



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Marts 2022

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

momskontrollen

Opfølgning i sagen om momscontrollen (beretning nr. 12/2019)

28. februar 2022

RN 1102/22

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om momscontrollen, som blev indledt med en beretning i 2020. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 4. september 2020 og i et supplerende notat af 4. september 2020 om baggrunden for fastsættelsen af Skatteministeriets foreløbige momstilsvær og Kammeradvokatens vurdering heraf.

Konklusion

Rigsrevisionen finder Skatteministeriets initiativer for at styrke reaktionen over for virksomheder, der ikke betaler moms, tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

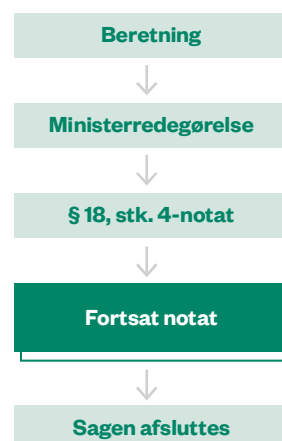
- Skatteministeriet har iværksat en automatiseret rykkerprocedure over for de virksomheder, der ikke tidligere er blevet rykket forud for oversendelse af nye krav til inddrivelse i Gældsstyrelsen.
- Inddrivelsesloven blev ændret i juni 2020, så en rykkerprocedure kun gennemføres, hvis det er muligt, og hvis gennemførelse af rykkerproceduren ikke længere er en forudsætning for at overdrage fordringer til Gældsstyrelsen.

Skatteministeriet har siden 2020 iværksat flere initiativer vedrørende opfølgningen over for virksomheder, der ikke angiver korrekt moms, for at styrke kontrollen med, at virksomheder angiver korrekt moms. Rigsrevisionens opfølgning viser, at en række af initiativerne endnu ikke er afsluttet tilfredsstillende.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets arbejde for at styrke opfølgningen over for virksomheder, der ikke angiver moms
- Skatteministeriets initiativer for at styrke kontrollen med, at virksomheder angiver korrekt moms.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i april 2020 en beretning om momscontrollen. Beretningen handlede om Skatteministeriets reaktioner over for virksomheder, der ikke angiver eller betaler korrekt moms. Formålet med undersøgelsen var at vurdere, om Skatteministeriet i tilfredsstillende grad kontrollerer, om virksomhederne afregner korrekt moms.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, påtalte de på det skarpeste, at Skatteministeriets kontrol med, om virksomhederne afregner korrekt moms, har været særdeles kritisabel og utilstrækkelig, og at dette har medført milliardtab i statens momsindtægter.

Statsrevisorerne kritiserede også skarpt, at Skatteforvaltningens utilstrækkelige kontrol og udnyttelse af lovhjemler har muliggjort, at virksomheder har kunnet fortsætte driften og opbygge momsgæld, selv om de ikke har angivet og betalt moms. Endelig henlede Statsrevisorerne Folketingets opmærksomhed på, at forvaltningen af momsområdet ikke har levet op til Folketingets intentioner.

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

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

Opfølgingspunkt	Status
1. Skatteministeriets initiativer for at styrke opfølgningen over for virksomheder, der ikke angiver moms.	Behandles i dette notat.
2. Skatteministeriets initiativer for at styrke kontrollen med, at virksomheder angiver korrekt moms.	Behandles i dette notat.
3. Skatteministeriets initiativer for at styrke reaktionen over for virksomheder, der ikke betaler moms.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

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 opfølgningsskridt. Gennemgangen er baseret på brevveksling med Skatteministeriet.

Skatteforvaltningens opfølgning over for virksomheder, der ikke angiver moms

7. Statsrevisorerne bemærkede, at Skatteforvaltningen ikke har udnyttet lovhjemlen til at udstede påbud og bøder til de virksomheder, der ikke angiver moms. I stedet har Skatteforvaltningen fastsat relativt lave foreløbige momsangivelser på 8.000 kr. for nye virksomheder og virksomheder, der ikke har angivet 4 gange i træk, uden at sikre sig, at virksomhederne erstatter den foreløbige fastsættelse med en angivelse. Det fremgår af det supplerende notat fra september 2020, at Skatteforvaltningen oplyste, at forvaltningen i april 2020 havde truffet beslutning om at ændre praksis, så minimumsskønnet forhøjes fra 8.000 kr. til 12.000 kr., at det ikke længere vil være muligt at foretage en foreløbig fastsættelse til 0 kr., og at en eventuel 5. foreløbig fastsættelse beregnes på baggrund af de seneste 4 perioder af virksomhedens tidligere angivelser.

Statsrevisorerne bemærkede også, at Skatteforvaltningen ikke har stoppet virksomheder ved at fratage dem deres momsregistrering efter 4 foreløbige fastsættelser i træk, selv om der er lovhjemmel hertil. Dette på trods af, at virksomheder, der ikke angiver moms, ofte også har momsgæld, der således kan opbygges yderligere.

Endelig bemærkede Statsrevisorerne, at antallet af manglende angivelser fra 2013 til 2018 steg fra 40.000 til 130.000.

8. Det fremgik også af beretningen, at Skatteforvaltningen ikke har rykket de virksomheder, der ikke angiver moms til tiden, da Skatteforvaltningen kun sender rykkere til de virksomheder, der har opgivet en e-mailadresse.

Antallet af virksomheder med 4 foreløbige fastsættelser

9. Skatteministeriet oplyste i sin redegørelse fra september 2020, at ministeriet forventede, at de oparbejdede sagspukler vedrørende opgaven med at inddrage momsregistreringen ved 4 foreløbige fastsættelser i træk forventedes at være afviklet ultimo 2020. Ministeriet oplyser nu, at de oparbejdede sagspukler var fuldt afviklet ved udgangen af 2020.

Kontrolaktiviteter over for virksomheder med manglende momsangivelser

10. Skatteministeriet oplyste i sin redegørelse fra september 2020, at Skatteforvaltningen ville iværksætte kontrolaktiviteter, der følger op på virksomhedernes manglende momsangivelser, herunder aktiviteter målrettet virksomheder, der får deres momsregistrering inddraget. Skatteministeriet oplyser nu, at Skattestyrelsen har iværksat 2 kontrolprojekter om kontrol af tvangsafmeldte virksomheder. I projekterne er der foreløbigt gennemført 1.900 kontroller med et samlet nettoprovenu på 39,7 mio. kr. Ca. 20 % af de afsluttede sager er sendt til strafvurdering i 2021. Skattestyrelsen vil evaluere indsatsen med udgangen af 2022 for at vurdere risiko og væsentlighed på området.

Skattestyrelsen har endvidere i 2021 igangsat et kontrolprojekt vedrørende virksomheder, der ikke har indberettet moms, og hvor Skattestyrelsen derfor foreløbigt har fastsat momsen. Kontrollen omfatter bl.a. både virksomheder, der er blevet foreløbigt fastsat første gang og flere gange.

Processen for påmindelser og rykkere

11. Skatteministeriet oplyste i sin redegørelse fra september 2020, at Skatteforvaltningen vil forbedre processen i forhold til at udsende påmindelser og rykkere til virksomheder for at få dem til at angive moms. Skatteministeriet oplyser nu, at Skattestyrelsen arbejder på 3 løsninger for at forbedre processen. For det første vil udsendelsen af påmindelser og mails blive flyttet til Skatteforvaltningens Aftale og Distributionsservice (A&D), hvor der er etableret mulighed for at følge op på mails, der ikke rammer den ønskede modtager. Det forventes implementeret ultimo 2022.

For det andet har Skattestyrelsen arbejdet på at forbedre datagrundlaget i form af kontaktoplysninger fra virk.dk. Ændringer foretaget af virksomhederne på virk.dk er ikke hidtil blevet opdateret i NytTastSelvErhverv (herefter NTSE), men det vil ske fremadrettet. Grundlaget for dialogen med virksomhederne vil dermed blive forbedret. Dette initiativ er blevet implementeret ultimo 2021.

For det tredje har Skattestyrelsen arbejdet på et pop- op-vindue i NTSE, hvor virksomhederne én gang om året vil blive mødt med en anmodning om at opdatere eller bekræfte deres kontaktoplysninger, når de logger på NTSE. Dette initiativ er blevet implementeret i januar 2022.

Brug af sanktioner

12. Skatteministeriet oplyste i sin redegørelse fra september 2020, at der som et led i Folketingets aftale om en styrket skattekontrol er nedsat en arbejdsgruppe, der skal foretage en struktureret gennemgang af eksisterende sanktionshemler i Skattestyrelsen, herunder identificere områder, hvor brug af eksisterende sanktioner kan skærpes, eller hvor Skattestyrelsen med fordel kan gives bedre muligheder for at sanktionere hårdere. Skatteministeriet oplyser nu, at arbejdsgruppen har færdiggjort sit arbejde.

Rigsrevisionen vil følge Skatteministeriets generelle brug af sanktioner i forbindelse med opfølgningen på beretningen om revisionen af statens forvaltning i 2020, hvor det bl.a. blev undersøgt, om Skatteministeriet har etableret rammer, som understøtter, at ministeriet anvender de relevante sanktionsmuligheder, som loven giver hjemmel til.

13. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er iværksat initiativer i form af nye kontrolprojekter, nye processer vedrørende påmindelser og rykkere og brug af sanktioner over for virksomheder. Vi vil fortsat følge Skatteministeriets arbejde for at styrke opfølgningen over for virksomheder, der ikke angiver moms. Konkret vil vi følge op på:

- Skattestyrelsens evaluering af indsatsen vedrørende tvangsafmeldte virksomheder
- status på indsatsen over for virksomheder, hvor momsen er blevet foreløbigt fastsat, herunder om styrelsen udnytter sine lovhjemler til at iværksætte sanktioner over for virksomheder, der ikke angiver moms
- status på planlagte initiativer vedrørende påmindelser og rykkere.

Skatteforvaltningens indsats for at styrke momskontrollen

14. Statsrevisorerne bemærkede, at Skatteforvaltningen kun har kontrolleret 2 % af virksomhederne om året, på trods af at kontrollerne viste, at over halvdelen af virksomhederne havde angivet forkert moms – i alt 18,1 mia. kr. for lidt moms over en 3-årig periode fra 2016 til 2018.

Statsrevisorerne bemærkede også, at Skatteforvaltningen stort set ikke har implementeret inddatakontroller i de digitaliserede selvbetjeningsløsninger, der kan bidrage til, at virksomhederne angiver korrekt moms. Dette på trods af, at virksomhederne ikke skal medsende dokumentation, og at ubevidste og bevidste fejl kun opdages, hvis virksomheden bliver kontrolleret.

Omfanget af kontrol

15. Skatteministeriet oplyste i sin redegørelse fra september 2020, at Skatteforvaltningen generelt ville styrke momskontrollen, så flere virksomheder kontrolleres, og antallet af momskontroller øges.

16. Skatteministeriet har nu fremsendt tal, der viser resultaterne af alle Skatteforvaltningens momskontroller i perioden 2018-2021, herunder både efterkontrol og kontroller umiddelbart efter angivelse. Resultaterne vises i tabel 1.

Tabel 1
Resultaterne for Skatteforvaltningens momskontrol

	2018	2019	2020	2021	I alt
Antal kontrollerede virksomheder	10.644	10.614	9.049	10.312	37.517
Andel af virksomheder, der har angivet forkert	62 %	66 %	67 %	68 %	66 %
Andel af virksomheder, der har angivet for lidt moms	82 %	83 %	83 %	85 %	83 %
Forhøjelse af momstilsvaret	3,5 mia. kr.	3,0 mia. kr.	5,5 mia. kr.	11,6 mia. kr. ¹⁾	23,6 mia. kr.
Nedsættelse af momstilsvaret	0,3 mia. kr.	0,4 mia. kr.	0,5 mia. kr.	0,2 mia. kr.	1,4 mia. kr.

¹⁾ Skatteministeriet bemærker, at de samlede forhøjelser i 2021 er påvirket af én større, enkeltstående kontrol på 7,43 mia. kr., der har betydet, at forhøjelsen af momstilsvaret i 2021 er betydeligt større end de tidligere år.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at antallet af kontrollerede virksomheder lå stabilt i 2018 og 2019 på ca. 10.600 virksomheder. I 2020 faldt antallet af kontrollerede virksomheder til ca. 9.000, svarende til et fald på ca. 15 %. I 2021 er antallet af kontrollerede virksomheder steget til ca. 10.300. Det fremgår også af tabellen, at andelen af virksomheder, der har angivet forkert, og andelen af virksomheder, der har angivet for lidt moms, begge er svagt stigende. Endelig viser tabellen, at forhøjelse af momstilsvaret har en stigende tendens, dog er resultatet i 2021 præget af en meget stor enkeltregulering på 7,43 mia. kr. Uden denne regulering udgør momstilsvaret 4,2 mia. kr.

Skatteministeriet har ligeledes fremsendt tal, der viser det samlede antal af kontroller i perioden 2018-2021, jf. tabel 2 nedenfor. Ministeriet bemærker, at antallet af kontroller afviger fra antal kontrollerede virksomheder, fx vil en virksomhed, der i 2021 er kontrolleret for moms i både 2019 og 2020, tælle som én kontrolleret virksomhed i tabel 1, men som 2 kontroller i tabel 2.

Tabel 2
Samlet antal momskontroller i perioden 2018-2021

	2018	2019	2020	2021
Kontroller i alt	18.083	19.648	18.144	18.739

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tal fra Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at antallet af kontroller steg fra 18.083 til 19.648 fra 2018 til 2019, hvilket svarer til en stigning på 9 %. I 2020 faldt antallet af kontroller til samme niveau som i 2018. I 2021 steg antallet af kontroller til 18.739.

Skatteministeriet anfører, at der har været en større rekruttering af medarbejdere til momsområdet i 2020, hvilket har medført, at de eksisterende, erfarne medarbejdere har haft og fortsat har en væsentlig opgave med oplæring af nye medarbejdere. Resultaterne af styrkelsen vil derfor først kunne forventes fra 2021 og frem. Desuden nævner ministeriet bl.a., at der er sket en stigning i gennemførelsen af længere og mere komplekse kontroller, som ikke kan læses ud af tallene.

17. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at antallet af kontrollerede virksomheder og antallet af kontroller overordnet set ikke er steget siden 2018 trods Skatteforvaltningens ønske herom. Samtidig har andelen af virksomheder, der har angivet forkert, og andelen af virksomheder, der har angivet for lidt moms, begge været svagt stigende i perioden 2018-2021.

Styrket inddatakontrol

18. Skatteministeriet oplyste i september 2020, at Skatteforvaltningen vil udvikle nye automatiske indberetnings- og kontrolværktøjer og digitale analyseredskaber samt iværksætte en langt mere målrettet kommunikation og vejledning med henblik på at forebygge fejl. Der skal bl.a. udvikles nye digitale stopklodser (logisk inddatakontrol), som skal sikre, at flere momsangivelser kontrolleres allerede ved angivelsestidspunktet, så forsøg på snyd stoppes så tidligt som muligt.

Skatteministeriet oplyste i sin redegørelse fra september 2020, at der som en del af Folketingets aftale om en styrket skattekontrol blev nedsat en arbejdsgruppe, der gennem digitale løsninger, øgede tredjepartsindberetninger eller regelforenklinger skulle afdække mulighederne for at nedbringe ubevidste fejl blandt virksomheder.

Skatteministeriet oplyser nu, at arbejdsgruppen om ubevidste fejl har kortlagt virksomhedernes ubevidste fejl. Arbejdsgruppen har identificeret 238 fejltyper og inddelt dem i 7 overordnede fejlgrupper. Størstedelen af fejlene knytter sig til virksomhedernes daglige drift. Den samlede mængde fejl på tværs af alle fejltyper udgør beregnet i alt 7,7 mia. kr. årligt i manglende regelefterlevelse. Arbejdsgruppen har opstillet 14 forslag til nye løsninger, der ifølge Skatteministeriet adresserer en stor del af fejltyperne. Forslagene består primært af vejledningsinitiativer, digitale værktøjer og regelændringer. Ministeriet oplyser, at forslagene dog skal belyses nærmere i det videre forløb. Ministeriet forventer, at alle forslag er implementeret ved udgangen af 2024.

19. Skatteministeriet oplyste i sin redegørelse fra september 2020, at Skatteforvaltningen vil iværksætte nye kontrolaktiviteter, der ud fra risiko og væsentlighed har fokus på at kontrollere virksomhederne kort tid efter angivelsestidspunktet, for at imødegå, at fejl i virksomhedernes momsangivelser udvikler sig over tid og eventuelt genererer større gæld, der senere skal inddrives.

Skatteministeriet oplyser nu, at Skattestyrelsen har igangsat 2 projekter vedrørende positiv moms i 2020. Begge projekter har fokus på at kontrollere positive momsangivelser kort tid efter angivelsestidspunktet. Ultimo 2021 havde projekterne samlet gennemført 1.189 kontroller med et nettoprovenu på 87,7 mio. kr.

20. Skatteministeriet oplyser videre, at det med udgangen af 2022 forventes, at der vil blive implementeret en differencekontrol mellem momsangivelsen og angivelsen til EU-salg uden moms, hvor data fra DK-VIES anvendes til at validere input i forhold til salg i andre EU-lande og synliggøre data, som andre lande ligger inde med i forhold til køb i andre EU-lande. Samtidig indføres oplysningsfelter til delvis fradragsret, der på sigt skal bruges til inddatakontrol på dette område også. For Skatteforvaltningen handler det i første omgang om at indhente oplysninger, som Skatteforvaltningen ikke får fra virksomhederne i dag. Senere kan systemet udvides til at kunne lave digitale og manuelle kontroller på et område, der i dag har et meget dårligt datagrundlag. Rigsrevisionen vil følge dette punkt som led i opfølgningen på beretningen om moms-kontrollen med EU-handel fra november 2021.

21. Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets indsats for at styrke kontrollen med, at virksomheder angiver korrekt moms. Konkret vil vi følge op på:

- om ministeriet har øget antallet af kontrollerede virksomheder og antallet af kontroller
- om ministeriet har styrket inddatakontrollen med virksomhedernes momsangivelser.

Skatteforvaltningens reaktion over for virksomheder, der ikke betaler moms

22. Statsrevisorerne bemærkede, at Skatteforvaltningen årligt sender momsgæld på ca. 4,1 mia. kr. til inddrivelse uden at rykke de mere end 40.000 virksomheder, der i forvejen har gæld, hvilket er i strid med opkrævningsloven.

23. Skatteministeriet oplyser nu, at Skattestyrelsen pr. 28. oktober 2021 har implementeret en automatisk rykkerprocedure på betalingsdelen for de virksomheder, der ikke tidligere er blevet rykket forud for oversendelse af nye krav til inddrivelse i Gældsstyrelsen. Den første rykkerkørsel blev kørt den 24. november 2021. Der er dog endnu ikke udviklet en løsning, der sikrer en rykkerskrivelse i de tilfælde, hvor et skattekontokrav, der allerede er under inddrivelse, opskrives. Dette arbejde fortsætter i 2022.

Skatteministeriet oplyser endvidere, at inddrivelsesloven blev ændret i juni 2020, så en rykkerprocedure kun gennemføres, hvis det er muligt, og hvis gennemførelse af rykkerproceduren ikke længere er en forudsætning for at overdrage fordringer til Gældsstyrelsen.

24. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har iværksat en automatiseret rykkerprocedure over for de virksomheder, der ikke tidligere er blevet rykket forud for oversendelse af nye krav til inddrivelse i Gældsstyrelsen. Endvidere er inddrivelsesloven ændret, så en rykkerprocedure kun gennemføres, hvis det er muligt, og hvis gennemførelse af rykkerproceduren ikke længere er en forudsætning for at overdrage fordringer til Gældsstyrelsen. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

25. Skatteministeriet har siden 2020 iværksat flere initiativer vedrørende opfølgningen over for virksomheder, der ikke angiver korrekt moms, for at styrke kontrollen med, at virksomheder angiver korrekt moms, og for at styrke reaktionen over for virksomheder, der ikke betaler moms. Rigsrevisionens opfølgning viser, at en række af initiativerne endnu ikke er afsluttet tilfredsstillende, og vi vil fortsat følge Skatteministeriets initiativer.

Lone Strøm