



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

August 2021

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder

Opfølgning i sagen om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder (beretning nr. 6/2015)

9. august 2021

RN 1106/21

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder, som blev indledt med en beretning i 2015. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 4. april 2016 og 28. august 2018.

Konklusion

Skattestyrelsen gennemfører fortsat undersøgelser af regelefterlevelsen på virksomhedsområdet og undersøger fortsat virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko. Disse undersøgelser indgår i Skatteministeriets evaluering af Skatteforvaltningens arbejde. Skattestyrelsen har i sine undersøgelser af regelefterlevelsen erstattet opgørelserne af compliancegraden og skattegabet med en opgørelse af den såkaldte angivelsesgrad. Ministeriet vurderer, at denne opgørelse giver et klarere billede af niveauet for regelefterlevelsen. Ministeriet har desuden besluttet at afskaffe det eksisterende skattegabsmål og vil som erstatning herfor udvikle nye styringsrelevante mål vedrørende regelefterlevelsen.

Rigsrevisionen finder Skatteministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Skattestyrelsen følger fortsat udviklingen i virksomhedernes regelefterlevelse. Den seneste undersøgelse viser, at regelefterlevelsen målt som angivelsesgraden er steget i perioden 2014-2017 på trods af en negativ udvikling i fejlprocenten i samme periode.
- Skattestyrelsen følger fortsat udviklingen i virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko. Den seneste undersøgelse viser, at virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko i 2020 er på niveau med eller lidt højere end niveauet i 2017.
- Rigsrevisionen er enig med Skatteministeriet i, at undersøgelser af regelefterlevelsen og undersøgelser af den oplevede opdagelsesrisiko ikke kan stå alene i forhold til at evaluere Skatteforvaltningens arbejde og derfor bør suppleres med andre undersøgelser og målinger.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

- Rigsrevisionen vil i en kommende opfølgning i sagen om SKATs indsatsstrategi (II) orientere Statsrevisorerne om Skatteministeriets videre arbejde med at udvikle nye mål for borgernes og virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne, som skal erstatte det hidtidige skattegabsmål. Denne opfølgning vil dermed også omfatte opfølgningsskemaet i denne sag vedrørende skattegabsmålet. Rigsrevisionen vurderer derfor, at opfølgningsskemaet kan afsluttes for så vidt angår denne sag.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i december 2015 en beretning om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder. Beretningen handlede om, hvorvidt SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder var tilfredsstillende, herunder om kontrolindsatsen var tilrettelagt tilfredsstillende, og om den havde haft en tilfredsstillende virkning.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de, at SKATs kontrolindsats i 2014 og 2015 ikke havde haft en tilfredsstillende virkning i forhold til, at små og mellemstore virksomheder efterlever reglerne og betaler den skat, de skal. Statsrevisorerne konstaterede desuden, at kontrolindsatsen ikke havde været tilfredsstillende tilrettelagt.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningsskema afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningsskema	Status
1. SKATs arbejde med at sikre, at der for alle virksomheder er en risiko for at blive udtaget til kontrol, samt med at vurdere og sikre varig effekt på skattegabet.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 4. april 2016.
2. Udviklingen i virksomhedernes regelefterlevelse og størrelsen på skattegabet, som opgøres i SKATs complianceundersøgelse.	Behandles i dette notat.
3. SKATs arbejde med at nedbryde skattegabsmålet i delmål, som i højere grad kan belyse kontrolindsatsens resultater på kortere og længere sigt.	Behandles i et kommende notat om beretning om SKATs indsatsstrategi (II).
4. Udviklingen i virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko, som opgøres i SKATs holdningsundersøgelse.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Vi følger op på sagen nu, da vi i notat til Statsrevisorerne af 28. august 2018 oplyste, at vi ville følge op i forbindelse med offentliggørelsen af SKATs undersøgelse af virksomhedernes regelefterlevelse for indkomståret 2017, som i tillæg til holdningsundersøgelsen for 2020 er blevet afleveret for nylig.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Skatteministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Skatteministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Gennemgangen er baseret på brevveksling med ministeriet og indhentning af dokumentation, herunder en gennemgang af Skattestyrelsens undersøgelse af virksomhedernes regelefterlevelse for indkomståret 2017, der er af-rapporteret i 2020, og Skattestyrelsens holdningsundersøgelse for 2020, der er af-rapporteret i 2021.

Udviklingen i virksomhedernes regelefterlevelse og størrelsen på skatte-gabet

7. Statsrevisorerne bemærkede, at SKATs kontrolindsats i 2014 og 2015 ikke havde haft en tilfredsstillende virkning i forhold til, at små og mellemstore virksomheder efterlever reglerne og betaler den skat, de skal. Statsrevisorerne baserede bl.a. be-mærkningen på Rigsrevisionens undersøgelse af tilrettelæggelsen af SKATs kontrol-indsats over for små og mellemstore virksomheder i 2014 og 2015 samt udviklingen i compliancegraden, fejlprocenten og skattegabet på virksomhedsområdet i perioden 2006-2012.

8. Det fremgik af beretningen, at over halvdelen af de små og mellemstore virksomheder havde fejl i deres selvangivelse, og at virksomhedernes regelefterlevelse var faldende. Fejlprocenten steg således fra 42 % i 2006 til 56 % i 2012, og compliance-graden faldt fra 4,55 i 2006 til 3,98 i 2012. Beretningen viste også, at skattegabet steg fra 5,8 mia. kr. i 2006 til 9,2 mia. kr. i 2012.

9. Rigsrevisionen gennemgik i notat af 28. august 2018 SKATs undersøgelse af virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne i 2014. Gennemgangen viste, at fejlprocenten var steget fra 56 % i 2012 til 58 % i 2014, og at der var sket et mindre fald i virksomhedernes compliancegrad fra 3,98 i 2012 til 3,89 i 2014. Samtidig var skatte-gabet steget fra 9,3 mia. kr. i 2012 (opgjort i 2014-priser) til 10,9 mia. kr. i 2014.

10. Skattestyrelsen har i 2020 af-rapporteret undersøgelsen af virksomhedernes regelefterlevelse for indkomståret 2017. Det fremgår af undersøgelsen, at Skattestyrelsen ikke længere opgør compliancegraden og skattegabet, men som erstatning herfor opgør angivelsesgraden. Angivelsesgraden udtrykker forholdet mellem skatte-værdien af den angivne skattepligtige indkomst og det teoretiske skatteprovenu – dvs. det skatteprovenu, der ville have været, hvis virksomhederne havde fulgt alle regler til punkt og prikke i angivelsen af den skattepligtige indkomst.

11. Skatteministeriet har oplyst, at angivelsesgraden måler det samme fænomen som skattegabet, men adskiller sig på 2 punkter. For det første fokuserer opgørelsen på værdien af det angivne beløb og ikke værdien af de estimerede manglende angivelser. Det skyldes, at et fokus på de manglende angivelser kan give en forventning om, at man kan fjerne alle manglende og forkerte angivelser. Det er imidlertid et ramme-vilkår, at der altid vil eksistere forkerte og manglende angivelser, særligt fordi det vil være uforholdsmæssigt omkostningstungt at identificere og rette alle forkerte angivelser.

For det andet er opgørelsen af angivelsesgraden relativ og ikke opgjort som et absolut beløb, som tilfældet var med skattegabet. Baggrunden for denne ændring er bl.a., at det absolutte beløb bliver påvirket af den økonomiske udvikling i det givne år. Skatteministeriet vurderer derfor, at en relativ opgørelse giver et klarere billede af niveauet for regelefterlevelsen.

12. Rigsrevisionen har på baggrund af Skattestyrelsens undersøgelse af virksomhedernes regelefterlevelse for indkomståret 2017 opgjort udviklingen i virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne i perioden 2012-2017, jf. tabel 1.

Tabel 1
Resultater af Skattestyrelsens undersøgelser af virksomhedernes regelefterlevelse i perioden 2012-2017

	2012	2014	2017
Fejlprocent (skattedelen)	56 %	58 %	68 %
Angivelsesgrad (skattedelen)	87,9 %	86,3 %	87,9 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skattestyrelsen.

13. Det fremgår af tabel 1, at fejlprocenten er steget fra 58 % i 2014 til 68 % i 2017. Det fremgår også, at angivelsesgraden er steget fra 86,3 % i 2014 til 87,9 % i 2017 på trods af stigningen i fejlprocenten på 10 %-point. Det skyldes ifølge undersøgelsen, at det økonomiske omfang af fejlene i 2017 er relativt lavt.

14. Skatteministeriet har oplyst, at der kan være udfordringer ved at benytte målingerne af regelefterlevelsen som et entydigt mål for de løbende resultater af Skatteforvaltningens arbejde. Det skyldes især, at undersøgelserne beskriver udviklingen på et meget overordnet niveau, og dermed bliver det vanskeligt at evaluere, om en udvikling skyldes Skatteforvaltningens indsats eller andre forhold i den samfundsmæssige udvikling. Fx skaber en stigende internationalisering ændrede rammevilkår for at sikre regelefterlevelsen, da informationer i større grad skal indhentes fra udlandet. Resultaterne fra undersøgelserne skal derfor ses i sammenhæng med andre undersøgelser og målinger for at danne et samlet billede af resultaterne af Skatteforvaltningens arbejde.

15. Rigsrevisionen konstaterer, at Skattestyrelsen har erstattet opgørelsen af skattegabet og compliancegraden med en opgørelse af angivelsesgraden, fordi denne opgørelse efter Skatteministeriets vurdering giver et klarere billede af niveauet for regelefterlevelsen. Rigsrevisionen konstaterer også, at angivelsesgraden er steget i perioden 2014 -2017 på trods af en negativ udvikling i fejlprocenten i samme periode. Rigsrevisionen vurderer, at en måling af virksomhedernes regelefterlevelse fortsat er relevant i forhold til at evaluere Skatteforvaltningens arbejde. Rigsrevisionen er dog også enig med Skatteministeriet i, at denne måling ikke kan stå alene og derfor bør suppleres med andre undersøgelser og målinger af Skatteforvaltningens arbejde.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skattestyrelsen fortsat undersøger virksomhedernes regelefterlevelse, og at disse undersøgelser indgår i Skatteministeriets evaluering af Skatteforvaltningens arbejde. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

SKATs arbejde med at nedbryde skattegabsmålet i delmål

16. Statsrevisorerne bemærkede, at SKAT bør overveje, hvordan finanslovens overordnede mål for skattegabet kan suppleres med mere styringsrelevante delmål for kontrolindsatsen.

17. Det fremgår af Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne af 1. oktober 2020 om beretning om SKATs indsatsstrategi (II), at Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet har besluttet at afskaffe det eksisterende skattegabsmål. Som erstatning for skattegabsmålet vil ministeriet udvikle nye mål, der vedrører aspekter af borgeres og virksomheders regelefterlevelse. De nye mål skal være styringsrelevante i forhold til Skatteforvaltningens indsats, bl.a. til brug for planlægning af kontrol- og vejledningsaktiviteter. Rigsrevisionen oplyser i notatet, at Rigsrevisionen fortsat vil følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om ministeriets videre arbejde med at udvikle nye mål for borgeres og virksomheders efterlevelse af skattereglerne, som skal erstatte det hidtidige skattegabsmål.

Rigsrevisionen vurderer, at opfølgningspunktet i denne sag kan afsluttes, da punktet vil være omfattet af Rigsrevisionens kommende opfølgning i sagen om SKATs indsatsstrategi (II).

Udviklingen i virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko

18. Statsrevisorerne bemærkede, at SKAT bør overveje, hvordan virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko kan øges med henblik på at påvirke virksomhedens adfærd.

19. Det fremgik af beretningen, at virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko var faldet markant siden 2012. Andelen af virksomheder, der betragtede opdagelsesrisikoen ved skattesnyd som høj eller meget høj, var således faldet fra 64 % i 2012 til 38 % i 2014, og den tilsvarende andel for så vidt angår opdagelsesrisikoen ved udførelse af sort arbejde var faldet fra 52 % til 34 % i samme periode.

20. Rigsrevisionen gennemgik i notat af 28. august 2018 SKATs holdningsundersøgelse for 2017, der omhandlede borgeres og virksomheders erfaringer og tilfredshed med SKAT samt holdninger og tillid til SKAT. Rigsrevisionens gennemgang af undersøgelsen viste, at virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko ved snyd med skat, moms og afgifter var steget i perioden 2014-2016, men at den var faldet igen i perioden 2016-2017. Opdagelsesrisikoen ved sort arbejde var ligeledes steget i perioden 2014-2015, hvorefter den var faldet frem til 2017. Virksomhedernes oplevede opdagelsesrisici i 2017 lå under niveauet i 2014, både hvad angår snyd med skat, moms og afgifter og ved sort arbejde.

Oplevet opdagelsesrisiko

Virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko måles på en skala fra 1 til 5, hvor 1 angiver lav opdagelsesrisiko, og 5 angiver høj opdagelsesrisiko.

21. Skattestyrelsen har i 2021 afrapporteret holdningsundersøgelsen for 2020. Rigsrevisionen har på baggrund af undersøgelsen opgjort udviklingen i virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko ved snyd med skat, moms og afgifter og ved sort arbejde i perioden 2014-2020, jf. tabel 2.

Tabel 2
Virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko ved snyd med skat, moms og afgifter og ved sort arbejde i perioden 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Opdagelsesrisiko ved snyd med skat, moms og afgifter	2,90	2,97	3,11	2,66	2,80	2,71	2,71
Opdagelsesrisiko ved sort arbejde	2,75	2,86	2,77	2,50	2,51	2,49	2,51

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skattestyrelsen.

22. Det fremgår af tabel 2, at virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko ved snyd med skat, moms og afgifter i 2020 er lidt højere end i 2017, og at den oplevede opdagelsesrisiko ved sort arbejde i 2020 er på niveau med 2017. Sammenligner vi med niveauet i 2014, er virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko i 2020 lidt lavere, både hvad angår snyd med skat, moms og afgifter og ved sort arbejde.

23. Skatteministeriet har oplyst, at den oplevede opdagelsesrisiko ikke udelukkende påvirkes af Skatteforvaltningens konkrete handlinger over for de enkelte virksomheder. Målingen må også forventes at blive påvirket af den bredere omtale af Skatteforvaltningen i medierne. Derfor må en del af det overordnede fald i den oplevede opdagelsesrisiko de seneste 10 år også ses i lyset af de mange negative historier om Skatteforvaltningen, der har været i medierne i den periode.

Skatteministeriet har desuden oplyst, at det fortsat er væsentligt at følge udviklingen i den oplevede opdagelsesrisiko, da det må forventes at påvirke villigheden til at efterleve skattereglerne. Derfor arbejder Skattestyrelsen også med at synliggøre indsatsen af bl.a. kontrolarbejdet gennem fx pressemeddelelser og publikationer om resultater af Skattestyrelsens kontrolaktiviteter. Udviklingen i den oplevede opdagelsesrisiko kan imidlertid ikke stå alene som mål for resultaterne af Skatteforvaltningens arbejde, men skal ses i sammenhæng med andre undersøgelser og målinger.

24. Rigsrevisionen konstaterer, at virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko i 2020 er på niveau med eller lidt højere end niveauet i 2017, men lidt lavere end niveauet i 2014. Rigsrevisionen er enig med Skatteministeriet i, at det fortsat er væsentligt at følge udviklingen i den oplevede opdagelsesrisiko. Rigsrevisionen er dog også enig med ministeriet i, at denne måling ikke kan stå alene og derfor bør suppleres med andre undersøgelser og målinger af Skatteforvaltningens arbejde.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skattestyrelsen fortsat undersøger virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko, og at disse undersøgelser indgår i Skatteministeriets evaluering af Skatteforvaltningens arbejde. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm