



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Oktober 2023

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

momskontrollen

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

19. september 2023

RN 1117/23

I. Baggrund og konklusion

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om momscontrollen, som blev indledt med en beretning i 2020. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om Skatteministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. 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 momstilsvar og Kammeradvokatens vurdering heraf. Senest har Rigsrevisionen fulgt op i notat af 28. februar 2022.

2. Beretningen handlede om Skatteministeriets reaktioner over for virksomheder, der ikke angiver eller betaler korrekt moms.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, påtalte de på det skarpeste, at Skatteministeriets kontrol med, om virksomheder afregner korrekt moms, havde været særdeles kritisabel og utilstrækkelig.

Konklusion

Skatteministeriet har igangsat initiativer for at følge op over for virksomheder, der ikke angiver moms, og initiativer for at styrke kontrollen med, at virksomheder angiver korrekt moms. Ministeriets initiativer har betydet, at momscontrollen på nogle områder er blevet styrket. Rigsrevisionens opfølgning viser dog, at antallet af momscontroller ikke er øget mærkbart, og at alle initiativer ikke er afsluttet.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets opfølgning over for virksomheder, der ikke angiver moms, så det sikres, at alle virksomheder modtager påmindelser og rykkere, hvis de 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

II. Status på sagen

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

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

Opfølgningspunkt	Status
1. Skatteministeriets initiativer for at styrke opfølgningen over for virksomheder, der ikke angiver moms.	Behandles i dette notat og følges fortsat.
2. Skatteministeriets initiativer for at styrke kontrollen med, at virksomheder angiver korrekt moms.	Behandles i dette notat og følges fortsat.
3. Skatteministeriets initiativer for at styrke reaktionen over for virksomheder, der ikke betaler moms.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 28. februar 2022.

III. Skatteministeriets initiativer

5. Vi gennemgår i det følgende Skatteministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter.

6. Opfølgningen er baseret på dokumentation for Skatteministeriets initiativer i form af bl.a. notater, evalueringer, opgørelser af antal kontroller og provenu mv., som vi har indhentet fra ministeriet. Desuden har vi holdt møde med ministeriet om initiativerne.

Skatteministeriets opfølgning over for virksomheder, der ikke angiver moms

Rigsrevisionens opfølgning viser, at Skatteministeriet har igangsat initiativer, der har nedbragt antallet af foreløbige fastsættelser på momsområdet, og at Skattestyrelsen nu også kontrollerer virksomheder, som er tvangsafmeldte. Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet fortsat ikke anvender tvangsbøder som sanktion over for virksomheder, der ikke angiver moms, fordi ministeriet vurderer, at det ikke er en effektiv sanktion. Ministeriet har fortsat ikke etableret processer, som sikrer, at alle virksomheder, der ikke angiver moms, modtager påmindelser og rykkere.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets initiativer for at sikre, at alle virksomheder modtager påmindelser og rykkere, hvis de ikke angiver moms.

7. Det fremgik af notat til Statsrevisorerne af 28. februar 2022, at vi ville følge op på 3 punkter i forhold til Skatteministeriets opfølgning over for virksomheder, der ikke angiver moms:

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

Evaluering af indsatsen vedrørende tvangsafmeldte virksomheder

8. Skatteministeriet oplyste i sin redegørelse fra november 2021, at Skattestyrelsen havde iværksat 2 projekter med kontrol af virksomheder, der har fået inddraget deres momsregistrering på grund af manglende momsangivelser (tvangsafmeldte virksomheder), og at Skattestyrelsen ville evaluere indsatsen med udgangen af 2022 for at vurdere risiko og væsentlighed på området.

Vores opfølgning viser, at Skattestyrelsen har styrket kontrolindsatsen på området for virksomheder, der er blevet tvangsansmeldt eller nægtet registrering. Det er sket som følge af evalueringen af projekterne på området. Skatteministeriet oplyser, at Skattestyrelsen i 2022 har gennemført 1.940 målrettede kontroller af erhvervsvirksomheder og selskaber på området for tvangsafmeldte virksomheder og foreløbige fastsættelser. Skattestyrelsen finder ved kontrollerne, at der drives virksomhed efter tvangsafmelding hos et væsentligt antal virksomheder (dvs. sort økonomi). For de selvstændigt erhvervsdrivende blev det i 2022 konstateret, at der drives virksomhed på trods af tvangsafmeldelse blandt ca. 1/3 af virksomhederne. Styrelsen oplyser, at indsatsen især på selskabsområdet forventes at blive styrket yderligere.

Indsatsen over for virksomheder, hvor momsen er blevet foreløbigt fastsat, herunder om Skattestyrelsen udnytter sine lovhjemler til at iværksætte sanktioner over for virksomheder, der ikke angiver moms

9. Statsrevisorerne bemærkede, at Skatteministeriet ikke havde udnyttet lovhjemlen til at udstede påbud og bøder til de virksomheder, der ikke angav moms. I stedet havde Skatteforvaltningen fastsat relativt lave foreløbige momsangivelser på 8.000 kr. for nye virksomheder og virksomheder, der ikke havde angivet 4 gange i træk, uden at sikre sig, at virksomhederne erstattede den foreløbige fastsættelse med en angivelse.

Statsrevisorerne bemærkede også, at Skatteministeriet ikke havde stoppet virksomheder ved at fratage dem deres momsregistrering efter 4 foreløbige fastsættelser i træk, selv om der er lovhjemmel hertil.

Vores opfølgning viser, at Skattestyrelsen har iværksat initiativer for at nedbringe antallet af virksomheder, som ikke angiver moms og af den grund får foreløbige fastsættelser. Det omfatter bl.a.

- **Vejledning.** Skattestyrelsen oplyser, at styrelsen har etableret en driftsorganisation til at iværksætte vejledningsinitiativer over for virksomhederne, hvor kontakten med virksomheder indgår i et årshjul. Styrelsen har desuden fokus på at vejlede virksomheder om muligheden for at blive tilmeldt servicemails med oplysning om frister med henblik på at undgå foreløbige fastsættelser.
- **Sanktioner.** I perioden 2016-2017 fratog Skatteministeriet ikke virksomheder deres momsregistrering efter 4 foreløbige fastsættelser i træk. I perioden 2018-2020 pågik en indsats med at få afviklet de sagsbunker, der var opstået som følge af manglende anvendelse af sanktionen. Ministeriet oplyser, at inddragelse af momsregistrering efter 4 foreløbige fastsættelser er overgået til almindelig drift i 2021. Konkret sker det ved, at virksomheder ved den fjerde foreløbige fastsættelse i træk bliver varslet om, at deres momsregistrering bliver inddraget, hvis ikke virksomheden inden for den fastsatte frist angiver de manglende momsindberetninger.

Skatteministeriet oplyser, at ministeriets tværgående arbejdsgruppe om administrative sanktioner vurderede, at tvangsbøder i mange tilfælde ikke er effektive, og at sanktionen kun bør benyttes i helt særlige situationer. Skattestyrelsen har derfor indtil videre ikke anvendt hjemlen til at udstede tvangsbøder over for virksomheder, der ikke angiver moms.

Rigsrevisionen kan konstatere, at antallet af foreløbige fastsættelser på momsområdet fra 2018 til og med 2022 er faldet fra ca. 125.000 til ca. 80.000, svarende til ca. 36 %

Påmindelser og rykkere

10. Det fremgik af beretningen, at Skatteministeriet ikke har rykket alle virksomheder, der ikke angiver moms til tiden, da ministeriet kun sender rykkere til de virksomheder, der har opgivet en e-mailadresse.

11. Skatteministeriet oplyste i sin redegørelse fra november 2021, at ministeriet arbejdede på at forbedre processen for påmindelser og rykkere, så også virksomheder, som ikke havde angivet en e-mailadresse, ville modtage rykkere, hvis det var relevant.

12. Skatteministeriet oplyser nu, at Skattestyrelsen har igangsat initiativer, der skal sikre, at alle virksomheder kan modtage påmindelser og rykkere (såkaldte servicemails) på baggrund af valide kontaktoplysninger. Det er dog først, når udsendelsen af servicemails flyttes fra TastSelv Erhverv (NTSE) til Skatteministeriets udsendelsesmodul A&D, at alle virksomheder modtager servicemails via e-mail eller e-Boks. Flytningen forventes implementeret i 4. kvartal 2023.

Skatteministeriets initiativer for at styrke kontrollen med, at virksomheder angiver korrekt moms

Rigsrevisionens opfølgning viser, at omfanget af kontrollerede virksomheder stort set ikke er øget i perioden 2018-2022, mens det samlede antal momskontroller er steget marginalt. Skatteministeriet har dog iværksat initiativer, der har betydet, at momskontrollen på nogle områder er blevet styrket. Ministeriet har påbegyndt implementeringen af indberetningskontroller og planlægger at implementere yderligere forslag til løsninger. Ministeriet forventer, at nye indberetningskontroller bliver implementeret i 2024.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets initiativer for at styrke kontrollen med, at virksomheder angiver korrekt moms.

13. Det fremgik af vores notat af 28. februar 2022, at vi i forhold til Skatteministeriets indsats for at styrke momskontrollen ville følge op på 2 punkter:

- om Skatteministeriet har øget antallet af kontrollerede virksomheder og antallet af kontroller
- om Skatteministeriet har styrket kontrollen med virksomhedernes momsangivelser på indberetningstidspunktet.

Omfanget af kontrol

14. Statsrevisorerne bemærkede, at Skatteministeriet kun havde 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.

Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeriet generelt ville styrke momskontrollen, så flere virksomheder kontrolleres, og antallet af momskontroller øges. Af Rigsrevisionens seneste notat af 28. februar 2022 fremgik det, at antallet af kontrollerede virksomheder og antallet af kontroller ikke var steget siden 2018.

15. Skatteministeriet har nu fremsendt tal, der viser antallet af momskontroller i perioden 2018-2022 og resultaterne heraf, jf. tabel 1.

Tabel 1

Antal kontroller og resultaterne af Skatteministeriet momskontrol

	2018	2019	2020	2021	2022	Ændring fra 2018 til 2022
Antal kontrollerede virksomheder ¹⁾	10.652	10.615	9.082	10.312	10.741	1 %
Kontroller i alt ²⁾	17.822	19.293	17.941	18.955	18.421	3 %
Andel af kontrollerede virksomheder, der har angivet forkert	61 %	66 %	67 %	68 %	71 %	16 %
Forhøjelse af momstilsvaret	3,33 mia. kr.	2,92 mia. kr.	5,13 mia. kr.	11,52 mia. kr. ³⁾	4,04 mia. kr.	21 %

¹⁾ Antal kontrollerede virksomheder og kontroller i alt afviger marginalt fra opgørelsen i Rigsrevisionens notat af 28. februar 2022. Det kan ifølge Skatkestyrelsen tilskrives afstemningskorrektioner i forbindelse med udtræk af data.

²⁾ Antallet af kontroller afviger fra antal kontrollerede virksomheder. Fx vil en virksomhed, der i 2022 kontrolleres for moms for både 2020 og 2021, tælle som 1 kontrolleret virksomhed, men som 2 kontroller i alt.

³⁾ 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 Skatteministeriet kun i meget begrænset omfang har øget antallet af momskontroller. Antallet af kontrollerede virksomheder i perioden 2018-2022 har ligget relativt stabilt bortset fra 2020, hvor antallet af kontrollerede virksomheder var lavere. Antallet af kontrollerede virksomheder ligger således i 2022 på niveau med antallet af kontrollerede virksomheder i 2018. Det fremgår også af tabellen, at antallet af momskontroller er steget fra 17.822 i 2018 til 18.421 i 2022, svarende til en stigning på ca. 3 %.

16. Skatteministeriet har dog taget forskellige initiativer, der har styrket moms-kontrollen. Fra 2020 til 2022 har Skattestyrelsen haft øget fokus på at kontrollere det positive momstilsvaret, så både virksomheder med negative og positive momstilsvare nu kontrolleres tæt på angivelsestidspunktet. Frem til 2020 var Skattestyrelsens kontrol tæt på angivelsestidspunktet primært rettet mod virksomheder, som skulle have udbetalt penge som følge af negative momsangivelser.

Skattestyrelsens træfprocent er samtidig blevet forbedret, jf. tabel 1. Andelen af kontrollerede virksomheder, der har angivet forkert moms, er steget fra 61 % i 2018 til 71 % i 2022. Da den generelle regelefterlevelse i samme periode har været relativt stabil, indikerer stigningen, at Skattestyrelsen er blevet bedre til at udvælge de rigtige virksomheder til kontrol. Forhøjelser af momstilsvaret har siden 2018 ligget mellem ca. 3 mia. kr. og ca. 5 mia. kr. bortset fra 2021, hvor forhøjelsen blev påvirket af én stor forhøjelse på 7,43 mia. kr.

Skatteministeriet har desuden oplyst, at antallet af momssager, der er sendt til vurdering af strafansvar, er steget fra 413 sager i 2020 til 958 sager i 2022.

Styrket kontrol med virksomhedernes momsangivelser på indberetningstidspunktet

17. Statsrevisorerne bemærkede, at Skatteforvaltningen stort set ikke havde implementeret inddatakontroller i de digitaliserede selvbetjeningsløsninger, der kunne 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.

Skatteministeriet oplyser, at ministeriet i første omgang besluttede at implementere 2 indberetningskontroller på 2 specifikke områder, der vedrører moms af EU-handel og indberetninger af udgifter, som er omfattet af reglerne vedrørende delvis fradrag. Indberetningskontrollerne er implementeret i juni 2023. Rigsrevisionen følger op på indberetningskontrollen af EU-handel som led i opfølgningen på beretning om moms-kontrollen med EU-handel fra november 2021, som vi senest har orienteret Statsrevisorerne om i notat af 11. maj 2023.

Skatteministeriet planlægger at implementere yderligere forslag til løsninger på baggrund af erfaringer med de allerede implementerede logiske indberetningskontroller. Udvælgelsen af områder, hvor der skal udvikles indberetningskontroller, er ifølge Skatteministeriet påbegyndt. Ministeriet forventer, at nye indberetningskontroller bliver implementeret i 2024.

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

Birgitte Hansen