

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om SKATs anvendelse af bagatel- og beløbsgrænser på indsats- og inddrivelsesområdet

Juni
2009

revision
revision

revision

SKATs anvendelse af bagatel- og beløbsgrænser på indsats- og inddrivelsesområdet

29. maj 2009

RN A308/09

I. Indledning

1. Jeg oplyste i mit notat til Statsrevisorerne af 13. marts 2009 om tilrettelæggelsen af kommende undersøgelser og notater på Skatteministeriets område. Jeg ville bl.a. udarbejde et faktuel notat om anvendelsen af bagatelgrænser og beløbsgrænser på indsats- og inddrivelsesområdet. Det fremgik videre af notatet, at Rigsrevisionen vil inddrage spørgsmålet om bagatelgrænser i den igangværende undersøgelse om opfyldelsen af målsætningerne med fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning, hvis der var grundlag for bemærkninger.

2. Notatet er baseret på brevveksling og drøftelser med SKAT om bagatel- og beløbsgrænserne for kontrol og inddrivelse. Dataindsamlingen har været omfattende, og SKAT har bl.a. udsendt spørgeskemaer til skatteregionerne. SKATs oplysninger er ikke kvalitetssikret af Rigsrevisionen, og Rigsrevisionen har ikke søgt yderligere dokumentation.

3. SKAT har den 1. januar 2009 indført en ny ledelses- og organisationsstruktur, der bl.a. har betydning for organiseringen og ansvarsfordelingen vedrørende SKATs inddrivelse af restancer og på indsatsområdet. Oplysningerne i notatet vedrører SKATs hidtidige ledelses- og organisationsstruktur. SKAT har oplyst, at det er forventningen, at den nye struktur fremadrettet vil bidrage til en optimering, effektivisering og ensretning af hele inddrivelsesområdet.

4. SKAT har generelt oplyst, at der ikke opereres med bagatelgrænser, hvor der ikke er lov-hjemmel. Udgangspunktet er, at alle borgere og virksomheder er omfattet af SKATs inddrivelse og kontrol.

5. Notatet behandler først SKATs kontrol af årsopgørelser samt kontrol i forbindelse med indsatsprojekter. Dernæst behandles bagatel- og beløbsgrænser i forbindelse med SKATs restanceinddrivelse.

II. Kontrol på indsatsområdet

6. SKAT opererer ikke med bagatelgrænser for, hvornår der kan gennemføres kontrol, men der bruges beløbsgrænser til at prioritere kontrolindsatsen. Overordnet set er der 2 typer beløbsgrænser. Dels beløbsgrænser i afregningsprocessen vedrørende årsopgørelser, dels beløbsgrænser i forbindelse med SKATs indsatsprojekter.

En **bagatelgrænse** er en beløbsgrænse for SKATs kontrol eller inddrivelse.

SKAT anvender **beløbsgrænser** til at prioritere indsatsen og inddrivelsen ud fra risiko- og væsentlighedsbetragtninger og i forhold til de disponible resurser.

Beløbsgrænser ved årsopgørelser

7. Der udsendes årsopgørelser til alle borgere fra medio marts. Årsopgørelser med restskatter og overskydende skatter gøres tilgængelige i borgernes skattemapper på SKATs hjemmeside. Eventuelle overskydende skatter indsættes på borgernes NemKonti op til en fastsat beløbsgrænse uden yderligere kontrol. Hvis borgerne retter i årsopgørelsen og skal have udbetalt overskydende skat under denne beløbsgrænse, udbetales beløbet ligeledes uden yderligere kontrol.

8. Årsopgørelser med udbetalinger over den fastsatte beløbsgrænse, hvilket både vedrører udbetalinger, der genereres ved den første dannelse af årsopgørelsen og efter borgernes egne rettelser, udbetales ikke automatisk, men frigives først, efter at der er gennemført kontrol ud fra SKATs retningslinjer.

9. Derudover arbejder SKAT med en beløbsgrænse i forbindelse med TastSelv-faciliteten, der kan anvendes af borgerne frem til den 1. marts i det 2. år efter indkomståret (dvs. 1. marts 2010 vedrørende årsopgørelse 2008). Såfremt borgernes ændringer i årsopgørelsen ved TastSelv medfører en udbetaling, der er mindre end en fastsat beløbsgrænse, udbetales beløbet automatisk til borgeren uden yderligere kontrol. Overskydende skat, der ligger over beløbsgrænsen, tilbageholdes i 14 dage og udbetales først, efter at SKAT har kontrolleret borgernes oplysninger i årsopgørelsen.

10. For SKATs udbetalinger gælder det i alle situationer, at en udbetaling først finder sted, efter det er undersøgt, om den pågældende skal modregnes for gæld til det offentlige.

11. På selskabsskatteområdet foretager SKAT kontrol af årsopgørelser, hvis der skal udbetales overskydende skat over en fastsat beløbsgrænse. SKAT kontrollerer i den sammenhæng for åbenlyse fejl og mangler i selskabets skatteoplysninger. Yderligere kontrol kan ske, når SKAT efterfølgende planlægger og gennemfører indsatsprojekter.

12. Selv om udbetalinger under de nævnte beløbsgrænser ikke kontrolleres, kan alle borgere og virksomheder blive omfattet af SKATs efterfølgende kontrol, hvor emner, der vurderes egnet til kontrol, udvælges som indsatsprojekter.

13. Jeg kan konstatere, at SKAT anvender beløbsgrænser ved udbetalingen af overskydende skat i forbindelse med dannelsen af årsopgørelserne. Overskydende skat under disse beløbsgrænser udbetales automatisk uden kontrol, mens overskydende skat over beløbsgrænserne først udbetales, efter at SKAT har kontrolleret oplysningerne i årsopgørelsen. Udbetalinger, der som udgangspunkt ikke kontrolleres, kan dog efterfølgende blive omfattet af SKATs kontrolindsats.

14. SKAT har desuden oplyst, at der er fastsat en række beløbsgrænser i afregningsprocessen vedrørende årsopgørelser som et værn mod misbrug, men under hensyn til at afregningsprocessen skal afvikles så effektivt som muligt. Langt hovedparten af skatteprovenuets skal ind via den automatiske afregning, og SKAT har som udgangspunkt tillid til, at borgerne indberetter korrekt.

15. På toldområdet er der desuden en række beløbsgrænser, bl.a. for told- og afgiftsfri indførsel af varer. Disse grænser er fastsat i EU- og national lovgivning.

Beløbsgrænser i indsatsprojekter

16. Indsatsprojekter kan være baseret på vejledning eller kontrol eller en kombination af begge. I dette notat omtales kun indsatsprojekter, der helt eller delvist er baseret på kontrol.

17. SKATs overordnede planlægning af den samlede kontrolindsats sker på baggrund af en risikoanalyse, hvor de landsdækkende indsatssemner udvælges. Herudover udvælger skatte-regionerne forskellige lokale indsatssemner.

18. SKAT prioriterer og udvælger indsatsemnerne på områder, hvor der kan være problemer med borgernes og virksomhedernes overholdelse af skattereglerne. Dette sker ud fra en vurdering af risiko og væsentlighed. I et givent år vil det derfor variere, hvilke områder i skattelovgivningen der er omfattet af et indsatsprojekt. Omfanget af kontrol i det enkelte indsatsprojekt afhænger af, hvor mange resurser SKAT kan og vil afsætte til indsatsprojektet.

19. De landsdækkende og regionale indsatsprojekter afgrænses ud fra flere forskellige kriterier. Kriterierne kan være beløbsgrænser. I så fald udvælges sager over et bestemt beløb. Et andet kriterium kan være en stikprøve blandt alle skattepligtige i en bestemt målgruppe, men uden at der anvendes en beløbsgrænse. Endelig er der i andre indsatsprojekter hverken fastsat beløbsgrænser eller foretaget stikprøver i målgruppen.

20. SKAT har oplyst, at praksis med at anvende beløbsgrænser ved udsøgningen af borgere og virksomheder har været gældende i årtier, og at der ikke er sket ændringer som følge af SKATs ændrede organisering eller den nye indsatsstrategi.

21. SKAT har i perioden 2008-2009 planlagt eller gennemført 349 indsatsprojekter, der helt eller delvist er baseret på kontrol. Ud af disse projekter var der fastsat en beløbsgrænse i 102 projekter. Beløbsgrænserne varierer meget, idet beløbsgrænserne varierer fra 0 kr. for et indsatsprojekt om biler til virksomheder med en omsætning på over 332 mio. kr. for et indsatsprojekt om moms. De resterende 247 projekter var uden beløbsgrænse.

22. Boks 1 viser et konkret eksempel på sammenhængen mellem målgruppen og beløbsgrænsens størrelse i et landsdækkende indsatsprojekt med beløbsgrænse.

BOKS 1. EKSEMPEL PÅ ET LANDSDÆKKENDE INDSATSPROJEKT MED BELØBSGRÆNSE

Indsatsprojektet var rettet mod lønmodtagere, som angiver forkerte beløb på selvangivelsen. SKAT konstaterer fejl både på indtægts- og fradragssiden, hvoraf en del fejl kan konstateres gennem de kontroloplysninger, som SKAT automatisk modtager. SKAT har på den baggrund beregnet, at målgruppen i 2008 udgjorde 94.548 lønmodtagere ud af ca. 4 mio. lønmodtagere. I denne målgruppe kunne denne type fejl optræde.

Indsatsprojektet omfattede en kontrol af 35.000 lønmodtagere. Indsatsprojektets beløbsgrænse blev på 21.456 kr. Det er således kun lønmodtagere med mulige fejl over denne beløbsgrænse, der blev udtaget til kontrol. Det betyder samtidig, at knap 60.000 lønmodtagere med en mulig fejl, der ligger under beløbsgrænsen, ikke er blevet udtaget til kontrol i dette indsatsprojekt. Disse knap 60.000 lønmodtagere repræsenterer 10 % af de samlede differencer.

Resultatet af indsatsprojektet blev, at godt 13.000 lønmodtagere fik en forhøjelse af deres indkomst, mens godt 4.000 lønmodtagere omvendt fik en nedsættelse af deres indkomst.

23. Jeg kan sammenfattende konstatere, at SKATs planlægning og gennemførelse af indsatsprojekter i en række tilfælde anvender beløbsgrænser ved udvælgelsen af sager til kontrol, og at beløbsgrænserne derved kan opfattes som en slags de facto-bagatelgrænse. Det skal for fuldstændighedens skyld nævnes, at enhver borger/virksomhed altid kan blive udtaget til kontrol i forbindelse med et andet projekt eller som led i en stikprøvevis undersøgelse. Beløbsgrænser har i årtier været anvendt af skattemyndighederne som et kriterium for risiko og væsentlighed, eventuelt kombineret med andre kriterier, ved udsøgning af borgere og virksomheder til kontrol.

Jeg kan samtidig konstatere, at beløbsgrænserne i indsatsprojekterne varierer betragteligt, da de er afstemt efter den målgruppe, som det enkelte indsatsprojekt er rettet mod, og afstemt efter de disponible personaleresurser. Derudover vil kontrolniveauet inden for et givent område af skattelovgivningen variere, alt efter hvilke emner der ud fra risiko og væsentlighed udvælges til kontrol.

III. Inddrivelsesområdet

24. SKAT har siden den 1. januar 2009 haft hjemmel på inddrivelsesområdet til at fastsætte en bagatelgrænse, der for tiden udgør 100 kr. Denne hjemmel fik SKAT ved bekendtgørelse nr. 1365 af 19. december 2008 om inddrivelse af gæld til det offentlige.

25. SKAT har ikke anvendt andre bagatelgrænser. Derimod er der anvendt beløbsgrænser ved tilrettelæggelsen af inddrivelsen, idet SKAT har haft fokus på først at inddrive de største restancer. SKAT har begrundet denne strategi med, at det er samfundsmæssigt og socialt uacceptabelt, hvis de største skyldnere kan undlade at betale deres gæld til det offentlige, mens SKAT inddriver gæld hos de små skyldnere med alle midler. Strategien har endvidere den fordel, at SKAT kan koncentrere inddrivelsen om de sager, hvor det størst mulige provenu med færrest mulige resurser kan forventes opnået.

26. SKAT har oplyst, at alle restancer søges inddrevet, herunder også restancer under beløbsgrænsen.

Den landsdækkende inddrivelsesplan

27. I inddrivelsesplanen for 2007 og 2008 blev virksomhedsrestancerne udpeget som ét blandt flere fokusområder. Virksomhedsrestancer vedrører fx manglende betaling af selskabsskat, moms og afgifter. De øvrige fokusområder var bl.a. politibøder, underholdsbidrag og daginstitutionsrestancer. Ved at prioritere virksomhedernes restancer forventede SKAT at kunne opfylde finanslovens målsætning om at fastholde restancemassen på det nuværende niveau.

28. I inddrivelsesplanen for 2008 var målet at nedbringe restancerne og gennemføre en effektiv inddrivelse af store virksomhedsrestancer defineret som restancer over en fastsat beløbsgrænse (100.000 kr.). De øvrige fokusområder havde ikke på samme måde som for virksomhedsrestancerne udmeldt en egentlig beløbsgrænse.

29. SKAT har tilsvarende for 2009 udmeldt de fokusområder på inddrivelsesområdet, som skal være landsdækkende. Fokusområderne er opdelt i henholdsvis personrelaterede restancer og virksomhedsrestancer. Der er ikke knyttet beløbsgrænser til disse fokusområder.

Lokal inddrivelse af virksomhedsrestancer

30. SKAT har oplyst, at de lokalt fastsatte beløbsgrænser for virksomhedsrestancer ikke har været ens over hele landet, men har været fastsat under hensyntagen til resurssituationen lokalt. Den landsdækkende beløbsgrænse (på 100.000 kr.) i inddrivelsesplanen for 2008 blev således lokalt fastsat på et højere eller lavere niveau. Der har dog været en klar tendens til, at beløbsgrænserne har været ens for henholdsvis Jylland og Fyn (50.000 kr.), mens beløbsgrænserne tilsvarende har været ens for Sjælland, København og Bornholm (200.000 kr.).

Endvidere har beløbsgrænserne typisk været lavere for nyregistrerede virksomheder (15.000 kr.), ligesom der enkelte steder har været yderligere beløbsgrænser, der ligger lavere, og som blev anvendt, hvis der var tilstrækkelige personaleresurser til rådighed.

Det kan konstateres, at intensiteten i SKATs inddrivelsesarbejde har været afhængig af, om den enkelte restance blev behandlet i henholdsvis Jylland og på Fyn eller i resten af landet, selv om SKAT er en enhedsorganisation. København, Sjælland og Bornholm har endvidere fastsat en beløbsgrænse, der er dobbelt så høj som den landsdækkende beløbsgrænse, der blev udmeldt i inddrivelsesplanen for 2008.

Lokal inddrivelse af personrelaterede restancer

31. SKAT har oplyst, at de lokalt fastsatte beløbsgrænser for de personrelaterede restancer ikke har været ens over hele landet, men derimod har været afhængige af resurssituationen lokalt. Beløbsgrænserne for de personrelaterede restancer har vist et endnu mere uensartet billede end de tilsvarende beløbsgrænser for virksomhedsrestancer.

De lokalt fastsatte beløbsgrænser for de personrelaterede restancer er lavest i Jylland og på Fyn (25.000 kr. - 50.000 kr.), mens beløbsgrænsen er 4 gange højere i København (200.000 kr.). Herudover har SKAT placeret restancer såsom politibøder, DSB-bøder, studielån og licensgæld til Danmarks Radio i det såkaldte Inddrivelsescenter, hvor beløbsgrænsen er endnu lavere (5.000 kr.).

Det har ligeledes for de personrelaterede restancer været afgørende for intensiteten af SKATs inddrivelsesarbejde, hvor i landet den enkelte restance er blevet behandlet.

32. Jeg kan sammenfattende konstatere, at SKAT ikke har fastsat landsdækkende beløbsgrænser i perioden 2008-2009, bortset fra virksomhedsrestancer, hvor der i 2008 blev fastsat en beløbsgrænse (100.000 kr.).

Jeg kan videre konstatere, at den landsdækkende beløbsgrænse for virksomhedsrestancer varierer geografisk. Fx er den op til 4 gange højere i København end i Jylland og på Fyn (henholdsvis 200.000 kr. og 50.000 kr.).

Intensiteten i SKATs inddrivelsesarbejde har derfor været afhængig af den geografiske placering af inddrivelsen, selv om SKAT er en enhedsorganisation. Jeg kan samtidig konstatere, at der i dele af landet har været en beløbsgrænse for virksomhedsvendte restancer, der var dobbelt så høj som den landsdækkende beløbsgrænse, der blev udmeldt i inddrivelsesplanen for 2008.

Jeg kan endelig konstatere, at de lokalt fastsatte beløbsgrænser for iværksættelse af udlægsforretninger vedrørende personrelaterede restancer ikke har været ens (beløbsgrænsen har varieret fra 25.000 kr. til 200.000 kr., hvortil kommer beløbsgrænsen på 5.000 kr. for Inddrivelsescentret). Det har således for de personrelaterede restancer været afgørende for intensiteten i SKATs inddrivelsesarbejde, hvor i landet den enkelte restance er blevet behandlet.

IV. Afslutning

33. SKAT har kun anvendt en enkelt bagatelgrænse, forstået som en beløbsgrænse for SKATs kontrol eller inddrivelse. Siden den 1. januar 2009 har der således været en bagatelgrænse for inddrivelse af restancer på 100 kr.

34. SKAT har anvendt beløbsgrænser til at prioritere sin kontrolindsats. For personlige årsopgørelser har SKAT arbejdet med 2 beløbsgrænser ved udbetaling af overskydende skat. På selskabsområdet har der ligeledes været en beløbsgrænse. Uanset disse beløbsgrænser ved udbetaling af overskydende skat har alle borgere og virksomheder været omfattet af SKATs kontrol i indsatsprojekter.

35. I kontrolbaserede indsatsprojekter har SKAT anvendt beløbsgrænser som et kriterium ved udsøgningen af borgere og virksomheder. Selve beløbsgrænsen kan opfattes som en de facto-bagatelgrænse, idet kun sager over beløbsgrænsen har været udtaget til kontrol. Dette udelukker ikke, at den enkelte borger/virksomhed kan blive udtaget af et andet projekt eller af en stikprøvevis undersøgelse. Beløbsgrænserne har desuden varieret mellem projekterne, idet de er blevet fastsat ud fra forskellige målgrupper og de personaleresurser, der er disponeret til projektet.

36. SKAT har også prioriteret sin restanceinddrivelse ved hjælp af beløbsgrænser. Således har SKAT haft fokus på at inddrive de største restancer først med henblik på at effektivisere restanceinddrivelsen. SKAT har oplyst, at alle restancer søges inddrevet, herunder også restancer under beløbsgrænsen.

37. SKATs regioner anvender desuden forskellige beløbsgrænser, når de inddriver restancer, selv om SKAT er en enhedsorganisation.

38. SKAT har oplyst, at beløbsgrænser på personområdet på inddrivelsesområdet skal ensrettes på landsplan, og at det på virksomhedsområdet vurderes, om beløbsgrænserne ligeledes skal være ens. Dette finder jeg velbegrundet.

39. Min foreløbige undersøgelse af SKATs anvendelse af bagatel- og beløbsgrænser på indsats- og inddrivelsesområdet har ikke givet mig anledning til bemærkninger. Oplysningerne fra SKAT vil blive inddraget i den igangværende undersøgelse om opfyldelse af målsætningerne med fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning.

Henrik Otbo