

Beretning om indsatsen mod momskarruselsvindel 17/05

Hermed fremsender jeg min redegørelse vedrørende SKATs indsats mod momskarruselsvindel. Redegørelsen er ligeledes fremsendt i et eksemplar til Rigsrevisionen.

Indledningsvis har jeg noteret mig, at Rigsrevisionen i sin beretning samlet set finder, at myndighederne, under de givne vilkår, har tilrettelagt indsatsen tilfredsstillende. Herunder at SKATs indsatsstrategi omfatter bekæmpelse af økonomisk kriminalitet og dermed momskarruselsvindel, og at den betoner vigtigheden af, at en større del af ressourcerne til kontrol prioriteres til dette formål.

Ligeledes har jeg noteret mig, at Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SKAT løbende vurderer, hvilke mellemhandlere, der skal overvåges og udveksling af oplysninger med andre EU-lande også generelt vurderes tilfredsstillende.

Derudover er det min opfattelse, at Rigsrevisionen overordnet set også ser positivt på den task force, som SØK og SKAT nedsatte i 2005, ligesom de erfaringer, der er gjort på området, indgår i kurser og efteruddannelse af de medarbejdere, der udfører kontrollen og efterforskningsarbejdet. Uagtet at vi har styrket indsatsen de senere år, har beretningen dog givet anledning til nogle anbefalinger, som vi er enige i dels vil kunne styrke indsatsen mod momskarruseller yderligere, men også generelt forbedre mulighederne for bekæmpelse af svindel.

Nedenfor redegør jeg for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til.

Statsrevisorernes bemærkning

Statsrevisorerne bemærkede:

- 1. "At momskarruselsvindel er et meget alvorligt problem henset til de tabte momsindtægters mulige omfang, men også henset til at svindlen strider mod retsbevidsthed og moral hos lovlydige borgere og virksomheder.*
- 1. At SKAT bør arbejde for at problemets omfang kvantificeres, så der bliver mulighed for at vurdere i hvilket omfang, der er behov for øget kontrol og andre præventive indsatser."*

Siden midten af 1990'erne og frem til primo 2005 har der været ca. 140 sager om momskarruselsvindel i Danmark med tab for den danske stat. Det samlede provenutab i disse sager anslås til 1 mia. kr. SKAT har ikke umiddelbart overblik over omfanget af danske virksomheders medvirken i momskarruseller, hvor tabet er placeret uden for Danmark.

Siden primo 2005 er der ikke konstateret sager om momskarruselsvindel med betydende tab for den danske stat.

Der er ingen umiddelbare planer om, at tilføre dette specifikke område ekstra personalemæssige og andre ressourcer fremover, idet SKATs nye indsatsstrategi tager højde for en samlet afvejning af de indsatsformer og de ressourcer, der samlet set skal anvendes for at opfylde målsætningen i finanslovsforslaget for 2007 om, at skattegabet ikke vokser, og at indsatsen overfor skatteyderne differentieres alt afhængig af, om de er medspillere eller modspillere.

Ovenstående skal også ses i lyset af, at Rigsrevisionen overordnet finder SKATs indsats overfor momskarruselsvindel tilfredsstillende, samt at de ændringer, der er gennemført med lov nr. 408 af 08/05/2006 (indsats mod skatte- og afgiftsunddragelse - fair play II), betyder, at der ikke umiddelbart er behov for ekstra ressourcer.

Hvis der samtidig bliver mulighed for at gennemføre systemmæssige ændringer med bl.a. automatisk behandling af data i KINFO-registeret i forbindelse med registreringskontrollen, vil det medføre en endnu mere effektiv risikovurdering, og dermed kan kontrolressourcerne målrettes og udnyttes endnu mere effektivt jf. side 3.

Behovet for ressourcer til området vil løbende blive vurderet under hensyntagen til SKATs erfaringer med implementeringen af indsatsstrategien og SKATs aftale med Finansministeriet, der løber frem til 2010 - som forudsat i finansloven for 2007.

Tilrettelæggelse af kontrollen af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms

Vedrørende tilrettelæggelse af kontrollen af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms bemærkede rigsrevisorerne:

”SKAT og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (E&S) har etableret et formaliseret samarbejde vedrørende kontrollen af virksomheder, som ønsker at blive registreret for moms. SKATs tilrettelæggelse af registreringskontrollen er i nogen grad rettet mod afdækning af momskarruselsvindel, men kan styrkes ved at gøre kontrollen mere ensartet.”

Det er aftalt via en specificeret samarbejdsaftale mellem Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og SKAT, hvilke sager Erhvervs- og Selskabsstyrelsen skal placere på sagslisten. Der bliver desuden placeret nogle yderligere sager på sagslisten, som følge af en maskinel restance- og risikovisitering, der er baseret på forskellige risikoparametre f.eks. virksomhedens branche. Samarbejdsaftalen og den maskinelle restance- og risikovisitering sikrer, at sagerne bliver placeret på sagslisten ud fra ensartede principper.

Det bemærkes, at der med hensyn til den videre kontrol af sager, i dag ikke er lovhjemmel til at foretage en registersamkøring med KINFO-registeret (SKATs register over personer dømt for økonomisk kriminalitet), som det også fremgår af Rigsrevisionens beretning.

Det har den konsekvens, at sager skal kontrolleres manuelt i KINFO-registeret, og det sker, når SKAT finder det nødvendigt ud fra sagens karakter (risikovurdering mv.). SKAT har vurderet, at det vil indebære en uforholdsmæssig stor ressourcebelastning at udføre kontrollen manuelt i alle sager.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT bør overveje mulighederne for at skabe lovhjemmel til at gennemføre en maskinel kontrol i alle sager mod KINFO. Dette ville efter Rigsrevisionens vurdering kunne styrke den samlede registreringskontrol.

Der er derfor igangsat en undersøgelse af konsekvenserne af en eventuel lovgivning på området, der giver denne mulighed for registersamkøring med KINFO-registeret, så denne kontrol bliver automatisk i alle sager i forbindelse med den maskinelle restance- og risikovisitering. I denne undersøgelse vil også indgå en vurdering af de retssikkerhedsmæssige aspekter.

Rigsrevisionen påpeger, at virksomhedernes angivelser af forkerte brancher, brug af stråmænd og dækadresser bedst afdækkes ved strikprøvevise kontrolbesøg. Flere kontrolbesøg i forbindelse

med registrering kan efter Rigsrevisionens vurdering virke præventivt, da risikoen for at blive opdaget derved er større.

SKAT har dog ikke umiddelbart planer om mere systematisk at gennemføre kontrolbesøg før en virksomhed registreres.

SKATs udgangspunkt er en systemmæssig tilgang til kontrol i forbindelse med registreringsfasen, baseret på risikovurdering, som der også er gjort rede for i beretningen. I registreringsfasen er det vigtigt at opretholde et højt kontrolniveau, samtidig med at registreringsprocessen er effektiv. En effektiv registreringsproces er til gavn for alle de reelle iværksættere og sikrer, at SKAT bruger sine ressourcer hensigtsmæssigt.

Spørgsmålet om en effektivisering af SKATs registrering og nødvendigheden af at gennemføre kontrolbesøg i nye virksomheder, skal endvidere ses i sammenhæng med muligheden for registersamkøring med KINFO-registeret.

Endelig indeholder lov nr. 408 af 08/05/2006 (Indsats mod skatte- og afgiftsunddragelse - fair play II) som trådte i kraft den 1. juli 2006 en række ændringer med henblik på styrkelse af indsatsen mod momskaruseller. Loven giver mulighed for at kræve sikkerhedsstillelse for allerede registrerede virksomheder, hvor der er risiko for, at de indgår i en momskarusel eller andre transaktioner, hvor der er risiko for at staten lider et betydeligt momstab. Såfremt en virksomhed ikke stiller den krævede sikkerhed kan den afmeldes fra registrering. Det er samtidigt præciseret i loven, at en fortsættelse af aktiviteterne efter en sådan afmeldelse er strafbar, og at personerne bag virksomheden hæfter personligt for de tab, som opstår som følge af denne virksomhed. På den måde kan karruselvindlerne ikke længere omgå sikkerhedsstillelsesreglerne i registreringsfasen ved at benytte skuffeselskaber eller stråmænd, og endvidere sikres det, at SKAT kan reagere hurtigt og effektivt overfor de virksomheder, der ikke burde have været registreret eller som burde have været mødt med krav om sikkerhedsstillelse inden registreringen, men som alligevel er smuttet igennem sikkerhedsnettet i forbindelse med registreringskontrollen. Med en stærk systemmæssig kontrol i forbindelse med registrering og skærpede muligheder for kontrol efter registrering synes behovet for mere systematisk at gennemføre kontrolbesøg i forbindelse med registreringsfasen at være begrænset.

SKAT vil dog undersøge, om det er muligt, at etablere et register over kendte dækadresser (kontorhoteller) og eventuelt også et register over de personer, der fremover bliver tvangsafmeldt som følge af de nye muligheder, som SKAT har fået i opkrævningslovens § 11 efter vedtagelsen af lov nr. 408 af 08/05/2006 (Indsats mod skatte- og afgiftsunddragelse - fair play II), jfr. nedenfor. Disse sagstyper skulle i givet fald så også overføres automatisk til sagslisten.

SKATs registreringskontrol kan tillige styrkes, hvis SKAT får direkte adgang til at kontrollere i forhold til politiets oplysninger om personer, der er mistænkt for økonomisk kriminalitet. Dette vil imidlertid kræve en lovændring.

Rigsrevisionens forslag til lovændring bør overvejes nærmere, og eventuelt drøftes med justitsministeren.

SKATs tilrettelæggelse af kontrollen af momsregistrerede virksomheder

Vedrørende tilrettelæggelsen af kontrollen af momsregistrerede virksomheder bemærkede rigsrevisorerne:

”SKAT har rettet kontrollen af momsregistrerede virksomheder mod afdækning af momskarruselsvindel. Undersøgelsen har dog givet anledning til enkelte anbefalinger.”

SKAT har fra 2005 anvendt et nyt udsøgningssystem, der samlet set har givet SKAT bedre muligheder for at udsøge virksomheder, som kan tænkes at deltage i momskarruselsvindel. Systemet bygger dog bl.a. på oplysninger fra det fælles EU-system ”Value added tax Information Exchange System” (VIES), hvor oplysningerne ikke altid er pålidelige og opdaterede. Endvidere omfatter systemet ikke hvilende virksomheder. En hvilende virksomhed angiver ikke moms, hvilket kan indikere, at virksomheden ikke har nogen aktivitet, men også at virksomheden uretmæssigt ikke opgiver eller indbetaler moms. Rigsrevisionen finder, at SKAT bør inddrage hvilende virksomheder, så udsøgningssystemet også tager højde for disse.

SKATs nye udsøgningssystem indeholder en række parameter, der giver mulighed for at udsøge de virksomheder, hvor der er mulighed for karruselsvindel.

Udsøgningssystemet er hele tiden under udvikling og er på nuværende tidspunkt ved at blive udvidet med risikovurderinger, hvilket skulle gøre udvælgelsen af virksomheder, der deltager i momskarruseller endnu mere effektiv og målrettet.

Det er imidlertid korrekt, når Rigsrevisionen fremhæver, at udsøgningssystemet ikke specifikt kan anvendes til at udpege virksomheder, der har gennemført momskarruselsvindel. Det skyldes, at momskarruselsvindlere udsøges med en række indikatorer, hvor træfprocenten ikke er 100 pct. Ligeledes er det korrekt, at udsøgningssystemet ikke omfatter hvilende virksomheder.

Udsøgning og kontrol af selskaber, der indsender nul-angivelser, vil isoleret set ikke kunne anvendes, da en sådan udsøgning formentlig vil resultere i adskillige virksomheder uden relation til momskarruselsvindel. Hvilende selskaber kan blive udsøgt på difference mellem de hvilende selskabers nul-angivelser og kontroloplysninger indhentet hos samhandelspartner (f.eks. via brokerkontrol), VIES data og EUROCANET, hvilket vil blive forsøgt implementeret i udsøgningssystemet.

SKATs generelle momsrisikosystem omfatter alle igangværende virksomheder, men dette system giver ikke risikopoint til virksomheder, der løbende indsender nul-angivelser. Hvis en hvilende virksomhed ukorrekt ikke angiver og betaler moms, er der umiddelbart ikke noget, der signalerer, at der er noget galt, medmindre der opstår en mistanke om, at virksomheden indsender urigtige nul-angivelser eller på anden måde søger at krympe angivelserne f.eks. ved at angive mindre beløb for at holde SKATs opmærksomhed væk.

De hvilende virksomheder er som nævnt medtaget i systemet og kan således udsøges til kontrol, selvom der ikke tildeles risikopoint.

SKAT sender ikke automatisk besked til virksomhederne ved differencer i VIES, så virksomhederne kan efterkontrollere indberetningerne. Automatisk besked til virksomhederne ville formentlig kunne forbedre oplysningernes kvalitet. Rigsrevisionen finder, at SKAT bør overveje at udvikle et system, der automatisk sender besked til virksomhederne ved fejlagtige indberetninger til VIES-systemet. Systemet bør dog afvente et nyt VIES-system.

VIES er et EU-kontrolsystem til indsamling og udveksling af oplysninger i forbindelse med virksomhedernes interne momsplichtige EU handel. Systemet blev indført i forbindelse med etableringen af det indre marked. De enkelte medlemsstater skal indsamle handelsoplysninger

hos egne momsregistrerede virksomheder og gøre de indsamlede oplysninger tilgængelige for myndighederne i de EU-lande, hvor de virksomheder, der har erhvervet varerne, er momsregistreret (Rådets forordning nr. 1798/2003).

Sådan som VIES-systemet er opbygget i dag, er det ikke muligt automatisk at sammenligne oplysninger om vareleverancer fra Danmark med andre EU-landes virksomheders oplysninger om erhvervelser.

Danmark kan derfor ikke uden videre stille de udenlandske data til rådighed for egne virksomheder. Medlemsstaterne må i EU-regi tiltræde et eventuelt fælles system i enighed. Der er også et juridisk aspekt at tage højde for, idet der skal være enighed mellem staterne om, hvorvidt det enkelte lands oplysninger kan tillades at blive stillet til rådighed for virksomhederne i erhvervelseslandet.

SKAT vil i forbindelse med udviklingen af et nyt VIES-system, et arbejde som i øjeblikket pågår i regi af EU-kommission, overveje muligheden for at køre oplysninger om vareleverancer fra andre EU-lande op mod oplysninger fra virksomhedernes momsangivelser.

VIES-systemet udveksler indsamlet information om leverancer hvert kvartal. Da det drejer sig om hundredtusindvis af data, som der efterfølgende kommer ganske mange opdateringer og rettelser til, anses det ikke for realistisk og heller ikke hensigtsmæssigt at udsende besked automatisk til virksomhederne i tilfælde af differencer. Det vil ganske givet i stort omfang bevirke unødige gener og administrative byrder for virksomhederne og merarbejde i SKAT. Det stemmer bedre med god service og en effektiv forvaltning, at SKAT selv søger at afklare så mange tekniske fejl og rettelser som muligt, inden der rettes henvendelse til virksomhederne. Derfor vil der ikke blive taget initiativ til at give virksomhederne automatisk besked ved alle differencer.

SKAT har opstillet måltal for overholdelse af tidsfrister vedrørende sagsbehandlingen.

Anmodninger fra andre landes skattemyndigheder indgår dog ikke i SKATs måltal. SKAT opfylder ikke i alle tilfælde kravet om at besvare anmodninger fra andre landes skattemyndigheder inden for den tidsfrist på 3 måneder, som er fastsat af EU. Rigsrevisionen finder, at anmodninger fra andre lande bør inddrages i SKATs måltal, hvilket vil motivere til i højere grad at besvare henvendelserne inden for tidsfristen.

Rigsrevisionen konkluderer, at SKAT i 80 pct. af tilfældene besvarer henvendelser om momskarruseller fra andre landes myndigheder inden for den aftalte tidsfrist.

SKAT er opmærksom på vigtigheden af en hurtig og effektiv informationsudveksling med andre lande, og det vil derfor blive indskærpet overfor skattecentrene, at tidsfristen skal overholdes ved alle henvendelser fra andre landes skattemyndigheder. Endvidere vil SKAT overveje, om der kan etableres effektive interne kontroller, der sikrer at tidsfristerne overholdes, uden at man går på kompromis med kvaliteten.

SKAT har ikke hidtil udarbejdet måltal vedrørende sagsbehandlingstider på dette område og agter ikke at indføre sådanne måltal, da SKAT fremover fokuserer på at måle effekten af SKATs indsats jf. indsatsstrategien.

SKATs samarbejde med politiet og anklagemyndigheden om momskarruselsager
Vedrørende SKATs samarbejde med politiet og anklagemyndigheden bemærkede rigsrevisorerne:
"Tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen vedrørende sager om momskarruselsvindel er

tilfredsstillende. SKAT, politiet og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) har i de senere år taget initiativer til at styrke samarbejdet mellem myndighederne og har løbende inddraget erfaringer fra momskarruselsager for at styrke kontrol og efterforskning.

Myndighedernes behandling af momskarruselsager kan dog styrkes yderligere, bl.a. ved en bedre tilrettelæggelse af sagsbehandlingen.”

SØK, politiet og SKAT har ikke i alle sager opstillet mål og tidsrammer for sagsbehandlingen.

Desuden er det ikke i alle sager fra starten gjort klart, hvilke kompetencer der er nødvendige for sagernes fremdrift. Dette kan medvirke til, at sagerne trækker ud. Rigsrevisionen finder, at SØK, politiet og SKAT i alle sager fra starten bør gøre klart, hvilke kompetencer der er nødvendige for sagernes fremdrift. Dette kan gøres ved at organisere samarbejdet i fælles projektgrupper, så alle relevante kompetencer inddrages. Der bør endvidere opstilles mål og tidsrammer for sagsbehandlingen.

SKAT har generelt ikke fastsat mål og tidsrammer for momskarruselsager, da det ikke er muligt i disse meget tunge og tidskrævende sagstyper at fastsætte vejledende tidsforbrug på sagerne. Det skyldes, at der altid er flere virksomheder involveret i transaktionerne, at transaktionerne er grænseoverskridende, og derfor er kontrollen afhængig af hastigheden og kvaliteten af det internationale samarbejde. Endvidere er det hovedreglen, at sagerne relativt tidligt i forløbet anmeldes til politiet med henblik på strafferetslig efterforskning, og fra det tidspunkt er det anklagemyndigheden, der overtager ansvaret og styringen af sagsforløbet.

Som regel medfører sagerne også, at der må gennemføres arrestforretninger i henhold til retsplejelovens bestemmelser, og at der efterfølgende indtræder konkurs. For at SKAT kan få dækket sine afgiftskrav, og dermed minimere momstabet, er det hovedreglen, at SKAT anmoder Kammeradvokaten om at indtræde som kurator i konkursboet. De sager behandles efter Konkurslovens bestemmelser, dvs. at det er Skifteretten der er ”overordnet” procesansvarlig.

I de sager, hvor der er mulighed for at træffe en administrativ afgørelse, f.eks. at nægte momsfradrag for en broker, er SKAT underlagt de tidsfrister, der er fastsat for sagsbehandlingen i Skatteforvaltningslovens kapitel 11. I praksis bliver disse sager imidlertid ofte udsat ifm klagebehandlingen ved Landskatteretten og domstolene, idet de ofte kædes sammen med eller afventer udfaldet af en eventuel straffesag.

SKAT har mulighed for at påvirke mål og tidsrammer for sagsbehandlingen i de indledende faser af sagens opklaring. Dette kræver et tæt samarbejde med politi- og anklagemyndighed, og eventuelt kurator, for at fastlægge en fælles målsætning og strategi for sagens forløb og afslutning.

SKAT er enig med Rigsrevisionen i deres anbefaling om at styrke det projektorienterede arbejde og vil derfor arbejde endnu mere målrettet på, at få etableret et formaliseret projektorienteret samarbejde med Politi/SØK vedrørende sager om momskarruselsvindel (og anden økonomisk kriminalitet).

Et sådant arbejde var allerede igangsat forsøgsvis inden Rigsrevisionen påbegyndte deres undersøgelse dels ved den fælles SKAT/SØK projektgruppe, der er etableret omkring momskarruselsvig, dels på andre projekter f.eks. projektet om udenlandske kreditkort og task forcen omkring varemærkeforfalskning. Projektmodellen vil løbende blive evalueret, og SKAT vil

arbejde på, at modellen bliver udbredt på lokalt niveau i forbindelse med den nye Politireform.

Med venlig hilsen
Kristian Jensen

/Jens Madsen