



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

August 2024

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

Skatteministeriets kontrol med A-skat

Opfølgning i sagen om Skatteministeriets kontrol med A-skat (beretning nr. 4/2020)

4. juli 2024

RN 1108/24

I. Baggrund og konklusion

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Skatteministeriets kontrol med A-skat, som blev indledt med en beretning i 2020. Opfølgningen sker med henblik på at vurdere, om Skatteministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorerne bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 25. februar 2021 og 24. november 2022.

2. Beretningen handlede om Skatteministeriets kontrol af, om virksomheder efterlever reglerne for indberetning af ansattes A-skat og arbejdsmarkedsbidrag.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at Skatteministeriet ikke havde tilrettelagt og gennemført en effektiv kontrol af, om virksomheder indberetter den korrekte A-skat. Statsrevisorerne bemærkede, at der derfor var risiko for fejl og svig i virksomhedernes indberetning af A-skat. Statsrevisorerne bemærkede desuden, at Skattestyrelsen ikke rykkede en del af de virksomheder, der ikke indberettede A-skat til tiden, fordi styrelsen kun sendte påmindelser til virksomheder, der havde oplyst en e-mailadresse. I de tilfælde, hvor Skattestyrelsen foreløbigt havde fastsat virksomhedernes A-skat på grund af manglende indberetninger, bemærkede Statsrevisorerne, at styrelsen ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at de foreløbige fastsættelser blev erstattet af indberetninger fra virksomhederne. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Skattestyrelsen ikke udnyttede hjemlen i lovgivningen til at give tvangsbøder i de særlige tilfælde, hvor virksomheder har fået mange foreløbige fastsættelser af A-skat.

Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skattestyrelsen nu udsender påmindelser til alle virksomheder, der ikke indberetter A-skat. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at Skatteministeriet har opnået øget viden om fejl og svig med indberetninger af A-skat, og at Skattestyrelsen ud fra denne viden har iværksat nye kontroller. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at disse dele af sagen kan afsluttes.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Foreløbig fastsættelse

Hvis en virksomhed ikke indberetter A-skat for sine ansatte rettidigt, fastsætter Skattestyrelsen A-skatten til et skønsmæssigt beløb. Det er hensigten, at virksomheden snarest muligt skal rette beløbet og erstatte det med den reelle, korrekte indberetning. Foreløbige fastsættelser, der er ældre end 3 år, kaldes forældede. Efter dette tidspunkt kan hverken virksomheden eller Skattestyrelsen erstatte fastsættelsen med den korrekte indberetning på nær i helt særlige tilfælde.

Rigsrevisionens opfølgning viser, at antallet af foreløbige fastsættelser af A-skat er faldet. Skatteministeriet har dog ikke nedbragt antallet og andelen af foreløbige fastsættelser fra tidligere indkomstår, der forældes, fordi de efter 3 år stadig ikke er erstattet med reelle, korrekte indberetninger af A-skat. Det finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende. De manglende indberetninger omfatter en række tilfælde, hvor virksomhederne med foreløbige fastsættelser ikke reagerer på gentagne henvendelser og påmindelser fra Skattestyrelsen.

Opfølgningen viser også, at Skattestyrelsen kun i meget få tilfælde sanktionerer virksomheder, der enten ikke indberetter A-skat og fx har fået flere foreløbige fastsættelser, eller ikke svarer på styrelsens henvendelser om at indsende skatteoplysninger. Skattestyrelsens tal viser, at styrelsen har øget deres brug af sanktioner i 1. halvår 2024. Skatteministeriet anerkender dog, at der er forbedringspotentiale i forhold til styrelsens anvendelse af sanktioner.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets arbejde med at sikre, at foreløbige fastsættelser erstattes af reelle indberetninger, og at foreløbige fastsættelser fremover ikke forældes
- Skatteministeriets arbejde med at anvende hjemlen til at sanktionere virksomheder, herunder hjemlen til at udstede tvangsbøder.

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 arbejde med at sikre, at der gennemføres en dokumenteret risikovurdering og efterfølgende kontrol, når virksomheder søger om registrering for A-skat.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 24. november 2022.
2. Skatteministeriets arbejde med at sikre, at virksomheder modtager en påmindelse om indberetning, uanset om virksomheden har oplyst en e-mail-adresse til Skatteforvaltningen eller ej.	Behandles og afsluttes i dette notat.
3. Skatteministeriets arbejde med at sikre, at foreløbige fastsættelser erstattes af reelle indberetninger, og at foreløbige fastsættelser fremover ikke forældes.	Behandles i dette notat og følges fortsat.
4. Skatteministeriets arbejde med at anvende hjemlen til at sanktionere virksomheder, herunder hjemlen til at udstede tvangsbøder.	Behandles i dette notat og følges fortsat.
5. Skatteministeriets arbejde med at øge viden om fejl og svig med henblik på at sikre en høj regelefterlevelse på A-skatteområdet.	Behandles og afsluttes i dette notat.

III. Skatteministeriets initiativer

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

6. Opfølgningen er baseret på gennemgang af redegørelser om og dokumentation for Skatteministeriets initiativer, på opgørelser af manglende indberetninger af A-skat (såkaldte foreløbige fastsættelser) samt på brevveksling med ministeriet.

Påmindelser til virksomheder, der ikke indberetter til tiden

Skattestyrelsen har taget en ny it-løsning i brug for påmindelser til virksomheder, der ikke indberetter A-skat til tiden. Virksomhederne, der ikke har oplyst en e-mailadresse, modtager nu en besked i deres digitale postkasse eller et fysisk brev med en påmindelse om at indberette A-skat.

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

7. Statsrevisorerne bemærkede, at en del af de virksomheder, der ikke indberettede A-skat til tiden, ikke blev rykket af Skattestyrelsen, da styrelsen kun sendte påmindelser til de virksomheder, der havde opgivet en e-mailadresse. Statsrevisorerne fandt det særdeles relevant, at Skattestyrelsen fandt en måde at kommunikere digitalt på med alle indberetningspligtige virksomheder.

8. Vores opfølgning viser, at Skattestyrelsen har taget en ny it-løsning i brug og nu udsender påmindelser via digital post eller som fysiske breve, hvis virksomheder ikke har oplyst en e-mailadresse. Løsningen skal dække både indberetninger af A-skat, moms og lønsumsafgift. Løsningen er taget i brug på A-skatteområdet i november 2023, men endnu ikke for moms og lønsumsafgift.

9. Rigsrevisionen følger også Skatteministeriets arbejde med at sende påmindelser til virksomheder, der ikke indberetter moms. Vi vil derfor fortsat følge, om Skattestyrelsen også tager løsningen i brug for påmindelser på momsområdet. Dette arbejde følger vi fortsat i opfølgningen på beretningen om momsrevisionen (beretning nr. 12/2019).

Foreløbige fastsættelser af A-skat

Skatteministeriet har nedbragt antallet af tilfælde, hvor virksomheder ikke indberetter A-skat og derfor i stedet får en skønsmæssig, foreløbig fastsættelse af skatten. Det er dog fortsat 15 % af de foreløbige fastsættelser, der ikke erstattes med reelle indberetninger inden forældelsesfristen på 3 år. I 2020 endte 11.233 foreløbige fastsættelser med at forælde.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets arbejde med at sikre, at foreløbige fastsættelser erstattes af reelle indberetninger, og at foreløbige fastsættelser fremover ikke forældes.

Forældede foreløbige fastsættelser

Foreløbige fastsættelser, der er ældre end 3 år, kaldes forældede. Efter dette tidspunkt kan hverken virksomheden eller Skattestyrelsen erstatte fastsættelsen med den korrekte indberetning på nær i helt særlige tilfælde.

10. Statsrevisorerne bemærkede, at Skattestyrelsen i de tilfælde, hvor styrelsen foreløbigt havde fastsat virksomhedernes A-skat på grund af manglende indberetninger, ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at de foreløbige fastsættelser blev erstattet af reelle indberetninger. Det medførte risiko for, at nogle virksomheder kom til at indberette for lidt A-skat.

11. Siden beretningen blev afgivet har Skattestyrelsen gennemført forskellige tiltag for at få virksomheder til at indberette A-skat, så færre virksomheder får en foreløbigt fastsat skat. Det drejer sig fx om telefoniske henvendelser og SMS-påmindelser til virksomheder, der har fået én eller flere foreløbige fastsættelser, samt vejledning til nye virksomheder, der skal indberette første gang. Skattestyrelsens tal viser, at antallet af udsendte foreløbige fastsættelser til virksomhederne er faldet fra 72.222 i 2017 til 43.191 i 2023, hvilket svarer til et fald på 40 %. Styrelsen forventer dog, at faldet i antallet af udsendte foreløbige fastsættelser vil aftage, og at antallet dermed vil stabilisere sig de kommende år.

12. 2020 er det seneste indkomstår, hvor adgangen til at erstatte foreløbige fastsættelser med indberetninger af A-skat er lukket. Her lukkede adgangen ved udgangen af 2023. Vores opfølgning viser, at 15 % af de foreløbige fastsættelser fra 2020 forældede, fordi de ikke blev erstattet med reelle indberetninger inden for 3 år. Det betyder, at hverken virksomheden eller Skattestyrelsen nu længere har mulighed for at erstatte disse foreløbige fastsættelser med de korrekte indberetninger på nær i helt særlige tilfælde.

Tabel 1 viser antallet af udsendte foreløbige fastsættelser og andelen, der ikke længere kan erstattes, i perioden 2017-2022.

Tabel 1
Antallet af foreløbige fastsættelser og andelen, der ikke erstattes

	Foreløbige fastsættelser, der ikke kan erstattes				Foreløbige fastsættelser kan stadig erstattes		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Udsendte foreløbige fastsættelser	72.222	71.673	104.788	74.099	51.927	42.595	43.191
Forældede foreløbige fastsættelser	11.222 (16 %)	11.005 (15 %)	18.256 (17 %)	11.233 (15 %)	Kan erstattes frem til udgangen af 2024	Kan erstattes frem til udgangen af 2025	Kan erstattes frem til udgangen af 2026

Note: Tallene for 2017-2020 inkluderer både foreløbige fastsættelser, hvor beløbet er skønsmæssigt fastsat til 0 kr., og fastsættelser med beløb. Siden oktober 2020 har Skattestyrelsen altid foreløbigt fastsat virksomheders A-skat til minimum 8.000 kr. Skatteministeriets tidligere fremsendte opgørelser af forældede foreløbige fastsættelser inkluderede ikke fastsættelser på 0 kr., hvorfor antallet og andelen af forældede foreløbige fastsættelser for 2017-2019 har ændret sig siden vores første opfølgning på sagen i november 2022.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af opgørelser fra Skatteministeriet.

Både antallet og andelen af foreløbige fastsættelser fra 2020, der forældede uden at blive erstattet af indberetninger, er på niveau med 2017, hvor adgangen til at erstatte lukkede i 2020 – samme år, som beretningen om Skatteministeriets kontrol med A-skat blev afgivet.

Skatteministeriet vurderer, at faldet i antallet af udsendte foreløbige fastsættelser betyder, at der potentielt er færre fastsættelser, der kan forælde. Ministeriet oplyser, at der pr. juni 2024 er ca. 6.000 foreløbige fastsættelser, svarende til 12 % af de udsendte foreløbige fastsættelser fra 2021, der ikke er erstattet med indberetninger. Virksomhederne kan fortsat nå at erstatte fastsættelserne med indberetninger frem til udgangen af 2024, og ministeriet forventer derfor, at antallet af forældede foreløbige fastsættelser vil falde for 2021 sammenlignet med tidligere år, hvor der blev udsendt flere foreløbige fastsættelser.

13. Skattestyrelsen kontakter en del af de virksomheder, der har foreløbige fastsættelser af A-skat tæt på den 3-årige forældelsesfrist, for at få virksomhederne til at erstatte beløbene med reelle indberetninger. I 2023 har styrelsen forsøgt at kontakte 816 virksomheder, og ud af disse virksomheder har ca. 61 % erstattet deres foreløbige fastsættelser med indberetninger.

De resterende 39 % udgøres ligeligt af virksomheder, som efter kontakt med Skattestyrelsen stadig ikke har indberettet A-skat, og af virksomheder, som styrelsen ikke har kunnet få kontakt til. Blandt de virksomheder, der ikke besvarer henvendelsen, har Skattestyrelsen indledt 20 kontrolsager for at vurdere risikoen for svig.

Anvendelsen af tvangsbøder og andre sanktioner

Skattestyrelsen sanktionerer kun i meget få tilfælde virksomheder, der undlader at indberette A-skat. Styrelsen anvender ikke hjemlen til at udstede tvangsbøder og har siden 2021 udstedt 72 pålæg til virksomheder og 27 administrative bødeforelæg.

Da der stadig er mange virksomheder, der ikke indberetter A-skat, vil Rigsrevisionen fortsat følge Skatteministeriets arbejde med at anvende mulighederne for at sanktionere virksomheder.

14. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at Skattestyrelsen ikke udnyttede hjemlen i lovgivningen til at give tvangsbøder i de særlige tilfælde, hvor virksomheder havde fået mange foreløbige fastsættelser af A-skat.

15. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeriet ville identificere områder, hvor brugen af eksisterende sanktioner kunne skærpes, eller hvor Skattestyrelsen med fordel kunne gives bedre muligheder for at sanktionere hårdere. Vi følger derfor ikke alene brugen af hjemlen til at udstede tvangsbøder, men også andre sanktioner.

16. Et flertal i Folketinget indgik i 2021 en politisk aftale om styrket skattekontrol. Af aftalen fremgår det bl.a., at der skal indføres yderligere skærper af sanktioner i form af hårdere sanktioner ved manglende indsendelse af oplysninger. Efter aftalen har Folketinget vedtaget flere lovændringer, som bl.a. har til hensigt at styrke Skatteforvaltningens muligheder for at sanktionere virksomheder, der ikke indberetter, og som ikke efterkommer anmodninger om at indsende fx regnskabsmateriale og skatteoplysninger. For at gøre tvangsbøder mere effektive som pressionsmiddel er dækningsrækkefølgen for gæld blevet ændret, så tvangsbøder dækkes først sammen med andre bødetyper (L96, 2021-2022). En lovændring (L137, 2020-2021), der trådte i kraft den 1. juli 2021, gav derudover Skattestyrelsen mulighed for at udstede administrative bødeforelæg til virksomheder, der fx ikke indsender skatteoplysninger på trods af gentagne henvendelser fra Skattestyrelsen.

17. Skatteministeriet har evalueret lovændringen, der trådte i kraft den 1. juli 2021. Det fremgår af evalueringen, at ministeriet på baggrund af erfaringer fra andre skatteområder vurderer, at muligheden for at udstede administrative bødeforelæg er et godt redskab, fordi virksomhederne i øget grad indsender regnskabsmateriale efter at have fået et bødeforelæg, og fordi risikoen for at få bøder vurderes at have en præventiv effekt.

Vores opfølgning viser, at Skattestyrelsen i forhold til A-skat har udstedt 72 pålæg om indsendelse af materiale og 27 bødeforelæg i perioden 1. august 2021-15. maj 2024. Heraf er 50 pålæg og 26 bødeforelæg udstedt siden januar 2024, og Skattestyrelsen har således øget deres brug af sanktioner i 2024. Skattestyrelsen oplyser, at de vil vurdere mulighederne for at anvende pålæg og bødeforelæg i flere tilfælde.

Skattestyrelsen har derimod ikke anvendt hjemlen til at give tvangsbøder. Skattestyrelsen oplyser, at de ikke har fundet det relevant at anvende tvangsbøder i de tilfælde, hvor de har vurderet, at en virksomhed skulle sanktioneres. Styrelsen har i disse tilfælde fundet det mere hensigtsmæssigt at anvende pålæg og administrative bødeforelæg som sanktion.

18. Der er som tidligere nævnt fortsat mange virksomheder med foreløbige fastsættelser af A-skat, som ikke erstatter dem med indberetninger, selv om de modtager indtil flere påmindelser. Hertil kommer, at Skattestyrelsens opgørelser viser, at en del virksomheder har fået 4 eller flere foreløbige fastsættelser i perioden 2019-2022. Skatteministeriet anerkender, at der er et forbedringspotentiale i forhold til Skattestyrelsens anvendelse af sanktioner. Vi vil fortsat følge Skatteministeriets arbejde med at anvende hjemlen til at sanktionere virksomheder, der ikke indberetter A-skat.

Skatteministeriets arbejde med at øge viden om fejl og svig med henblik på at sikre en høj regelefterlevelse på A-skatteområdet

Skattestyrelsen har øget sin viden om fejl og svig med A-skat og har på den baggrund igangsat nye kontroller af indberetninger af A-skat. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan lukkes.

19. Statsrevisorerne bemærkede, at Skattestyrelsen frem til 2019 ikke havde ført kontrol med virksomheders mulighed for at rette deres indberetninger og få tilbageført forkert indberettet A-skat. Det fremgik af beretningen, at styrelsen havde begrænset viden om omfanget af svig og omfanget af fiktive indberetninger, og at efterkontrollen kunne styrkes med en løbende kontrol af, om arbejdsgiverne indberetter den korrekte A-skat.

Vi har fulgt op på, om Skatteministeriet har øget deres viden om fejl og svig med A-skat og tilpasset kontrollen med indberetningerne. Figur 1 viser de forskellige trin i kontrollen med indberetninger af A-skat.

Figur 1

Trin i kontrollen med indberetninger af A-skat



Kilde: Rigsrevisionen.

20. Skattestyrelsen kontrollerer virksomhedernes indberetninger af A-skat, når de angives i systemerne. Siden vores sidste opfølgning har Skattestyrelsen på baggrund af ny viden fra kontroller af fejl og svig med indberetninger af A-skat taget en ny digital stopklods i brug. Stopklodsen skal bremse visse typer af risikofyldte indberetninger, hvor der er tegn på fejl eller svig, inden de registreres i systemerne. Styrelsen har ikke planlagt at indsætte flere stopklodser, som bremser indberetninger, men vil i stedet anvende deres eksisterende datamodeller til at udtage virksomheder til kontrol, hvis der er tegn på fejl eller svig i deres indberetninger.

Datamodellerne har til formål at gennem søge de indberetninger, der ikke bremses af stopklodserne. Modellerne bygger på Skattestyrelsens viden om fejl og mulig svig med A-skat. Den ene model leder efter risikofyldte, positive angivelser af A-skat (fx fiktive indberetninger), mens den anden leder efter negative angivelser, hvor der kan være tale om uberettigede tilbageførsler af A-skat. Modellerne vurderer risikoen for fejl og svig i det enkelte tilfælde og markerer de sager, hvor risikoen er størst. Disse sager kan derefter udvælges til kontrol. Styrelsen oplyser, at de løbende vil opdatere begge datamodeller ud fra deres erfaringer fra kontrollerne.

Datamodeller

Skattestyrelsen bruger såkaldte data-mining-modeller til at analysere og markere, om en indberetning skal kontrolleres. For enkeltheds skyld kalder vi modellerne for "datamodeller".

21. Skattestyrelsen gennemfører også løbende kontroller, hvor de udvælger virksomheder og sammenligner deres indberetninger med regnskab og lønsedler. Skattestyrelsen har udvidet disse kontroller, så de dækker flere forhold vedrørende virksomhedernes indberetninger af A-skat.

Skattestyrelsens opgørelser viser, at der er fejl i en del af de kontrollerede sager, men styrelsen vurderer, at der i relativt få tilfælde er tegn på svig.

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

Birgitte Hansen