



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

April 2019

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

SKATs kontrol med udbetaling af negativ moms

Opfølgning i sagen om SKATs kontrol med udbetaling af negativ moms (beretning nr. 7/2016)

2. april 2019

RN 1105/19

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om SKATs kontrol med udbetaling af negativ moms, som blev indledt med en beretning i 2016. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 22. marts 2017.

Konklusion

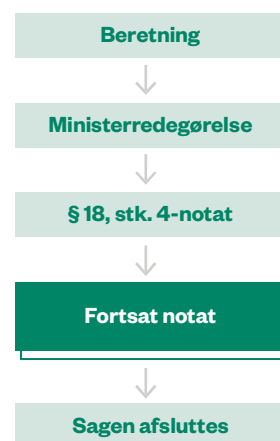
Skatteministeriet har gennemført en række tiltag, der kan bidrage til at sikre en bedre kontrol med udbetalingen af negativ moms, dels ved at tilvejebringe øget viden om årsager til udviklingen i negativ moms, dels ved at forbedre overvågning, processer og værktøjer på området.

Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Skatteministeriet har udarbejdet en analyse, der redegør for årsagerne til stigningen i udbetalingerne af negativ moms i perioden 2009-2015.
- Skatteministeriet har udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser for visiteringen af angivelser af negativ moms, og ministeriet har arbejdet videre med den it-baserede scoringsmodel.
- Skatteministeriet har gennemført og dokumenteret et initiativ fra 2016, som består af løbende overvågning af de 50-55 virksomheder, der modtager de største udbetalinger af negativt momstilsvær, og årlig kontrol af 8-10 af disse virksomheder, og ministeriet har videreført dette initiativ.
- Skatteministeriet har analyseret, om resurseallokeringen og de anvendte værktøjer til udbetalingskontrol, fx scoringsmodellen, er tilstrækkelige, herunder ved spidsbelastningsperioder, og hvordan spidsbelastninger håndteres mest hensigtsmæssigt, så der ikke opstår flaskehalse og uens risiko for udtagelse til kontrol.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets arbejde vedrørende udbygget finansiel afrapportering for at sikre, at der reageres på atypiske udsving i udbetalingerne af moms
- Skatteministeriets arbejde med at gennemføre valide analyser, som kan danne grundlag for at tilrettelægge indsatsen bedre
- Skatteministeriets undersøgelse og vurdering af behovet for eventuelle yderligere tiltag på tværs af ministeriets concern, som adresserer de risici, der knytter sig til nystartede virksomheder
- Skattestyrelsens tiltag om at sikre en bedre kontrol af inddata i momsangivelsen, så kommafejl, tastefejl mv. opdages automatisk direkte ved angivelse.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i december 2016 en beretning om SKATs kontrol med udbetaling af negativ moms. Beretningen handlede om den kontrol, der blev foretaget forud for udbetaling af negativ moms i perioden 2009-2015.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, påtalte de på det skarpeste, at SKATs kontrol med negativ moms inden udbetaling havde været helt utilstrækkelig, og at SKATs tilrettelæggelse af kontrollen havde været særdeles mangelfuld. Statsrevisorerne fandt det afgørende, at ledelsen i Skatteministeriet snarest tog initiativ til at styrke kontrollen, så risikoen for fejludbetalinger blev minimeret.

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 arbejde med at sikre, at alle udbetalinger af negativ moms nu har sandsynlighed for at blive udtaget til kontrol.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 22. marts 2017.
2. Skatteministeriets arbejde med at sikre, at den fejlagtige håndtering af virksomheders korrektioner i momsindberetninger nu er stoppet.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 22. marts 2017.
3. Skatteministeriets redegørelse for årsagerne til stigningen i udbetalingerne af negativ moms i perioden 2009-2015.	Behandles i dette notat.
4. Skatteministeriets arbejde vedrørende udbygget finansiel afrapportering for at sikre, at der reageres på atypiske udsving i udbetalingerne af moms.	Behandles i dette notat.
5. SKATs arbejde med at gennemføre valide analyser, som kan danne grundlag for at tilrettelægge indsatsen bedre.	Behandles i dette notat.
6. SKATs arbejde med arbejdsgangsbeskrivelser i visiteringen og det videre arbejde med den it-baserede scoringsmodel.	Behandles i dette notat.

Opfølgningspunkt	Status
7. SKATs dokumentation af initiativ fra 2016, som består af løbende overvågning af de 50-55 virksomheder, der modtager de største udbetalinger af negativt momstilsvar, og årlig kontrol af 8-10 af disse virksomheder, så det kan vurderes, om dette arbejde eventuelt skal udvides, standardiseres eller gentages fremover.	Behandles i dette notat.
8. SKATs undersøgelse og vurdering af behovet for eventuelle yderligere tiltag på tværs af SKATs afdelinger, som adresserer de risici, der knytter sig til nystartede virksomheder.	Behandles i dette notat.
9. SKATs arbejde med at analysere, om resurseallokeringen og de anvendte værktøjer (fx scoringsmodellen) til udbetalingskontrol er tilstrækkelige, herunder ved spidsbelastningsperioder, og hvordan spidsbelastninger håndteres mest hensigtsmæssigt, så der ikke opstår flaskehalse og uens risiko for udtagelse til kontrol.	Behandles i dette notat.
10. SKATs tiltag om at sikre en bedre kontrol af inddata i momsangivelsen, så kommafejl, tastefejl mv. opdages automatisk direkte ved angivelse.	Behandles i dette notat.

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

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 opfølgningspunkter. Gennemgangen er baseret på materiale fremsendt af ministeriet. Materialet vedrører bl.a. implementeringen af initiativer i den såkaldte 17-punktsplan, som Skatteministeriet fremlagde i december 2016, og som bl.a. skulle adressere kritikken i Rigsrevisionens beretning, samt ministeriets analyse af udviklingen i negativ moms i perioden 2008-2017.

Skatteministeriets redegørelse for årsagerne til stigningen i udbetalingerne af negativ moms i perioden 2009-2015

7. Statsrevisorerne påtalte, at Skatteministeriet ikke kunne forklare årsagerne til, at udbetalingerne af negativ moms var steget med ca. 68 % i perioden 2009-2015.

8. Det fremgik af beretningen, at ændringerne i eksportmomsordningen ifølge Skatteministeriet var en væsentlig drivkraft bag stigningen i den negative moms, men at ministeriet ikke kunne oplyse præcist, hvor stor betydning ordningen kunne tillægges. Rigsrevisionen fandt, at ministeriet burde kunne redegøre for årsagen til udviklingen i den negative moms, da selv mindre procentuelle afvigelser kunne medføre store tab for staten, såfremt de skyldtes fejl.

Eksportmomsordningen

Virksomheder, der benytter eksportmomsordningen, kan afregne negativ moms for eksport af varer og ydelser, før virksomhederne afregner moms for den øvrige forretning, hvormed de opnår en likviditetsfordel.

9. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen bl.a., at det efter ministeriets opfattelse ikke metodisk var muligt udtømmende at redegøre for årsagerne til stigningen, og at det var nødvendigt at betragte udviklingen i de samlede negative tilsvare i sammenhæng med udviklingen i de positive og samlede tilsvare.

10. Statsrevisorerne konstaterede på baggrund af ministerredøgørelsen, at skatteministeren ikke var kommet med nye eller styrkede forklaringer på stigningen i udbetalingerne af negativ moms i perioden 2009-2015. Med henblik på at sikre reaktion på atypiske udsving i fremtiden fandt Statsrevisorerne det afgørende, at Skatteministeriet snarest, eventuelt med hjælp fra ekstern faglig ekspertise, fandt forklaringer og faktorer, der kunne forklare årsagerne til stigning i udbetalingerne af negativ moms i perioden 2009-2015.

11. Skatteministeriet har i november 2018 afsluttet en analyse af udviklingen i negativ moms og har i december 2018 oversendt denne til Folketingets Skatteudvalg. Analysen omfatter perioden 2008-2017 og dækker dermed også perioden 2009-2015, som blev behandlet i beretningen. Ministeriet har inddraget ekstern faglig ekspertise fra revisions- og rådgivningsfirmaet Deloitte til en gennemgang af analysen med henblik på kvalitetssikring af analyse og datakontrol.

12. Vores gennemgang af analysen viser, at Skatteministeriet på 3 områder har foretaget nye og mere dybdegående analyser med henblik på at forklare udviklingen i momsindtægterne.

13. Skatteministeriet har for det første foretaget modelsimuleringer af, hvordan udviklingen i positive og negative momstilsvare i teorien påvirkes af en række forklaringsfaktorer, herunder den såkaldte eksportmomsordning. Skatteministeriets modelsimuleringer viser, at indførelse eller øget brug af eksportmomsordningen påvirker momstilsvaret på en anden måde, end svindel vil gøre, hvis den forekommer. Indførelse eller øget brug af eksportmomsordningen vil således føre til stigninger i det negative momstilsvare, der modsvares af identiske stigninger i de positive momstilsvare og dermed ikke påvirker de samlede momsindtægter. Øget svindel vil derimod ifølge analysen alt andet lige give udslag i lavere momsindtægter, idet stigninger i negative momstilsvare ikke modsvares af tilsvarende stigninger i positive tilsvare.

14. Skatteministeriet har for det andet foretaget udvidede analyser af udviklingen i det faktiske momstilsvare på både CVR-nr.-niveau og SE-nr.-niveau. Ministeriet finder, at stigningen i det negative momstilsvare reduceres i al væsentlighed, når udviklingen opgøres på CVR-nr.-niveau, ligesom forholdet mellem virksomhedernes samlede momsmæssige forhold generelt er uforandrede i perioden 2008-2017. Forholdet mellem det negative og positive momstilsvare samt andelen af moms fra virksomheder, der udelukkende har negative tilsvare, har således været relativt stabilt i perioden.

15. På baggrund af ministeriets modelsimuleringer samt analyserne af udviklingen i det faktiske momstilsvare konkluderer Skatteministeriet, at den overordnede udvikling i momsangivelser ikke kan tolkes som udtryk for stigende omfang af svig forbundet med udbetaling af negativ moms. Ministeriet vurderer videre, at brugen af eksportmomsordningen er den væsentligste årsag til stigningen i negative momstilsvare på SE-nr.-niveau i perioden 2008-2017.

Når en virksomhed benytter eksportmomsordningen og afregner negativ moms for eksport af varer adskilt fra virksomhedens øvrige forretning, sker det ved, at virksomheden opretter flere SE-numre med henblik på momsafregning for hver administrativ enhed for sig.

Når det samlede momstilsvare betragtes på CVR-nr.-niveau frem for på SE-nr.-niveau reducerer det størrelsen på det positive og negative tilsvare, idet én administrativ enheds negative tilsvare udlignes med en anden administrativ enheds positive tilsvare inden for samme virksomhed.

16. Skatteministeriet har for det tredje analyseret, hvilke virksomheder der har de største negative momstilsvar, og hvor hyppigt virksomhedernes momsangivelser er blevet underlagt ekstern vurdering i form af skattemyndighedernes kontrol eller brug af revisorerklæring vedrørende virksomhedernes årsrapporter. Analysen viser, at andelen af det negative momstilsvar fra virksomheder, der ikke har været underlagt en ekstern vurdering, er faldet over perioden, og at de årlige stigninger i negativt momstilsvar sker hos relativt få store virksomheder, der i vid udstrækning har været underlagt ekstern vurdering. Ministeriet vurderer, at de negative momstilsvar i løbet af perioden har været omfattet af en større grad af ekstern vurdering, hvilket ifølge ministeriet reducerer risikoen for, at momsangivelserne er fejlbehæftede.

17. Deloitte har udarbejdet en udtalelse på baggrund af Skatteministeriets analyser. Deloitte har bl.a. undersøgt, om data, analyser og metoder er relevante, om alle forhold synes belyst, om relevante informationer synes tilvejebragt og anvendt i rapporten, samt om rapportens formidling af data, analyser og metoder korrekt gengiver de bagvedliggende analyser og informationer. Det fremgår af udtalelsen, at Deloitte overordnet set er enig i ministeriets konklusioner, herunder enig i, at eksportmomsordningen har haft en afgørende og væsentlig betydning, selv om det helt præcise omfang af registreringstekniske årsager ikke er opgjort i rapporten. Deloitte fremhæver dog, at det ikke kan udelukkes, at der har været mindre fluktuationer i niveauet for besvigelser med moms.

18. Skatteministeriet oplyser, at ministeriet vil arbejde videre med anvendelsen af resultaterne af analyserne med henblik på at forbedre Skatteforvaltningens ledelsesrapportering og overvågning af momsområdet.

19. Rigsrevisionen finder det positivt, at Skatteministeriet med ekstern bistand har gennemført analyser af udviklingen i udbetalingerne af negativ moms, som belyser årsagerne til udviklingen. Rigsrevisionen konstaterer, at det ikke er muligt at gennemføre fuldstændigt udtømmende analyser af området, men finder, at Skatteministeriet med analysen er kommet med nye analyser og supplerende forklaringer på udviklingen i negativ moms i perioden 2009-2015.

Rigsrevisionen finder det desuden hensigtsmæssigt, at Skatteministeriet inddrager resultaterne af analyserne i ministeriets videre arbejde med at forbedre Skatteforvaltningens ledelsesrapportering og overvågning af momsområdet. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Skatteministeriets arbejde vedrørende udbygget finansiel afrapportering for at sikre, at der reageres på atypiske udsving i udbetalingerne af moms

20. Statsrevisorerne påtalte, at Skatteministeriet ikke i tide havde reageret på en usædvanlig udvikling på et væsentligt og risikofyldt område.

21. Det fremgår af Skatteministeriets 17-punktsplan, at ministeriet ville udarbejde en ny rapporteringsmodel for levering af aktuel, præcis og handlingsorienteret finansiel ledelsesrapportering på momsområdet. Modellen skulle bl.a. muliggøre, at ministeriet kunne analysere baggrunden for eventuelle fremtidige udsving.

22. Skatteministeriet oplyser, at Skattestyrelsen i samarbejde med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har udviklet en dynamisk model for finansiel ledelsesrapportering for moms. Den dynamiske model giver ifølge ministeriet mulighed for at opstille rapporter via variable parametre som fx branche og postnummer suppleret med parametre for virksomheder med det største negative momstilsvar, nyregistrerede virksomheder mv. Den dynamiske model vil ifølge ministeriet supplere den nuværende model for ledelsesrapportering, idet den dynamiske rapportering giver mulighed for at foretage mere dybdegående analyser af udvalgte områder.

Skatteministeriet oplyser videre, at modellen er idriftsat den 27. september 2018, men at der endnu ikke er taget stilling til, hvordan modellen konkret skal anvendes. Derudover har ministeriet oplyst, at ministeriet vil inddrage resultaterne af analysen af udviklingen i negativ moms i perioden 2008-2017 i det videre arbejde med at forbedre Skatteforvaltningens ledelsesrapportering og overvågning af momsområdet.

23. Rigsrevisionen finder det positivt, at Skattestyrelsen i samarbejde med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har udviklet og idriftsat en ny model for finansiel ledelsesrapportering. Rigsrevisionen vil fortsat følge, hvordan Skatteministeriet anvender den dynamiske model for ledelsesrapportering, samt hvordan ministeriet anvender resultaterne af analysen af udviklingen i negativ moms i Skatteforvaltningens ledelsesrapportering og overvågning af momsområdet.

SKATs arbejde med at gennemføre valide analyser, som kan danne grundlag for at tilrettelægge indsatsen bedre

24. Det fremgik af beretningen, at SKAT ikke havde et tiltrækkeligt grundlag i form af analyser og viden til at kunne tilrettelægge en tilfredsstillende kontrol baseret på væsentlighed og risiko. Skatteministeriet havde i 2015 gennemført en complianceundersøgelse vedrørende indkomståret 2012. Undersøgelsen omfattede imidlertid ikke virksomheder med mere end 250 medarbejdere. Rigsrevisionen vurderede, at op til 80 % af den udbetalte negative moms i 2012 kunne henføres til disse virksomheder. Ministeriet oplyste, at ministeriet i 2017 ville gennemføre en skattegabsopgørelse blandt virksomheder med mere end 250 medarbejdere.

25. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse, at han var enig i, at der generelt for momsområdet jævnlige bør gennemføres valide analyser, og at SKAT bl.a. derfor med 17-punktsplanen havde igangsat en styrkelse af den systematiske fejltyperegistrering med henblik på at revurdere og opdatere risikobilledet.

26. Vores gennemgang viser, at Skatteministeriet arbejder med 4 analyser samt overvågning på området.

27. For det første har Skatteministeriet oplyst, at Skattestyrelsen i efteråret 2017 igangsatte en undersøgelse af regelefterlevelsen blandt virksomheder, hvis angivelser tidligere er blevet reguleret som følge af kontrol, og at der på baggrund af kontroller foretaget i 2016 er udtaget 155 angivelser til fornyet kontrol.

28. For det andet har Skatteministeriet oplyst, at Skattestyrelsen i samarbejde med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen i sommeren 2017 igangsatte en skattegabsmåling specifikt for negativ moms for indkomståret 2016 baseret på en stikprøve bestående af 877 angivelser. Ministeriet har videre oplyst, at Udviklings- og Forenklingsstyrelsen fortsat er i gang med at analysere regelefterlevelsen.

29. Ifølge Skatteministeriet forventes undersøgelserne at bidrage til at skabe et bedre grundlag for målretningen af kontrolindsatsen på enkelte afregningsperioder samt på brancher med høje fejlandele, og som procentvist tegner sig for den største del af skattegabet.

30. For det tredje har Skatteministeriet oplyst, at Skattestyrelsen i samarbejde med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen planlægger at gennemføre kontrol af regelefterlevelsen af de største selskabers momsangivelser og på baggrund heraf udarbejde complianceanalyser for disse selskaber. Skatteministeriet oplyser, at undersøgelsen forventes afsluttet i 2020, men også at der er udfordringer vedrørende bemanningen af projektet, hvilket medfører en risiko for, at projektet ikke afsluttes til forventet tid. Skatteministeriet oplyser, at dette ikke vurderes at have væsentlig betydning for det generelle risikobillede for momsområdet.

31. For det fjerde har Skatteministeriet oplyst, at Skattestyrelsen i samarbejde med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen i 2019-2020 planlægger at gennemføre en skattegabsmåling specifikt for negativ moms for indkomståret 2019. Ministeriet oplyser, at undersøgelsen som følge af erfaringer fra andre complianceundersøgelser vil have ekstra fokus på branchen *juridisk bistand, revision og bogføring*.

32. Endelig har Skatteministeriet oplyst, at der løbende foretages overvågning af de mest risikofyldte brancher, og at der 2 gange årligt udvælges 2 brancher, der kan anses som særligt risikofyldte for så vidt angår udbetalingen af negativ moms. Udvalgelsen sker på baggrund af gennemførte kontroller og medfører, at der i visiteringen sættes særligt fokus på de 2 brancher, som forholdsmæssigt har flest fejl, og som samtidig er repræsentative for hele landet

33. Rigsrevisionen finder det positivt, at Skatteministeriet er i gang med at gennemføre flere analyser, som kan danne grundlag for at tilrettelægge indsatsen bedre, og at ministeriet løbende overvåger de mest risikofyldte brancher. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriets arbejde med at gennemføre valide analyser, som kan danne grundlag for at tilrettelægge indsatsen bedre.

SKATs arbejde med arbejdsgangsbeskrivelser i visiteringen og det videre arbejde med den it-baserede scoringsmodel

34. Statsrevisorerne påtalte, at SKATs tilrettelæggelse af kontrollen med negativ moms var helt utilstrækkelig. Kontrollen var ikke i tilstrækkelig grad baseret på væsentlighed og risiko og faste procedurer.

35. Det fremgik bl.a. af beretningen, at der ikke var udarbejdet formaliserede procedurebeskrivelser af arbejdsgangene i visiteringen, hvorfor afgørelsen om udbetaling i vid udstrækning var baseret på den enkelte visiteringsmedarbejders faglige skøn.

36. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse, at SKAT var i gang med at udarbejde en konkret arbejdsgangsbeskrivelse for hvert procestrin forbundet med visitering af sager til kontrol for at sikre den bedst mulige visitering. Ministeren oplyste også, at SKAT ultimo 2015 implementerede en it-baseret scoringsmodel, der ifølge ministeren ville bidrage til en mere effektiv og vidensbaseret visiteringsproces, hvor det forventes, at der fremover ikke i lige så høj grad vil være brug for manuel visitering.

37. Skatteministeriet oplyser nu, at der er udarbejdet detaljerede arbejdsbeskrivelser for visiteringen og en trinvis sagsbehandlingsvejledning, og Rigsrevisionen har gennemgået eksempler herpå.

38. Vores gennemgang viser, at arbejdsgangsbeskrivelserne beskriver datagrundlaget for visiteringen og måden, hvorpå visiteringen foregår. Det fremgår bl.a., at modtagne angivelser kategoriseres efter størrelsen på angivelserne og tildes en score ved hjælp af den it-baserede scoringsmodel, og at sagsbehandleren skal vurdere væsentlighed og risiko ud fra en række parametre, fx tidligere angivelser og angivelsens score.

Vores gennemgang viser desuden, at det i arbejdsgangsbeskrivelserne understreges, at vurderingen af den enkelte angivelse af negativ moms alene skal ske ud fra væsentlighed og risiko og ikke må styres af antallet af indkomne angivelser eller kapaciteten til at gennemføre kontrol.

39. Skatteministeriet oplyser, at ministeriet løbende arbejder på at videreudvikle scoringsmodellen. Modellen bygger på analyser af tidligere års gennemførte kontroller af negative angivelser og inddrager 94 forskellige parametre, fx virksomhedstype, kreditbegrænsning og angivelsesmønster. Der indlæses således løbende nye data i modellen, hvilket ifølge ministeriet bidrager til at øge kontrollernes træfprocent. Ministeriet oplyser, at modellen betragtes som et hjælpeværktøj til den manuelle visitering.

40. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har udarbejdet arbejdsgangsbeskrivelser for visiteringen af angivelser af negativ moms, og at ministeriet løbende arbejder på at forbedre scoringsmodellen til gavn for visiteringen. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

SKATs dokumentation af initiativ fra 2016 vedrørende løbende overvågning og årlig kontrol af de største virksomheder og årlig kontrol af 8-10 af disse virksomheder

41. Det fremgik af beretningen, at SKAT i 2016 havde iværksat en overvågning af de 50 virksomheder, der får mest negativ moms udbetalt, og at overvågningen forventeligt skulle resultere i kontrol af 8-10 virksomheder årligt over en 5-6 årig periode.

42. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ét af initiativerne i Skatteministeriets 17-punktsplan var, at der i foråret 2017 skulle gennemføres dokumentation af initiativet, så det kunne vurderes, om dette arbejde eventuelt skulle udvides, standardiseres eller gentages fremover.

43. Skatteministeriet oplyser, at den løbende overvågning af de 50 virksomheder, der modtager de største udbetalinger af negativ moms, som blev igangsat i 2016, er videreført i 2017 og 2018. Der er således udarbejdet en handleplan og en procesbeskrivelse for overvågning og kontrol af virksomhederne bag de største udbetalinger af negativ moms.

44. Vores gennemgang viser, at der i 2016, 2017 og 2018 blev overvåget 50 virksomheder, som i det foregående kalenderår havde angivet mest negativ moms. På baggrund af overvågningen er virksomheder blevet udvalgt til kontrol 2 gange årligt ud fra en vurdering af risiko og væsentlighed, herunder tidligere kontroller. Derefter er virksomhedernes angivelser af negativ moms blevet kontrolleret.

45. Tabel 1 viser antallet af kontrollerede virksomheder, antal virksomheder med træf og det beregnede nettoprovenu som følge af kontrollerne i perioden 2016-2018.

Tabel 1

Resultater af kontroller af virksomheder med de største momsangivelser

	2016	2017	2018
Antal kontrollerede virksomheder	10	8	9
Antal virksomheder med træf	5	4	1
Nettoprovenu	7.779.557 kr.	8.158.989 kr.	931.412 kr.

Kilde: Skatteministeriet.

Som det fremgår af tabel 1, blev der i 2016 og 2017 fundet fejl i angivelserne for halvdelen af virksomhederne, mens der i 2018 er fundet fejl i angivelser for 1 virksomhed. Kontrollerne har ført til reguleringer på ca. 7,8 mio. kr. i 2016, 8,2 mio. kr. i 2017 og ca. 900.000 kr. i 2018.

46. Skatteministeriet oplyser, at de vil fortsætte overvågningen af de 50 virksomheder, der modtager de største udbetalinger af negativ moms.

47. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har gennemført og dokumenteret overvågning og kontrol af de virksomheder, der får mest negativ moms udbetalt, og at ministeriet fortsat arbejder med overvågning og kontrol på området. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

SKATs undersøgelse og vurdering af behovet for eventuelle yderligere tiltag på tværs af SKATs afdelinger, som adresserer de risici, der knytter sig til nystartede virksomheder

48. Det fremgår af beretningen, at angivelser fra nystartede virksomheder ikke blev kontrolleret hyppigere i udbetalingskontrollen end angivelser fra alle virksomheder set under ét på trods af en erkendt forhøjet risiko blandt nystartede virksomheder.

49. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse, at SKAT som led i implementeringen af ministeriets 17-punktsplan i foråret 2017 ville undersøge og vurdere behovet for eventuelle yderligere tiltag på tværs af SKATs afdelinger, som adresserer de risici, der knytter sig til nystartede virksomheder.

50. Skatteministeriet har oplyst, at Skattestyrelsen er i gang med at gennemføre et effektstudie med henblik på at afdække virkningen af, at nyregistrerede virksomheder deltager i informationsmøder og webinarer. Studiet indebærer kontrol af 700 personligt ejede virksomheder, hvoraf ca. 350 har deltaget i informationsmøder og webinarer. De virksomheder, der har deltaget, sammenlignes med de virksomheder, der ikke har deltaget, med henblik på at afdække effekten af vejledningsaktiviteterne. Ministeriet oplyser, at de sidste kontroller af virksomhederne er ved at blive gennemført, og at analysen forventes færdig i april-maj 2019.

51. Skatteministeriet oplyser desuden, at Skattestyrelsen har udarbejdet og idriftsat et koncept for telefonisk vejledning af nyregistrerede virksomheder, bl.a. om moms, og at styrelsen har gennemført en komparativ undersøgelse af vejledningen af nyregistrerede virksomheder i sammenlignelige lande med henblik på at udveksle erfaringer.

52. Endelig oplyser Skatteministeriet, at der foretages løbende kontrol af nye virksomheder i den almindelige udbetalingskontrol, ligesom der i en ny skattegabsmåling vedrørende udbetalingskontrol for 2019 er sat fokus på nyregistrerede virksomheder som en speciel målgruppe, så der dannes et validt skattegabsresultat for denne gruppe. Ifølge ministeriet er tværgående analyser af iværksætterselskaber i Skattestyrelsen blevet styrket i 2019 med henblik på at indsamle yderligere viden om risici, adfærd og fejltypen om denne målgruppe, og resultaterne forventes at foreligge primo 2020.

53. Rigsrevisionen finder det positivt, at Skattestyrelsen arbejder med en række tiltag, som adresserer nogle af de risici, der knytter sig til nystartede virksomheder. Rigsrevisionen konstaterer samtidig, at Skattestyrelsen i højere grad har haft fokus på vejledning end på kontrol af nystartede virksomheder. Rigsrevisionen vurderer således, at Skattestyrelsens indsats kun i mindre grad er målrettet nystartede virksomheder, der bevidst begår fejl.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets arbejde med at vurdere behovet for eventuelle yderligere tiltag på tværs af ministeriets koncern, som adresserer de risici, der knytter sig til nystartede virksomheder, fx i form af yderligere kontrolaktiviteter.

SKATs arbejde med at analysere, om resurseallokeringen og de anvendte værktøjer til udbetalingskontrol er tilstrækkelige, herunder ved spidsbelastningsperioder

54. Det fremgik af beretningen, at SKAT ikke tilpassede omfanget af kontrollen, så der blev taget højde for perioder med spidsbelastning.

55. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse, at SKAT havde oplyst, at Skatteministeriet i foråret 2017 ville analysere, om resurseallokeringen og de anvendte værktøjer til udbetalingskontrol var tilstrækkelige (fx den it-baserede scoringsmodel), herunder ved spidsbelastningsperioder, og hvordan spidsbelastninger håndteres mest hensigtsmæssigt, så der ikke opstår flaskehalse og uens risiko for udtagelse til kontrol

56. Vores gennemgang viser, at Skattestyrelsen har analyseret antallet af indkomne angivelser med henblik på at skabe overblik over bemandingsbehov i spidsbelastningsperioder samt har taget en række skridt for at sikre, at der i disse perioder er tilstrækkelige medarbejderkompetencer til rådighed til visiteringsopgaven, så der ikke opstår flaskehalse og uens risiko for at blive udtaget til kontrol.

Skattestyrelsen har således forbedret personaleplanlægningen i visiteringsenheden, fastsat en øvre grænse for, hvor mange angivelser en visiteringsmedarbejder maksimalt må visitere pr. dag, og indført udskudte kontroller. Udskudte kontroller indebærer, at Skattestyrelsen kan udbetale negativ moms og efterfølgende kontrollere angivelserne, der ligger til grund herfor, i situationer, hvor Skattestyrelsen ikke kan nå at kontrollere alle angivelser inden for 21-dages fristen for udbetaling af negativ moms, og hvor der samtidig ikke vurderes at være en restancemæssig risiko for tab for statskassen. Skatteministeriet oplyser desuden, at den it-baserede scoringsmodel anvendes som et hjælpeværktøj ved resurseallokering til visiteringen sammen med bemandingsplaner.

57. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har analyseret de indkomne angivelser med henblik på at skabe overblik over bemandingsbehovet i spidsbelastningsperioder, og at ministeriet har taget en række skridt for at sikre, at der i disse perioder er tilstrækkelige medarbejderkompetencer til rådighed til visiteringsopgaven, så der ikke opstår flaskehalse og uens risiko for udtagelse til kontrol. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

SKATs tiltag om at sikre en bedre kontrol af inddata i momsangivelsen, så kommafejl, tastefejl mv. opdages automatisk direkte ved angivelse

58. Det fremgik af beretningen, at der manglede systemmæssige kontroller (inddatakontrol), der kunne forhindre, at virksomheder kunne angive åbenlyse fejlbeløb som følge af kommafejl, tastefejl mv.

59. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse, at SKAT ville igangsætte tiltag med henblik på at sikre en bedre kontrol af inddata i momsangivelsen, så kommafejl, tastefejl mv. opdages automatisk direkte ved angivelse.

60. Skatteministeriet har oplyst, at Skattestyrelsen i samarbejde med Udviklings- og Foreklingsstyrelsen er i gang med at udvikle digitale stopklodser i momsangivelsesløsningen i TastSelvErhverv. Ministeriet oplyser, at der er udviklet prototyper, der er blevet testet på en række virksomheder, og at målet er, at der senest den 31. december 2019 er implementeret mindst 2 digitale stopklodser i TastSelvErhverv.

61. Rigsrevisionen finder det positivt, at Skattestyrelsen i samarbejde med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen er i gang med at udvikle digitale stopklodser i Tast-SelvErhverv. Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets arbejde hermed.

Lone Strøm