

# Styrket indsats på momsområdet

## - fra revisionsanbefalinger til handling

### DEL I

En 17-punktsplan som opfølgning på Koncernrevisions og Rigsrevisionens kritik af momsområdet i SKAT

## Moms – et hovedområde i skattevæsenet

Momsområdet udgør et af hovedområderne i det danske skattevæsen og berører stort set alle virksomheder. Momsområdet bidrager således med omtrent en femtedel af statens indtægter. Derfor er det helt afgørende, at der er godt styr på momsområdet. Både når det handler om angivelse af moms, kontrol af indberetninger og udbetalinger, styringen af risici på området, samt den løbende overvågning og rapportering i udviklingen i indtægterne på momsområdet.

Skal det fortsat være nemt og enkelt at drive virksomhed og indberette og betale moms, er det desværre ikke muligt helt at undgå fejl og svig i mindre omfang. Opgaven er at finde balancen mellem regler, der gør det nemt for det flertal af virksomhederne, der gerne vil overholde dem, og omvendt gør det svært for dem, der bevidst forsøger at snyde med momsafregningen. I en globaliseret verden, hvor både pengestrømme og svigkoncepter flyder over grænserne, er det ikke muligt fuldstændig at gardere sig imod organiseret og systematisk økonomisk kriminalitet, men det er muligt at tilrettelægge en indsats, som kan dæmme op for svindlen og mindske den mest muligt.

SKAT har gennem en længere årrække haft en markant kontrolindsats på momsområdet, og ifølge tal fra EU-Kommissionen ligger Danmark pænt placeret, når det handler om at sikre korrekt afregning af moms. Det såkaldte momsgab (forskellen mellem den moms, der skulle være betalt, og den moms, der faktisk er betalt) er således ikke højere end i de lande, vi normalt sammenligner os med.

SKAT har de senere år blandt andet haft kontrolindsatser på områder som organiseret kædesvig, momskarruseller og bekæmpelse af fiktive virksomheder. Samtidig har SKAT i 2016 videreført en række kontrolindsatser med fokus på organiseret svig med negativ moms, kontrol af tilbagebetaling af energifgifter samt en række særlige undersøgelser af svig i udvalgte brancher. SKAT har desuden igangsat projekter om kontrol af moms i mellemstore og store virksomheder samt en datakortlægning af positive momsangivelser. Hertil kommer, at der i forlængelse af handleplanen "SKAT ud af krisen" blev oprettet en ny anti-svindelenhed, som det seneste år blandt andet har haft særligt fokus på organiseret momssvindel.

Momsområdet er imidlertid særdeles kompliceret, og der er tale om meget store pengestrømme, ligesom der fortsat er en række udfordringer i SKATs administration og kontrol af området.

## De væsentlige konklusioner fra Koncernrevision og Rigsrevisionen

Det var på den baggrund, at skatteministeren i januar 2016 bad Skatteministeriets Koncernrevision (SKR) om at gennemføre et grundigt serviceeftersyn af SKATs samlede kontrolindsats på momsområdet. Undersøgelsens foreløbige konklusioner blev beskrevet i investeringsplanen "Et nyt skattevæsen" i august 2016 og offentliggjort i endelig form i november 2016.

SKR konkluderer overordnet, at der ikke umiddelbart er tegn på, at momsområdet er præget af systematisk svindel af samme karakter og omfang, som det eksempelvis var tilfældet i forbindelse med sagen om svindel med refusion af udbytteskat. Derudover viser undersøgelsen, at udviklingen i de negative momsangivelser modsvares af udviklingen i de positive momsangivelser, og at udviklingen i negative angivelser især kan henføres til en stigende anvendelse af den såkaldte eksportmomsordning. Der er således ikke tale om, at udbetalingerne på momsområdet er steget meget voldsomt uden, at det kan forklares.

Omvendt konkluderer SKR, at kontrollen på momsområdet kan styrkes på en række områder, herunder i forhold til virksomhedernes momsangivelse, risikobilledet på momsområdet samt den løbende overvågning af momsindtægterne.

Parallelt med Koncernrevisions serviceeftersyn af det samlede momsområde tog Rigsrevisionen i starten af 2016 initiativ til en undersøgelse af den afdeling i SKAT, der kontrollerer udbetalinger af såkaldte negative momstilsvær. Rigsrevisionen har den 14. december 2016 offentliggjort sin beretning, som kritiserer SKATs administration og kontrol med udbetalingen af de negative momstilsvær i perioden 2009 til 2015 og Skatteministeriets tilsyn. Rigsrevisionen peger på, at SKAT med fordel kan styrke kontrollen, så risikoen for fejludbetalinger minimeres. Samtidig har SKAT siden 2013 behandlet en række momskorrekationer uden hjemmel. Det skyldes en it-teknisk systemfejl og blev stoppet i november 2016.

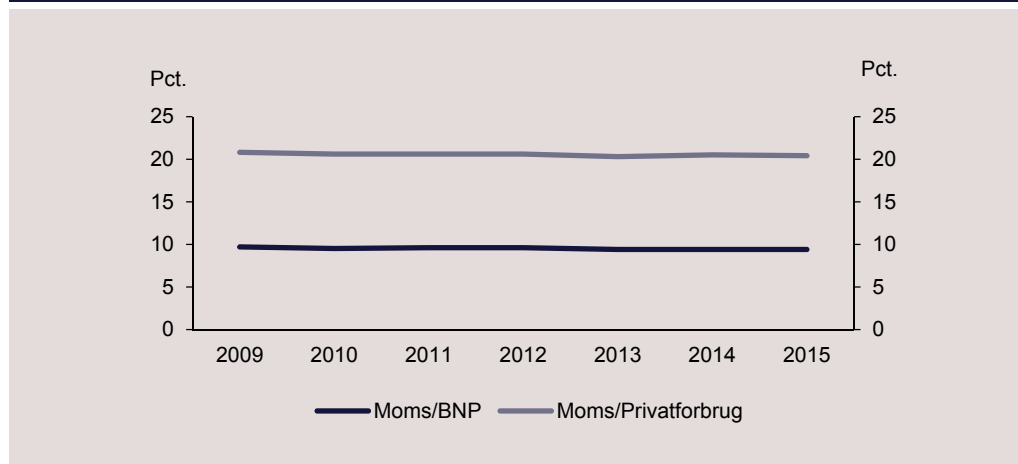
Rigsrevisionen har ikke afdækket omfattende eller systematisk svindel på momsområdet – som det var tilfældet med fx refusion af udbytteskat, men hæfter sig ved, at de negative momstilsvær fra 2009 til 2015 er steget ca. 90 mia. kr., hvilket svarer til 68 procent.

Stigningen i det negative momstilsvær modsvares imidlertid af en stigning i den positive moms på ca. 110 mia. kr., ligesom statens samlede indtægter fra moms er steget med ca. 20 mia. kr.

En væsentlig del af stigningen i det negative momstilsvær kan desuden forklares af den stigende anvendelse af den såkaldte eksportmomsordning, der som sådan ikke har noget med moms at gøre, men i stedet har til formål at give en likviditetsfordel til eksportvirksomheder. Ved at tage højde for momstilsværet for eksportvirksomheder, som er steget godt 80 mia. kr. i perioden, er stigningen i de negative momstilsvær således relativt begrænset.

Derudover ligger de samlede momsindtægter forholdsvis stabil set i forhold til BNP og det private forbrug, hvilket fremgår af figur 1.

**Figur 1. Momstilsværet som del af hhv. BNP og privatforbrug**



Kilde: Skatteministeriet på baggrund af tal fra Danmarks Statistik.

Der er således ikke noget, som tyder på, at der på momsområdet skulle være en meget omfattende svindelsag, hvor enkeltpersoner eller enkelte firmaer svindler statskassen for meget store milliardbeløb – ligesom det var tilfældet med refusion af udbytteskat. Ikke desto mindre er der grund til at tage kritikken alvorligt, ligesom at momsindsatsen på en række områder kan og skal forbedres, så svig og fejl i momsprocessen minimeres.

## En 17-punktsplan udarbejdet med ekstern bistand

Denne handleplan er første del af opfølgningen på Skatteministeriets Koncernrevisions og Rigsrevisionens undersøgelser med henblik på at sikre, at de anbefalinger i de to revisionsrapporter, der kan omsættes til konkrete initiativer her og nu, bliver adresseret med det samme.

En del af observationerne i de to revisionsrapporter er helt eller delvist overlappende. Handleplanen er derfor bygget op, så de i alt 27 anbefalinger i de to undersøgelser imødegås af 17 konkrete tiltag, der skal forbedre og styrke SKATs administration og kontrol på det samlede momsområde på kort sigt. På den måde er der en 1:1-sammenhæng mellem den fremførte kritik og de tiltag, som igangsættes, *jf. figur 2*.



Skatteministeriet og SKAT har i arbejdet med handleplanen inddraget bistand fra eksterne revisorer med henblik på at sikre, at revisionsobservationerne i de to undersøgelser bedst muligt adresseres af de initiativer, som igangsættes, så indsatsen kan styrkes her og nu. Konkret har Skatteministeriet bedt revisions- og rådgivningsvirksomheden PwC om i samarbejde med SKAT at forestå arbejdet med at omsætte revisionskritikken til konkret handling. Den samlede oversigt over observationer og tiltag i SKAT, som PwC har udarbejdet.

SKAT har i sit budget for 2017 prioriteret godt 20 ekstra årsværk til momsområdet, som skal sikre gennemførelsen af handleplanens initiativer.

Udover at udarbejde konkrete tiltag, som kan styrke kontrollen på momsområdet på kort sigt, har Skatteministeriet igangsat et arbejde med henblik på sammen med SKAT og PwC at udvikle et målbillede for, hvordan momsområdet kan styrkes endnu bedre på længere sigt ved fx at bruge de mange data SKAT har til rådighed endnu bedre og ved en bedre it-understøttelse. De mere langsigtede revisionsanbefalinger, som knytter sig hertil, vil indgå i arbejdet. Sådanne tiltag vil imidlertid tage tid og vil skulle udvikles og implementeres som led i opbygningen af det nye skattevæsen.

## Fire hovedveje til en styrkelse af momsområdet

De 17 handlepunkter kan grupperes i 4 overordnede hovedveje: (1) Styrket kontrol, (2) Bedre momsangivelse, (3) Forbedret risikobillede og (4) Udbygget finansiel afrapportering.

### Styrket kontrol

Når en virksomhed indsender sin momsangivelse på TastSelv Erhverv, skal der angives en række oplysninger. For at sikre, at det er de mest risikofyldte og væsentlige angivelser, der kontrolleres, er det afgørende med en smartere tilrettelæggelse af kontrollen. Måltretningen sker for, at flertallet af virksomhederne, som overholder reglerne, ikke bebyrdes unødigt, og at skattevæsenets ressourcer fokuseres på virksomheder, som svindler eller begår fejl. For at forbedre denne måltretning, igangsættes en række initiativer, der skal sikre en mere fokuseret og effektiv kontrol.

### Bedre momsangivelse

For at skabe endnu bedre grundlag for, at indsatsen kan målrettes dér, hvor risikoen for tab er størst, vil der ske en række forbedringer af momsangivelsen. Kvaliteten af de oplysninger, som virksomheder indberetter øges, ligesom der skal være en højere grad af gennemsigtighed, automatisering og præcision i momsangivelsen. På den måde bliver skattevæsenet bedre i stand til at føre en tilstrækkelig kontrol med de oplysninger, som virksomhederne indberetter som led i momsangivelsen.

### Forbedret risikobillede

For at få et bedre indblik i, hvor, hvornår, hvor meget, hvordan og af hvem fejl og svindel begås, forbedres risikobilledet på momsområdet. Der etableres en bedre kobling mellem de identificerede risici og de enkelte kontrolaktiviteter, som skattevæsenet iværksætter. Initiativerne skal sikre, at kontrolindsatsen på momsområdet i højere grad beror på den bedst tilgængelige viden om årsager til fejl og svindel.

### Udbygget finansiel afrapportering

For at sikre, at der reageres på eventuelle mistænkelige udsving i udbetalingerne af moms, udbygges den finansielle afrapportering. Såfremt der i en periode sker atypiske udsving i udbetalingerne på momsområdet, skal det analyseres, hvad baggrunden for udsvingene kan være. De pågældende udbetalinger skal på baggrund af analyserne kunne stilles i bero i en periode med henblik på en nærmere undersøgelse af, hvorvidt der er tale om svindel. De fire hovedspor er gengivet i figur 3.

Figur 3. Fire hovedveje i handleplanen



## 27 revisionsobservationer – 17 konkrete initiativer

Koncernrevision anbefaler en øget kontrol i registreringsfasen. Som opfølgning på anbefalingen gennemføres en analyse af behovet for yderligere kontroller, allerede når virksomheder registreres.

Rigsrevisionen anbefaler, at virksomhedens oplevede opdagelsesrisiko øges, og at kontrolindsatsen skal omfatte alle virksomheder med negative momstilsvær. Som opfølgning på anbefalingen ophæves beløbsgrænsen på 10.000 kr. med øjeblikkelig virkning, så alle angivelser har en risiko for at blive udtaget til kontrol inden udbetaling.

Rigsrevisionen anbefaler, at der bør være større fokus på at kontrollere grupper af virksomheder, hvor der kan være en øget risiko for tab. Anbefalingerne omsættes til konkrete initiativer, idet kontrolindsatsen over for de største udbetalinger øges, ligesom yderligere tiltag målrettet nystartede virksomheder, vurderes.

Rigsrevisionen kritiserer den uensartede risiko for udtagelse til kontrol og anbefaler samtidig, at visiteringen i udbetalingskontrollen styrkes. Som opfølgning på anbefalingerne undersøges det, hvorvidt ressourceallokeringen og de anvendte værktøjer til udbetalingskontrollen er tilstrækkelige.

Både Rigsrevisionen og Koncernrevision anbefaler, at de interne processer i udbetalingskontrollen styrkes gennem yderligere kontrol af virksomheder med fejlangivelser, og at både visitering og godkendelse af udbetalinger forbedres. Som opfølgning på anbefalingerne vil der blive udarbejdet konkrete arbejdsgangsbeskriver om medarbejders udvælgelse af sager til kontrol, ligesom de interne kontroller i udbetalingen af negative momstilsvær, styrkes.

Både Rigsrevisionen og Koncernrevision anbefaler desuden, at fejlandele og fejlbeløb i population i højere grad analyseres. Med 17-punktsplanen omsættes anbefalingen til et konkret initiativ ved at øge den systematiske fejltyperegistrering og dermed skabe større sammenhæng mellem risikoidentifikationen og selve kontrollerne.

Både Rigsrevisionen og Koncernrevision anbefaler at forbedre kvaliteten af de oplysninger, som virksomhederne indberetter. Der følges op på anbefalingen ved at forbedre hjælpetekster og brugervejledninger inden for de eksisterende felter i TastSelv Erhverv. Samtidig forbedres kontrollen med inddata, så tastefejl mv. i videst muligt omfang opdages automatisk direkte ved angivelse.

Koncernrevision anbefaler, at risikobilledet forbedres på tværs af hele momsområdet, og at der etableres en styrket kobling mellem de identificerede risici og enkelte kontrolaktiviteter. Begge anbefalinger omsættes til konkrete initiativer med det samme.

Koncernrevisions anbefalinger om at inddrage erfaringer fra fejlstatistik og resultaterne af complianceundersøgelsen i det samlede risikobillede samt indføre effektmålinger på gennemførte kontroller omsættes også til konkrete initiativer. Samtidig følges der op på anbefalingerne fra Koncernrevision om at optimere de såkaldte segmenteringsstrategier og øge fokus på at tænke i svigskoncepter.

Endelig omsættes Koncernrevisions anbefaling om at udbygge den finansielle rapportering til et konkret initiativ, idet der etableres en rapporteringsmodel for levering af aktuel, præcis og handlingsorienteret finansiell ledelsesrapportering på momsområdet.

De 17 konkrete initiativer er samlet i boks 1.

## Boks 1. 17 konkrete initiativer



### Styrket kontrol

1. Analyse af behovet for yderligere kontroller allerede, når virksomheder registrerer sig
2. Beløbsgrænsen på 10.000 kr. ophæves
3. Analyse af ressourcer, værktøjer, fejlandele og -beløb til udbetalingskontrol
4. Arbejdsgangsbeskrivelser vedrørende visitering
5. Styrkede interne kontroller i udbetalingen af negativt momstilsvar
6. Analyser af fejlandele og fejl-beløb i populationen til anvendelse i det fremadrettede arbejde
7. Øget kontrolindsats med de største udbetalinger
8. Vurdering af behovet for yderligere tiltag målrettet nystartede virksomheder



### Bedre momsangivelse

9. Forbedret vejledning, herunder hjælpetekster og brugervejledninger inden for eksisterende felter i TastSelv Erhverv
10. Bedre kontrol med inddata, så kommafejl, tastefejl mv. opdages automatisk direkte ved angivelse



### Forbedret risikobillede

11. Styrket kobling mellem de identificerede risici og aktiviteter
12. Erfaringer fra fejlstatistik og complianceundersøgelser inddrages i det samlede risikobillede
13. Der gennemføres effektmålinger på gennemførte kontroller
14. Optimering af segmentstrategier
15. Øget fokus på svigkoncepter, herunder internationalt samarbejde
16. Udarbejdelse af et tværgående risikobillede på momsområdet



### Udbygning af finansiel afrapportering

17. Rapporteringsmodel for levering af aktuel, præcis og handlingsorienteret finansiel ledelsesrapportering på momsområdet

## Stærkere myndighedsindsats mod organiseret svindel

Skatteministeriets Koncernrevisions og Rigsrevisionens anbefalinger vedrører forskellige faser af momsprocessen, som alle momspligtige virksomheder er underlagt. Forbedringer af denne proces har primært fokus på at minimere fejl og uhensigtsmæssigheder. Disse tiltag kan dog ikke stå alene.

Når det handler om egentlig svindel, skal der således sættes ind tidligt i momsprocessen – allerede i registreringsfasen og før, at skattevæsenet kommer i berøring med svindlerne.

Svindel med moms og afgifter er et problem, der går på tværs af lande og myndigheder. Den samlede indsats mod moms- og afgiftssvindel dækker over forskellige indsatser fordelt på en række offentlige myndigheder ud fra disse myndigheders forskellige ressortperspektiver og regelsæt.

Ud over SKAT gælder det fx Fødevarestyrelsen (fødevarehygiejne), politiet (efterforskning af strafesager), PET (terrorrelaterede forhold) og Erhvervsstyrelsen (virksomhedsregistrering).

Der er derfor behov for at styrke samarbejdet på tværs af myndigheder. Skatteministeren igangsatte på den baggrund – parallelt med Koncernrevisions serviceeftersyn af momsområdet – et tværministerielt arbejde, som skal komme med forslag til, hvordan indsatsen mod organiseret svindel med moms og afgifter styrkes på tværs af myndighederne.

Hensigten var bl.a. at undersøge mere konkret, hvordan myndighedssamarbejdet kan intensiveres og formaliseres, herunder mulighederne for viden- og datadeling.

Den tværministerielle arbejdsgruppe forventes at afrapportere i begyndelsen af 2017. På den baggrund vil regeringen tage stilling til forslagene og indkalde til politiske drøftelser i forhold til mulighederne for at styrke den målrettede indsats mod moms- og afgiftssvindel på tværs af myndighedsområder, herunder overveje eventuelle lovgivningsmæssige initiativer, fx mulige modeller for omvendt betalingspligt.

Del 1,2 og 3 i en styrket indsats på momsområdet er vist i figur 4.

