

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Funktionsprüfung Einnahmenprozesse Verrechnungs- und Stempelsteuer – Teil der Prüfung Bundesrechnung

Eidgenössische Steuerverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	605.21418
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

# Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref .....	6
L'essenziale in breve .....	8
Key facts.....	10
<b>1 Auftrag und Vorgehen .....</b>	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage .....	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	14
1.5 Schlussbesprechung .....	14
<b>2 DVS Abteilung Erhebung - Allgemeines .....</b>	<b>15</b>
2.1 Hohe Einnahmen – das Meldeverfahren als unsichtbarer Riese.....	15
2.2 Digitalisierung führt zu tiefgreifenden Veränderungen .....	16
2.3 Entwicklungen seit der letzten Funktionsprüfung.....	16
<b>3 Internes Kontrollsystem der Abteilung DVS ER.....</b>	<b>17</b>
3.1 Die geprüften Hauptprozesse der Abteilung Erhebung .....	17
3.2 Weitere Prozesse bei der Abteilung Erhebung.....	18
3.3 Im Fokus: Art. 21 Verrechnungssteuerverordnung .....	19
<b>4 Digitalisation : Un grand potentiel d'amélioration.....</b>	<b>22</b>
<b>5 Risikoanalyse: Potential der Daten ausgeschöpft?.....</b>	<b>26</b>
<b>6 Gesamtbeurteilung des IKS.....</b>	<b>28</b>
<b>Anhang 1: Abkürzungen.....</b>	<b>29</b>
<b>Anhang 2: Empfehlungscontrolling .....</b>	<b>30</b>

# Funktionsprüfung Einnahmenprozesse Verrechnungs- und Stempelsteuer – Teil der Prüfung Bundesrechnung Eidgenössische Steuerverwaltung

## Das Wesentliche in Kürze

---

Die Abteilung Erhebung der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben DVS sorgt hauptsächlich für die korrekte Ermittlung, Festsetzung und Erhebung der Verrechnungssteuer sowie der Stempelabgaben (Emissionsabgabe, Umsatzabgabe, Abgabe auf Versicherungsprämien). 2020 verbuchte die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) bei der Verrechnungssteuer Bruttoeinnahmen von 30,5 Milliarden Franken. Bei den Stempelabgaben betragen die Einnahmen 2020 2,4 Milliarden Franken. Bei der Erhebung der Verrechnungssteuer ist auch möglich, lediglich eine Meldung zu machen, wobei – unter der Voraussetzung der Bewilligung der Meldung – die Verrechnungssteuer nicht bezahlt werden muss. 2020 wurden im Meldeverfahren brutto Ausschüttungen im Umfang von über 475 Milliarden Franken bewilligt. Über 80 % der geschuldeten Verrechnungssteuer wird ohne Geldfluss abgewickelt. Die letzte Funktionsprüfung bei der Abteilung Erhebung erfolgte durch die Eidgenössische Finanzkontrolle 2018.

### **Die Aufsicht über Art. 21 Verrechnungssteuerverordnung ist lückenhaft**

Gemäss Art. 21 VStV muss jede inländische Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung bei der ESTV unter gewissen Voraussetzungen unaufgefordert definierte Unterlagen einreichen. Die Prüfung hat gezeigt, dass diverse Unterlagen fehlen, obwohl teilweise Informationen vorliegen, die eine Pflicht anzeigen. Die Abteilung Erhebung hat keine Übersicht der fehlenden Unterlagen. Diese werden nicht überwacht und auch nicht aktiv gemahnt. Die fehlende Aufsicht schwächt das Interne Kontrollsystem (IKS).

Die programmierte automatisierte Bearbeitung von Formularen basiert nicht auf einer risikobasierten Betrachtung. Es erfolgt keine, auch nicht stichprobenbasierte, Überprüfung der Richtigkeit dieser Formulare. Kompensierende Kontrollen würden die Wirksamkeit der Kontrollen erhöhen.

Bei den geprüften Kernprozessen der Abteilung Erhebung besteht sonst ein IKS. Die dort geprüften Schlüsselkontrollen existieren und sind wirksam.

### **Die Digitalisierung weist ein enormes Verbesserungspotenzial auf – mehr Tempo ist erwünscht**

Die automatischen Schlüsselkontrollen in den bestehenden Prozessen funktionieren. Die aktuelle Lösung ermöglicht die Verarbeitung von Meldungen und erfüllt die Kontrollvorgaben (IKS).

Der bisher erreichte Digitalisierungsgrad ist nicht sehr hoch. Der Weg über das Internet (Online-Einreichung, VOE) wird noch zu wenig genutzt. Die EFK erachtet die aktuelle Lösung als nur knapp zufriedenstellend. Zum Prüfungszeitpunkt reichten 95 % der Steuerpflichtigen ihre Formulare in Papierform ein, was zu unnötigem Mehraufwand bei der Bearbeitung und Durchsicht der Formulare führt. Aufgrund der manuellen Bearbeitung der Formulare durch verschiedene Stellen steigt auch das Fehlerrisiko.

Die Abteilung Erhebung hat Mindestvorgaben definiert, deren Umsetzung auf sich warten lässt. Die EFK hält es für notwendig, die VOE attraktiv zu machen, indem die fehlenden Hauptformulare hinzugefügt werden. Die aktuelle Lösung ist nicht geeignet, um die Vorgaben nach Artikel 21 VStV zu kontrollieren. Verbesserungen sind möglich und nötig.

### **Digitalisierung: Die Abteilung Erhebung vor tiefgreifenden Veränderungen**

Mit der zunehmenden Digitalisierung wird ein wesentlicher Teil der heutigen Aufgaben bei der Abteilung Erhebung wegfallen, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Arbeitsstellen. Die Abteilung DVS Erhebung der ESTV ist sich der Herausforderungen bewusst und will mit dem Change-Management-Prozess Fit4Future die Transformation in naher Zukunft aktiv unterstützen.

# Audit des processus d'encaissement impôt anticipé et droit de timbre – partie de l'audit du Compte d'État

## Administration fédérale des contributions

### L'essentiel en bref

---

La division Perception de la Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre DAT a pour tâche principale de déterminer et percevoir correctement l'impôt anticipé et les droits de timbre (droits d'émission, de négociation et sur les primes d'assurance). En 2020, l'Administration fédérale des contributions (AFC) a enregistré des recettes brutes de 30,5 milliards de francs au titre de l'impôt anticipé. Pour les droits de timbre, les recettes se sont élevées à 2,4 milliards de francs en 2020. Lors de la perception de l'impôt anticipé, il est aussi possible de faire une simple déclaration, auquel cas – à condition que la procédure de déclaration soit autorisée – l'impôt anticipé ne doit pas être payé. En 2020, la déclaration de plus de 475 milliards de francs de distributions brutes a été autorisée. Plus de 80 % de l'impôt anticipé dû est réglé sans flux financier. Le dernier audit de la division Perception a été effectué par le Contrôle fédéral des finances en 2018.

#### **La surveillance de l'art. 21 de l'ordonnance sur l'impôt anticipé est lacunaire**

Conformément à l'art. 21 OIA, toute société anonyme ou société à responsabilité limitée suisse doit, sous certaines conditions, remettre spontanément à l'AFC des documents définis. L'audit a montré que divers documents manquent, bien que des informations indiquant une obligation soient parfois disponibles. La division Perception n'a pas de vue d'ensemble des documents manquants. Ces derniers ne font l'objet d'aucune surveillance ni procédure active de rappel. Cette absence de surveillance affaiblit le système de contrôle interne (SCI).

Le traitement automatisé des formulaires programmé ne repose pas sur une approche axée sur les risques. Aucune vérification de l'exactitude des données déclarées dans les formulaires n'est effectuée, même sur la base d'un échantillon. Des contrôles compensatoires augmenteraient l'efficacité des contrôles.

Un SCI existe par ailleurs pour les processus clés contrôlés par la division Perception. Les contrôles clés y ont été vérifiés et sont efficaces.

#### **La numérisation présente un fort potentiel d'amélioration - un rythme plus soutenu est souhaitable**

Les contrôles clés automatiques dans les processus existants fonctionnent. La solution actuelle, qui répond aux exigences de contrôle (SCI), permet de traiter les déclarations.

Le niveau de numérisation atteint jusqu'à présent n'est pas très élevé. L'utilisation d'Internet pour le « dépôt en ligne » est encore trop faible. Le CDF estime que la solution actuelle est tout juste satisfaisante. Au moment de l'audit, 95 % des contribuables soumettaient leurs formulaires sur papier, dont le traitement et l'examen entraînent un surcroît de travail inutile. En outre, le traitement manuel des formulaires par différents services, augmente le risque d'erreur.

La division Perception a défini des objectifs minimaux dont la mise en œuvre a pris du retard. De l'avis du CDF, l'attractivité du dépôt en ligne (VOE) devrait être renforcée par l'intégration des principaux formulaires encore manquants. La solution actuelle ne permet pas de garantir le respect des obligations prévues par l'art. 21 OIA. Des améliorations sont nécessaires et possibles.

### **Numérisation: la division Perception face à de profonds changements**

Avec la numérisation croissante, une partie importante des tâches actuelles de la division Perception disparaîtra, avec les répercussions correspondantes sur les postes de travail. La division Perception DAT de l'AFC est consciente des défis à relever et souhaite soutenir activement la transformation dans un avenir proche avec le processus de gestion du changement Fit4Future.

**Texte original en allemand**

# Verifica della funzionalità dei processi relativi alle entrate dell'imposta preventiva e delle tasse di bollo – parte della verifica del conto della Confederazione

## Amministrazione federale delle contribuzioni

### L'essenziale in breve

---

La divisione Riscossione della Divisione principale Imposta federale diretta, imposta preventiva e tasse di bollo (DP DPB) si occupa principalmente di determinare, fissare e riscuotere correttamente l'imposta preventiva e le tasse di bollo (tassa d'emissione, tassa di negoziazione, tassa sui premi d'assicurazione). Nel 2020 l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha registrato entrate lorde pari a 30,5 miliardi di franchi a titolo di imposta preventiva. Nell'ambito delle tasse di bollo le entrate ammontavano a 2,4 miliardi di franchi. Nel quadro dell'imposta preventiva è possibile effettuare anche una notifica sostitutiva e non procedere al pagamento dell'imposta, a condizione che tale procedura sia stata approvata. Nel 2020 le distribuzioni autorizzate nel quadro delle procedure di notifica ammontavano a un corrispettivo lordo di oltre 475 miliardi di franchi. Oltre l'80 per cento dell'imposta preventiva dovuta viene gestita senza flusso di denaro. L'ultima verifica della funzionalità presso la divisione Riscossione è stata effettuata dal Controllo federale delle finanze (CDF) nel 2018.

#### **La vigilanza sull'articolo 21 dell'ordinanza sull'imposta preventiva è lacunosa**

Conformemente all'articolo 21 dell'ordinanza del 19 dicembre 1966 sull'imposta preventiva (OIPrev), ogni società anonima o società a garanzia limitata svizzera è tenuta, a determinate condizioni, a consegnare spontaneamente all'AFC documenti prestabiliti. Dalla verifica è emerso che mancano diversi documenti, anche in presenza di informazioni che indicherebbero in parte l'obbligo di consegnarli. La divisione Riscossione non ha una visione d'insieme dei documenti mancanti, non esegue alcun controllo né prevede una procedura di sollecito. L'assenza di una vigilanza indebolisce il sistema di controllo interno (SCI).

Il trattamento automatizzato e programmato dei moduli non si basa su un approccio di gestione dei rischi. Non viene effettuata alcuna verifica, nemmeno a campione, dell'esattezza di questi moduli. I controlli compensativi consentirebbero di aumentare l'efficacia dei controlli.

Tuttavia, esiste un SCI per i processi principali della divisione Riscossione sottoposti a verifica. I controlli chiave in questo ambito sono stati verificati e sono efficaci.

#### **La digitalizzazione ha un grande potenziale di miglioramento – si auspica un'accelerazione**

I controlli automatici chiave nei processi esistenti funzionano. La soluzione attuale consente di trattare le notifiche e soddisfa i requisiti di controllo (SCI).

Il livello di digitalizzazione non è ancora molto elevato finora. Il canale Internet (inoltre online), ad esempio, è attualmente poco utilizzato. Il CDF ritiene che la soluzione attuale sia appena soddisfacente. Al momento della verifica, il 95 per cento dei moduli trasmessi dai



contribuenti erano in formato cartaceo, ciò comporta un onere supplementare di lavoro non necessario per il trattamento e il controllo dei moduli. Tale situazione aumenta anche il margine di errore dovuto al trattamento manuale dei moduli da parte di diversi servizi.

La divisione Riscossione ha formulato requisiti minimi, ma la loro attuazione si fa attendere. Il CDF ritiene necessario rendere la soluzione online (VOE) interessante con l'aggiunta dei moduli principali mancanti. La soluzione attuale non consente di garantire il controllo delle disposizioni dell'articolo 21 OIPrev. Attuare miglioramenti in questo ambito è possibile e necessario.

### **Digitalizzazione: la divisione Riscossione di fronte a profondi cambiamenti**

La crescente digitalizzazione comporterà la soppressione di una parte importante dei compiti attuali svolti dalla divisione Riscossione, ciò si ripercuoterà sui posti di lavoro. La divisione Riscossione dell'AFC è consapevole delle sfide da affrontare e vuole sostenere attivamente la trasformazione nel prossimo futuro grazie al processo relativo al change management Fit4Future.

**Testo originale in tedesco**

# Functional audit of the withholding tax and stamp duty receipt processes – part of the audit of the federal financial statements

## Federal Tax Administration

### Key facts

---

The main task of the Collection Division within the Main Division for Federal Direct Tax, Anticipatory Tax and Stamp Duty (DAS Main Division) is the correct calculation, setting and collection of withholding tax and stamp duties (issue tax, transfer stamp tax, duty on life insurance premiums). In 2020, the Federal Tax Administration (FTA) recorded gross receipts of CHF 30.5 billion on withholding tax. For stamp duties, receipts amounted to CHF 2.4 billion in 2020. As regards the collection of withholding tax, it is also possible to simply submit a report, whereby the withholding tax need not be paid – subject to reporting being authorised. In 2020, gross distributions of over CHF 475 billion were authorised under the reporting procedure. Over 80% of withholding tax obligations were settled without any flow of money. The SFAO's last functional audit of the Collection Division took place in 2018.

#### **Supervision under Article 21 of the Withholding Tax Ordinance is inconsistent**

In accordance with Article 21 of the Withholding Tax Ordinance, under certain conditions, each domestic company limited by shares or limited liability company must spontaneously submit a defined set of documents to the FTA. The audit revealed that various documents were missing, despite the existence of information indicating a tax liability. The Collection Division has no overview of which documents are missing. These are not monitored, nor are reminders actively issued. The lack of supervision weakens the internal control system (ICS).

The programmed automatic processing of forms is not performed from a risk-based perspective. The forms are not checked for correctness, even by random sampling. Offsetting checks would increase the effectiveness of checking.

An ICS is otherwise in place for the audited core processes of the Collection Division. The key controls audited in those areas exist and are effective.

#### **Digitalisation offers huge potential for improvements – a quicker pace is desirable**

The automatic key controls in the existing processes are working. With the current solution, which meets the control requirements (ICS), reports can be processed.

The degree of digitalisation achieved to date is not very high. Online submission via the internet is still not used enough. The SFAO considers the current solution to be barely satisfactory. At the time of the audit, 95% of taxpayers submitted their forms in hard copy, resulting in an unnecessary extra burden as regards the processing and inspection of the forms. The manual processing of forms by different offices also increases the risk of errors.

The Collection Division has defined minimum requirements, but implementation has been delayed. In the SFAO's view, the attractiveness of online submission must be increased by integrating the main documents that are still missing. The current solution cannot ensure compliance with the requirements under Article 21 of the Withholding Tax Ordinance. Improvements are necessary and possible.

**Digitalisation: the Collection Division is facing fundamental changes**

With increasing digitalisation, a significant portion of the Collection Division's current tasks will disappear, with corresponding repercussions in terms of headcount. The DAS Collection Division is aware of the challenges and intends to support the transformation in the near future with the change management process Fit4 Future.

**Original text in German**

## Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Steuerverwaltung

La division Perception DAT (DVS-ER) constate, à la lecture du présent rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) que le contrôle de système interne (SCI - Internes Kontrollsystem IKS) dans le cadre des processus essentiels concernant la perception de l'impôt anticipé (IA) est présent et appliqué de manière efficace au sein de DVS-ER.

Ceci démontre que l'activité de vérification des formulaires, qui fonde la correcte perception de l'IA, est effectuée de manière précise et pertinente avec les outils à disposition. D'autres conclusions du CDF sont tirées notamment par rapport à l'application de l'art. 21 OIA et en ce qui concerne le degré de digitalisation implémenté pour soutenir l'activité de DVS-ER. Ces aspects seront évoqués dans les différentes prises de position par rapport aux recommandations formulées par le CDF ci-dessous.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Die EFK hat gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) vom 28. Juni 1967 (FKG, SR 614.0) im Rahmen der Prüfung der Bundesrechnung bei der ESTV eine angemeldete Funktionsprüfung durchgeführt. Die Prüfung bezog sich auf das IKS im Einnahmenprozess der Abteilung Erhebung der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben DVS. Die geprüften Prozesse sind zentral für die Beurteilung der Existenz des IKS auf Stufe Gesamtbund.

Ein existierendes und wirksames IKS schützt das Bundesvermögen, verhindert oder deckt Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung auf und stellt eine zweckmässige Verwendung der Bundesmittel sicher.

Die letzte Prüfung des IKS im Einnahmenprozess der Abteilung Erhebung erfolgte 2018 (Prüfauftrag 18467). Die geprüften Prozesse haben sich seither nicht wesentlich verändert. Im vorliegenden Bericht wird deshalb darauf verzichtet, umfassende Beschreibungen, welche im letzten Bericht enthalten sind, zu wiederholen. Es wird gezielt auf die Änderungen und die im Rahmen der diesjährigen Prüfung gemachten Feststellungen eingegangen.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Prüfung soll festgestellt werden, ob das finanzrelevante IKS bei den Einnahmenprozessen der Abteilung Erhebung existiert und ob dieses wirksam ist. Im Vordergrund stand die Beantwortung folgender Prüfungsfragen:

- IKS-Aufzeichnung: Ist das bestehende IKS in der Risiko- und Kontrollmatrix vollständig und richtig beschrieben?
- IKS Design: Sind die von der ESTV vorgesehenen Schlüsselkontrollen angemessen und vollständig, um die Risiken von wesentlich falschen Angaben in der Jahresrechnung aufzudecken?
- IKS Design: Gibt es Hinweise, dass die angewendeten Schlüsselkontrollen nicht effizient sind (Doppelspurigkeiten, Kontrollfrequenz, Mix automatisierte / manuelle Kontrollen)?
- Werden die Schlüsselkontrollen angewendet?
- Werden die durchgeführten Schlüsselkontrollen angemessen dokumentiert?
- Ist das IKS in den geprüften Bereichen wirksam?
- Können wesentliche Kontrolllücken mit kompensierenden Kontrollen überbrückt werden?
- Wurden die Empfehlungen aus früheren Prüfungen umgesetzt?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung fand vom 25. Mai bis zum 18. Juni 2021 statt. Sie wurde durch Jean-Marc Blanchard (Revisionsleitung), Markus Peyer und Emmanuel Hofmann der EFK sowie von Randy Schmidhäusler, Interne Revision (IR) ESTV, durchgeführt. Sie bezog sich auf die Prüfung der Existenz und Wirksamkeit des IKS im Einnahmenprozess der Abteilung Erhebung DVS.

Bei Prozessen mit Schnittstellen zu anderen Abteilungen der ESTV wurden diese je nach Wesentlichkeit punktuell betrachtet. Vertiefte Abklärungen und Prüfungen bei anderen Abteilungen erfolgten keine.

Die Prüfung erfolgte nach den Schweizer Prüfungsstandards und richtete sich nach dem Vorgehensmodell «Anwendungsprüfung» (Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung, Band «Ordentliche Revision», Kapitel III.3.11.4ff).

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf Befragungen, Datenanalysen, unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Kontrollen. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

Bei der Beurteilung der einzelnen Teilbereiche werden, bezogen auf die Risiken der festgestellten Kontrolldefizite für wesentliche falsche Angaben in der Jahresrechnung, die in der Legende aus Seite 18 aufgeführten Symbole verwendet.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die EFK hat die erforderlichen Auskünfte erhalten. Die gewünschten Informationen standen uneingeschränkt und gut dokumentiert zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 30. August 2021 statt. Teilgenommen haben: Der Chef der Hauptabteilung DVS und Stv. Direktor der ESTV, der Chef der Abteilung DVS Erhebung, die Chefin des Teams 5 der Abteilung DVS Erhebung, der Chef der Hauptabteilung MWST, der Chef der Abteilung MWST Erhebung, der Chef der Abteilung Dienste der Hauptabteilung RSS, der Leiter der Internen Revision der ESTV und von Seiten der EFK der Leiter des Fachbereichs 1 und der Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 DVS Abteilung Erhebung - Allgemeines

Die Abteilung hat verschiedenen Aufgaben. Sie sorgt für die korrekte Ermittlung, Festsetzung und Erhebung der Verrechnungssteuer sowie der Stempelabgaben (Emissionsabgabe, Umsatzabgabe, Abgabe auf Versicherungsprämien) – die Kernleistung -, sie unterhält die nicht kotierten Titel und Ausschüttungen im Auskunftssystem der Wertschriftenverzeichnis-Kontrolle (WVK), sie führt das Register und die Datenbank betreffend BVG-Wohneigentumsförderung, sie leitet die Renten- und Kapitalleistungen aus der beruflichen Vorsorge an die Kantone weiter, sie kümmert sich um die Umsetzung des internationalen Automatischen Informationsaustausches (AIA) und sie beurteilt die Finanzinstrumente und erstellt die Kurslisten.

Die Abteilung Erhebung gliedert sich in 7 Teams. Die Teams 1 bis 4 erfüllen die Kernleistung der Abteilung im Prozess „Erhebung“. Dem Team 5 obliegt die Bearbeitung von spezifischen Tätigkeiten wie Register- und Datenbankführung betreffend BVG-Wohneigentumsförderung, Triage und Weiterleitung der Renten- und Kapitalleistungen an die Kantone sowie Support und Management. Das Team AIA kümmert sich um die Umsetzung des internationalen Automatischen Informationsaustausches (AIA) über Finanzkonten und anderer Formen des automatischen Informationsaustausches, sowie die EU-Zinsbesteuerung (EUZ) und die internationalen Quellenbesteuerungsabkommen (IQA). Das Team Wertschriften und Finanzderivate (WeFin) qualifiziert Finanzprodukte aller Art. Die durch WeFin festgelegten Steuerfaktoren werden mittels elektronischer Kurslisten publiziert.

### 2.1 Hohe Einnahmen – das Meldeverfahren als unsichtbarer Riese

Die Kernleistung der Abteilung Erhebung ist – wie der Name der Abteilung sagt – die Erhebung der fälligen Verrechnungssteuer bzw. Stempelabgaben.

2020 verbuchte die ESTV bei der Verrechnungssteuer Bruttoeinnahmen von 30,5 Milliarden Franken. Nach Rückerstattungen von 27,2 Milliarden Franken verblieben in der Bundesrechnung Einnahmen aus Verrechnungssteuer von 3,3 Milliarden Franken.

Bei den Stempelabgaben betragen die Einnahmen 2020 2,4 Milliarden Franken.

Bei der Erhebung der Verrechnungssteuer gibt es allerdings nicht nur den Weg der Einnahmen. Es ist möglich, anstelle der Verrechnungssteuer lediglich eine Meldung (Meldung statt Entrichtung) zu machen, wobei - unter der Voraussetzung der Bewilligung der Meldung - die Verrechnungssteuer nicht bezahlt werden muss. Dies ist möglich für inländische Konzernbeteiligungen von mindestens 20%, für wesentliche Beteiligungen bei ausländischen Kapitalgesellschaften, für Erträge von Anteilen an kollektiven Kapitalanlagen sowie für geldwerte Leistungen.

2020 wurden im Meldeverfahren brutto Ausschüttungen im Umfang von über 475 Milliarden Franken bewilligt. Über 80% der geschuldeten Verrechnungssteuer wird ohne Geldfluss abgewickelt.

## 2.2 Digitalisierung führt zu tiefgreifenden Veränderungen

Die Erhebung von Verrechnungssteuer und Stempelabgaben erfolgt mittels einer Vielzahl verschiedener Formulare. Der überwiegende Teil der Meldungen der Steuerpflichtigen wird nach wie vor physisch in Papierform an die ESTV geschickt. Dies impliziert noch eine grosse Anzahl manueller Arbeiten und einen entsprechenden Ressourcenbedarf in der Abteilung Erhebung.

Seit einigen Jahren geht bei der ESTV der Trend Richtung Digitalisierung (siehe hierzu Kapitel 4). Manuelle Arbeiten bei der ESTV sollen in naher Zukunft durch die Maschine oder mit Hilfe der Maschine durch den Steuerpflichtigen ausgeführt werden. Die Digitalisierung wird in den nächsten Jahren bei der Abteilung Erhebung zu einer Transformation der Aufgaben und damit auch der Anforderungsprofile der Mitarbeitenden führen.

Jede Veränderung hat Chancen und Risiken. Bei den betroffenen Personen können Unsicherheiten und Ängste entstehen, da die Digitalisierung bisherige Arbeitsstellen aufhebt bzw. neue Anforderungsprofile verlangt.

### Beurteilung

Unsicherheit und Ängste bei den Mitarbeitenden können ein Risiko sein, wenn der Transformationsprozess nicht früh kommuniziert und unterstützt wird.

Die Abteilung DVS ER der ESTV ist sich der Herausforderungen bewusst und will mit dem Change-Management-Prozess Fit4Future die Wissens-Transformation der Mitarbeitenden aktiv unterstützen. Da die Transformation erst am Anfang steht ist es zu früh, um hierzu eine Aussage abzugeben.

## 2.3 Entwicklungen seit der letzten Funktionsprüfung

Seit der letzten Funktionsprüfung bei der Abteilung Erhebung durch die EFK 2018 – ein Jahr nach der Einführung der neuen Applikationen im Rahmen von Fiscal-IT – hat sich die Situation stabilisiert und in verschiedenen Bereichen verbessert.

So sind zum Beispiel alle wichtigen Prozesse und Kontrollen dokumentiert, eine Team-interne Qualitätssicherung eingeführt, bei festgestellten Schwachstellen kompensierende Kontrollen eingeführt oder ein fast 200-seitiges (Fach-) Handbuch mit allgemeinen Informationen zu den Hauptsystemen sowie Anleitungen zu allen Formularen der Abteilung DVS-ER erstellt und eingeführt worden.

Es gibt auch Bereiche, in denen der Fortschritt langsam vorankommt oder wo noch Handlungsbedarf besteht.

Nachfolgend gibt Kapitel 3 einen Überblick über die Prüfergebnisse im Kerngeschäft der Abteilung Erhebung, dem internen Kontrollsystem in den Hauptprozessen. In Kapitel 4 erfolgt eine kritische Würdigung zur aktuellen Digitalisierung in der Abteilung Erhebung. Denkanstösse zur Risikoanalyse werden in Kapitel 5 präsentiert. Kapitel 6 fasst die Erkenntnisse der Prüfung zusammen.



## 3 Internes Kontrollsystem der Abteilung DVS ER

Die EFK hat sich bei der Prüfung auf die im Rahmen der Risikoanalyse als wesentlich identifizierte Prozesse der Abteilung Erhebung konzentriert. Bei diesen Prozessen (Kapitel 3.1) hat die EFK das interne Kontrollsystem geprüft. Dies erfolgte durch die Analyse des Prozesses und der zugehörigen Unterlagen und Dokumente, durch Befragungen, durch einen Walkthrough (Einhalteprüfung und Wurzelstichprobe) und durch die Durchführung von Stichproben, um die Schlüsselkontrollen zu prüfen.

Bei weiteren Prozessen, die für die Abteilung Erhebung ebenfalls wichtig sind, erfolgte eine Analyse des Prozesses und der zugehörigen Unterlagen und Dokumente, situativ Befragungen und ein Walkthrough (Einhalteprüfung und Wurzelstichprobe) (Kapitel 3.2). Bei diesen Prozessen wurden keine Stichprobenkontrollen durchgeführt.

In Kapitel 3.3 wird auf die im Rahmen der Prüfung festgestellte Problematik der Aufsicht über den Art. 21 der Verrechnungssteuerverordnung (VStV) eingegangen.

Feststellungen zu den automatisierten Kontrollen sind im Kapitel 4 festgehalten und werden in diesem Kapitel nicht thematisiert.

### 3.1 Die geprüften Hauptprozesse der Abteilung Erhebung

#### Prozess 22005 Melden statt Entrichten prüfen

Bei diesem Prozess wurde mit Stichproben die Wirksamkeit der Kontrollen bei beendeten Geschäftsfällen geprüft.

Die Prüfung hat keine wesentlichen Beanstandungen hervorgebracht. Das interne Kontrollsystem ist dokumentiert und die Schlüsselkontrollen werden durchgeführt. Das Ergebnis der Stichproben ist positiv und die Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen ist gegeben.

#### Prozess 22006 Deklaration Verrechnungssteuer und Stempelabgaben abwickeln

Bei diesem Prozess wurde mit Stichproben die Wirksamkeit der Kontrollen bei beendeten Geschäftsfällen sowie die Wirksamkeit der Kontrollen bei Korrekturen und Ablehnungen von Geschäftsfällen inkl. deren Verbuchung geprüft. Es wurde auch geprüft, wie erhaltene amtliche Meldungen und Meldungen anderer Abteilungen der ESTV bearbeitet worden sind.

Die Prüfung hat keine wesentlichen Beanstandungen hervorgebracht. Das interne Kontrollsystem ist dokumentiert und die Schlüsselkontrollen werden durchgeführt. Das Ergebnis der Stichproben ist positiv und die Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen ist gegeben.

Feststellungen ergaben sich im Zusammenhang mit dem Art. 21 VStV (siehe Kapitel 3.3) und im Zusammenhang mit der Automatisierung (siehe Kapitel 4).


#### Prozess 22009 Verrechnungssteuer-Deklaration online einreichen

Bei diesem Prozess wurde mit Stichproben die Wirksamkeit der Kontrollen bei beendeten Geschäftsfällen geprüft.




Die Prüfung hat keine wesentlichen Beanstandungen hervorgebracht. Das interne Kontrollsystem ist dokumentiert und die Schlüsselkontrollen werden durchgeführt. Das Ergebnis der Stichproben ist positiv und die Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen ist gegeben.

### Beurteilung

Bei den geprüften, aus Sicht der Jahresrechnung, wesentlichen Prozessen verfügt die Abteilung Erhebung über ein wirksames internes Kontrollsystem. Die durchgeführten Stichproben haben zu keinen wesentlichen Beanstandungen geführt.

Schlussfolgerung Kapitel 3.1	
	Bei der Abteilung Erhebung existiert bei den geprüften Prozessen ein internes Kontrollsystem. Die Schlüsselkontrollen existieren und sind wirksam.

### Legende

-  Es liegt ein bedeutender Mangel vor. Für die Verwaltungseinheit besteht dringender Handlungsbedarf. Es gibt keine oder praktisch keine internen Kontrollen. Das IKS ist unzuverlässig.
-  Es besteht ein bedeutendes Verbesserungspotenzial, das von der Verwaltungseinheit umgesetzt werden muss. Es gibt zwar oftmals Kontrollen, diese sind aber nicht standardisiert und / oder stark von einzelnen Personen abhängig. Das IKS findet sich lediglich auf einer informellen Ebene.
-  Die Ergebnisse entsprechen den Erwartungen der EFK. Es besteht kein oder lediglich ein geringfügiges Verbesserungspotenzial.

## 3.2 Weitere Prozesse bei der Abteilung Erhebung

Bei der Abteilung Erhebung bestehen noch mehr als die drei oben aufgeführten Prozesse. Zudem gibt es bei den Prozessen der Abteilung Erhebung bei einer ganzheitlichen Betrachtung noch vor- und nachgelagerte Prozesse in anderen Organisationseinheiten der ESTV.

Im Rahmen der Risikoanalyse wurden alle Prozesse identifiziert, die aus Sicht der EFK die Abteilung Erhebung betreffen. Es wurden die Erkenntnisse aus den Prüfungen der EFK und der Internen Revision ESTV der letzten Jahre berücksichtigt um zu bestimmen, wie die Prozesse im Rahmen der Funktionsprüfung einzubeziehen sind.

Nachfolgende Prozesse wurden für eine Analyse berücksichtigt:

- AVOR / Scanning / Validierung (Abteilung Dienste / Hauptabteilung Ressourcen)
- 22010 Periodische Kontrollen über offene Geschäftsfälle durchführen (DVS ER)
- 22028 Deklarationseingang überwachen (DVS ER)
- 22038 Sicherstellung der Verrechnungssteuer / Stempelabgaben einleiten (DVS ER)
- 23001 Erlass- und Befreiungsgesuche abwickeln (Stempelabgaben) (DVS ER)
- 23002 Rückerstattung Stempelabgaben abwickeln (DVS ER)

Die EFK führte eine Analyse des Prozesses und der zugehörigen Unterlagen/Dokumente sowie situativ Befragungen durch. Ebenfalls wurde jeweils ein Walkthrough (Einhalteprüfung und Wurzelstichprobe) durchgeführt. Der Fokus lag hier primär darauf, mögliche Schwachstellen zu erkennen oder Hinweise dazu zu erhalten und diese zu beurteilen. Der Walkthrough erlaubte es, die bestehenden Kontrollen (halbautomatisch / manuell) einzusehen. Aus den Walkthroughs der Prozesse hat die EFK genügend Sicherheit gewonnen, dass die Kontrollen existieren und dass keine umfangreichen Stichproben notwendig sind.

Die Prüfung ergab keine Hinweise auf erhöhte Risiken.

### 3.3 Im Fokus: Art. 21 Verrechnungssteuerverordnung

Art. 21 der Verrechnungssteuerverordnung lautet wie folgt:

*Jede inländische Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Art. 9 Abs. 1 des Gesetzes) hat unaufgefordert der Eidgenössischen Steuerverwaltung innert 30 Tagen nach Genehmigung der Jahresrechnung den Geschäftsbericht oder eine unterzeichnete Abschrift der Jahresrechnung (Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung) sowie eine Aufstellung nach amtlichem Formular einzureichen, woraus der Kapitalbestand am Ende des Geschäftsjahres, das Datum der Generalversammlung, die beschlossene Gewinnverteilung und ihre Fälligkeit ersichtlich sind, und die Steuer auf den mit Genehmigung der Jahresrechnung fällig gewordenen Erträgen zu entrichten, wenn:*

- a. die Bilanzsumme mehr als fünf Millionen Franken beträgt;
- b. mit der beschlossenen Gewinnverteilung eine steuerbare Leistung vorliegt;
- c. im Geschäftsjahr eine steuerbare Leistung vorgelegen ist;
- d. die Gesellschaft aufgrund von Artikel 69 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer oder Artikel 28 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden veranlagt wird; oder
- e. die Gesellschaft ein Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und einem anderen Staat in Anspruch genommen hat.

<sup>1bis</sup> *In den übrigen Fällen sind die Unterlagen auf Verlangen der Eidgenössischen Steuerverwaltung einzureichen*

Die EFK hat im Rahmen der vorliegenden Prüfung Datenanalysen durchgeführt um zu prüfen, ob die Vorgaben gemäss Art. 21 VStV eingehalten werden. Im System PDOS kann die Abteilung Erhebung bei Vorliegen entsprechender Unterlagen manuell festhalten, ob ein Steuerpartner eine Bilanzsumme hat, die mehr als fünf Millionen Franken beträgt. Die EFK hat folgende Auswertungen für die Datenanalyse beigezogen:

- Auswertung der Steuerpartner mit dem Eintrag Bilanz grösser fünf Millionen Franken
- Auswertung der Steuerpartner mit einem gemeldeten Mehrwertsteuerumsatz für 2020 von 20 Millionen Franken und mehr

Bei der Liste mit einem Eintrag Bilanz grösser fünf Millionen Franken hat die EFK geprüft, ob hierzu jeweils gemäss Verordnung jährlich die verlangten Dokumente vorliegen.

Bei der Liste mit einem Mehrwertsteuerumsatz von mindestens 20 Millionen Franken für 2020 hat die EFK analysiert, ob jeweils ein Vermerk, wonach die Bilanzsumme mehr als 5 Millionen Franken beträgt, vorliegt. Dies unter der Annahme, dass ein Steuerpartner mit einem Jahresumsatz von 20 Millionen Franken oder mehr eine grössere Bilanzsumme haben muss.

Die Analyse einer zufällig ausgewählten Stichprobe von 56 Steuerpartnern ergab folgende Ergebnisse:

- Bei einem MWST-Umsatz gleich oder grösser 20 Mio. Franken für 2020 hatten rund 50% der Steuerpartner keinen Eintrag Bilanz grösser fünf Millionen Franken, obwohl Jahresrechnungen vorliegen, die zeigen, dass die Schwelle überschritten ist.
- Bei der gleichen Stichprobe hatten von den inländischen Aktiengesellschaften und GmbH für das Jahr 2019 mit einer nachweislichen Bilanzsumme von mehr als fünf Millionen Franken mehr als 25% keine Jahresrechnung in PDOS. In rund der Hälfte dieser Fälle lagen auch keine Formulare vor.
- Es liegen keine Angaben vor, wonach die fehlenden Dokumente gemahnt wurden.

### **Beurteilung**

Die Aufsicht über die korrekte Umsetzung des Art. 21 der VST-Verordnung ist lückenhaft. Es fehlen diverse Unterlagen (Formulare, Jahresrechnungen) von Steuerpartnern, die gemäss Verordnung hätten eingereicht werden müssen. Die Abteilung Erhebung hat keine Übersicht der fehlenden Unterlagen. Die fehlenden Unterlagen werden nicht überwacht und auch nicht aktiv gemahnt.

Zu einem wesentlichen Teil verfügt die ESTV zumindest teilweise über Informationen, die eine Pflicht gemäss Art. 21 VStV auslösen (z.B. Jahresrechnungen). Die manuelle Pflege des Zusatzes, wonach bei einem Steuerpartner die Bilanzsumme mehr als fünf Millionen Franken beträgt, erfolgt ebenfalls lückenhaft.

Bestehende Daten innerhalb der ESTV (z.B. MWST-Umsatz) werden nicht systematisch ausgewertet, um eine mögliche Unterstellung eines Steuerpartners unter den Art. 21 VStV zu ermitteln.

Die aktuelle Situation führt dazu, dass die ESTV auf wichtige Informationen verzichtet, die für ihre Risikoanalyse (auch bei anderen Abteilungen) fehlen oder – wie zum Beispiel im Falle der Abteilung DVS Externe Prüfung – die fehlenden Unterlagen müssen für die Risikoanalyse nachträglich eingefordert werden. Das interne Kontrollsystem wird dadurch geschwächt. Es besteht Handlungsbedarf.

Im Zeitpunkt der Prüfung sind neue Informatikprojekte in Arbeit und mehrere in Auftrag gegebene Anpassungen von Informatik-Funktionalitäten hängig. Diese sollen helfen, die Situation zu verbessern. Zu deren Wirkung kann noch keine Aussage gemacht werden.


### **Empfehlung 1 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt der Eidg. Steuerverwaltung eine wirksame Aufsicht über die Einhaltung von Art. 21 VStV sicherzustellen. Dies zumindest in denjenigen Fällen, wo aufgrund bei der ESTV vorliegender Daten und Informationen davon auszugehen ist, dass für den Steuerpartner eine Pflicht besteht.

### **Stellungnahme der ESTV**

DVS-ER effectuera une analyse (d'un point de vue juridique et dans le cadre des solutions informatiques d'analyse des données à disposition) afin d'utiliser les informations dont elle dispose pour effectuer des contrôles croisés et détecter d'éventuelles lacunes dans le cadre des données fiscales des partenaires disponibles dans ses systèmes. En raison notamment de la loi sur la protection des données (nDSG / nLPD), qui a été adoptée par les Chambres

fédérales, une analyse complète est en effet nécessaire. La loi entrera en vigueur en même temps que le règlement sur la protection des données totalement révisé, probablement au quatrième trimestre 2022 ou au début 2023.

<b>Schlussfolgerung Kapitel 3.3</b>	
	Die Aufsicht über den Art. 21 VStV muss stark verbessert werden.

## 4 Digitalisation : Un grand potentiel d'amélioration

Perception DAT : Les contrôles automatiques clés dans les processus existants fonctionnent

Depuis son lancement en 2017 de nombreuses améliorations ont été apportées à la solution. La réconciliation automatique des procédures de déclaration en est une. La solution actuelle permet de traiter les déclarations et répond aux exigences de contrôle (SCI). Des contrôles automatiques permettent de traiter les cas automatiquement, de réconcilier automatiquement les procédures de déclaration (Meldeverfahren), et d'assurer la cohérence des données et la justesse de l'information (revue des cas et si nécessaire principe des 4 yeux, détection des doublons, etc.).

Le potentiel d'améliorations est encore grand

Lors de son audit le CDF n'a pas constaté de graves lacunes dans les solutions en place. Par contre, le CDF constate les éléments suivants :

- Les collaborateurs traitent des erreurs mais ne traitent pas des dossiers en terme de contrôle du dossier ;
- 95% des formulaires envoyés par les contribuables le sont au format papier ;
- Les exigences minimales de la division DVS-ER n'ont pas toutes été mises en œuvre. A titre d'exemple, au 20.06.2021, les formulaires 102/106/105/108/112 ne peuvent pas être saisi via Internet contrairement aux formulaires 103 et 110. Il est donc actuellement impossible d'obliger les contribuables à saisir les formulaires via internet pour les procédures de déclaration. Or, dans le cas des procédures des déclarations 475 milliards de francs transitent via ces formulaires (plus de 80% du montant total brut des déclarations). Renseigner deux formulaires pour les procédures de déclaration ne facilite pas la tâche ;
- La solution actuelle contient encore des éléments manuels automatisables. A titre d'exemple dans le cas du formulaire 112 et de son contrôle, le collaborateur ne peut pas rejeter via une fonction système le formulaire afin que le prochain collaborateur soit directement informé de la non-acceptation du cas. Le premier collaborateur doit mettre manuellement le montant du formulaire dans la solution à zéro. Cette valeur à 0 indique au deuxième collaborateur le rejet du cas. Cette solution de contournement augmente ainsi le risque d'erreur.
- La solution ne plausibilise pas les cas à traiter par rapport à des risques identifiés. Si un formulaire ne contient pas d'erreurs la solution valide automatiquement une demande de plusieurs milliards de francs sans autre revue par un collaborateur ;
- La solution ne permet pas de s'assurer que tous les contribuables dont le bilan est supérieur à 5 millions (et qui sont marqués comme tel dans la solution) ont rempli un formulaire 103/110 tel que décrit dans la loi (Art. 21.a OIA) (voir chapitre 3.3) ;
- La solution ne permet pas d'identifier ou difficilement une prestation imposable qui découle de la décision d'affectation du bénéfice (Article 21.b OIA).

### **Appréciation**

Même si la division perception de la DAT doit traiter un grand nombre de formulaires différents, le degré de digitalisation n'est pas encore très avancé à ce jour. Le canal internet est actuellement sous-utilisé. Le CDF juge la solution actuelle juste satisfaisante.

Au moment de l'audit, 95% des formulaires envoyés par les contribuables le sont au format papier, ajoutant une surcharge de travail non nécessaire à l'AFC pour le traitement et la revue des formulaires. L'incapacité de saisir les formulaires 102/106/105/108/112 en est la principale cause. La situation augmente aussi le risque de fautes dû au traitement manuel des formulaires à différentes places.

Le CDF estime nécessaire de rendre la solution internet (VOE) attractive en y ajoutant les formulaires principaux manquants.

La solution actuelle ne permet pas d'assurer le contrôle des exigences de l'article 21 OIA. Il ne permet par exemple pas d'identifier (ou difficilement) une prestation imposable qui découle de la décision d'affectation du bénéfice.

Il n'existe pas de plausibilisation des cas par rapport à des risques identifiés. Les formulaires validés automatiquement ne sont pas revus par un collaborateur.

Qu'il s'agisse de la mise en place des exigences minimales de la division, du traitement des cas et identification des formulaires manquants ou de l'identification des partenaires fiscaux, des améliorations sont possibles et nécessaires.

La vitesse de mise en place des améliorations dépend des ressources disponibles. De fréquents changements dans les bases légales représentent une difficulté supplémentaire, car ceux-ci demandent des adaptations dans la solution pour une date fixe et en priorité, tout en retardant les autres améliorations nécessaires.

### **Recommandation 2 (Priorité 1)**

Le CDF recommande à l'AFC de demander les moyens nécessaires (humains et financiers) pour finaliser la solution avec les exigences du département et permettre la saisie des formulaires manquants via Internet.

### **Prise de position de l'AFC**

L'AFC poursuit en permanence l'optimisation de ses processus. Ainsi, ceux-ci sont constamment améliorés. De nouvelles solutions et fonctionnalités qui augmentent le degré de numérisation - non seulement de DVS-ER, mais de l'ensemble de l'AFC - sont développées et mises en œuvre. Dans le cadre de ses compétences, l'AFC met tout en œuvre pour obtenir les ressources nécessaires au développement continu en vue de la digitalisation de ses processus, dont notamment la saisie de tous les formulaires. Le projet VSTKR I, approuvé par la direction, vise à numériser la grande majorité des formulaires de la division Perception et à les rendre disponibles sur le portail électronique. À l'issue du projet Digitalisation, environ 80 % des formulaires reçus par la DAT devraient être numérisés. Le contrôle de plausibilité des données saisies par les partenaires permettra d'éliminer en grande partie les contrôles manuels et d'augmenter ainsi le degré d'automatisation. Les solutions devraient être disponibles d'ici la mi-2023. Avec l'approbation de ce projet par la Direction de l'AFC, les moyens nécessaires (ressources en personnel et financières) ont été promis à la division. La recommandation est donc déjà mise en œuvre.

Le traitement automatique des formulaires ne contenant pas d'erreur est également un élément positif de la solution. Toutefois, le CDF estime que le système devrait plausibiliser les cas à revoir en fonction de risques identifiés (par exemples en forçant la revue en cas d'un montant supérieur à X milliers de francs, en proportion d'un chiffre d'affaires, en fonction des dividendes habituellement versés, etc.). L'introduction de contrôles compensatoires (comme par exemple les contrôles ultérieurs par sondage que pratique la division remboursement) peut améliorer l'efficacité des contrôles.

### **Recommandation 3 (Priorité 2)**

Le CDF recommande à l'AFC de mettre en œuvre un système de plausibilisation des cas en fonction de risques identifiés.

#### **Prise de position de l'AFC**

En plus des règles de plausibilité déjà existantes, DVS-ER soumettra certains formulaires à un contrôle ultérieur dans le cadre d'un test. Les résultats obtenus permettront de décider si ce contrôle additionnel (sur la base d'éventuels critères de risque à définir) mérite d'être poursuivi ou non. Les résultats seront communiqués au CDF.

Le CDF estime qu'un système de relance ou de contrôle automatique permettrait à l'AFC de mieux contrôler les contribuables ayants une obligation résultant de l'article 21 OIA. A ce sujet voir aussi le chapitre 3.3.

Le CDF estime que la mise en œuvre de champs de saisies supplémentaires à travers le canal internet (tels que fonds propres en N-1, fonds propres en N, résultat de l'exercice, total du bilan, etc.) pourrait permettre d'automatiser des contrôles et d'identifier les contribuables qui ne s'auto-déclarent pas. Ces données pourraient être saisies globalement chaque année par le contribuable et utilisées par les départements TVA et DAT indépendamment. Ces données seraient à saisir indépendamment de la saisie d'un formulaire TVA ou DAT.


### **Recommandation 4 (Priorité 1)**

Le CDF recommande à l'AFC de mettre en œuvre un système permettant d'identifier les contribuables qui ne s'autodéclarent pas en fonction des exigences de la loi (art. 21.b OIA).

#### **Prise de position de l'AFC**

Par analogie avec la recommandation n° 001-21418, DVS-ER va procéder à des croisements de données supplémentaires possibles à partir des différents types d'impôts. Mais il faudra d'abord évaluer et définir les conditions légales nécessaires à effectuer ce type d'analyses. Un groupe de projet de l'AFC est actuellement chargé d'examiner si, sur la base des prescriptions en matière de protection des données, les activités actuelles et futures prévues par l'AFC dans le cadre de ces analyses nécessitent des adaptations des dispositions relatives au traitement des données dans les lois fiscales de la Confédération. S'agissant de l'application de l'art. 21 al. 1 let. b OIA, il est judicieux de rappeler que les distributions (formelles) de bénéfice doivent être déclarées spontanément à l'AFC. Si, par oubli, une société tenue de remplir cette obligation devait manquer à ce devoir, DVS-ER serait avertie par les autorités fiscales cantonales par le biais du réseau de communication état des titres CET (Fachanwendung Wertschriftenverzeichnis-Kontrolle [WVK]).



<b>Conclusion chapitre 4</b>	
	Le degré et la vitesse de mise en place de la digitalisation à la division perception n'est pas très avancé. Le CDF juge la solution actuelle juste satisfaisante.

## 5 Risikoanalyse: Potential der Daten ausgeschöpft?

### Allgemeines

Die Ausrichtung der Fachkontrollen nach der Höhe der vorhandenen Risiken ist eine Voraussetzung, um die zur Verfügung stehenden Ressourcen möglichst effizient einzusetzen. Eine strukturierte und regelmässig durchgeführte Risikoanalyse soll helfen, das Ausmass der Prüfungshandlungen auf ein vertretbares Mass zu reduzieren und auf die risikobehafteten Prüffelder zu fokussieren.

Auf den verschiedenen Organisationsstufen werden Risikoanalysen gemacht (strategisch / operativ bzw. auf Stufe ESTV, Hauptabteilung, Abteilung). Teilweise bestehen Vorgaben der nächst höheren Stufe, der Hauptteil der Analyse erfolgt in der Regel auf Stufe Abteilung.

Mit der zunehmenden Digitalisierung nehmen programmierte, automatisierte Elemente an Gewicht zu. Diese erlauben auch grosse Volumen von Geschäftsfällen in kurzer Zeit und standardisiert zu analysieren.

Mit der zunehmenden Digitalisierung wächst auch das Volumen von verfügbaren Daten. Die Datenanalyse kann helfen, zusammenhängende Informationen aus verschiedenen Quellen zu generieren. Diese können die Risikoanalyse unterstützen und neue Aspekte sichtbar machen.

### Situation bei der Abteilung Erhebung

Die Abteilung Erhebung verfügt über eine Risikoanalyse. Der Anteil und die Komplexität von automatisierten Elementen bzw. von Plausibilitätstests ist noch in den Anfängen. Es gibt erst wenige Plausibilitätstests, die die Risikoanalyse unterstützen (vgl. Kapitel 4).

Wichtige Informationen zu Steuerpartnern (zum Beispiel Jahresrechnungen, Details zum Eigenkapital und dessen Veränderung) sind teilweise vorhanden, können aber mangels strukturierter Erfassung nicht automatisiert ausgewertet werden. Ein Abgleich mit bestehenden Daten anderer Hauptabteilungen (MWST, RSS) – basierend auf einer vorgängigen Analyse und Definition einer Datenstrategie / Vorhersageanalysen – erfolgt heute noch nicht.

### Kann eine bessere Nutzung der vorhandenen Daten für die ESTV einen Mehrwert bringen?

Die gleichen Fragen stellen sich für alle Stufen, also auch auf Stufe ESTV als Ganzes. Verfügt die ESTV heute über Daten, die bei einer abteilungsübergreifenden Risiko-Betrachtung mittels Datenanalyse helfen können, Lücken zu identifizieren bzw. neue Risiken zu erkennen? Ein Abgleich von Daten aus der HA DVS mit Daten der HA MWST dürfte neue Erkenntnisse bringen.

#### **Exkurs: Erkenntnisse der EFK aus Analysen im Zusammenhang mit Art. 21 VStV**

Die EFK hat im Rahmen der vorliegenden Prüfung Datenanalysen durchgeführt um zu prüfen, ob die Vorgaben gemäss Art. 21 VStV eingehalten werden (vgl. Kapitel 3.3). Dabei hat die EFK auch festgestellt, dass in rund 12'500 Fällen bei DVS-Steuerpartnern der Vermerk vorhanden ist, wonach die Bilanzsumme mehr als 5 Millionen Franken beträgt, dass aber für 2020 bei der Mehrwertsteuer kein Umsatz vorliegt. Diese Erkenntnis war auf den ersten Blick erklärungsbedürftig. Ist der fehlende MWST-Umsatz richtig oder Hinweis für ein Risiko?

Die EFK hat deshalb eine Stichprobe von 46 zufällig ausgewählten Steuerpartnern gezogen und eine Erklärung für den fehlenden MWST-Umsatz gesucht. In rund einem Drittel der Fälle lag die Erklärung darin, dass der betroffene Steuerpartner Teil einer MWST-Gruppe ist. Die restlichen 29 Fälle wurden der HA MWST übergeben um Informationen über den Grund der fehlenden MWST-Umsätze zu erhalten.

In 25 von 29 Fällen konnte die HA MWST eine Begründung liefern. In vier Fällen werden weitere Abklärungen vorgenommen bzw. wurden Unterlagen eingefordert.

Der fehlende MWST-Umsatz ist grossmehrheitlich erklärbar und die Analyse der gewählten Daten hat kein offensichtliches Risiko ergeben. Die EFK hat auf Wunsch der HA MWST die gesamte Liste mit den rund 12'500 Steuerpflichtigen weitergeleitet, damit diese auf allfällige offensichtliche Ausreisser analysiert werden kann.

Weitere Datenanalysen sind denkbar.

## 6 Gesamtbeurteilung des IKS

Basierend auf den Feststellungen und Schlussfolgerungen in den einzelnen Kapiteln schätzt die EFK das IKS der geprüften Prozesse wie folgt ein:

Nachfolgende Bemerkungen gelten für alle im Rahmen der vorliegenden Prüfung geprüften Bereiche, mit Ausnahme der Aufsicht über Art. 21 VStV. In diesem Punkt besteht kein wirksames IKS (vgl. Kapitel 3.3).

- **IKS-Aufzeichnung:**  
Es besteht eine strukturierte Risiko- und Kontrollmatrix. Die wichtigsten Kontrollen sind darauf abgebildet. Zu allen wichtigen Prozessen besteht eine Beschreibung inkl. Kontrollen. Es existiert ein umfassendes, fast 200-seitiges (Fach-) Handbuch mit allgemeinen Informationen zu den Hauptsystemen sowie Anleitungen zu allen Formularen der Abteilung DVS-ER.
- **IKS-Design:**  
Die vorgesehenen Schlüsselkontrollen sind angemessen und vollständig, um bei einer korrekten Umsetzung die Risiken einer falschen Angabe abzudecken. Ein höherer Digitalisierungsgrad könnte die Effizienz verbessern.
- **Anwendung der Schlüsselkontrollen:**  
Die Schlüsselkontrollen werden angewendet.
- **Dokumentation der Schlüsselkontrollen:**  
Die Schlüsselkontrollen werden angemessen dokumentiert.
- **Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen:**  
Mit Ausnahme der Aufsicht über Art. 21 VStV und der bestehenden Kontrolllücke bei der automatisierten Bearbeitung ist das IKS in den geprüften Bereichen wirksam.
- **Wesentliche Kontrolllücken / Kompensierende Kontrollen:**  
Wesentliche Kontrolllücken bestehen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 21 VStV. Kompensierende Kontrollen wären möglich, liegen aktuell aber nicht vor. Die Vollständigkeit der Unterlagen ist nicht sichergestellt. Fehlende Unterlagen und Informationen können die Risikoanalyse und eine nachträgliche Qualitätssicherung beeinträchtigen.  
  
Die programmierte automatisierte Bearbeitung von Formularen basiert nicht auf einer risikobasierten Betrachtung. Es erfolgt keine, auch nicht stichprobenbasierte, Überprüfung der Richtigkeit dieser Formulare. Das Risiko besteht, dass falsch deklarierte Angaben nicht erkannt werden.
- **Umsetzung der Empfehlungen aus früheren Prüfungen:**  
Im Rahmen der vorliegenden Prüfung wurde die Umsetzung von fünf Empfehlungen geprüft. Drei davon können als umgesetzt betrachtet werden. Details hierzu finden sich im Anhang 2.

## Anhang 1: Abkürzungen

AFC	Administration fédérale des contributions
AIA	Automatischer Informationsaustausch
BVG	Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
CDF / EFK	Contrôle fédéral des finances / Eidgenössische Finanzkontrolle
DAT	Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre
DVS	Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben
DVS-ER	Abteilung Erhebung DVS
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EUZ	EU-Zinsbesteuerung
FISCAL-IT	Schlüsselprojekt Informations- und Kommunikationstechnik
FKG	Finanzkontrollgesetz
HA	Hauptabteilung
IKS / SCI	Internes Kontrollsystem / Système de contrôle interne
IQA	Internationales Quellenbesteuerungsabkommen
IR	Interne Revision
ITGC	IT General Controls
MWST / TVA	Mehrwertsteuer / Taxe sur la valeur ajoutée
OIA	Ordonnance sur l'impôt anticipé
PDOS	Anwendung Partner-Dossier
RSS	Ressourcen
VOE	Verrechnungssteuer Online Einreichung
VStV	Verrechnungssteuerverordnung
WVK	Fachanwendung Wertschriftenverzeichniskontrolle

## Anhang 2: Empfehlungscontrolling

Empfehlung	Umsetzungsstand
<p>Nr. 16106.005 (Prio. 1)</p> <p>Für FISCAL-IT soll ein Zugriffsberechtigungskonzept erstellt werden. Im Zugriffsberechtigungskonzept soll, neben der Funktionentrennungsmatrix, festgehalten werden, welche Benutzerkreise welche Rollen bekommen dürfen.</p> <p>Bei der Berechtigungsvergabe soll im Rahmen FISCAL-IT durch das Team Betrieb und Support sichergestellt werden, dass die Rollen im Einklang mit den Zugriffsberechtigungskonzepten vergeben werden. Das Konzept dient dann auch als Grundlage für die jährliche Berechtigungsüberprüfung.</p>	<p>Die Umsetzung der Empfehlung wird jährlich im Rahmen der ITGC-Prüfung überprüft. Die Umsetzung ist noch nicht abgeschlossen.</p> <p><b>Die Empfehlung bleibt offen.</b></p>

Empfehlung	Umsetzungsstand
<p>Nr. 15572.004 (Prio. 1)</p> <p>Die Kontrollstrategie sollte durch die Abteilungsleitung gemeinsam mit den Teamchefs grundlegend und risikoorientiert (vgl. Empfehlung Nr. 12 aus der Prüfung 2013-14 Meldeverfahren des FISP-ESTV) erarbeitet und dokumentiert werden. Anschliessend sollte diese Kontrollstrategie im Rahmen einer IKS-Kontrolle jährlich überprüft werden. Dabei sollten unter anderem folgende Überlegungen einfließen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie ist das Risikoprofil der Steuerpflichtigen und der Formulare (wie inländisches oder ausländisches Aktionariat, Historie in der Erhebung, Ergebnisse der letzten Revisionen und andere Prüfkategorien, Steuerart etc.)?</li> <li>- Sind die definierten Codes für die Parcoursfächer relevant und vollständig? Was sind die Auswirkungen der Einführung des neuen Scanning Systems (SCANI)?</li> <li>- Welche Kontrollaktivitäten müssen bei eingereichten Jahresrechnungen, welche nicht durch die ESTV einverlangt wurden, stattfinden?</li> <li>- Wie sind die durchgeführten Kontrollen zu definieren und zu dokumentieren?</li> <li>- Wo und wie muss das Vieraugenprinzip (stichprobenweise &lt; /&gt; flächendeckend, nach Erfahrung der Mitarbeitenden) angewendet werden?</li> </ul>	<p>Die ESTV hat in den einzelnen Bereichen Schritte zur Umsetzung unternommen. Insgesamt liegt der Umsetzungsgrad über 50%. Bei der Kontrollstrategie sind noch Verbesserungen möglich.</p> <p><b>Die Empfehlung ist teilweise umgesetzt und bleibt noch offen.</b></p>
<p>Nr. 15572.005 (Prio. 1)</p> <p>Die Prozesse, Arbeitsabläufe und Weisungen sollten durch die drei Teams gemeinsam überarbeitet, harmonisiert und zentral abgelegt werden. Redundanzen sollten eliminiert und die IKS-Dokumentation im Arbeitsprozess angewendet werden. Die Empfehlungen 13404.004, 13404.005 und 13404.006 werden durch diese Empfehlung abgelöst.</p>	<p>Mit der Einführung von Fiscal-IT (bei der Hauptabteilung DVS 2017 mit DIFAS) ist eine für alle einheitliche Arbeitsweise eingeführt worden. Diese basieren auf Prozessen, welche workflow-basiert sind.</p> <p><b>Die Empfehlung kann geschlossen werden.</b></p>

Empfehlung	Umsetzungsstand
<p>Nr. 15572.006 (Prio. 1)</p> <p>Bei den Bilanzkontrollen sollten die durchgeführten Tätigkeiten und Überlegungen sowohl in der Abteilung Erhebung als auch in der Abteilung Externe Prüfung nachvollziehbar dokumentiert werden. Dabei sollten die Vorgaben mit der Abteilung Externe Prüfung vereinheitlicht werden.</p>	<p>2021 wurde das neu erstellte Handbuch für die Abteilung Erhebung eingeführt. Bei der Erarbeitung sind gemäss den erhaltenen Informationen die verschiedenen Abteilungen begrüsst worden. Im Handbuch ist auf mehreren Seiten beschrieben, wie eine Bilanzkontrolle durchgeführt und dokumentiert werden soll. Die Vorgabe ist detailliert und umfassend.</p> <p><b>Die Empfehlung kann geschlossen werden.</b></p>
<p>Nr. 15572.007 (Prio. 1)</p> <p>Es muss ein für die ganze Abteilung gültiges Aus- und Weiterbildungskonzept entwickelt werden. Dabei sollten die Förderung von bestehenden Stärken sowie die Behebung von bestehenden Defiziten im Vordergrund stehen und die Unité de Doctrine gefördert werden.</p>	<p>Seit 2016 besteht ein Ausbildungskonzept für die Teams 1 – 3, welche die gleichen Arbeiten ausführen. Die Teams sprechen sich für die im Konzept vorgesehenen Erfolgskontrollen ab.</p> <p><b>Die Empfehlung kann geschlossen werden.</b></p>

### Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).