og subjektive data, og omfatter eksempelvis:

- Branche
- Regnskabsmateriale til brug for regnskabsanalyse, herunder budgetter
- Driftsform, herunder hæftelsesforhold
- Information om ejere og ledelse
- Organisationsstruktur

Dataene indhentes både hos kunderne selv, hos offentlige myndigheder samt i det offentlige rum. Data modtages manuelt og indtastes i det elektroniske klassifikationssystem.

Finanssektoren har af operationelle hensyn valgt at inddele brancher i 14 kategorier, hvor hver branche har nogle overordnet kendetegn defineret i forhold til risikoklassifikationen.

Revisionsbranchen

Revisionsbranchen anvender ligeledes et risikoklassifikationssystem med henblik på at inddele kunder i forskellige risikogrupper.

Data til vurdering heraf er meget samstemmende med data anvendt i den finansielle sektor, hvorfor der henvises til dette afsnit ovenfor.

Udover den generelle risikoklassifikation af kunder foretager revisionsbranchen også en risikovurdering af den enkelte opgave, eksempelvis i forbindelse med assistance med udarbejdelse af den skattepligtige indkomstopgørelse.

Dataene til denne risikovurdering er på tilsvarende vis som den generelle klassifikation en kombination af objektive og subjektive data, men målt i forhold til skattelovgivningen og kompleksiteten afledt heraf for den enkelte kunde, såsom:

- Branche og virksomhedstype
- Skattekompetence hos skatteyderen
- Verserende skattesager
- Manglende dokumentation
- Konkrete skattemæssige forhold, som eksempelvis deltagelse i sambeskatning, anvendelse af finansielle kontrakter og lignende

Til brug for sikring af fuldstændighed i opgaverisikovurderingen har revisorbranchen til støtte herfor udarbejdet en skattecheckliste, der indeholder en lang række punkter vedrørende konkrete skattemæssige forhold jf. sidste punkt ovenfor. Disse punkter er meget i tråd med de hændelser, der blev identificeret på workshops.

3.4. Praksis og udviklingstendenser i andre OECD-lande

Der er rettet henvendelse til en række udvalgte OECD-lande, med henblik på inspiration og indsamling af erfaringer til et fremtidigt system. Fælles for de udvalgte lande er, at alle har udviklet eller stadig udvikler et system til elektronisk udsøgning.

Erfaringsindsamlingen viser, at der generelt anvendes metoden ”process now – check later”, hvilket betyder, at selve papirregnskabet ikke indsendes, men kun indkaldes, såfremt den personligt erhvervsdrivende eller selskabet udtages til nærmere kontrol eller revision. Da regnskabet generelt ikke indsendes, omfatter selvangivelsespligten en række regnskabsoplysninger. Disse oplysninger indgår enten i selve selvangivelsen eller fremgår af et eller flere vedlagte regnskabskemaer.

Den administrative udformning af procedurerne er forskellig i de udvalgte lande. Omfanget af regnskabsdata er således meget varierende, og der er eksempler på, at virksomheder med en omsætning under et vist beløb er fritaget for at udfylde af regnskabsdata, mens virksomheder med en omsætning over en vis størrelse altid skal indsende et fuldt skatteregnskab på papir.

Udsøgningen af regnskaber til kontrol foretages elektronisk og metodikken er kontrol af logiske sammenhænge, risikoanalyser og data mining. I udsøgningskriterierne indgår selvangivelsesoplysninger og øvrige tilgængelige oplysninger.

Kontakten til de udvalgte lande har vist, at tendensen peger på et øget brug af elektronisk udsøgning. De indsamlede erfaringer viser endvidere, at modellerne til elektroniske udsøgning i Sverige og Storbritannien i høj grad vil kunne bidrage til udviklingen af en dansk model.

Tabel 2: Elektronisk udsøgning i udvalgte OECD-lande.

Lande	Driftsregnskab justeret til skatteregnskab	Udvidet selvangivelse med regnskabsoplysninger	Papirregnskab medsendes ikke	Nedre grænse for udvidet selvangivelse	Øvre grænse, hvor papirregnskab medsendes	Anvendelse af andre oplysninger i udsøgning
Sverige	✓	✓	✓	✓		✓
Storbritannien Selskaber	✓	✓		✓		✓
Storbritannien Pers. erhvervsdrivende	✓	✓	✓	✓		✓
Canada	✓	✓	✓			✓
Australien	(✓)	✓	✓			✓
New Zealand	✓	✓	✓			✓
Irland	✓	✓	✓		✓	✓

Note: Det New Zealandske system giver valgfrihed mellem indsendelse af blanket med regnskabsoplysninger eller reelt papirregnskab.

Af tabel 2 fremgår en overordnet opbygning af de udvalgte landes systemer. Som det fremgår af tabellen, anvender lande som eksempelvis Storbritannien og Sverige flere oplysninger end de der rapporteres af skatteyderen. Antallet af udsøgningskriterier er i Sverige ca. 200 og er under løbende udvikling, mens der i Storbritannien er mere end 170 kriterier for udsøgningen af personligt erhvervsdrivende. Det er kendetegnende for alle de udvalgte lande, at systemerne er under løbende udvikling, og antallet af udsøgningskriterier er stigende. Udsøgningskriterierne udbygges udelukkende med oplysninger, der er tilgængelige via andre informationskilder end indberetningerne via selvangivelse.

4. Foranalysens resultater

I foranalysen har projektgruppen identificeret den nuværende praksis og indsamlet erfaringer, der vurderes at være mest relevant at arbejde videre med fra andre myndigheder og brancher, jf. kapitel 3.

Projektgruppen har hovedsageligt fokuseret på at identificere, hvilke skatteydere, der i første omgang skal indgå i modellen, samt hvilke oplysninger systemet ideelt set skal indeholde. De mulige modeller for et nyt system er opstillet med henblik på at tilgodese de ideelle behov for oplysninger, således at de administrative byrder ikke øges i forhold til det nuværende niveau. Hertil kan anføres, at erfaringsindsamlingen har vist, at de oplysninger og parametre, der anvendes i andre brancher, er i tråd med dem som anvendes og vil kunne anvendes hos ToldSkat

I det følgende præsenteres foranalysens resultater.

4.1. Opdeling af skatteydere

Opdelingen af skatteydere har til formål at skabe et grundlag for en foreløbig vurdering af, hvilke skatteydere en fremtidig løsning kan baseres på.

Foranalysen har tydeligt vist, at ikke alle skatteydere umiddelbart skal indgå i systemet for en elektronisk udsøgning. Der er således for nærværende ikke basis for at lave en model, der dækker samtlige skatteydere. Det står endvidere klart, at systemet skal være under løbende udvikling, og antallet af skatteydere kan udvides med tiden.

Der kan således være grupper af skatteydere, der fra start ikke indgår i modellen, men på sigt indarbejdes. Eksempelvis skal det afklares, hvordan personligt erhvervsdrivende, der ejer mere end én virksomhed, rapporterer via selvangivelsen. Problemet er i udlandet blandt andet løst ved en udvidelse af selvangivelsen med plads til angivelse af regnskabsoplysninger for mere end en virksomhed.

Af tabel 3 fremgår de grupper af skatteydere der umiddelbart kan indgå og dem der bør udelades i en fremtidig model.

Tabel 3: Skatteydere i og uden for model

Skatteydere	Indgår	Indgår ikke
Selskaber	✓	
Personligt erhvervsdrivende	✓	
Fonde og foreninger	✓	
Selskaber, fonde og foreninger underlagt særlovgivning		✓
Flere "virksomheder"	(✓)	(✓)
Filialer		✓
Erklæringsselvangivelser		✓
Dødsboer		✓
Lønmodtagere		✓

Blandt de selskaber, fonde og foreninger, der er underlagt særlovgivning og som i første omgang ikke vurderes at skulle indgå i en fremtidig model, kan blandt andet nævnes den finansielle sektor, kulbrinteselskaber, visse statslige og kommunale selskaber samt andelsforeninger mv.

4.2. Kortlægning af faglige behov

Formålet med kortlægning af faglige behov for data med henblik på at foretage udsøgning til ligning har været at skabe en samlet identifikation af, hvilke oplysninger/data, som den automatiske udsøgning ideelt set bør baseres på.

Oplysningerne er tilkendegivet ved de afholdte workshops og under hensyntagen til, at nuværende lovgivning ikke er en bindende restriktion. Oplysningerne kan inddeles i tre grupper bestående af stamoplysninger, regnskabsoplysninger og hændelser. Endvidere kan oplysningerne inddeles efter, hvorvidt de er relevante for personligt erhvervsdrivende, selskaber eller fonde og foreninger.

Behovet for oplysninger i et fremtidigt system adskiller sig ikke væsentligt i forhold til de oplysninger, der indsendes i det nuværende system. Det samlede behov for oplysninger fremgår af nedenstående tabel 4. Oplysninger angivet som eksisterende oplysninger hos ToldSkat er alle oplysninger, der ikke selvangives af skatteydere, mener oplysninger indhentet fra andre datakilder.

Tabel 4. Ideelle oplysninger til maskinel udsøgning tilkendegivet ved workshops

Oplysninger		Personligt erhvervsdrivende	Selskaber	Fonde og foreninger	Eksisterende oplysninger hos ToldSkat
Stamoplysninger	Branche	✓	✓		✓
	Revisornavn	✓	✓	✓	
	Med/uden revisor	✓		✓	✓*
	Størrelse (oms., antal ansatte mv.)	✓	✓	✓	(✓)
	Ligningshistorik	✓	✓	✓	(✓)
	Ændringer i hovedaktionærkreds		✓		✓*
	Særlovgivning	✓	✓	✓	✓
Hændelser	Revisorerklæring	✓	✓	✓	
	Køb/salg af aktiver	✓	✓	✓	(✓)
	Omstruktureringer		✓	✓	(✓)
	Samhandel afhængige parter	✓	✓		(✓*)
	Gældseftergivelse	✓	✓	✓	
	Gældskonvertering		✓		
	Akkorder	✓	✓		
	Kapitalforhøjelser/-nedsættelser		✓		✓
	Sambeskatning		✓		(✓)
	Nystartet/ophørt	✓	✓	✓	(✓)
	Tynd kapitalisering		✓		
Andet	Regnskabsanalyse	✓	✓	✓	
	Omkostningsarter	✓	✓	✓	
	Private andele	✓			
	Ændring i regnskabspraksis	✓	✓	✓	
	Konverteringskonflikter	✓	✓	✓	
	Oplysn. om virksomhedsskatteordningen	✓			(✓*)
	Forbedringer kontra vedligeholdelse	✓	✓	✓	
	Privat forbrug	✓			
	Skattefri godtgørelser	✓			
	Underskudssaldi	✓	✓	✓	(✓)
	Uddelinger			✓	✓
	Ledelsesberetning		✓		
	Tab på debitorer	✓	✓	✓	

Note: Parentes angiver at oplysningen ikke er fuldstændig. Stjerne angiver oplysningen selvangives i det nuværende system.

Flere af ovenstående parametrene kan med fordel defineres anderledes. For brancher gælder eksempelvis, at den nuværende opdeling er for omfangsrig, og der kan med fordel hentes inspiration i den finansielle sektor, hvor brancher af operationelle hensyn er samlet i 14 grupper.

4.3. Præsentation af mulige modeller

Der er som udgangspunkt i analysen arbejdet med fire forskellige modeller. Alle modeller er bud på, hvordan de skattemæssige oplysninger skal indberettes og hvordan forskellige behov for oplysninger samt reduktion af administrative byrder imødekommes.

Udviklingen af modellerne er i første omgang sket ved at forsøge at indeholde samtlige ønskede data i en model jf. model A. Model B har derimod et minimalt indhold af data. Ønsket om at fastholde flest mulige data uden at forøge de administrative byrder har ledt over i en mere fokuseret model, der via en gruppering af skatteyderne gennem størrelse giver en gradueret model. Dataindholdet i model C er en kombination af model A og B. Sidste model, model D, er en langt mere innovativ model, der bygger på adgang til Internettet for samtlige skatteydere.

Det gælder for modellerne, at de generelt bygger på den nuværende opdeling af skatteydere på selskaber, personligt erhvervsdrivende og fonde og foreninger. Oplysningerne, der indgår i modellerne, tager således udgangspunkt i ovenstående tabel 4 for de faglige behov, men er vurderet efter væsentlighed og anvendes derfor i varierende grad i modellerne. Tabel 5 opsummerer modellernes opfyldelse af de klarlagte behov.

Tabel 5. Oversigt over modeller

Model	Opfylder faglige behov om data	Færre administrative byrder	Mulighed for elektronisk indberetning
A	✓		✓
B		✓	✓
C	✓	✓	✓
D	✓	(✓)	✓

Det er fælles for modellerne, at de i flere henseender kræver en ændring af de nuværende blanketter til selvangivelse. Blanketterne skal først og fremmest indeholde oplysninger om specifikke hændelser, der for skatteyderen skal være klart defineret. Hertil hører en udsendelse af en udførlig vejledning til angivelse af hændelser. Blanketterne skal endvidere indeholde muligheden for angivelse af særlige temaer fra år til år.

Selvangivelsesblanketterne skal kunne udfyldes manuelt og indsendes i papirform eller indtastes elektronisk. Elektronisk indtastning af selvangivelsen vil på en simpel men effektiv måde nedbringe de administrative byrder i forbindelse med indberetning af skattemæssige oplysninger.

Modellerne er analyseret og efterfølgende præsenteret for projektgruppen med henblik på udvælgelse af en eller flere mulige modeller til en fremtidig løsning. Modellerne indeholder hver især en række fordele og ulemper og præsenteres i hovedtræk i dette afsnit.

Modellerne

De to første modeller A og B bygger på en udvidelse af den nuværende selvangivelse. For model A gælder det, at selvangivelsen udvides med regnskabsoplysninger, som de kendes fra virksomhedsskemaet samt omkostningsarter og angivelse af en række hændelser, som beskrevet i tabel 5.

Model B er konstrueret efter samme princip som model A, men indeholder færre oplysninger. Som det fremgår af tabel 6, indeholder denne model kun udvalgte regnskabsoplysninger og angivelse af en række hændelser, mens omkostningsarter og hele resultatopgørelsen og balancen er udeladt.

Af tabel 6 fremgår de udvalgte oplysninger i model A og B for selskaber, personligt erhvervsdrivende, fonde og foreninger.

Tabel 6. Oplysninger, der indgår i model A og B

Oplysninger		Model A		Model B			
		Selskaber	Personligt erhvervsdrivende	Selskaber	Personligt erhvervsdrivende	Fonde og foreninger	
Stamoplysninger	Branche	✓	✓	✓	✓		
	Revisornavn	✓	✓	✓	✓	✓	
	Med/uden revisor		✓		✓	✓	
	Ligningshistorik	✓	✓	✓	✓	✓	
	Antal ansatte	✓	✓	✓	✓		
	Særlovgivning	✓	✓	✓	✓	✓	
Regnskabsoplysninger	Resultatopgørelse	✓	✓				
	Omsætning			✓	✓	✓	
	Driftsresultatet			✓	✓	✓	
	Konverteringer	✓	✓	✓	✓	✓	
	Anvendt underskud	✓	✓	✓	✓	✓	
	Skattepligtig indkomst	✓	✓	✓	✓	✓	
	Balancen	✓	✓				
	Underskuds- og tabssaldi	✓		✓			
	Ændringer i regnskabspraksis	✓		✓		✓	
	Rejser	✓	✓				
	Reklame	✓	✓				
	Småanskaffelser	✓	✓				
	Fremmed arbejde	✓	✓				
	Rådgiverhonorar	✓	✓				
	Repræsentation	✓	✓				
	Private andele		✓				
	Privat forbrug		✓				
	Ekstraordinære poster		✓				
	Hændelser	Revisorerklæring	✓	✓	✓	✓	✓
		Køb/salg af aktiver	✓	✓	✓	✓	✓
Omstruktureringer		✓	✓	✓	✓	✓	
Kontrollerede transaktioner		✓	✓	✓	✓		
Gældseftergivelse		✓	✓	✓	✓	✓	
Gældskonvertering		✓		✓			
Akkorder		✓	✓	✓	✓		
Kapitalforhøjelser-/nedsættelser		✓		✓			
Nystartet		✓	✓	✓	✓	✓	
Sambeskatning		✓		✓			
Ændringer i hovedaktionærkreds		✓		✓			
Oplysninger vedr. virksomhedsskatteordningen			✓		✓		
Skattepligtig godtgørelser			✓		✓		
Uddelinger						✓	

Note: Omsætning for fonde og foreninger regnes skattefrie indtægter og modtagne gaver.

Model A og B er gengivet i tabellen for at illustrere forskellene på en model, der efterkommer samtlige ønsker til det faglige indhold, og en model, der i højere grad efterkommer ønsket om færre administrative byrder. Det skal endvidere bemærkes, at model A i modsætning til model B ikke indeholder fonde og foreninger.

Model C bygger på en anderledes inddeling af skatteyderne. Skatteyderne grupperes som udgangspunkt efter størrelse og pålægges at indsende oplysninger i forhold til grupperingen. De administrative byrder varierer derfor mellem segmenterne. Skatteyderne grupperes i følgende segmenter:

- De største selskaber og personligt erhvervsdrivende med en omsætning over et vist beløb samt selskaber, fonde og foreninger, der er underlagt særlovgivning. Dette segment indleverer en simpel selvangivelse og et skatteregnskab på papir
- Selskaber og personligt erhvervsdrivende med en omsætning mindre end første segment, men større end minimumsgrænsen for indsendelse af den udvidede selvangivelse. Dette segment indsender en udvidet selvangivelse, men ikke et skatteregnskab på papir
- Selskaber og personligt erhvervsdrivende under en vis omsætning, der kun indsender en simpel selvangivelse og ikke et skatteregnskab på papir

Der vil i modellen være behov for en pristalsregulering af segmentgrænserne hvert år. Endvidere vil modellen over tid kunne udvides således, at "Kontrolstrategien" på Skatteministeriets område implementeres. Eksempelvis vil det være nærliggende at reducere indberetningskravene for det "hvide segment"¹, hvilket i forhold til administrative byrder vil påvirke skatteyderne i segment B positivt.

Model D adskiller sig væsentligt fra de tre andre modeller. Modellen er en elektronisk indrapportering af den i dag eksisterende selvangivelse og skatteregnskabet. Modellen er tænkt som værende grundlagt i et internetbaseret system, hvor hver enkelt skatteyder indtaster den skattepligtige indkomstopgørelse. Et sådan system giver mulighed for indtastning af de underliggende specifikationer for hver skattemæssig konvertering.

¹ Se notat: "Kontrolstrategi på Skatteministeriets område" udarbejdet af Told- og Skattestyrelsen.

Fordele og ulemper

Nedenstående beskrives de umiddelbare fordele og ulemper, der er ved de beskrevne modeller.

Model A

Model A tillader at afskaffe ”virksomhedsskemaet” og det elektroniske system at analysere omkostningsarter og nøgletal på baggrund af regnskabsoplysninger. Model A imødekommer således de fleste ønsker til det faglige indhold omtalt i afsnit 4.2.

Det taler dog imod modellen, at den ikke medfører færre administrative byrder for skatteyderne, idet udvidelsen af selvangivelsen med regnskabsoplysninger vil være tilsvarende ressourcekrævende at udfylde. Den administrative besparelse ved afskaffelsen af virksomhedsskemaet modsvares fuldt ud af den udvidede selvangivelse, idet oplysninger fra virksomhedsskemaet overføres til den udvidede selvangivelse.

Som beskrevet ovenfor medfører denne model endvidere udfordringer i forbindelsen med udformningen af nye blanketter til selvangivelse.

Model B

Model B tillader også at afskaffe ”virksomhedsskemaet” på baggrund af en udvidet selvangivelse. Modellen giver færre administrative byrder for skatteyderne i forhold til model A og til i dag, idet skatteyderne i udgangspunktet skal rapportere væsentligt færre oplysninger til skattemyndighederne. Fordelen ved denne model er, at den er simpel for skatteyderne, og at de relativt få oplysninger eventuelt kan være nok til at foretage maskinel udsøgning.

De få oplysninger i forhold til model A er samtidigt en af modellens ulemper. Udsøgningen bliver mere afhængig af de angivne hændelser, idet mange af de regnskabsmæssige oplysninger, tilkendegivet ved workshops, er udeladt. Hertil er det erfaret, at mange åbenbare fejl findes under posterne i omkostningsarterne, som i denne model er udeladt på den udvidede selvangivelse.

Model C

I model C sker segmenteringen af skatteyderne som udgangspunkt på baggrund af nettoomsætning.

Som det fremgår af modelbeskrivelsen indgives der ikke regnskabsoplysninger under den nedre omsætningsgrænse, mens skatteydere i det midterste segment indgiver regnskabsoplysninger i forbindelse med selvangivelsen. Ved hjælp af den mere fokuserede inddeling af skatteydere indeholder model C således elementer fra både model A og B. Modellen tager hensyn til både faglige behov,

som i model A, samtidigt med at de administrative byrder ikke øges i forhold til den nuværende indberetning, som er det primære fokus i model B. Modellen har blandt andet den fordel, at der ikke (afhænger af definering af grupper) umiddelbart tillægges større administrative byrder, hverken via selvangivelsen eller papirregnskabet end skatteyderne allerede har i dag. En anden betydelig fordel er, at regnskaber fra store virksomheder og virksomheder underlagt særlovgivning, der i det nuværende system altid undergår kontrol, indsender udvidet selvangivelse og papirregnskab med det samme.

Blandt modellens udfordringer tæller selve segmenteringen og fastsættelsen af grænser, idet tilhørsforholdene kan være svære at definere. Der kan blandt andet opstå en gråzone, hvor grupper vil opleve en stigning i de administrative byrder i forhold til i dag. Grænserne for nettoomsætningen vil derfor påvirke antallet af skatteydere, der indgår i segmenterne med forskellige administrative byrder.

Tabel 7 angiver antallet af skatteydere i segment A ved forskellige øvre grænser. Af tabellen fremgår det, at der i forhold til den samlede mængde skatteydere er en meget lille procentvis variation mellem grænserne på henholdsvis 100 mio. kr. og 750 mio. kr. Det betyder, at den øvre grænse kun påvirker segment B i meget ringe grad ved fastsættelse af denne.

Tabel 7: Følsomhedsanalyse i forhold til øvre grænse

	Øvre grænse: 750 mio. kr.		Øvre grænse: 500 mio. kr.		Øvre grænse: 100 mio. kr.	
	N	Pct.	N	Pct.	N	Pct.
Segment A	450	0,1	900	0,2	4.500	1

Note: N angiver antallet af skatteydere. Beregningerne er alene udarbejdet på baggrund af momspligtige virksomheder og er således tilnærmede. Der er taget udgangspunkt i 450.000 skatteydere.

Tabel 8 angiver en lignende følsomhedsanalyse af den nedre grænse af modellen. Af tabellen fremgår det, at den nedre grænse derimod vil have stor betydning for størrelsen af det midterste segment B og eventuelt yderligere administrative byrder for visse grupper.

Tabel 8: Følsomhedsanalyse i forhold til nedre grænse

	Nedre grænse: 100.000 kr.		Nedre grænse: 200.000 kr.		Nedre grænse: 500.000 kr.	
	N	Pct.	N	Pct.	N	Pct.
Segment C	148.500	33	189.000	42	252.000	56

Note: N angiver antallet af skatteydere. Beregningerne er alene udarbejdet på baggrund af momspligtige virksomheder og er således tilnærmede. Der er taget udgangspunkt i 450.000 skatteydere.

I det nuværende system indsender virksomheder med en omsætning under 500.000 kr. en selvangivelse og ikke et virksomhedsskema. Det betyder, at en fastsat nedre grænse på eksempelvis

200.000 kr. i nettoomsætning, vil medføre øgede administrative byrder, i form af en udvidet selvangivelse, for 14 pct. af skatteyderne.

For segment C, der kun indsender en simpel selvangivelse, vil der være behov for en stikprøveudtagning af segmentets skatteydere til vilkårlig kontrol. Antallet af stikprøver bør kombineres med en cost benefit vurdering af kontrollen.

For at opbløde grænsen mellem især segment B og C kan modellen på sigt tænkes kombineret med en adfærdssegmentering i tråd med ToldSkats strategi om, at virksomheder der ”kan og vil”, skal belønnes med mindre omfangsrige indberetninger ved selvangivelse af korrekte oplysninger.

Model D

Model D er som beskrevet en elektronisk indrapportering af selvangivelse og skatteregnskab. Fordelene ved denne model er, at alle oplysninger indleveres, og ønsket om mange informationer om eksempelvis konverteringskonflikter løses. Endvidere er der stor mulighed for elektroniske check af indre sammenhænge og regnskaberne skal ikke indsendes efterfølgende.

Modellen byder ikke på færre administrative byrder og kræver, at alle skatteydere har elektronisk adgang til indsendelse af oplysninger. Jo mere kompleks selvangivelsen er jo mere omfattende bliver indberetningen. Oplysninger om eksempelvis konverteringer kan være endog meget omfattende at indgive og vil medføre et bredt-favnende informationsmateriale. Dog er der alene tale om en indtastning af datamateriale, der allerede laves i dag. Omfanget af indtastningen afhænger derfor af indkomstopgørelsens omfang.

Omfanget af administrative byrder

Omfanget af de administrative byrder er berørt under beskrivelsen af de enkelte modeller. De administrative byrder kan på en simpel måde opgøres ved at tælle felterne som en selvangivelse maksimalt kan indeholde. Ved at opgøre de administrative byrder på denne måde fremgår det, at de maksimale administrative byrder ved modellerne ikke overstiger de byrder, der er i det nuværende system.

Fordelene ved elektronisk visitering og indberetning kan opgøres i forhold til skatteyderne og i forhold til den administrative proces i skatteadministrationerne.

Ved valg af de rette indikatorer og den rette gruppering, som beskrevet under model C, vil langt hovedparten af skatteyderne opleve en administrative lettelse eller som minimum samme niveau i forhold til i dag. Endvidere vil denne gruppering kunne understøttes af en fremtidig indførelse af adfærdsmæssig segmentering af

skatteyderne som beskrevet i forbindelse med ”Kontrolstrategien”, jf. ovenstående.

I det nuværende system er det muligt at indtaste selvangivelsen elektronisk, mens skatteregnskab og virksomhedsskema stadig indsendes på papir. ToldSkat har oplyst, at denne service ikke udnyttes i væsentlig grad af skatteyderne, da omstændigheden ved kombinationen af elektronisk og manuel indberetningen ikke opvejes af medfølgende fordele. I et fremtidigt system, hvor virksomhedsskemaet afskaffes, skatteregnskabet ikke længere indsendes og selvangivelsen udvides, vil det være muligt at indtaste alle de skattemæssige oplysninger elektronisk og derfor muligt for skatteyderen at modtage en årsopgørelse med det samme. Denne mere dynamiske indberetning vil lette de administrative byrder for både skatteyderne og skatteadministrationerne, idet skatteyderne oplever en betydeligt hurtigere service samtidigt med, at den administrative proces i skatteforvaltningen helt undgås.

I skatteadministrationerne vil en maskinel udsøgning samtidigt frigøre og fremrykke ressourcer til den egentlige skattemæssige kontrol, i det administrative byrder i forbindelse med visiteringsprocessen helt eller delvist reduceres for den enkelte skattemedarbejder. Det vil øge fokus på den skattemæssige kontrol samtidigt med, at kontrollen bliver mere målrettet i forhold til væsentlighed.

4.4. Valg af model

Ved udvælgelsen af den mest egnede model skal der tages højde for en række forhold. Det vil være nødvendigt at vægte de enkelte parametre i forhold til hinanden for at kunne vurdere hvilken model, der opfylder de mest centrale parametre. Af relevante parametre, der bør afvejes kan nævnes:

- Mængden af data i de enkelte modeller
- Omfanget af administrative byrder ved modellerne
- Behovet for gruppering, herunder behovet for graduering via størrelse
- Kravet til skatteyderen
 - Hvor kompleks er modellen
 - Hvor it-krævende er modellen, herunder adgang til internettet

Det er således blandt andet centralt at vurdere det hensigtsmæssige i omfanget af regnskabsoplysninger, herunder væsentligheden af inddragelse af omkostningsarter.

Det skal desuden ved sammenholdelse af modellerne vurderes, om det er mest hensigtsmæssige, at alle skatteydere, der indgår i mo-

dellen, skal indberette det samme, eller der bør ske en graduering som beskrevet under model C.

Omfanget af de administrative byrder skal vurderes i hver enkelt model og sammenholdes.

Derudover bør kravet til skatteyderne tages i betragtning i forhold til indberetningen. Et nyt system stiller krav til formidling om ny og anderledes udfyldelse af blanketter i enten papirformat eller via Internettet. En mere kompleks eller blot anderledes indberetning kan derfor stille skatteyderen over for udfordringer i forbindelse med anvendelsen af det nye system.

Ud fra erfaringsgrundlaget og drøftelser i projektgruppen og Told-Skats målsætning om effektivisering kan der ses en ide med at arbejde videre med model C og prøve at få fastlagt rammer og endeligt indhold af denne model.

5. Forudsætninger for et kommende digitalt system

For at et digitalt udsøgningsystem kan indføres, er der flere forudsætninger, der skal være opfyldt.

Det betyder blandt andet, at det vil være nødvendigt at ændre relevant lovgivning. Endvidere vil der være behov for at vurdere de it-mæssige forudsætninger for et sådant system.

5.1. Konsekvenser for lovgivning

Ved indførelsen af et nyt selvangivelsessystem skal det vurderes, hvilken lovgivning, der som følge heraf skal ændres, samt hvorvidt anden lovgivning kan være til hinder for indførelsen af systemet eller delelementer heri.

Hvis regnskabsdata skal tilvejebringes via selvangivelsen, skal skattelovgivningen ændres.

For det første skal der ske en ændring af skattekontrollovens § 1, stk. 2, så formålet med oplysninger i selvangivelsen udvides til også at omfatte oplysninger til udvælgelse til ligning. I dag kan det kun ske til brug for skatteansættelsen eller skatteberegningen. Det skal fortsat være sådan, at der løbende kan ske tilpasning af, hvilke oplysninger selvangivelsen skal indeholde, blandt andet for at have mulighed for at rette fokus mod særligt udvalgte forhold.

Skattekontrollovens § 3 og virksomhedsskattelovens § 2, stk. 6 skal også ændres, så selvangivelsen ikke skal vedlægges et skattemæssigt årsregnskab, men kun indsendes, hvis skattemyndighederne anmoder herom, fordi virksomheden er udsøgt til nærmere kontrol.

I konsekvens heraf skal mindstekravsbekendtgørelsens § 3 ændres, så kravene møntes på det årsregnskab, der kan kræves fremlagt. Det skal fortsat være sådan, at indsendelse af årsregnskabet skal kunne gennemtvinges ved pålæg af daglige bøder, og at der kan ske skønsmæssig ansættelse, dersom årsregnskabet ikke fremlægges eller ikke er i overensstemmelse med fastsatte regler for udarbejdelse af skatteregnskab.

Reglerne om afgivelse af virksomhedsskema i mindstekravsbekendtgørelsen § 4 kan herefter ophæves.

Ydermere skal det vurderes, om anden lovgivning kan være til hinder for indførelsen af et sådant system, herunder registerlovgivningen i relation til enkelte parametre i modellen.

Endvidere skal det vurderes, hvorledes lovgivningen skal ændres, såfremt model C vælges, idet denne model fordrer en graduering af indberetningspligten for skatteyderne samt forskel i vedlæggelsen af materiale til selvangivelsen.

5.2. Behovet for IT-understøttelse

Indførelsen af et nyt selvangivelsessystem baseret på digital udsøgning kræver en revurdering af ToldSkats it-infrastruktur samt forventelig udarbejdelse af et nyt it-system, der kan håndtere det digitale udsøgningssystem. Det er derfor nødvendigt at vurdere samspillet og muligheder i forhold til udvikling af et sådant it-system.

Vi har sideløbende med denne foranalyse koordineret med it-projektet på styregruppeniveau. Det er centralt i det videre forløb, at udviklingen af et it-system tager højde for udformning af den endelige model af selvangivelsessystemet.