



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om indsatsen mod
moms-karruselsvindel

August
2012

revision

revision

revision

Opfølgning i sagen om indsatsen mod momskarruselsvindel (beretning nr. 17/05)

13. august 2012

RN A409/12

1. Dette notat følger op på sagen om indsatsen mod momskarruselsvindel, som jeg indledte med en beretning i 2006. Notatet følger op på mit notat til Statsrevisorerne af 9. november 2010 og handler om Skatteministeriets initiativer for henholdsvis at styrke kontrollen ved registrering af virksomheder, der ønsker at blive momsregistreret, og overholdelsen af tidsfrister for besvarelse af henvendelser om oplysninger (bistandsanmodninger) fra andre landes skattemyndigheder.

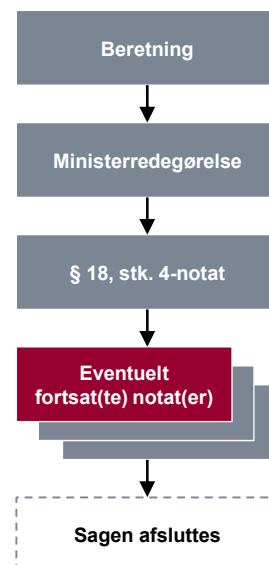
Notatet indeholder følgende konklusion:

Jeg finder, at Skatteministeriet har været al for lang tid om at få iværksat de forskellige initiativer, som skal styrke kontrollen med registrering af virksomheder, der ønsker at blive momsregistreret. Skatteministeriet har således endnu ikke gennemført en registersamkøring af KINFO-registret (kontrolinformationsregistret), der indeholder oplysninger om personer dømt for økonomisk kriminalitet, med Skatteministeriets Erhvervssystem, selv om ministeriet fik hjemmel til at foretage registersamkøringen ved udgangen af 2008. Den manglende registersamkøring betyder, at en række kontroller fortsat sker manuelt med risiko for fejl, der kan opstå som følge af mangelfuld manuel kontrol. Skatteministeriet forventer, at registersamkøringen bliver gennemført i 3. kvartal 2012.

Jeg vil fortsat følge Skatteministeriets initiativer for at styrke kontrollen med registrering af virksomheder gennem registersamkøringen og dækkingsregistret og orientere Statsrevisorerne om mine resultater af opfølgningen. Jeg forventer at følge op på sagen i 1. halvdel af 2013, da initiativerne ifølge Skatteministeriets oplysninger er gennemført til den tid.

Denne del af min konklusion bygger jeg på følgende:

- Skatteministeriet har endnu ikke gennemført en registersamkøring af oplysninger i KINFO-registret med oplysninger i Skatteministeriets Erhvervssystem. Skatteministeriet forventer at gennemføre den første registersamkøring i løbet af 3. kvartal 2012.

Sagsforløb for en større undersøgelse

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

- Skatteministeriet har i april 2012 aftalt med Erhvervsstyrelsen, at styrelsen etablerer et register over kendte dækadresser, som også dækker Skatteministeriets behov. Skatteministeriet har oplyst, at første fase af dækadresseregistret forventes at være etableret ved udgangen af juni 2012, og at registret trinvist vil blive udbygget frem til 2013.
- Skatteministeriet har i juli 2011 etableret et register over tvangsafmeldte virksomheder, der sikrer mod, at der kan ske en genregistrering af virksomheder ved en fejl.

Skatteministeriet overholder endnu ikke i alle tilfælde fristerne for at besvare henvendelser om oplysninger (bistandsanmodninger) fra andre landes skattemyndigheder, der fremgår af artikel 10 i forordning nr. 904/2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (tidligere artikel 8 i forordning nr. 1798/2003). Skatteministeriet har gennem årene forbedret overholdelsen af svarfristen betragteligt og arbejder fortsat på at sikre, at alle anmodninger bliver besvaret inden for fristen. Det finder jeg velbegrunder, da der stadig er en del anmodninger, som ikke bliver besvaret inden for fristen. Jeg lægger vægt på, at en hurtig indsats kan være afgørende i sager om mulig svindel.

Det er imidlertid samtidig min opfattelse, at dette punkt kan lukkes, idet Skatteministeriet i den undersøgte periode konstant har forbedret besvarelsesprocenten og fortsat har ledelsesmæssigt fokus på at forbedre besvarelsesprocenten yderligere gennem nye procedurer for, hvordan sagsbehandlingen af anmodninger skal tilrettelægges. Hertil kommer, at nogle anmodninger kun vanskeligt kan besvares inden for tidsfristerne som følge af forhold, som ministeriet ikke selv kan kontrollere.

Denne del af min konklusion bygger jeg på følgende:

- Skatteministeriet har i 2011 modtaget i alt 218 anmodninger om bistand, og ministeriet har besvaret 173 af anmodningerne inden for fristen, svarende til 79 %.
- Skatteministeriet har i perioden 2008-2011 forbedret besvarelsesprocenten fra 41 % i 2008 til 79 % i 2011.
- Skatteministeriet har fortsat fokus på at etablere tiltag, som kan reducere antallet af bistandsanmodninger, der ikke bliver besvaret inden for tidsfristerne. Ministeriets svarprocent er dog også afhængigt af, om virksomhederne medvirker til at fremskaffe oplysninger.

I. Baggrund

2. Jeg afgav i september 2006 en beretning om indsatsen mod momskarruselsvindel, som er en form for momsunddragelse. Beretningen viste bl.a., at indsatsen til bekæmpelse af momskarruselsvindel var tilrettelagt tilfredsstillende, men at Rigsrevisionens undersøgelse gav grundlag for nogle anbefalinger, som både ville styrke indsatsen mod momskarruselsvindel og generelt forbedre mulighederne for at bekæmpe momssvindel. Beretningen rettede sig mod Skatteministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Justitsministeriet.

Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at myndighedernes indsats mod momskarruselsvindel var blevet styrket i de senere år, og at myndighedernes indsats var tilfredsstillende. Beretningen viste også, at der kunne peges på forbedringsmuligheder på nogle områder, bl.a. at kontrollen af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms, kan gøres mere ensartet og dækkende ved yderligere it-understøttelse af registreringskontrollen. Statsrevisorerne pegede også på, at Skatteministeriet burde arbejde for, at omfanget af momskarruselsvindel blev kvantificeret.

Som svar på beretningen afgav skatteministeren, økonomi- og erhvervsministeren og justitsministeren hver en ministerredegørelse til Statsrevisorerne i januar/februar 2007. Ministerenes redegørelser gav generelt udtryk for, at de var enige i de forbedringsmuligheder, som Rigsrevisionen pegede på i beretningen.

På baggrund af ministerredegørelserne afgav jeg i marts 2007 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvor jeg præsenterede mine planer for den videre opfølgning på beretningen. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2005, s. 199-202. I notatet lovede jeg, at jeg ville følge udviklingen på følgende områder:

- Skatteministeriets initiativer for at styrke registreringskontrollen, herunder samkøring med KINFO-registret og muligheden for at etablere et register over bl.a. dækadresser
- Skatteministeriets initiativ med henblik på overholdelse af tidsfrister for henvendelser fra andre landes skattemyndigheder
- udviklingen vedrørende tabet for den danske stat i sager om momskarruselsvindel.

3. Jeg fulgte op på de nævnte punkter i mit notat af 9. november 2010. Jeg konstaterede for det første, at Skatteministeriet ved udgangen af 2008 fik lovhjemmel til en registersamkøring af KINFO-registret med Erhvervssystemet, men at lovhjemlen endnu ikke var udnyttet og tidligst ville blive det i 2011. KINFO-registret indeholder oplysninger om personer dømt for økonomisk kriminalitet. Jeg konstaterede for det andet, at Skatteministeriet endnu ikke havde etableret et register over kendte dækadresser eller over de personer, der er blevet tvangsafmeldt, og at etableringen af disse registre tidligst ville ske i 2011. Jeg konstaterede for det tredje, at Skatteministeriet stadig ikke i alle tilfælde overholdt fristen på 3 måneder for at besvare anmodninger om oplysninger om moms fra andre EU-lande. Jeg lovede derfor i notatet, at jeg fortsat ville følge udviklingen om henholdsvis registersamkøring, etablering af registre og overholdelse af frister for at besvare bistandsanmodninger.

Jeg konstaterede samtidig, at sager om momskarruselsvindel nu blev behandlet centralt i en enhed under den landsdækkende enhed Økokrim i Skatteministeriet, og at ministeriet kunne opgøre oplysninger om tabet vedrørende sager, der omfatter momskarruselsvindel, momskarrusellignende sager og andre typer af svigsager. Jeg betragtede derfor opfølgningen på dette punkt som afsluttet.

Da Statsrevisorerne behandlede notatet i november 2010, bemærkede de bl.a., at de ikke fandt det tilfredsstillende, at lovhjemlen til en registersamkøring af KINFO-registret med Erhvervssystemet endnu ikke var udnyttet, og at den første registersamkøring tidligst ville finde sted i 2011. Statsrevisorerne bemærkede samtidig, at det ikke var helt tilfredsstillende, at Skatteministeriet siden 2006 og fortsat ikke overholdt tidsfristen for besvarelse af bistandsanmodninger fra andre EU-lande.

4. Dette notat indeholder min opfølgning på de nævnte punkter.

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

II. Resultaterne af Skatteministeriets opfølgning

5. Jeg gennemgår i det følgende de udestående punkter. Opfølgningen er baseret på brevveksling og møde med Skatteministeriet.

Registersamkøring

6. Skatteministeriet oplyste i februar 2012, at der endnu ikke er foretaget en registersamkøring af KINFO-registret med Erhvervssystemet, selv om ministeriet har haft hjemlen hertil siden udgangen af 2008. Skatteministeriet har nu fastlagt kravene til systemløsningen, og selve registersamkøringen forventes at kunne igangsættes i løbet af 2. kvartal 2012. Ministeriet har begrundet den manglende registersamkøring med prioritering af resurser som følge af andre it-projekter og med vanskeligheder ved etableringen af registersamkøringen. Ministeriet har efterfølgende i maj 2012 oplyst, at tidspunktet for registersamkøringen er udskudt til 3. kvartal 2012.

Ministeriet har videre oplyst, at samkøring af registre betyder, at en række kontroller vil ske maskinelt og derved minimere risikoen for fejl, der kan opstå som følge af mangelfuld manuel kontrol. Ministeriet har samtidig påpeget, at de personer, der er registreret i KINFO-registret, ofte også vil være registreret i andre registre og derfor sandsynligvis vil blive fanget i forbindelse med maskinelt udtræk fra andre registre.

7. Jeg noterer mig, at Skatteministeriet nu forventer at igangsætte registersamkøringen i 3. kvartal 2012. I mit notat af 9. november 2010 oplyste jeg, at ministeriet på daværende tidspunkt forventede at have gennemført den første registersamkøring i løbet af 1. halvår 2011. Jeg må nu konstatere, at registersamkøringen endnu ikke er gennemført, selv om ministeriet har haft hjemmel hertil siden udgangen af 2008.

Den manglende samkøring betyder, at en række kontroller i dag sker manuelt med den risiko for fejl, det medfører. Selv om personer dømt for økonomisk kriminalitet ifølge Skatteministeriet ofte vil blive fanget gennem maskinelle udtræk fra andre systemer i forbindelse med virksomhedsregistrering, vil kontrollen gennem registersamkøringen være mere effektiv.

Register over dækadresser og tvangsafmeldte virksomheder

8. Skatteministeriet oplyste i februar 2012, at der endnu ikke er etableret et register over kendte dækadresser, dvs. adresser på virksomheder, hvor der reelt ikke er etableret virksomheder. Ministeriet stoppede udviklingen af registret i 2008 som følge af besparelser, og ministeriet har ikke siden genoptaget arbejdet med registret. Ministeriet har imidlertid i april 2012 aftalt med Erhvervsstyrelsen, at styrelsen etablerer et register over dækadresser. Skatteministeriet deltager i udviklingen af registret med fastsættelse af krav til registret, da ministeriet vil være en hovedbruger af registret. Ifølge ministeriet forventer Erhvervsstyrelsen at sætte første fase af registret i produktion ved udgangen af juni 2012. Registret vil trinvist blive udbygget frem til 2013 som led i styrelsens systemmodernisering.

Skatteministeriet har videre oplyst, at ministeriet har etableret et register over tvangsafmeldte virksomheder. Registret har været i drift siden juli 2011. Registret sikrer, at virksomheder, som er tvangsafmeldt i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, ikke kan blive genregistreret ved en fejl. Ministeriet har siden oprettelsen registreret oplysninger om tvangsafmeldelse af ca. 2.000 virksomheder.

9. Jeg konstaterer, at registret over dækadresser forventes at blive sat i produktion ved udgangen af juni 2012, og at registret vil blive trinvist udbygget frem til 2013. Registret kan sikre, at Skatteministeriet automatisk får oplysning om registrering af virksomheder med kendte dækadresser og derefter kan foretage en nærmere risikovurdering af disse virksomheder. Det betyder, at ministeriet kan fange flere virksomheder, som anvender dækadresser, og derved forhindre, at disse virksomheder bliver momsregistreret med mulighed for at misbruge registreringen til svig.

Jeg konstaterer samtidig, at registret over tvangsafmeldte virksomheder nu er etableret.

Overholdelse af tidsfrister for besvarelse af henvendelser fra andre landes skattemyndigheder

10. Skatteministeriet oplyste i februar 2012, at ministeriet endnu ikke får besvaret alle henvendelser fra andre EU-lande om oplysninger om moms inden for fristen på 3 måneder. Andelen af anmodninger, der bliver besvaret inden for fristen, har gennem årene været stigende, og ministeriet forventer, at denne tendens fortsætter. Ministeriet har ligeledes ikke besvaret samtlige de anmodninger, hvor ministeriet i princippet allerede har rådighed over oplysningerne, og hvor svarfristen derfor er på 1 måned.

Ministeriet har også i 2012 iværksat nye tiltag omkring procedurer for besvarelse af bistandsanmodninger, der skal sænke svartiden og dermed bringe procenten for rettidige besvarelser op. Ministeriet har centraliseret besvarelse af bistandsanmodninger med 1 måneds svarfrist i en særlig enhed, ligesom der er udarbejdet vejledning om behandling af bistandsanmodningerne til sagsbehandlere for både anmodninger med 1 og 3 måneders svarfrist. Ministeriet er indstillet på, at alle anmodninger skal besvares inden for fristen, men der vil imidlertid være en mindre procentdel af anmodningerne, som ikke kan besvares inden for fristen. Det skyldes, at oplysningerne ikke kan fremskaffes, fx fordi virksomheden ikke længere reelt eksisterer på registreringsadressen, at virksomheden ikke prioriterer at meddele de udbedte oplysninger, eller at virksomheden er under konkurs. Andre årsager kan være, at anmodningen er uklar, eller at en udenlandsk virksomhed alene er momsregistreret i Danmark uden andre aktiviteter, og ministeriet derfor skal bede virksomhedens hjemland om oplysninger om virksomheden, inden bistandsanmodningen kan besvares. Hvis Skatteministeriet ikke kan nå at besvare en anmodning inden for tidsfristen, meddeler ministeriet dette til den pågældende myndighed i afsenderlandet. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriets ledelse fortsat vil have ledelsesmæssigt fokus på at forbedre svarprocenterne.

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber har i den seneste rapport fra 2009 om anvendelsen af bestemmelserne i forordning nr. 1798/2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift (nu forordning nr. 904/2010) bl.a. fastslået, at antallet af sene besvarelser mellem medlemslandene havde nået et uacceptabelt omfang. Det tilføjes, at medlemslandene kun sjældent underretter hinanden, hvis fristerne for besvarelse af bistandsanmodninger ikke kan overholdes, selv om en sådan pligt følger af forordningen. Kommissionen ser det som en nødvendighed, at ledelsen af skattemyndighederne i medlemslandene undersøger, hvorledes bistandsanmodninger prioriteres.

11. Jeg kan konstatere, at Skatteministeriet endnu ikke får besvaret alle henvendelser om oplysninger om moms inden for fristerne i forordning nr. 904/2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (tidligere forordning nr. 1798/2003).

Jeg har samtidig konstateret, at Skatteministeriet har fokus på at forbedre svarprocenterne og gennem årene har forbedret procenten for rettidige besvarelser. Jeg har også forståelse for, at der kan være tilfælde, hvor det vil være meget vanskeligt at besvare en anmodning rettidigt. I disse tilfælde lægger jeg vægt på, at Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet underretter den myndighed, som har sendt bistandsanmodningen, om forsinkelsen. I tabel 1 er vist den sammenvejede besvarelsesprocent for overholdelse af fristerne for henvendelser fra udlandet for perioden 2008-2011.

Tabel 1. Sammenvejret besvarelsesprocent for perioden 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
Antal anmodninger	180	251	249	218
Antal rettidige besvarelser	73	156	189	173
Besvarelsesprocent (afrundet)	41 %	62 %	76 %	79 %

Kilde: Skatteministeriet.

Tabel 1 viser, at Skatteministeriet i 2008 besvarede 41 % af anmodningerne inden for tidsfristen stigende til 79 % i 2011. Ministeriet har derfor i perioden forøget besvarelsesprocenten betragteligt, selv om der stadig er en del anmodninger, som ikke bliver besvaret inden for tidsfristen.

Jeg gav i mit notat af 9. november 2010 udtryk for, at det ikke var tilfredsstillende, at der fortsat var mange henvendelser, der ikke blev besvaret inden for fristen, da en hurtig indsats kan være afgørende i sager om mulig svindel. Skatteministeriet har i mellemtiden forbedret procenten for rettidig besvarelse og har fokus på at forbedre besvarelsesprocenten yderligere. Det er derfor min opfattelse, at dette punkt nu kan lukkes.

III. Næste skridt i sagen

12. Jeg vil fortsat følge udviklingen på følgende område:

- Skatteministeriets initiativer for at styrke registreringskontrollen gennem samkøring af KINFO-registret med Erhvervssystemet og gennem dækadresseregistret.

Lone Strøm