



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**November 2020
– 4/2020**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Skatteministeriets kontrol med A-skat

4/2020

Beretning om

Skatteministeriets kontrol med A-skat

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2020

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Skatteministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i marts 2021.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2020, som afgives i februar 2022.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-687-6
ISBN online 978-87-7434-687-6

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Skatteministeriets kontrol med A-skat

Hovedparten af de oplysninger, som danner grundlag for beregning af borgernes personskat, indberettes af tredjepart. Tredjepartsoplysninger er bl.a. fra arbejdsgivere, der ved lønudbetaling til ansatte er forpligtet til at indeholde A-skat og indberette både lønindkomst og A-skat til Skattestyrelsen. Ca. 95 % af personbeskatningen dannes på baggrund af oplysningerne fra tredjepart, som borgeren i udgangspunktet hverken kan eller skal ændre i. De resterende 5 % af personskatterne opkræves på baggrund af borgernes selvangivelser.

Skattestyrelsen kontrollerer, om virksomhederne indberetter den korrekte A-skat. Kontrollen skal sikre efterlevelse af reglerne, forebygge restancer ved dårlige betalere og identificere og stoppe potentielle svigvirksomheder, inden de opnår registreringspligt for A-skat.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Skatteministeriet ikke har tilrettelagt og gennemført en effektiv kontrol af, om virksomheder indberetter den korrekte A-skat, og at Skattestyrelsens vejledning og kontrol af virksomheder har været utilstrækkelig. Konsekvensen er, at der er risiko for fejl og svig i virksomhedernes indberetning af A-skat og deraf følgende tab af skatteindtægter.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Skattestyrelsen ikke udnytter hjemlen i lovgivningen til at give tvangsbøder i de særlige tilfælde, hvor virksomheder har fået mange foreløbige fastsættelser af A-skat.

Statsrevisorerne finder det særdeles relevant, at Skattestyrelsen finder en måde at kommunikere digitalt på med alle indberetningspligtige virksomheder.

Statsrevisorerne

20. november 2020

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Frank Aaen
Britt Bager
Mai Mercado

Statsrevisorerne bemærker:

- At Skattestyrelsens behandling af ca. 52.000 virksomheders ansøgninger om registrering for A-skat årligt ikke er tilstrækkeligt dokumenteret, særligt er risikovurderingen og den efterfølgende kontrol ikke tilstrækkeligt dokumenteret.
- At Skattestyrelsen i 2019 udtog ca. 15.800 ansøgninger fra virksomheder, hvor risikoen ved registrering skulle vurderes nærmere. Heraf dokumenterede Skattestyrelsen kun behandlingen af ca. 8.100 ansøgninger. Behandlingen af de resterende ca. 7.700 ansøgninger blev registreret uden dokumentation.
- At en del af de virksomheder, der ikke indberetter A-skat til tiden, ikke rykkes af Skattestyrelsen, da styrelsen kun sender påmindelser til de virksomheder, der har opgivet en e-mailadresse.
- At Skattestyrelsen i de ca. 143.000 tilfælde, hvor styrelsen foreløbigt har fastsat virksomhedernes A-skat til 8.000 kr. på grund af manglende indberetninger, ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at de foreløbige fastsættelser erstattes af indberetninger. Det medfører risiko for, at nogle virksomheder kommer til at indberette for lidt A-skat.
- At Skattestyrelsen frem til 2019 ikke har ført kontrol med virksomheders mulighed for at rette deres indberetninger og få tilbageført forkert indberettet A-skat.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	7
 2. Skattestyrelsens erhvervsregistrering.....	 11
2.1. Risikovurdering af ansøgninger om pligtregistrering	14
2.2. Skattestyrelsens kontrol af virksomheder, der udpeges som risikofyldte.....	16
 3. Skattestyrelsens opfølgning over for virksomheder, der ikke indberetter	 21
3.1. Skattestyrelsens påmindelsesprocedure	22
3.2. Foreløbige fastsættelser af A-skat.....	24
 4. Skattestyrelsens indsats for at sikre korrekte indberetninger	 30
4.1. Inddatakontrol.....	32
4.2. Efterkontrol af indberetninger	33
4.3. Efterkontrol af tilbageførsler af A-skat.....	38
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	41
Bilag 2. Ordliste.....	44

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 2, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Karsten Lauritzen: juni 2015 - juni 2019

Morten Bødskov: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Skatteministeriets kontrol af, om virksomheder efterlever reglerne for indberetning af ansattes A-skat og AM-bidrag (herefter benævnt A-skat).

2. Skatteministeriet har i en lang årrække arbejdet på at øge borgernes regelefterlevelse i forhold til personbeskatningen ved at gøre det enkelt at indberette korrekt for dem, der gerne vil efterleve reglerne, og mindske mulighederne for utilsigtede fejl og bevidst skatteunddragelse for dem, der ikke vil efterleve reglerne. Ministeriets tilgang har bl.a. været at basere borgernes årsopgørelser på indberetninger fra tredjepart ud fra en vurdering af, at indberetninger fra bl.a. arbejdsgivere og banker i højere grad sikrer en korrekt beskatning. Antallet af felter på årsopgørelsen, der er baseret på indberetninger fra tredjepart, og som er låste for borgerne, er derfor øget gennem årene.

Skatteministeriets undersøgelser af borgernes regelefterlevelse viser en meget høj regelefterlevelse i forhold til personbeskatningen. Undersøgelserne viser således, at borgerne efterlever skattereglerne, når de indberetter til årsopgørelsen, fordi det er nemt, da Skattestyrelsen automatisk modtager mange oplysninger fra tredjepart. Dette medfører også, at borgerne kan have en berettiget opfattelse af, at indberetningerne fra tredjepart er korrekte.

Virksomhederne indeholder fx A-skat for ansatte, inden lønnen udbetales, og indberetter og indbetaler den indeholdte A-skat til Skattestyrelsen. Oplysninger fra tredjepart danner grundlag for afregning af A-skat for ca. 485 mia. kr. årligt. Dette udgør ca. 95 % af de samlede personskatter. Resten – ca. 5 % af personskatterne, svarende til ca. 25 mia. kr. – er beskatning på baggrund af oplysninger, som borgerne har selvangivet. Provenuet fra tredjepartsindberetninger udgør ca. 50 % af statens samlede skatteindtægter.

Borgerne kan på deres årsopgørelser se de skatteoplysninger, som virksomhederne har indberettet. Derved er der en iboende kontrol i systemet, hvor borgerne kan holde øje med, om oplysningerne er korrekte. Dette er generelt med til at begrænse risikoen for fejl og svig med personbeskatningen. Fejl og svig med A-skat kan dog forekomme, hvis den iboende kontrol er mangelfuld, fx hvis borgerne ikke kontrollerer eller interesserer sig for deres skatteforhold, eller hvis den ansatte og virksomheden har en fælles interesse i skatteunddragelsen.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet i tilfredsstillende grad kontrollerer, om virksomheder indberetter den korrekte A-skat. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Skattestyrelsen en tilstrækkelig visitering af virksomheder, der ansøger om registrering for A-skat?
- Har Skattestyrelsen en tilstrækkelig opfølgning over for indberetningspligtige virksomheder, der ikke indberetter A-skat?
- Er Skattestyrelsens vejledning og kontrol med virksomheder, der indberetter A-skat, i tilstrækkelig grad baseret på risiko og væsentlighed?

4. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i oktober 2019.



Hovedkonklusion

Skatteministeriets kontrol af, om virksomheder indberetter den korrekte A-skat, er ikke helt tilfredsstillende. Konsekvensen er, at der i noget omfang er risiko for fejl og svig med indberetning af A-skat og dermed et tab af skatteindtægter.

Skattestyrelsens visitering af virksomheder, der ansøger om registrering for A-skat, er ikke helt tilstrækkelig, da styrelsen ikke har sikkerhed for, at alle virksomheder, hvor der er risiko for svig med A-skat eller risiko for restancer, bliver kontrolleret

Skattestyrelsen dokumenterer ikke, at styrelsen manuelt risikovurderer alle virksomheder, der søger om registrering for A-skat, når styrelsen visiterer virksomheder til kontrol. Skattestyrelsen dokumenterer heller ikke, at alle risikofyldte virksomheder efterfølgende kontrolleres. Det er derfor usikkert, om alle ansøgninger risikovurderes, og om risikofyldte virksomheder kontrolleres.

Skattestyrelsen kan heller ikke på et dokumenteret grundlag følge op på risikofyldte virksomheder, der bliver godkendt, da dette kun dokumenteres i de sager, hvor styrelsen vælger at oprette en kontrolsag.

Skattestyrelsens opfølgning over for indberetningspligtige virksomheder, der ikke indberetter A-skat, er ikke tilstrækkelig, da styrelsen ikke har fulgt op over for hovedparten af virksomhederne, og en stor del af de foreløbige fastsættelser er forældede

Skattestyrelsen rykker ikke en del af de virksomheder, der ikke indberetter A-skat til tiden. Styrelsen sikrer desuden ikke, at foreløbige fastsættelser af A-skat erstattes af korrekte indberetninger fra virksomhederne. Der er ca. 143.000 foreløbige fastsættelser for perioden 2014-2019, som ikke er erstattet af indberetninger, heraf er ca. 48.000 for perioden 2014-2016, hvor hovedparten er forældede. Skattestyrelsen fastsætter i nogle tilfælde virksomhedernes A-skat ud fra en standardsats på 8.000 kr. Da Skattestyrelsen ikke sikrer, at virksomhederne erstatter de foreløbige fastsættelser, er der risiko for, at nogle virksomheder kommer til at indberette for lidt A-skat. En del af sagerne medfører ikke et indtægtstab, da virksomhederne ikke har udbetalt løn, men der er også virksomheder med ansatte, der burde have indberettet. I disse tilfælde har Skattestyrelsen ikke viden om, hvor stort indtægtstabet er. Borgernes årsopgørelser bliver desuden i disse tilfælde forkerte. Skattestyrelsen udnytter desuden ikke hjemlen i loven til at give tvangsbøder i de særlige tilfælde, hvor en virksomhed har fået mange foreløbige fastsættelser.

Foreløbig fastsættelse

Skattestyrelsen fastsætter en virksomheds A-skat foreløbigt, hvis virksomheden ikke indberetter. A-skatten fastsættes til 8.000 kr. for:

- virksomheder, der ikke tidligere har indberettet, eller nyregistrerede virksomheder, som første gang ikke indberetter A-skat
- virksomheder, der 4 gange i træk ikke har indberettet A-skat.

I andre tilfælde fastsættes A-skatten foreløbigt ud fra et gennemsnit af de seneste indberetninger.

Skattestyrelsens vejledning og kontrol med virksomheder, der indberetter A-skat, er ikke i tilstrækkelig grad baseret på væsentlighed og risiko for svig med A-skat

Borgernes årsopgørelser medvirker til at begrænse risikoen for svig med A-skat, da forkerte indberetninger i de fleste tilfælde vil være synlige på årsopgørelsen, så borgeren kan reagere. Retter en virksomhed i indberetninger efter den korte ligningsfrist på 1½ år, dannes der imidlertid ikke automatisk et forslag til en ny årsopgørelse. Indberetteren er i den forbindelse forpligtet til at underrette borgeren, og det er i disse tilfælde op til borgeren at rette henvendelse til Skatteforvaltningen for at få et forslag til en ny årsopgørelse og få overskydende skat udbetalt. Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2021 vil analysere omfanget af indberetninger og berørte skatteydere og på den baggrund vurdere, hvordan indberetningerne skal håndteres.

Skattestyrelsen har en inddatakontrol, der reducerer antallet af fejl i indberetningerne til eIndkomst med henblik på at sikre datakvaliteten af indberetningerne. Skattestyrelsen foretager desuden efterkontroller af personalegoder mv., hvor der er mange fejl - der økonomisk set er mindre væsentlige - og har desuden gennemført en begrænset vejledningsindsats, men har ikke en målrettet efterkontrol af svig med A-skat. Efterkontrollen kan styrkes med en løbende kontrol af, om arbejdsgiverne indberetter den korrekte A-skat, og løbende kontrol af, om eIndkomst misbruges med fiktive indberetninger, hvor lønmodtageren uberettiget kan opnå fx offentlige ydelser.

Skattestyrelsen har begrænset viden om omfanget af svig på området og omfanget af fiktive indberetninger. Den manglende viden om svig med A-skat giver en usikkerhed i, om Skattestyrelsens opgørelse af regelefterlevelsen på 99,8% er korrekt.

Virksomheder har mulighed for at rette deres indberetninger og få tilbageført forkert indberettet A-skat. Frem til 2019 har Skattestyrelsen ikke ført kontrol med dette. I 2019 har Skattestyrelsen etableret en efterkontrol rettet mod virksomhedernes tilbageførsler af A-skat. I 2019 tilbageførte private virksomheder A-skat for ca. 0,9 mia. kr.

1.2. Baggrund

5. Hovedparten af de oplysninger, som danner grundlag for beregning af borgernes skat, indberettes af tredjepart. Tredjepartsoplysninger er bl.a. fra arbejdsgivere, der ved lønudbetaling til ansatte er forpligtet til at indeholde A-skat og indberette både lønindkomst og A-skat til Skattestyrelsen. Borgernes pligt til at oplyse (selvangive) bortfalder på de områder, hvor Skattestyrelsen har modtaget oplysninger fra tredjepart, jf. skatteindberetningslovens § 1 og skattekontrollovens § 2, stk. 2. I 2019 modtog ca. 4,6 mio. skattepligtige borgere automatisk en årsopgørelse, og af dem indberettede ca. 3,5 mio. ikke yderligere oplysninger i TastSelv.

Skatteministeriet har i en årrække fulgt udviklingen i den manglende skattebetaling på borgerområdet i de såkaldte stikprøveundersøgelser af regelefterlevelsen, der afdækker efterlevelsen af reglerne i forhold til de oplysninger, som borgerne skal oplyse om. Den seneste stikprøveundersøgelse viser en meget høj regelefterlevelse. Den høje regelefterlevelse skyldes, at ca. 95 % af personbeskatningen dannes på baggrund af oplysningerne fra tredjepart, som borgeren som udgangspunkt hverken kan eller skal ændre i (låste felter på årsopgørelsen).

6. Skatteministeriets indsats for at sikre, at virksomhederne indberetter den korrekte A-skat, varetages forskellige steder i Skattestyrelsen. I Skattestyrelsens Erhvervsregistrering er opgaven at sikre en korrekt registrering af virksomheden for skatter og afgifter (materiel registreringskontrol) og kontrollere virksomheder, der ansøger om at blive registreret for A-skat. Formålet er at forebygge restance ved dårlige betalere og identificere og stoppe potentielle svigvirksomheder, inden de opnår registreringspligt for A-skat. Når virksomheden er blevet registreringspligtig for A-skat, har virksomheden pligt til at beregne og indeholde A-skat fra den ansattes løn på baggrund af den ansattes skattekort, som virksomheden rekvirerer i systemet elndkomst, og indberette løn, A-skat mv. månedligt til elndkomst.

Skattestyrelsens opgave er derefter at følge op på de virksomheder, der er blevet registreret for A-skat, men som ikke indberetter A-skat. Hvis virksomheden ikke indberetter A-skat i elndkomst, skal virksomheden have en rykker og derefter en foreløbig fastsættelse af A-skatten, som virksomheden skal betale. Skattestyrelsen kan desuden fratage virksomheder deres registrering for A-skat, hvis virksomheden har 4 foreløbige fastsættelser eller mere. For de virksomheder, der indberetter, er Skattestyrelsens opgave at vejlede og kontrollere, at de indberetter en korrekt A-skat ud fra en samlet risiko- og væsentlighedsvurdering.

eIndkomst

7. Tredjeparts indberetninger til Skattestyrelsen foretages i systemet elndkomst, hvor private virksomheder og offentlige myndigheder månedligt skal indberette en række oplysninger om indkomst og arbejdsomfang for deres ansatte. Der var i 2019 ca. 200.000 indberetningspligtige virksomheder for A-skat i Danmark. Det svarer til ca. til 2,4 mio. årlige indberetninger.

Eksempel på anvendelse af elndkomst

Retten til dagpenge afhænger af borgernes tidligere lønindkomst. A-kasserne anvender derfor oplysningerne i elndkomst til at træffe afgørelser om tildeling af dagpenge og dagpengenes størrelse.

Ud over A-skat, AM-bidrag og lønindkomst indberetter tredjepart – typisk arbejdsgiver – også en række andre oplysninger, fx ATP-bidrag, pensionsindbetalinger, optjente feriepenge, SU, pension og sociale ydelser som fx kontanthjælp. Oplysningerne i elndkomst anvendes til at danne borgernes årsopgørelser og anvendes som grundlag for opkrævning af skat, men bruges også af ca. 150 offentlige myndigheder til at træffe afgørelser, fx om ret til offentlig forsørgelse ved arbejdsløshed, tildeling af arbejds- og opholdstilladelse, ret til familiesammenføring og ved administration af boligstøtte, SU og kontanthjælp. Ifølge Skatteministeriet udbetales der årligt ca. 350 mia. kr. i offentlige ydelser fra myndigheder på baggrund af oplysninger i elndkomst. Det er således vigtigt, at der ikke er fejl i lønoplysninger mv. i elndkomst, og at elndkomst ikke misbruges, fx med fiktive lønindberetninger.

Sammenhængen mellem elndkomst, borgernes årsopgørelser og virksomhedernes indberetninger

8. I forbindelse med lønudbetalingen til den ansatte indeholder virksomheden A-skat, der beregnes ud fra trækprocenten og det personlige fradrag på den ansattes skattekort. Virksomheden udbetaler løn efter skat til den ansatte og indberetter samtidig den indeholdte A-skat til elndkomst. Når virksomheden har indberettet A-skatten i elndkomst, dannes der automatisk en fordring på virksomhedens skattekonto i form af skyldig A-skat, som dernæst skal betales af virksomheden.

9. De indberettede oplysninger om borgerens bruttoløn og indeholdt A-skat mv. sammenholdt med borgerens skattekort bruges ved indkomstårets afslutning til at opgøre, om borgeren eventuelt skal have udbetalt for meget indeholdt A-skat, eller om borgeren skal opkræves en restskat. I hovedtræk fungerer det sådan, at hvis virksomheden har indberettet den rigtige bruttoløn for den ansatte, men har indberettet for lidt A-skat, vil den ansatte i forbindelse med årsopgørelsen blive opkrævet en restskat. Har virksomheden omvendt indberettet for meget A-skat i forhold til den indberettede bruttoløn sammenholdt med skattekortet, udbetales overskydende skat til borgeren ved årsopgørelsens afslutning.

10. For indeværende indkomstår kan borgere se de løn- og skatteoplysninger, som virksomheder og myndigheder har indberettet på deres årsopgørelse og i TastSelv. Der ved er der en iboende kontrol i systemet, hvor borgerne kan holde øje med, om de oplysninger, der indberettes, er korrekte. Har virksomheden undladt at indberette løn og skat for én eller flere måneder, er der således en sandsynlighed for, at borgeren vil opdage det og reagere.

Borgernes årsopgørelser dannes ikke på baggrund af virksomhedens *indbetalinger* af A-skat på virksomhedens skattekonto, men kun af virksomhedens *indberetninger* til elndkomst. Det har således ingen betydning for borgernes årsopgørelse, om virksomheden betaler den indeholdte A-skat eller ej. Virksomheden kan derfor også opbygge A-skattegæld til staten, uden at det har betydning for borgerens skatteforhold. Dermed kan borgeren også få udbetalt eventuelt overskydende skat, selv om arbejdsgiveren ikke har indbetalt skatten. I loven sikres det således, at en borger kan få en korrekt årsopgørelse, selv om en virksomhed, fx på grund af dårlig betalingsevne, angiver, men ikke betaler A-skat.

Det forhold, at der ikke er sammenhæng mellem indberetning og indbetaling af A-skat, medfører en risiko for, at systemet kan blive misbrugt til svig. Hvis en virksomhed indberetter høje beløb i A-skat i forhold til den indberettede bruttoløn, vil der blive udbetalt overskydende skat til den ansatte. Hvis virksomheden samtidig undlader at indbetale A-skatten, har virksomheden sammen med den ansatte trukket penge ud af skattesystemet.

11. Virksomhederne har adgang til og er forpligtet til at rette i elndkomst, herunder i den indberettede A-skat, hvis virksomheden bliver bekendt med, at oplysningerne er forkerte. Det kan fx skyldes, at virksomheden har indberettet indeholdt A-skat for en person, der ikke længere er ansat virksomheden, og hvor lønudbetalingen enten ikke har fundet sted eller er tilbageført til virksomheden. I dette tilfælde tilbageføres A-skatten. Det kan også skyldes, at den beregnede A-skat er forkert og derfor skal genindberettes, fx hvis en ansat ikke har været beskattet af et personalegode, fx fri bil, eller fordi den tilbageholdte A-skat er indberettet med et forkert beløb og derfor skal korrigeres. Adgangen til at rette i elndkomst indebærer også, at virksomhederne uberettiget kan forsøge at trække A-skat ud, som virksomheden tidligere har indbetalt.

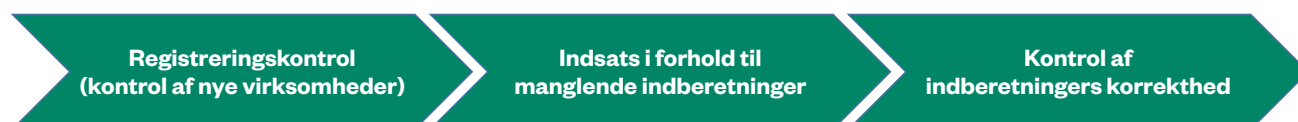
Fejlbehæftede og manglende indberetninger af A-skat kan medføre, at staten mister skatteindtægter, og at borgerens lønoplysninger i elndkomst ikke er retvisende i forhold til offentlige dataanvendere, der har en begrundet forventning om, at lønoplysningerne i elndkomst er korrekte. Utilstrækkelig kontrol med virksomheder, der ikke indberetter A-skat, kan desuden give ulige konkurrencevilkår for de virksomheder, der overholder reglerne, særligt i situationer, hvor Skattestyrelsen ikke følger op og sanktionerer virksomheder, der derfor kan fortsætte driften. Hertil kommer uberettigede udbetalinger fra statskassen i de tilfælde, hvor virksomheder tilbagefører A-skat.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

12. I undersøgelsen indgår 3 af Skattestyrelsens hovedopgaver, som skal varetages, for at Skatteministeriet kan sikre, at virksomheder indberetter den korrekte A-skat.

Figur 1

Skattestyrelsens 3 hovedopgaver, der indgår i undersøgelsen



Kilde: Rigsrevisionen.

Revisionskriterier og metode

13. Det er Skatteministeriets opgave at sikre, at virksomheder indberetter og indbetaler korrekt A-skat på vegne af deres ansatte. Ministeriets indsats starter i registreringskontrollen, hvor Skattestyrelsen foretager en visitering af virksomheder, der ansøger om at blive registreret som arbejdsgiver, og vurderer, om virksomheden kan godkendes og få adgang til elndkomst (kapitel 2). Dernæst følger Skattestyrelsens indsats i forhold til de registrerede virksomheder, der ikke indberetter indeholdt A-skat til elndkomst (kapitel 3), og Skattestyrelsens kontrol af, om den indberettede A-skat er korrekt hos de virksomheder, der har indberettet (kapitel 4). Vi lægger generelt til grund for undersøgelsen, at den samlede indsats bør have et forebyggende sigte, så svig med A-skat og utilsigtede fejlindberetninger forebygges og fanges så tidligt som muligt i processen.

Borgerne kan på deres årsopgørelser se de skatteoplysninger, som virksomheder har indberettet. Dette er generelt med til at begrænse risikoen for fejl og svig med personbeskatningen. Fejl og svig med A-skat kan dog forekomme, fx hvis borgeren ikke kontrollerer eller interesserer sig for sine skatteforhold, eller hvis den ansatte og virksomheden har en fælles interesse i at unddrage skat. Det er derfor væsentligt, at Skattestyrelsen har generelle kontroller af indberetningerne, der kan forebygge fejl og mangler i elndkomst, og at styrelsen samtidig har kontroller rettet mod særlige risici for svig med A-skat.

14. I *kapitel 2* undersøger vi, om Skattestyrelsen har en tilstrækkelig visitering af virksomheder, som søger om registrering for A-skat. Visiteringen har bl.a. til formål at forebygge svig med A-skat ved at undgå, at potentielle svigvirksomheder kan blive registreret som arbejdsgivere og få adgang til at indberette A-skat. Visiteringen har desuden til formål at forebygge, at dårlige skattebetalere med en større gæld til det offentlige bliver registreret, uden at virksomheden stiller sikkerhed.

Vi lægger til grund for undersøgelsen, at Skattestyrelsen får visiteret alle virksomheder, der anmoder om at blive registreret som arbejdsgivere, og at styrelsen som en del af visitationen får kontrolleret alle de virksomheder, som styrelsen har vurderet er risikofyldte. Dette skal ske for at undgå, at Skattestyrelsen registrerer virksomheder, der efterfølgende foretager svig med A-skat, eller som er dårlige skattebetalere.

Vi ser desuden på, om Skattestyrelsen har en risikovisitering, der er automatiseret, hvilket kan medvirke til at sikre en systematisk og effektiv risikovurdering af alle ansøgninger om registrering.

Kapitlet bygger på en gennemgang af lovgrundlaget på området og på Skattestyrelsens procedurer og retningslinjer. Vi inddrager Skattestyrelsens statistik om ansøgninger, risikoudsøgte virksomheder og gennemførte registreringskontroller, der belyser omfanget og karakteren af registreringskontrollen.

15. I *kapitel 3* undersøger vi, om Skattestyrelsen har en tilstrækkelig opfølgning over for indberetningspligtige virksomheder, der ikke indberetter A-skat. Vi undersøger i den forbindelse, om Skattestyrelsen reagerer over for virksomhederne med påmindelser for at undgå, at virksomhedernes A-skat bliver foreløbigt fastsat af Skattestyrelsen. Vi undersøger også, om Skattestyrelsen sikrer, at virksomhedernes foreløbige fastsættelser af A-skat erstattes af indberetninger fra virksomhederne.

Vi lægger til grund for undersøgelsen, at Skattestyrelsen skal følge op over for virksomheder, der ikke indberetter A-skat, for at sikre, at borgerne beskattes korrekt og får en korrekt årsopgørelse. Virksomheder, der gentagne gange får foreløbige fastsættelser, kan endvidere dække over svigvirksomheder og dårlige betalere og give ulige konkurrencevilkår for de virksomheder, der overholder reglerne. Foreløbige fastsættelser kan desuden forældes. Det er derfor vigtigt, at Skattestyrelsen med en tidlig indsats sikrer, at virksomhederne erstatter foreløbige fastsættelser med korrekte indberetninger af A-skat, inden sagerne forældes, og de foreløbige fastsættelser derfor ikke kan erstattes.

Kapitlet er baseret på en gennemgang af Skattestyrelsens procedurer for påmindelser og foreløbige fastsættelser af A-skat, diverse analyser og kontroller samt Skattestyrelsens handlingsplan for at få nedbragt antallet af foreløbige fastsættelser.

16. I *kapitel 4* undersøger vi, om Skattestyrelsen i tilstrækkelig grad vejleder og kontrollerer virksomheder, der indberetter A-skat, ud fra risiko og væsentlighed. Dette indebærer, at styrelsens vejledning og kontrol over for virksomhederne er rettet mod væsentlige fejl og mangler, der har betydning for datakvaliteten og beregningen af A-skat. Det betyder bl.a., at kontrollen både er rettet mod virksomheder, der forsøger at foretage svig med A-skat, fx fordi virksomhederne ikke indberetter lønsedler korrekt til elndkomst, og er rettet mod virksomheder, der misbruger elndkomst med fiktive indberetninger. Endvidere bør kontrollen være rettet mod de fejl, Skattestyrelsen typisk finder.

Vi undersøger derfor, om Skattestyrelsen har *inddatakontroller*, som reducerer antallet af fejl og mangler i indberetningerne, da dette har betydning for datakvaliteten af indberetningerne og dermed for A-skatten. Vi undersøger desuden, om Skattestyrelsen har *efterkontroller*, der er rettet mod de væsentligste risici, herunder svig og misbrug med indberetninger af A-skat. Endelig undersøger vi, om Skattestyrelsen ligeledes foretager efterkontrol af virksomhedernes tilbageførsler af A-skat ud fra risiko og væsentlighed.

Vi lægger til grund for undersøgelsen, at en løbende efterkontrol, der sker, umiddelbart efter indberetningen foretages, vil være mere effektiv end en efterkontrol, der først igangsættes efter flere år, fordi en tidlig indsats vil kunne forebygge yderligere svig med A-skat. Vi lægger desuden til grund, at Skattestyrelsen har en inddatakontrol og efterkontrol, der er automatiseret, hvilket kan medvirke til at sikre en systematisk og effektiv risikovurdering af indberetningerne til elndkomst og sikre, at risikovurderingerne er målrettet svig med A-skat.

Kapitlet er baseret på opgørelser over kontroller, der gennemføres i inddatakontrollen, og på projektbeskrivelser og evalueringer af efterkontrollen. Vi har desuden gennemført en dataanalyse af tilbageførslerne af A-skat, der er foretaget i perioden 2014-2019.

17. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

18. Når en virksomhed ansøger om at blive registreret som arbejdsgiver og dermed indberetningspligtig for A-skat, sker dette på den tværoffentlige hjemmeside www.virk.dk, der drives af Erhvervsstyrelsen. Erhvervsstyrelsen gennemfører en formel kontrol af virksomhedsregistreringen, fx at CPR-nummeret er validt, og at den adresse, der er angivet, eksisterer, mens anmodningen om at blive registreret for A-skat sagsbehandles af Skattestyrelsen. Vi ser alene på Skattestyrelsens sagsbehandling af ansøgninger om at blive registreret for A-skat.

I registreringskontrollen (kapitel 2) omfatter undersøgelsen alle registreringspligter (A-skat, moms, punktafgifter og lønsumsafgift), da Skattestyrelsens risikovurderinger i registreringskontrollen som udgangspunkt ikke skelner mellem, hvilken skatte- og afgiftspligt der anmodes om registrering for. For at identificere en potentiel svigvirksomhed i registreringsfasen er det selve virksomheden, personkredsen omkring denne og andre indikatorer på svig, som vurderes. Denne vurdering sker, uanset hvilken registreringspligt der ansøges om.

Skattestyrelsens indsats over for uregistrerede virksomheder og sort arbejde er som udgangspunkt ikke en del af undersøgelsen, fx hvis en virksomhed ikke har ansøgt om registreringspligt for A-skat og bedriver virksomhed ved at aflønne de ansatte sort. Der kan dog være et vist overlap mellem Skattestyrelsens indsats over for sort arbejde og indsatsen for at sikre korrekt indberetning af tredjepartsdata til elndkomst, fx i tilfælde, hvor virksomheden har en registreringspligt, men undlader at indberette A-skat for enkelte ansatte, som aflønnes sort. Skattestyrelsens indsats i forhold til denne typer sager indgår i undersøgelsen.

Vi har afgrænset os fra at undersøge Skattestyrelsens kontrol med virksomhedernes betalinger af den A-skat, som virksomhederne har indberettet til Skattestyrelsen i elndkomst. Betalingsområdet har Rigsrevisionen tidligere undersøgt i beretningen om momskontrollen (12/2019).

Vi har ikke undersøgt den del af vejledningen til virksomhederne, som fremgår af Skatteministeriets og Skattestyrelsens hjemmesider, ligesom vi ikke har undersøgt Skattestyrelsens telefonbetjening og den vejledning, der i øvrigt varetages i Skattestyrelsens kundecenter. Disse dele indgår ikke i undersøgelsen, fordi vejledningen omfatter mange andre skatteforhold end A-skat, og det ikke er muligt at få specifikke data og oplysninger om A-skat. Vi behandler dog den vejledning, som Skattestyrelsen som led i specifikke projekter har givet for at få virksomheder til at indberette korrekt til elndkomst (kapitel 3 og 4).

Undersøgelsen vedrører som udgangspunkt perioden 2014-2019, men inddrager også Skatteministeriets initiativer fra 2020.

19. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Skattestyrelsens erhvervsregistrering



Delkonklusion

Skattestyrelsens visitering af virksomheder, der ansøger om registrering for A-skat, er ikke helt tilstrækkelig, da styrelsen ikke har sikkerhed for, at alle virksomheder, hvor der er risiko for svig med A-skat eller risiko for restancer, bliver kontrolleret.

Skattestyrelsens behandling af ca. 52.000 ansøgninger fra virksomheder årligt er ikke tilstrækkeligt dokumenteret. Alle ansøgninger gennemløber en maskinel risikovurdering, der markerer de risikofyldte ansøgninger, fx hvis ansøger har skatterestancer eller tidligere er gået konkurs. Herefter skal alle ansøgninger i henhold til Skattestyrelsens retningslinjer risikovurderes manuelt, og risikofyldte ansøgninger skal kontrolleres. Skattestyrelsen dokumenterer imidlertid ikke, at alle virksomheder risikovurderes manuelt, og hvorfor nogle virksomheder fravælges til kontrol. Det er derfor usikkert, om alle ansøgninger risikovurderes manuelt, og om risikofyldte virksomheder kontrolleres. Skattestyrelsen kan dermed ikke følge op på, om risikovurderingen og kontrollen er gennemført.

I 2019 udtog Skattestyrelsen ca. 15.800 ansøgninger fra virksomheder, hvor risikoen ved registrering skulle vurderes nærmere. Heraf dokumenterede Skattestyrelsen behandlingen af ca. 8.100 ansøgninger, som blev udtaget til kontrol. Behandlingen af de resterende ca. 7.700 ansøgninger, som blev vurderet risikofyldte, men som ikke blev udtaget til kontrol, og hvor der ikke blev oprettet kontrolsager, er ikke dokumenteret. Det er derfor usikkert, i hvilket omfang de reelt er blevet risikovurderet af Skattestyrelsen.

Skattestyrelsen har i 2020 styrket den automatiske og dataunderstøttede kontrol af ansøgningerne med en ny scoringsmodel, der indeholder nye kontroller, og som automatiserer kontroller, der tidligere blev gennemført manuelt. Skattestyrelsen planlægger at videreudvikle modellen i de kommende år.

20. Dette kapitel handler om, hvorvidt Skattestyrelsen har en tilstrækkelig visitering af virksomheder, der ansøger om registrering for A-skat. Vi har undersøgt:

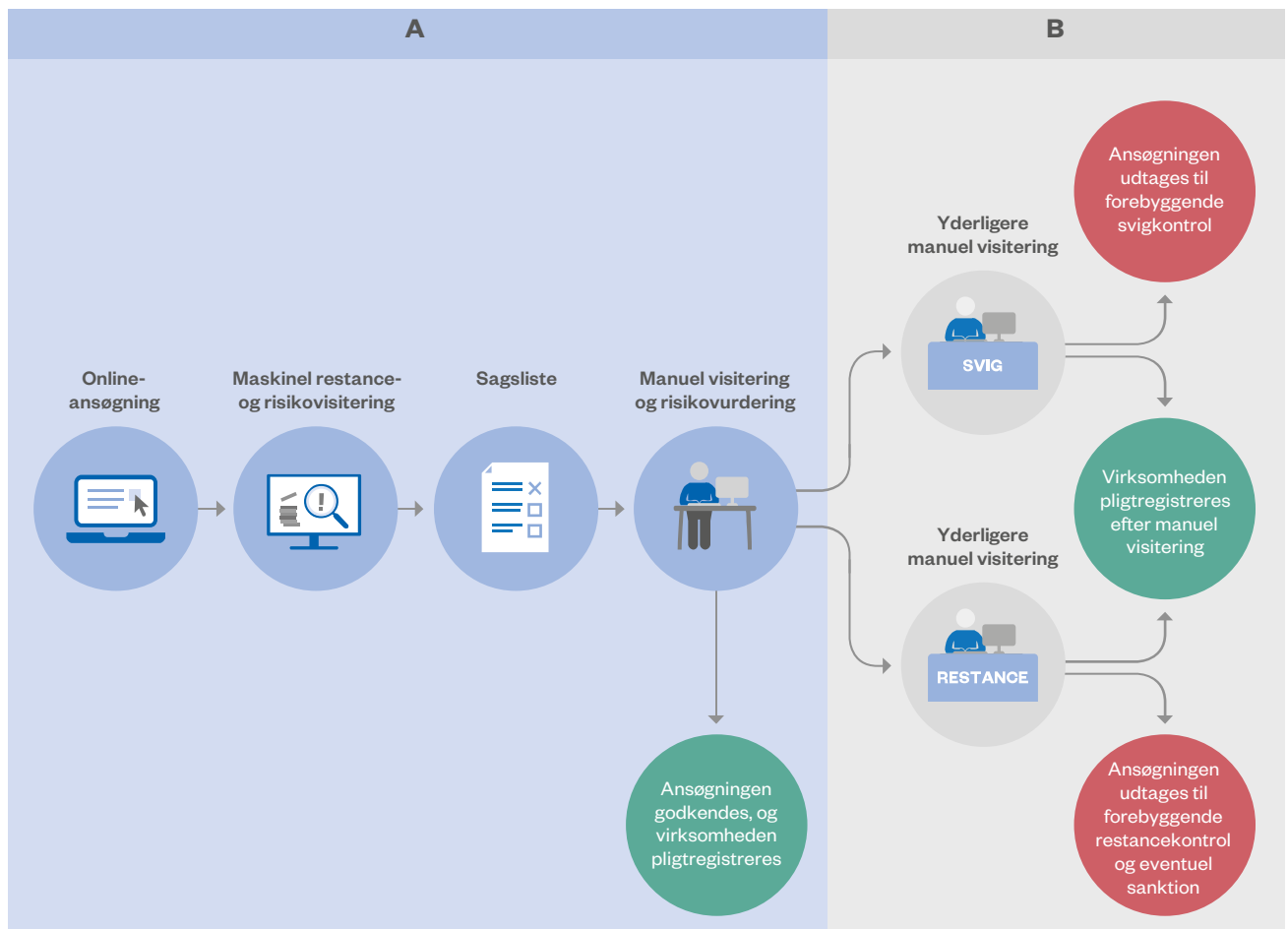
- om Skattestyrelsen risikovurderer alle virksomheder, inden de bliver registreret for A-skat
- om Skattestyrelsen kontrollerer alle risikoudsøgte virksomheder.

I kapitlet undersøger vi Skattestyrelsens visitering og registreringskontrol i forhold til virksomhedernes ansøgning om registrering for A-skat. De beskrevne processer omfatter imidlertid også de øvrige registreringspligter (moms, punktafgifter og lønsumsafgift), da Skattestyrelsen behandler alle nyregistreringer (eller ændringer i registreringspligter i eksisterende virksomheder) ud fra samme tilgang, uanset hvilken registreringspligt der er tale om. Registreringskontrollen skelner således som udgangspunkt ikke mellem registreringspligterne i sin risikovurdering, men gennemfører en generel risikovurdering i forhold til alle 4 pligter. Kontrollen er en vurdering af virksomheden, herunder personkredsen omkring virksomheden, og forhold vedrørende de enkelte skatte- og afgiftspligter.

Formålet med registreringskontrollen er at forebygge tab fra konkursryttere og dårlige betalere, samt at potentielle svigvirksomheder stoppes og nægtes registrering, der efterfølgende kan misbruges. Formålet er også at sikre korrekt registrering, fx i forhold til skatte- og afgiftspligt (materiel registreringskontrol). Skattestyrelsen modtager årligt ca. 52.000 ansøgninger om registrering af nye virksomheder (A-skat, moms, lønsumsafgift og punktafgifter). Heraf søger ca. 25.000 af virksomhederne om registrering for A-skat.

Visiteringsprocessen for registrering

21. Alle virksomheder med ansatte har pligt til at registrere sig som indberettere af A-skat. Figur 2 viser processen, der finder sted i Skattestyrelsen, når en virksomhed ansøger om en registrering, herunder for A-skat.

Figur 2**Proces for godkendelse af registrering**

Note: Ud over den viste indsats gennemføres der også en materiel registreringskontrol som led i den maskinelle restance- og risikovisitering, hvor formålet er at sikre, at virksomheden bliver registreret for den eller de korrekte pligter. Da beretningen særligt har fokus på Skattestyrelsens forebyggelse af svig og restance, er den materielle registreringskontrol af hensyn til overskueligheden ikke vist i figuren og ikke behandlet uddybende i beretningen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteforvaltningen.

Virksomheden skal registrere sig via virk.dk og kontrolleres indledningsvist af Erhvervsstyrelsen, der har den formelle kontrol i forhold til de ansøgende virksomheder, fx om CPR-nummer og adresse er valide. Hvis de formelle forhold er i orden, oversendes en ansøgning om pligtregistrering til Skattestyrelsen. Som det fremgår af figur 2, så gennemgår ansøgningen først en maskinel restance- og risikovisitering. Her risikovurderes ansøgningen i forhold til potentiel svig, og det undersøges, om ansøger tidligere har været en dårlig skattebetaler. I den maskinelle restance- og risikovisitering er der også opsat kontroller, der skal underbygge udtagelse af ansøgninger til sagsbehandling i forhold til at sikre korrekt pligtregistrering (dvs. A-skat, moms, punktafgifter og lønsumsafgift). Efterfølgende sættes ansøgningen på en sagsliste, hvorfra den manuelt enten godkendes eller visiteres videre til 2 forskellige sagsbunker.

Den ene sagsbunke er for ansøgninger, der skal vurderes i forhold til mulig svig, mens den anden sagsbunke er for ansøgninger, der skal vurderes i forhold til gæld og mulige dårlige skattebetalere. I hver sagsbunke foregår der en manuel visitering, hvor det vurderes, om der er grundlag for at oprette en kontrolsag, eller om ansøgningen kan godkendes.

I kapitlets første afsnit undersøger vi den del af processen, der vedrører Skattestyrelsens maskinelle og manuelle risikovisitering/risikovurdering af ansøgninger på sagslisten (A i figuren). I andet afsnit undersøger vi den yderligere manuelle visitering og kontrol, der finder sted, efter ansøgningerne er kommet fra sagslisten, til de enten godkendes, eller der oprettes en kontrolsag (B i figuren).

2.1. Risikovurdering af ansøgninger om pligtregistrering

22. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen risikovurderer alle virksomheder, der ansøger om at blive registreret for A-skat, og om risikovurderingen er automatiseret. En automatiseret (maskinel) restance- og risikovisitering kan medvirke til at sikre en systematisk og effektiv risikovurdering af alle ansøgninger om registrering.

23. Undersøgelsen viser, at alle virksomhedsansøgninger gennemgår den samme proces. Når Skattestyrelsen modtager en virksomheds ansøgning, har virksomhedens oplysninger gennemgået en maskinel restance- og risikovisitering. Den maskinelle restance- og risikovisitering skal understøtte arbejdet med at finde og udsøge de virksomheder, hvor der er risiko for, at en godkendelse af pligtregistreringen vil medføre et økonomisk tab for staten eller en risiko for, at der oprettes svigvirksomheder. Den maskinelle restance- og risikovisitering kontrollerer derfor ansøgningen ud fra flere risikoparametre. Risikoparametrene vedrører risici for svig og dårlige betalere. Risikoparametrene skal også sikre, at virksomheder bliver registreret for de korrekte pligtforhold.

Scoringsmodel - baseret på machine learning

En model (algoritme), der ud fra udvalgte parametre finder sammenhænge i store datamængder og forudsiger, om en virksomhed bør nægtes registrering.

Modellen erstatter sagsbehandlerens opslag i Skattestyrelsens systemer.

Modellen giver et overblik med en samlet score og markerer de betydningsfulde parametre.

24. Den maskinelle restance- og risikovisitering kontrollerer, om ejeren eller ledelsen (direktion og bestyrelse) i den ansøgende virksomhed har gæld til det offentlige på mere end 50.000 kr. Har ejeren gæld til det offentlige, vil den maskinelle restance- og risikovisitering udsøge ansøgningen til yderligere visitering og eventuel kontrol. Vores undersøgelse viser, at den maskinelle restancevisitering af restance til staten kun gennemføres på de formelle ejere, men ikke på eventuelle reelle ejere i selskaber. Oplysninger om virksomhedens reelle ejere kunne Skattestyrelsen indhente i Erhvervsstyrelsens CVR-register. Ligeledes kontrolleres der kun for restancer, der er oversendt til Gældsstyrelsen, mens gæld på virksomhedernes skattekonto ikke kontrolleres. Skattestyrelsen har oplyst, at der med implementeringen af en ny scoringsmodel i 2020 vil blive foretaget en maskinel restancekontrol af reelle ejere og gæld på Skattekontoen.

25. Den maskinelle restance- og risikovisitering har en række risikoparametre, som har til formål at udpege virksomheder, der udgør en svigrisiko, og virksomheder, hvor der er risiko for tab som følge af dårlige betalere, fx konkursryttere. Skattestyrelsens maskinelle restance- og risikovisitering krydstjekker derfor bl.a. op mod KINFO-registret og Skat Ligning for, om der blandt virksomhedens personkreds findes personer, der tidligere har påført det offentlige betydelige tab af moms, skatter og afgifter. Herudover kontrolleres det, om personkredsen bag virksomheden er gået konkurs inden for de seneste 5 år, og om personen er omfattet af udvidet konkurskarantæne, der medfører, at personen ikke må deltage i ledelsen af en virksomhed med personlig og ubegrænset hæftelse (enkeltmandsvirksomheder mv.). Skattestyrelsen har ikke hjemmel i loven til at indhente oplysninger om personer, der har en almindelig konkurskarantæne, og oplysninger herom indgår derfor ikke i Skattestyrelsens risikovurdering af personkredsen omkring virksomheden.

Det kontrolleres også maskinelt, om virksomheden er en filial af en udenlandsk virksomhed. Yderligere kontrolleres det maskinelt, om virksomheden tilhører en branche, der udgør en potentiel risiko, og om virksomheden bruger en dækadresse, eller om personkredsen bag virksomheden tidligere er blevet nægtet registrering, da dette potentielt kan udgøre en svigrisiko.

26. Skattestyrelsen har i en handleplan fra 2017 beskrevet, at virksomheder, der potentielt kan udgøre en svigrisiko, hovedsageligt identificeres ved manuelle kontroller, og kun i begrænset omfang identificeres i den maskinelle risikovisitering. Skattestyrelsen har imidlertid påbegyndt implementeringen af en ny scoringsmodel i 2020 – baseret på machine learning – som ifølge Skattestyrelsen i højere grad kan identificere potentielle svigvirksomheder. Vi har ikke undersøgt scoringsmodellen, da effekten af modellen først kan vurderes senere.

27. Når virksomhedens oplysninger har gennemgået den maskinelle restance- og risikovisitering, sættes virksomheden automatisk på en sagsliste, hvorfra virksomhedens oplysninger skal gennemgås og risikovurderes manuelt. De virksomheder, der vurderes risikofyldte på baggrund af den maskinelle og manuelle vurdering, visiteres til yderligere manuel visitering. De øvrige virksomheder godkendes. Ifølge Skattestyrelsen skal alle ansøgninger manuelt risikovurderes uanset udfaldet af den maskinelle restance- og risikovisitering. Dette skyldes, at den maskinelle restance- og risikovisitering ikke fanger alle risici, herunder fx at en stråmand kan være indsat som ejer/ledelse i en virksomhed.

Af sagslisten og en række tilhørende underbilag fremgår resultaterne af den maskinelle restance- og risikovisitering. Det vil således af sagslisten og underbilagene være markeret, om det i den maskinelle restance- og risikovisitering er fundet, at virksomheden potentielt kan udgøre en risiko i forhold til svig eller manglende skattebetaling. På baggrund af oplysningerne på sagslisten og underbilag risikovurderes ansøgningen og visiteres enten videre til yderligere manuel visitering eller godkendes. En ansøgning kan også blive visiteret til yderligere manuel visitering/kontrol, selv om ansøgningen ikke er markeret i den maskinelle restance- og risikovisitering, hvis sagsbehandleren vurderer, at en ansøgning er risikofyldt.

KINFO-registret

Personer, der har påført det offentlige betydelige tab af skatter og afgifter, kan registreres i KINFO-registret (Skatteforvaltningens Kontrolinformationsregister). Registret bruges i Skattestyrelsens kontrolprocesser, herunder i registreringskontrollen for at undgå, at tidligere skatteunddragere og unddragere af moms og afgifter bliver pligtregistreret.

Konkurskarantæne

Almindelig konkurskarantæne

Personen må ikke deltage i ledelsen af en virksomhed uden at hæfte personligt og ubegrænset for virksomhedens forpligtelser.

Udvidet konkurskarantæne

Personen må heller ikke deltage i ledelsen af en erhvervs- virksomhed med personlig og ubegrænset hæftelse for virksomhedens forpligtelser (enkeltmandsvirksomhed mv.).

28. Skattestyrelsen modtog som nævnt ca. 52.000 ansøgninger om registrering i 2019. Heraf blev ca. 15.800 ansøgninger visiteret til yderligere manuel visitering, mens ca. 36.200 ansøgninger blev godkendt efter gennemførelsen af maskinelle kontroller og manuel materiel registreringskontrol. Undersøgelsen har dog vist, at Skattestyrelsen ikke dokumenterer den manuelle risikovurdering, når sagsbehandleren godkender en ansøgning efter gennemførelsen af den maskinelle restance- og risikovisitering, og virksomheden derfor registreres for A-skat. Dette gælder også de ansøgninger, som eventuelt kan have fået en markering for svig i den maskinelle risikovisitering. Det er derfor ikke muligt at vurdere, om alle ansøgninger på sagslisten reelt er blevet manuelt risikovurderet. Det betyder også, at Skattestyrelsen selv har vanskeligt ved at skabe overblik over, om Erhvervsregistreringen får risikovurderet alle ansøgninger.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen maskinelt restance- og risikovisiterer alle virksomheder, der ansøger om en pligtregistrering. Den maskinelle restance- og risikovisitering kontrollerer ansøgningen i forhold til risiko for svig og potentielt dårlige betalere. Skattestyrelsen har ikke hjemmel i loven til at indhente oplysninger om personer, der har en almindelig konkurskarantæne, og oplysninger herom indgår derfor ikke i Skattestyrelsens risikovurdering af personkredsen omkring virksomheden. Efter den maskinelle restance- og risikovisitering skal virksomhedernes ansøgninger manuelt risikovurderes, inden de enten godkendes eller visiteres til yderligere manuel visitering og eventuel kontrol. Den manuelle risikovurdering dokumenteres ikke, når ansøgningerne godkendes. Skattestyrelsen godkendte i 2019 ca. 36.200 ansøgninger om registrering ud af ca. 52.000 uden dokumentation for godkendelsen og registreringen af virksomheden. Det er derfor usikkert, i hvilket omfang ansøgningerne reelt er blevet risikovurderet af Skattestyrelsen.

Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen fra april 2020 er påbegyndt implementeringen af en ny scoringsmodel, der i højere grad kan identificere potentielle svigvirksomheder og afdække, om der ud over virksomhedens formelle ejere findes reelle ejere, der har gæld til det offentlige, og som derfor udgør en risiko.

2.2. Skattestyrelsens kontrol af virksomheder, der udpeges som risikofyldte

29. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen kontrollerer alle risikoudsøgte virksomheder.

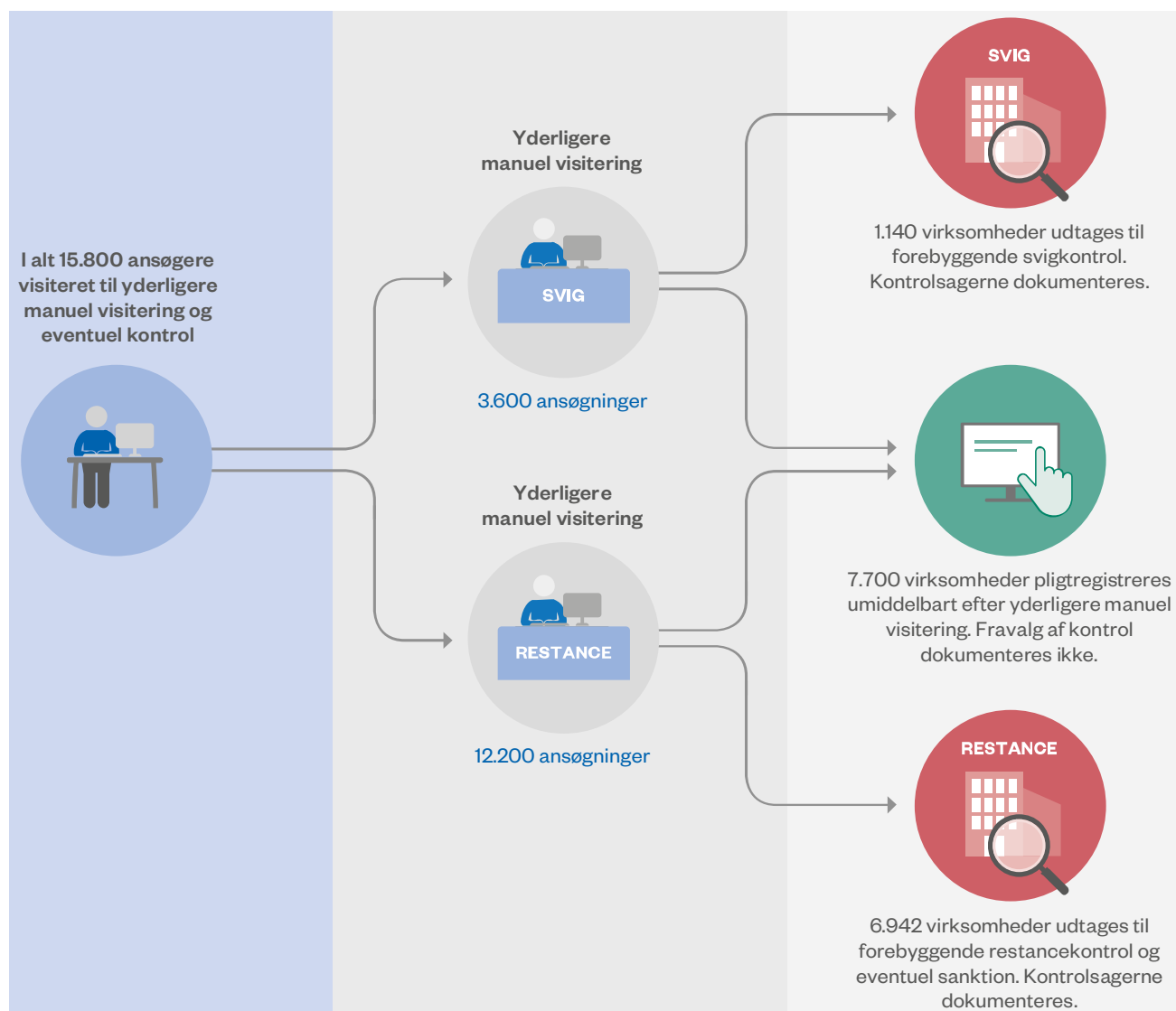
Skattestyrelsens kontrol af virksomheder, som ansøger om registrering

30. Formålet med Skattestyrelsens registreringskontrol er ud over at sikre korrekt registrering (den materielle registreringskontrol) generelt at forebygge tab af skatteindtægter ved at sætte et værn op mod senere tab ved i den forebyggende restancekontrol at kræve kreditbegrænsning eller sikkerhedsstillelse og nægtelse af registrering ved manglende sikkerhedsstillelse. I den forebyggende svigkontrol er formålet at undgå tab, ved at svigvirksomheder ikke registreres. Der er tale om en fremrykket indsats, hvor Skatteforvaltningen så tidligt som muligt sætter ind over for virksomheder, som kan påføre staten tab.

Figur 3 viser kontrolprocessen, når en virksomhed er visiteret fra den indledende risikovurdering til yderligere manuel visitering og eventuel kontrol.

Figur 3

Kontrolprocessen i 2019



Note: Antallet af ansøgere visiteret til yderligere manuel visitering (15.800) er delvist baseret på et skøn, da ikke alle sager registreres af Skattestyrelsen. Dette gælder også sager, der visiteres til yderligere manuel visitering i forhold til forebyggende svig (3.600) og forebyggende restance (12.200) samt sager, der godkendes umiddelbart efter yderligere manuel visitering (7.700). Opgørelsen af antal kontroller ved den forebyggende svig (1.140) og forebyggende restance (6.942) er baseret på antallet af oprettede kontrolsager og er derfor eksakte tal.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger og data fra Skattestyrelsen.

Det fremgår af figur 3, at der ud af de 52.000 ansøgninger, som Skattestyrelsen modtog i 2019, blev visiteret ca. 15.800 ansøgninger videre til yderligere manuel visitering, hvor beslutningen om kontrol bliver taget. Ansøgningerne, som visiteres til yderligere visitering og eventuel kontrol, visiteres i 2 sagsbunker – én for kontrol af svig og én for sanktion i forhold til at forebygge restancer.

Kreditbegrænsning (moms)

Kreditbegrænsning kan anvendes, når Skattestyrelsen vurderer, at der er en nærliggende risiko for tab af moms ved registreringen. Formålet med at pålægge virksomheden at angive og betale moms med kortere intervaller (kreditbegrænsning) er, at tilvækst i restancer derved hurtigere kan stoppes.

Når kreditbegrænsning medtages i denne undersøgelse, skyldes det, at ansøgning om registrering for A-skat som oftest sker samtidig med ansøgning om momsregistrering.

For de sager, som visiteres til forebyggende restance, vurderer sagsbehandleren, om virksomhederne opfylder de objektive krav for, at der skal stilles sikkerhed. Hvis virksomhederne opfylder de objektive krav for sikkerhedsstillelse og/eller kreditbegrænsning, oprettes der en kontrolsag, hvor det subjektivt vurderes, om der skal stilles krav om sikkerhed. For de sager, som visiteres til svigkontrol, vurderer sagsbehandleren nærmere, om der er tale om en potentiel svigvirksomhed, og der oprettes en kontrolsag, når sagsbehandleren vurderer, at der er grundlag for en mere omfattende kontrol. I de tilfælde, hvor Skattestyrelsen vurderer, at der ikke er grundlag for kontrol som følge af risiko for svig eller restance, godkendes ansøgningen.

Det fremgår også af figuren, at ud af de ca. 15.800 ansøgninger, der blev visiteret til yderligere manuel visitering og eventuel kontrol, blev ca. 12.200 ansøgninger visiteret til forebyggende restancekontrol og ca. 3.600 ansøgninger til forebyggende svigkontrol. De ca. 15.800 ansøgninger er efter Rigsrevisionens vurdering behæftet med usikkerhed, da ca. en fjerdedel ikke er baseret på registreringer, men er skønsmæssigt opgjort af Skatteforvaltningen.

Det fremgår videre af figuren, at Skattestyrelsen oprettede 1.140 sager til kontrol af svig i virksomhederne. Heraf resulterede 740 sager i nægtelse af registrering som følge af risiko for svig, mens 400 virksomheder blev registreret for moms og/eller eventuel A-skat efter gennemførelsen af kontrollen. Som led i den forebyggende restancekontrol oprettede Skattestyrelsen 6.942 kontrolsager. Heraf blev der i 3.664 sager ikke fundet grundlag for en subjektiv begrundelse for krav om sikkerhedsstillelse. I 506 tilfælde blev virksomheden kreditbegrænset, 970 virksomheder valgte at stille sikkerhed for at blive registreret, mens 1.802 virksomheder blev nægtet registrering som følge af manglende sikkerhedsstillelse.

Ud over den forebyggende svig- og restancekontrol gennemfører Skattestyrelsen også en materiel registreringskontrol, hvor Skattestyrelsen kontrollerer, om virksomhederne har ansøgt om de rigtige pligtforhold, fx om en virksomhed, som har ansøgt om momsregistrering, også skal registreres for A-skat. Denne kontrol gennemføres ikke med det formål at forebygge svig- og restancer, men for at sikre korrekt registrering for skatte- og afgiftspligter.

Det fremgår også af figuren, at Skattestyrelsen i 2019 registrerede ca. 7.700 virksomheder umiddelbart efter en yderligere manuel visitering af ansøgningerne i de 2 sagsbunker og dermed før, at der blev oprettet en kontrolsag. Skattestyrelsen har oplyst, at der er tale om virksomheder, der i den forebyggende restancekontrol ikke opfyldte de objektive krav til sikkerhedsstillelse, herunder størrelsen på restancen. For den forebyggende svigkontrol er der ifølge Skattestyrelsen tale om ansøgninger, der efter en yderligere manuel visitering ikke blev vurderet at udgøre en risiko. Karakteristisk for disse ansøgninger er imidlertid, at Skattestyrelsen ikke har dokumenteret behandlingen af ansøgningerne. Det fremgår dermed ikke, hvad grundlaget for godkendelsen af ansøgningerne har været. Andelen af de ansøgninger, som blev godkendt umiddelbart efter den yderligere manuelle visitering uden dokumentation, udgjorde ca. halvdelen af de 15.800 ansøgninger, som blev visiteret til yderligere manuel visitering.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet hverken finder det værdiskabende at øge kravet til dokumentation for de sager, der efter den maskinelle og manuelle risikovurdering ikke vurderes at være risikofyldte, eller at øge kravet til dokumentation af den manuelle visitering i de ca. 7.700 sager, hvor Skattestyrelsen efter en yderligere manuel visitering fravælger at oprette en kontrolsag på virksomheden, hvorved ansøgningen godkendes.

Rigsrevisionen bemærker, at dokumentationen for risikovurderingen kan medvirke til at sikre, at Skattestyrelsen som minimum manuelt risikovurderer alle de sager, der i den maskinelle restance- og risikovisitering får markeringer, herunder sager med væsentlige markeringer i fx KINFO-registret, tidligere konkurser eller restancer til det offentlige, samt at der oprettes en kontrolsag på alle relevante sager.

Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen løbende arbejder med at forbedre registreringskontrollen ud fra de erfaringer, styrelsen løbende gør sig i arbejdet med visiteringen af virksomheder. Det er i den forbindelse Rigsrevisionens vurdering, at en bedre dokumentation af årsagerne til fravalg af kontrol vil kunne styrke erfaringsopsamlingen og anvendes til at evaluere og udvikle visiteringen af virksomheder i Skattestyrelsens forebyggende indsats.

Skattestyrelsen har udarbejdet en ny scoringsmodel for risikovurdering af ansøgninger baseret på machine learning, som skal understøtte sagsbehandlingens risikovurdering og udtagelse af ansøgninger til kontrol, bl.a. ud fra en risikoscore. Første version af scoringsmodellen er implementeret i april 2020. Scoringsmodellen har ifølge Skattestyrelsen erstattet nogle af de kontroller, som indtil for nylig blev udført manuelt, og styrelsen forventer, at modellen på lidt længere sigt vil frigive resurser til yderligere kontrol og sagsbehandling i Erhvervsregistreringen.

Resultater

Skattestyrelsen dokumenterer ikke, hvilke virksomheder der er faldet for risikoparametre, men hvor styrelsen efter yderligere visitering har besluttet at fravælge kontrol. Skattestyrelsen dokumenterer dermed heller ikke begrundelsen for fravalget af kontrol.

Dette skyldes, at Skattestyrelsen ikke dokumenterer behandlingen af de ansøgninger, som godkendes undervejs i processen, og som ikke fører til oprettelsen af en kontrolsag, også selv om der er tale om ansøgninger, der på baggrund af den maskinelle og manuelle risikovisitering/risikovurdering er blevet sendt til yderligere visitering med henblik på eventuel udtagelse til kontrol. Skattestyrelsen visiterede ca. 15.800 ansøgninger til yderligere visitering med henblik på eventuel udtagelse til kontrol i 2019 som følge af en vurderet risiko ved registrering. Heraf dokumenterede Skattestyrelsen behandlingen af ca. 8.100 ansøgninger, mens ca. 7.700 virksomheder blev registreret uden dokumentation.

Som følge af den manglende dokumentation for ca. 7.700 registrerede virksomheder er det ikke muligt at vurdere, om alle risikofyldte ansøgninger er blevet behandlet af Skattestyrelsen. Det betyder også, at Skattestyrelsen ikke selv kan følge op på og sikre, at alle kontrolrelevante ansøgninger er blevet kontrolleret. Dermed bliver styringsgrundlaget efter Rigsrevisionens vurdering mangelfuldt.

Den manglende dokumentation gør det desuden vanskeligt for Skattestyrelsen at få et overblik over årsagerne til, at ansøgninger i den manuelle visitering godkendes, selv om de i den maskinelle visitering blev vurderet risikofyldte. En bedre dokumentation vil kunne forbedre grundlaget for Skattestyrelsens erfaringsopsamling og dermed styrke Skattestyrelsens arbejde med at visitere virksomheder, der ansøger om registrering for A-skat.

3. Skattestyrelsens opfølgning over for virksomheder, der ikke indberetter



Delkonklusion

Skattestyrelsens opfølgning over for indberetningspligtige virksomheder, der ikke indberetter A-skat, er ikke tilstrækkelig, da styrelsen ikke har fulgt op over for hovedparten af virksomhederne, og en stor del af de foreløbige fastsættelser er forældede.

En del af de virksomheder, der ikke indberetter A-skat til tiden, rykkes ikke af Skattestyrelsen, da styrelsen kun sender påmindelser til de virksomheder, der har opgivet en e-mailadresse. En del af virksomhederne er derfor ikke omfattet af Skattestyrelsens automatiske påmindelsesprocedure, og styrelsen fastsætter i disse tilfælde virksomhedernes A-skat foreløbigt. I 2019 var der ca. 10.000 virksomheder, som hver måned fik fastsat A-skatten foreløbigt, enten fordi virksomhederne ikke var omfattet af Skattestyrelsens påmindelsesprocedure, eller fordi virksomhederne ikke indberettede efter at have modtaget en påmindelse.

Skattestyrelsen sikrer ikke, at de foreløbige fastsættelser erstattes af indberetninger. Der er ca. 143.000 åbne foreløbige fastsættelser for perioden 2014-2019, heraf ca. 48.000 for perioden 2014-2016, hvor hovedparten er forældede. Skattestyrelsen fastsætter i nogle tilfælde virksomhedernes A-skat ud fra en standardsats på 8.000 kr. Da Skattestyrelsen ikke sikrer, at virksomheden erstatter den foreløbige fastsættelse med en korrekt indberetning, er der risiko for, at nogle virksomheder kommer til at indberette for lidt A-skat. En del af sagerne medfører ikke et indtægtstab, da virksomhederne ikke har udbetalt løn, men der er også virksomheder med ansatte, som burde have indberettet, og hvor borgeren derfor også har fået en forkert årsopgørelse. Skattestyrelsen har i disse tilfælde ikke viden om, hvor stort indtægtstabet er.

Skattestyrelsen har fra 2014 til 2019 ikke gennemført en målrettet kontrol for at sikre, at foreløbige fastsættelser i virksomheder med ansatte bliver erstattet med korrekte indberetninger. Styrelsen har dermed ikke kendskab til, i hvilket omfang staten har mistet indtægter. 2 analyser udarbejdet af Skattestyrelsen peger på, at den største del af de foreløbige fastsættelser bliver erstattet med indberetninger, som er mindre end den foreløbige fastsættelse. Analyserne har ikke fokus på de virksomheder, som vælger ikke at rette den foreløbige fastsættelse. Analyserne giver dermed ikke et dækkende billede af de økonomiske konsekvenser for staten.

Skattestyrelsen gennemførte i perioden 2018-2019 en større vejledningsindsats over for ca. en fjerdedel af virksomhederne. Skattestyrelsen har desuden igangsat en handlingsplan for reduktion af foreløbige fastsættelser, som særligt har fokus på at styrke vejledningsindsatsen. Planen er dog kun i begrænset omfang rettet mod svig med A-skat. Skattestyrelsen udnytter desuden ikke hjemlen i lovgivningen til at give påbud og dagbøder i de særlige tilfælde, hvor det er klart, at en virksomhed ikke efterlever reglerne. Fra januar 2018 har Skattestyrelsen påbegyndt afviklingen af foreløbige fastsættelser, herunder tvangsafmeldelse af virksomheder, som har 4 eller flere foreløbige fastsættelser i træk.

31. Dette kapitel handler om Skattestyrelsens opfølgning over for de virksomheder, der ikke indberetter A-skat. Vi har undersøgt:

- om Skattestyrelsen rykker de virksomheder, som ikke indberetter A-skat
- om Skattestyrelsen sikrer, at foreløbige fastsættelser af A-skat for virksomheder, som ikke indberetter, erstattes af indberetninger.

3.1. Skattestyrelsens påmindelsesprocedure

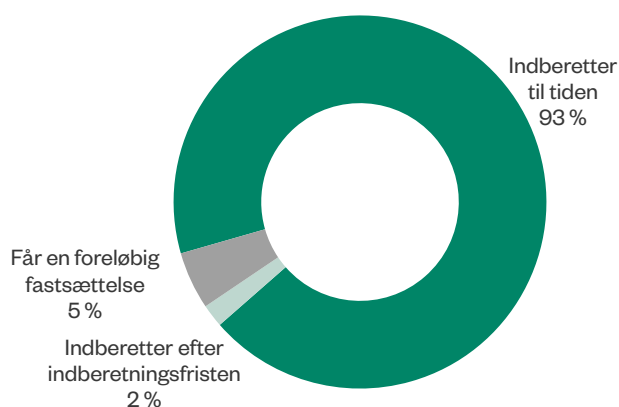
32. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen påminder de virksomheder, som ikke indberetter A-skat.

Indkomst til administration af A-skat bygger på en pligt, hvor virksomhederne selv er ansvarlige for at indberette, hvor meget A-skat de har indeholdt. Det er derfor en forudsætning for opkrævningen af A-skat, at virksomhederne indberetter A-skat til indkomst. Det er Skattestyrelsens opgave at følge op på, om virksomhederne indberetter, og reagere over for de virksomheder, der ikke gør.

33. Figur 4 viser, hvordan indberetningspligtige virksomheder i 2019 fordelte sig mellem dem, der indberettede til tiden, dem, der indberettede efter indberetningsfristen, og dem, der ikke indberettede og derfor fik en foreløbig fastsættelse.

Figur 4

Fordelingen af virksomheder, der indberetter A-skat til tiden, indberetter efter indberetningsfristen eller får en foreløbig fastsættelse i 2019



Note: De 2 % af virksomhederne, der indberettede efter indberetningsfristen, er opgjort ud fra antallet af virksomheder, som indberettede, efter at de havde modtaget en rykker. De 5 %, som fik en foreløbig fastsættelse, er opgjort ud fra antallet af virksomheder, der ikke indberettede, uanset om de havde modtaget en rykker eller ej. De 5 % repræsenterer virksomheder, som i 2019 fik én eller flere foreløbige fastsættelser.

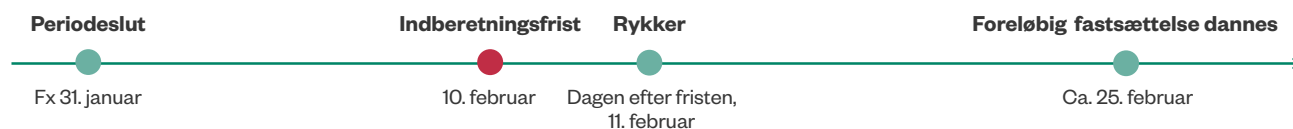
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 4, at ca. 93 % af virksomhederne indberettede til tiden, svarende til ca. 185.000 virksomheder om måneden, og at ca. 2 % indberettede efter fristen, svarende til ca. 3.500 virksomheder om måneden. De resterende 5 %, svarende til ca. 10.000 virksomheder om måneden, havde ikke indberettet og fik derfor en foreløbig fastsættelse.

34. Vi har gennemgået Skattestyrelsens påmindelsesprocedure for de virksomheder, der ikke indberetter A-skat, og som derfor modtager en påmindelse og eventuelt en foreløbig fastsættelse. Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen har implementeret en automatiseret påmindelsesprocedure over for virksomheder, der ikke indberetter A-skat til tiden. Påmindelsesproceduren iværksættes, efter at indberetningsperioden for den enkelte virksomhed er afsluttet. For A-skat er indberetningsperioden kalendermåneden, og en virksomhed, som har haft ansatte hele året, har derfor 12 indberetningsperioder. Figur 5 viser Skattestyrelsens påmindelsesprocedure.

Figur 5

Skattestyrelsens påmindelsesprocedure



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skattestyrelsen.

Det fremgår af figur 5, at virksomhederne påmindes én gang, og at dette sker dagen efter fristen for sidste rettidige indberetning. Da Skattestyrelsen ikke er i besiddelse af alle virksomheders e-mailadresser, er det imidlertid ikke alle virksomheder, som ikke har indberettet, der får en påmindelse. Hvis en virksomhed ikke har indberettet for en afregningsmåned, vil der omkring den 25. i måneden efter afregningsmåneden blive dannet en foreløbig fastsættelse af virksomhedens A-skat, som sendes til opkrævning via virksomhedens skattekonto.

35. Virksomhederne bliver ved virksomhedsregistreringen i Erhvervsstyrelsen bedt om at indtaste en e-mailadresse. Ligeledes kan virksomhederne registrere en e-mailadresse i TastSelv Erhverv eller i elndkomst. Det er ikke lovpligtigt for virksomhederne at oplyse en e-mailadresse til Skattestyrelsen.

Data fra Skatteministeriet viser, at ca. 60 % af de virksomheder, som i 2019 ikke havde indberettet A-skat, og hvis A-skat derfor blev foreløbigt fastsat, ikke modtog en påmindelse på grund af manglende e-mailadresse, hvilket svarede til ca. 6.000 virksomheder om måneden. Virksomhederne blev heller ikke på anden vis påmindet, fx via telefon, e-Boks, brev eller sms fra Skattestyrelsen.

Skatteministeriet har oplyst, at Skattestyrelsen p.t. arbejder på at få gjort kontaktoplysninger (telefonnummer og mailadresse) fra virksomhederne obligatoriske. Styrelsen undersøger desuden muligheden for at indføre en påmindelsesmail før indberetningsfristen, og at flere virksomheder fremover modtager påmindelser, fx ved brug af sms, når virksomheder ikke har oplyst en e-mailadresse.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen ikke påminder alle de virksomheder, som ikke indberetter A-skat til tiden. Skattestyrelsen har en automatiseret procedure for påmindelser til virksomheder, som ikke overholder indberetningsfristen via e-mail, men proceduren omfatter ikke de virksomheder, som ikke har opgivet en e-mailadresse til Skattestyrelsen. Dette gjaldt for 60 % af de virksomheder, som i 2019 ikke havde indberettet A-skat, og hvis A-skat derfor blev foreløbigt fastsat.

3.2. Foreløbige fastsættelser af A-skat

36. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen sikrer, at virksomheders foreløbige fastsættelser af A-skat erstattes af indberetninger.

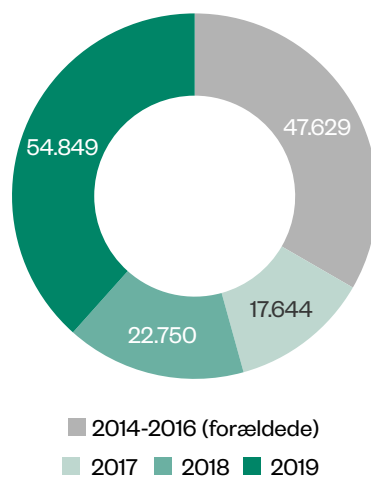
37. Hvis en virksomhed ikke har indberettet moms, skatter eller afgifter, har Skattestyrelsen, jf. § 4 i opkrævningsloven, hjemmel til at fastsætte virksomhedens tilsvarende foreløbigt til et skønsmæssigt beløb. Formålet med en foreløbig fastsættelse er generelt at begrænse statskassens tab på skat, moms og afgifter og forhindre, at en manglende indberetning reelt belønnes ved at give virksomheden en likviditetsmæssig fordel. Den likviditetsmæssige fordel opstår ved, at virksomheden fx har indeholdt A-skatten for sine ansatte, uden at virksomheden efterfølgende har indberettet og betalt beløbet til Skattestyrelsen. Ved at fastsætte virksomhedens A-skat til et skønsmæssigt beløb får Skattestyrelsen mulighed for at opkræve A-skatten fra virksomheden.

Hensigten er dog, at den foreløbige fastsættelse er midlertidig og skal erstattes af en korrekt indberetning. Hvis en virksomhed med registreret indberetningspligt i en periode ikke har indeholdt A-skat, fx fordi der ikke er udbetalt løn, så skal der indberettes en 0-angivelse, ellers udløser det en foreløbig fastsættelse. Det er derfor væsentligt, at Skattestyrelsen følger op og sikrer, at den foreløbige fastsættelse erstattes af en indberetning, også i de tilfælde, hvor den rette indberetning er 0. Den foreløbige fastsættelse er baseret på et skøn og kan afvige fra det korrekte tilsvarende. Opfølgningen er også vigtig, fordi virksomheden kan have et økonomisk incitament til ikke at erstatte den foreløbige fastsættelse med en indberetning, hvis den foreløbige fastsættelse er fastsat for lavt, eller fordi den foreløbige fastsættelse kan blive forældet. Foreløbige fastsættelser, som skyldes fejl fra virksomhederne, forældes efter 3 år, mens foreløbige fastsættelser, som skyldes forsøg på svig, forældes efter 10 år.

38. Figur 6 viser antallet af åbne fastsættelser vedrørende A-skat for indkomstårene 2014-2019. De åbne foreløbige fastsættelser er fastsættelser, som ikke er erstattet af virksomhedernes egne indberetninger eller har været genstand for Skattestyrelsens kontrol og sagsbehandling.

Figur 6

Foreløbige fastsættelser, der ikke er erstattet, heraf forældede - fordelt på indkomstårene 2014-2019



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 6, at antallet af åbne foreløbige fastsættelser, der ikke er blevet erstattet af indberetninger, udgør ca. 143.000, hvor Skattestyrelsen ikke kender det mulige indtægtstab. De 143.000 foreløbige fastsættelser svarer årligt til 24.000 foreløbige fastsættelser. Virksomhederne sender årligt 2,4 mio. ordinære angivelser af A-skat, og de foreløbige fastsættelser udgør således 1 % af årets modtagne angivelser. Antallet er størst i 2019 med ca. 55.000 åbne foreløbige fastsættelser, hvilket skyldes, at indkomståret 2019 er det nyeste indkomstår, hvor der naturligt er flere åbne fastsættelser, der ikke er blevet erstattet set i forhold til ældre indkomstår.

Af de 143.000 foreløbige fastsættelser vedrører ca. 48.000 indkomstårene 2014-2016. Da foreløbige fastsættelser, som skyldes fejl fra virksomhedernes side, forældes efter 3 år, mens foreløbige fastsættelser, som skyldes svig, forældes efter 10 år, er hovedparten af disse foreløbige fastsættelser blevet forældet og kan derfor ikke mere erstattes med indberetninger.

39. Borgere kan på deres årsopgørelser og i TastSelv se de løn- og skatteoplysninger, som virksomheder og myndigheder har indberettet. Derved er der en iboende kontrol i systemet, hvor borgerne kan holde øje med, om de oplysninger, der indberettes, er korrekte. Har virksomheden undladt at indberette løn og skat for én eller flere måneder, er der således en sandsynlighed for, at borgeren vil opdage det og reagere, enten ved at kontakte virksomheden eller Skattestyrelsen. Den iboende kontrol afhænger dog af, at der ikke er forhold, der vanskeliggør forståelsen af oplysningerne på årsopgørelsen for den enkelte borger. Kan borgeren ikke gennemskue beløbene på årsopgørelsen, eller er den manglende indberetning aftalt med borgeren, vil den iboende kontrol i elndkomst og årsopgørelsen have mindre værdi eller være ikke-eksisterende. Generelt vil omfanget af foreløbige fastsættelser for virksomheder, som mangler at angive A-skat, dog være begrænset, fordi borgerne kan se deres løn- og skatteoplysninger på årsopgørelsen, da borgernes skatteforhold vil blive forkerte, og borgerne vil få forkerte årsopgørelser.

Fastsættelse af tilsvaret

40. Af opkrævningslovens § 4 fremgår det, at Skattestyrelsen kan fastsætte A-skattetilsvaret foreløbigt til et skønsmæssigt beløb, når en virksomhed ikke indberetter, og det fremgår også, at der skal pålægges et gebyr. Det fremgår ikke af loven, hvordan tilsvaret skal fastsættes.

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen fastsætter tilsvaret for de foreløbige fastsættelser ved at beregne et gennemsnit af de seneste 3 indberetninger, de første 4 gange en virksomhed ikke indberetter. Herefter fastsætter Skattestyrelsen den foreløbige fastsættelse ud fra en standardsats på 8.000 kr. For virksomheder, som ikke tidligere har indberettet eller er nyregistrerede, fastsættes beløbet til 8.000 kr., første gang virksomheden ikke indberetter.

For de virksomheder, hvor den foreløbige fastsættelse systematisk fastsættes til 8.000 kr., fastsættes tilsvaret dermed, uden at der er et beregningsmæssigt grundlag for beløbet og med risiko for, at de foreløbige fastsættelser bliver fastsat for højt eller for lavt, så virksomhederne kan have et økonomisk incitament til ikke at erstatte dem med en korrekt angivelse.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet arbejder på at ændre processen, så foreløbige fastsættelser altid fastsættes ud fra et gennemsnit af de 3 seneste indberetninger og ikke nedsættes til en standardsats.

41. Skatteministeriet har udarbejdet 2 analyser i henholdsvis 2017 og 2018, der indikerer, at risikoen for, at A-skatten fastsættes for lavt, ikke gør sig gældende for en stor del af virksomhederne med foreløbige fastsættelser for A-skat, fx fordi virksomhederne ikke har haft ansatte i den periode, hvor virksomheden har fået en foreløbig fastsættelse. Begge analyser viser, at den største del af de foreløbige fastsættelser erstattes af indberetninger, som er mindre end den foreløbige fastsættelse. Dermed vil foreløbige fastsættelser ifølge analyserne i de fleste tilfælde ikke medføre tab af skatteindtægter.

Rigsrevisionens gennemgang af analyserne viser, at analyserne kun har fokus på de virksomheder, som efter Skattestyrelsens sagsbehandling vælger at indberette. Rigsrevisionen finder derfor, at Skattestyrelsens analyser ikke giver et dækkende billede af de økonomiske konsekvenser for staten. Analyser af virksomheder, der ikke vælger at indberette A-skat, vil efter Rigsrevisionens vurdering kunne vise, om virksomhederne burde have indberettet en højere A-skat end den foreløbige fastsættelse, og at standardbeløbet på 8.000 kr. derfor i mange tilfælde kan være lavt sat. For de ca. 48.000 foreløbige fastsættelser for indkomstårene 2014-2016, som ikke er erstattet med indberetninger (jf. figur 6), er der derfor efter Rigsrevisionens vurdering også en risiko for, at nogle virksomheder kommer til at betale for lidt A-skat, fordi de foreløbige fastsættelser er forældede, og fordi Skattestyrelsen som standard fastsætter A-skatten til 8.000 kr. med risiko for, at A-skatten er fastsat for lavt. Skattestyrelsen har desuden ikke som led i analyserne undersøgt, om de indberetninger, som sker som erstatning for de foreløbige fastsættelser, er korrekte.

Skattestyrelsen bør efter Rigsrevisionens opfattelse altid sikre, at foreløbige fastsættelser erstattes af indberetninger, da indberetning af A-skat er lovpligtig efter opkrævningsloven. Dertil kommer, at foreløbige fastsættelser, som for en større del dækker over indberetninger, som er mindre end den foreløbige fastsættelse, vanskeliggør en målrettet indsats i forhold til de åbne foreløbige fastsættelser, som kan medføre tab af skatteindtægter.

Opfølgning med henblik på at få virksomheder til at indberette

42. Skattestyrelsen har flere muligheder for at tilskynde virksomhederne til at erstatte den foreløbige fastsættelse med en indberetning. Skattestyrelsen kan via kontakt og vejledning søge at få virksomhederne til at indberette, eller Skattestyrelsen kan i særlige tilfælde, hvor det er klart, at virksomheden ikke har efterleveret reglerne for indberetning, bruge påbud og daglige bøder, indtil påbud om indberetning efterleves.

43. Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen ad flere omgange har gennemført vejledningsindsatser og kampagner for at få virksomheder til at indberette og dermed undgå, at A-skat skal fastsættes foreløbigt. Skattestyrelsen gennemførte fra august 2018 til oktober 2019 et større kommunikations- og vejledningsprojekt over for virksomheder, der indtil den 31. december 2018 havde været registreret for sporadisk indberetning, men som fra den 1. januar 2019 overgik til ordinær indberetning. Formålet med projektet var at informere de registrerede virksomheder om ændringen og om, hvordan virksomhederne skulle forholde sig til de nye indberetningsregler. Målet var i forlængelse heraf at få virksomhederne til at indberette rettidigt eller afmelde sig, hvis de ikke havde ansatte, og dermed undgå en stor stigning i de foreløbige fastsættelser efter regelændringen.

Skattestyrelsens evaluering af projektet viser, at projektet har bidraget til at reducere antallet af registrerede virksomheder for A-skat med ca. 26.000, som ellers kunne have fået en foreløbig fastsættelse. Dette svarer til ca. 48 % af de virksomheder, der var omfattet af en bestemt målgruppe i vejledningsprojektet. Desuden blev antallet af virksomheder med foreløbige fastsættelser reduceret fra ca. 6.000 til ca. 1.800 i løbet af 2019.

Desuden har Skattestyrelsen i marts 2019 vedtaget en handlingsplan med 21 initiativer for at reducere antallet af foreløbige fastsættelser for A-skat, moms, lønsumsafgift og punktafgifter. Vores gennemgang viser, at planen har særlig fokus på at sikre bedre kommunikation med virksomhederne, bedre vejledning og styrkede arbejds-gange for opfølgning på virksomheder med foreløbige fastsættelser. Planen har derimod begrænset fokus på mulige svigvirksomheder, som bevidst ønsker at unddrage A-skat. Gennemgangen har desuden vist, at en del initiativer er iværksat, mens ét er afsluttet ét år efter vedtagelsen af planen. Ifølge Skattestyrelsen vil initiativerne i handlingsplanen fortsætte ind i 2021.

Skattestyrelsens brug af tvangsbøder

44. Skattestyrelsen kan give den afgiftspligtige et påbud om at efterleve de i opkrævningslovens fastsatte bestemmelser for indberetning. Påbuddet skal indeholde en henvisning til den relevante bestemmelse og en anvisning af, hvilke konkrete handlinger eller foranstaltninger virksomheden skal gennemføre for at overholde den pågældende bestemmelse. Skattestyrelsen kan desuden pålægge den afgiftspligtige daglige bøder, indtil et påbud efterleves. Det er en forudsætning for anvendelsen af tvangsbøder, at det skal fremgå klart, at virksomheden ikke har efterlevet de relevante regler for indberetning. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen har anvendt dette middel til at få virksomheder til at indberette i de særlige tilfælde, hvor virksomheder har modtaget mange foreløbige fastsættelser.

Desuden kan en indberetningspligtig ifølge indkomstregisterloven pålægges tvangsbøder, hvis denne ikke overholder de indberetningspligter, der følger af loven. I disse situationer har Skatteforvaltningen kompetence til at afgøre, om der foreligger en indberetningspligt, og kan give tvangsbøder, hvis afgørelsen ikke følges. Tvangsbøderne kan pålægges, hvis Skattestyrelsen vurderer, at der er behov for det. Det beror ifølge Skatteministeriet på en konkret vurdering ud fra proportionalitet, risiko og væsentlighed, om der skal pålægges tvangsbøder.

Undersøgelsen viser dog, at Skattestyrelsen ikke har udnyttet hjemlen i indkomstregisterloven til at give bøder i de særlige tilfælde, hvor en virksomhed flere gange – og eventuelt mange gange – har modtaget foreløbige fastsættelser, og Skattestyrelsen har en formodning om, at denne skal erstattes med en positiv angivelse. Data fra Skatteministeriet viser, at ca. 21.400 virksomheder i perioden 2014-2018 havde modtaget mere end 10 foreløbige fastsættelser hver, mens ca. 2.700 virksomheder havde modtaget mere end 30 foreløbige fastsættelser (tallene dækker både A-skat og moms). Enkelte virksomheder havde modtaget omkring 100 foreløbige fastsættelser i perioden. I ingen af tilfældene har Skattestyrelsen brugt tvangsbøder til at få virksomhederne til at indberette.

Kontrol af foreløbige fastsættelser

45. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen har gennemført kontrol og sagsbehandling af virksomheder, som har foreløbige fastsættelser, med henblik på at få virksomhederne til at indberette A-skat. Måltrettet kontrol vil være relevant i de virksomheder, som har haft ansatte.

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen ikke i perioden 2014-2019 har gennemført kontroller af virksomheder med foreløbige fastsættelser. I det omfang styrelsen har kontrolleret virksomheder med foreløbige fastsættelser, er det sket i andre kontroller, hvor virksomhederne ikke er blevet udvalgt, fordi de har fået en foreløbig fastsættelse. Skattestyrelsen kan derfor ikke oplyse, hvor mange virksomheder med foreløbige fastsættelser styrelsen har kontrolleret. Skattestyrelsen har derfor heller ikke opgørelser over, hvor mange tabte skatteindtægter de foreløbige fastsættelser potentielt dækker over. Fra januar 2018 er Skattestyrelsen begyndt at afvikle foreløbige fastsættelser, herunder tvangsafmelde virksomheder, som har 4 eller flere foreløbige fastsættelser i træk. Skattestyrelsen har oplyst, at kontrollen af tvangsafmeldte virksomheder og foreløbige fastsættelser desuden er blevet opprioriteret i 2020.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen i en række tilfælde ikke sikrer, at virksomheders foreløbige fastsættelser af A-skat erstattes af indberetninger. Antallet af åbne foreløbige fastsættelser, som ikke er erstattet af indberetninger, udgør for perioden 2014-2019 ca. 143.000, hvor Skattestyrelsen ikke kender det mulige indtægtstab. For indkomstårene 2014-2016 er der ca. 48.000 foreløbige fastsættelser, som ikke er erstattet af indberetninger, og hvor hovedparten er forældede. Dette betyder, at de foreløbige fastsættelser ikke mere kan erstattes af reelle indberetninger.

Skattestyrelsens egne analyser viser, at den største del af de foreløbige fastsættelser for A-skat, som erstattes af virksomhederne, erstattes af indberetninger, som er mindre end den foreløbige fastsættelse. I de fleste tilfælde vil de foreløbige fastsættelser derfor ikke medføre tab af skatteindtægter. Analyserne omfatter dog ikke de virksomheder, som vælger ikke at indberette, og hvor den A-skat, som ikke indberettes, kan være større end standardbeløbet på 8.000 kr.

Undersøgelsen viser desuden, at Skattestyrelsen har gennemført vejledningsindsatser og kampagner for at få virksomheder til at indberette og undgå foreløbig fastsættelse. Styrelsens handlingsplan for at reducere antallet af foreløbige fastsættelser har desuden fokus på at forbedre vejledningsindsatsen over for virksomheder med henblik på at undgå foreløbige fastsættelser, hvorimod planen ikke har fokus på mulige svigvirksomheder, som bevidst ønsker at unddrage A-skat. Skattestyrelsen har ikke udnyttet hjemlen i lovgivningen til at give tvangsbøder i de særlige tilfælde, hvor en virksomhed mange gange har modtaget foreløbige fastsættelser. Skattestyrelsen har heller ikke i perioden 2014-2019 haft kontroller med det formål at kontrollere foreløbige fastsættelser og erstatte disse med indberetninger.

4. Skattestyrelsens indsats for at sikre korrekte indberetninger



Delkonklusion

Skattestyrelsens vejledning og kontrol med virksomheder, der indberetter A-skat, er ikke i tilstrækkelig grad baseret på væsentlighed og risiko for svig med A-skat.

Skattestyrelsen har en automatisk inddatakontrol og validering af de oplysninger, der indberettes af virksomheder. Inddatakontrollen har fortrinsvis til formål at sikre datakvaliteten i de ca. 120 mio. årlige indberetninger, der ligger til grund for ca. 485 mia. kr. i skatteindtægter, og som anvendes af offentlige dataanvendere, fx som grundlag for udbetaling af 350 mia. kr. i offentlige ydelser. Enkelte af kontrollerne er rettet mod forsøg på svig. Skattestyrelsen udsender desuden adviser til virksomhederne om mulige fejl i indberetningen. Skattestyrelsen har imidlertid ikke en løbende risikovurdering, der kan identificere forsøg på svig med A-skat eller misbrug af eIndkomst i form af fiktive indberetninger, og Skattestyrelsen gennemfører heller ikke efterkontroller målrettet dette. Borgernes årsopgørelser medvirker til at begrænse risikoen for svig med A-skat, da forkerte indberetninger i de fleste tilfælde vil være synlige på årsopgørelsen, så borgeren kan reagere.

Rettelser fra tredjepart efter den korte ligningsfrist på 1½ år resulterer imidlertid ikke automatisk i et forslag til en ny årsopgørelse. Indberetteren er i den forbindelse forpligtet til at underrette borgeren, når der foretages en ny indberetning, og det er i disse tilfælde op til borgeren at rette henvendelse til Skatteforvaltningen for at få et forslag til en ny årsopgørelse og få overskydende skat udbetalt. Det er kun rettelser, der er til *gunst* for borgeren, som Skatteforvaltningen har pligt til at rette efter den korte ligningsfrist. Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2021 vil analysere omfanget af indberetninger og berørte skatteydere og på den baggrund vurdere, hvordan indberetningerne skal håndteres.

Skattestyrelsen har siden 2014 årligt kontrolleret ca. 4.000 indberetningspligtige virksomheder, svarende til 1,9 % af virksomhederne. Skattestyrelsens kontrol med indberetningerne i eIndkomst har særligt fokus på kontrol af befodringsfradrag, fri bil mv., hvor der erfaringsmæssigt er mange fejl. Efterkontrollen omfatter ikke indberetningsfejl, der relaterer sig til, om lønsedlen indberettes korrekt til eIndkomst, hvilket økonomisk set er det væsentligste forhold at kontrollere.

Det er på denne baggrund Rigsrevisionens vurdering, at Skattestyrelsen har begrænset viden om omfanget af svig og misbrug med indberetninger til eIndkomst. Det giver en usikkerhed i, om Skattestyrelsens opgørelse af regelefterlevelsen på 99,8 % er korrekt. Som en del af efterkontrollen har Skattestyrelsen også gennemført en vejledningsindsats, men den er begrænset i forhold til det konstaterede omfang af fejl i indberetningen af automatisk beregnet befordringsfradrag, personalegoder mv. og i forhold til, at oplysningerne i eIndkomst ligger til grund for halvdelen af statens indtægter.

Virksomheder har mulighed for at rette deres indberetninger og få tilbageført forkert indberettet A-skat. Frem til 2019 har Skattestyrelsen ikke ført kontrol med dette, og virksomhederne har derfor frem til 2019 uberettiget kunnet tilbageføre A-skat til virksomhedernes skattekonto uden kontrol. Skattestyrelsen har fra 2019 etableret en scoringsmodel baseret på machine learning som en del af efterkontrollen med tilbageførsler af A-skat. I 2019 tilbageførte private virksomheder A-skat for ca. 0,9 mia. kr. Svig med tilbageførsel af A-skat og misbrug af eIndkomst har dog frem til 2019 i forskelligt omfang også indgået i andre kontroller i Skattestyrelsen, fx kontroller rettet mod fiktive virksomheder og kædesvig.

46. Dette kapitel handler om, i hvilket omfang Skattestyrelsen vejleder og kontrollerer virksomheder, der indberetter A-skat, ud fra risiko og væsentlighed. En indsats baseret på risiko og væsentlighed indebærer, at Skattestyrelsens vejledning og kontrol over for virksomhederne er rettet mod væsentlige fejl og mangler i indberetningerne, der har betydning for datakvaliteten og beregningen af A-skat, og at kontrollen er rettet mod virksomheder, der forsøger at foretage svig med A-skat, eller som misbruger eIndkomst med fiktive indberetninger.

Vi lægger desuden til grund for undersøgelsen, at en automatiseret inddatakontrol og efterkontrol af indberetningerne til eIndkomst vil være mere effektiv end en kontrol, der først igangsættes flere år efter, da en tidlig indsats vil kunne forebygge yderligere fejl i indberetningerne og svig med A-skat. En automatiseret kontrol kan endvidere medvirke til at sikre en systematisk og effektiv risikovurdering og kontrol af indberetningerne til eIndkomst. Vi har undersøgt:

- om Skattestyrelsen har en løbende inddatakontrol, som reducerer antallet af fejl og forsøg på svig med A-skat
- om Skattestyrelsen gennemfører en målrettet vejledning og en løbende risikobaseret efterkontrol, der er rettet mod de væsentligste risici, herunder svig og misbrug med indberetninger af A-skat
- om Skattestyrelsen gennemfører efterkontrol af risikofyldte tilbageførsler af A-skat.

Fejl, svig og misbrug**Fejl og uagtsom skatteunddragelse**

Simpel uagtsomhed (straffri), hvis der er tale om undskyldelige fejl.

Grov uagtsomhed (strafbar), hvis der er tale om fejl, som den pågældende burde have været opmærksom på.

Svig (forsætlig adfærd)

Der er bevidst afgivet urigtige, vildledende eller mangelfulde oplysninger. Eller den pågældende har anset det for sandsynligt eller muligt, at der var tale om en fejl, men har alligevel foretaget handlingen (eller undladelsen).

Misbrug

Indberetning af fiktiv løn, A-skat mv. (anvendes fx til afgørelser hos myndigheder).

4.1. Inddatakontrol

47. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen har inddatakontroller, der gennemføres, umiddelbart når virksomhederne indberetter, og som kan reducere risikoen for, at virksomhederne indberetter forkerte og fejlbehæftede løn- og A-skatteoplysninger.

48. Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen gennemfører en maskinel og automatisk inddatakontrol af virksomheders indberetninger, der kontrollerer alle indberetninger, og at formålet er at reducere fejl og sikre kvaliteten i virksomhedernes indberetninger. Dette sker ved, at inddatakontrollen enten afviser fejlbehæftede indberetninger eller gør virksomhederne opmærksomme på mulige fejl i indberetningen via en meddelelse – et såkaldt advis.

Vores gennemgang viser, at inddatakontrollen har fokus på, om indberetningerne lever op til en række formelle krav (fx at der ikke er lavet dobbeltindberetning, og at der er indberettet gyldige CPR-numre mv.), og at der ikke er tastefejl i indberetningerne. Dette er med til at højne kvaliteten af data fra virksomhederne. Yderligere kontrolleres det fx, om der er sammenhæng mellem lønperiode og feriepenge, og om der er indberettet løntimer, hvis der er indberettet AM-bidragspligtig A-indkomst. Vores gennemgang af kontrollerne viser, at de indberettede data samlet set bliver kontrolleret ud fra ca. 400 forskellige parametre i inddatakontrollen. I inddatakontrollen er der opsat enkelte kontroller, der sigter specifikt efter kendte svigmetoder. Fx kontrolleres det, om A-skatten udgør mere end 58 % af bruttolønnen. Hvis dette er tilfældet, afvises indberetningen. Kontrollen har til formål at sikre, at virksomheder ikke indberetter meget store A-skatteværdier, som efterfølgende udbetales som overskydende skat til den ansatte ved årsopgørelsens afslutning. Det er ikke ulovligt for virksomheder at indberette en højere skatteprocent end 58 %. Kontrollen blev dog indført, fordi Skattestyrelsen tidligere oplevede, at enkelte virksomheder indberettede meget høje A-skatteprocenter uden at indbetale skatten. Dette resulterede i, at de ansatte, som eventuelt kunne være fiktive, fik udbetalt overskydende skat.

49. Undersøgelsen viser, at inddatakontrollen har 2 andre kontroller, der sigter mod svig. Den ene kontrol forhindrer, at der kan indberettes A-skat for perioder, der ligger mere end 3 år tilbage fra sidste rettidige betalingsdag, medmindre virksomheden har en tilladelse fra Skattestyrelsen. Den anden kontrol forhindrer virksomheder, som står opført på Skattestyrelsens karantæneliste, i at indberette online. Virksomheder, der tidligere er blevet opdaget i at misbruge elndkomst, bliver opført på en karantæneliste og pålagt at indberette manuelt via blanketter. Det medfører, at en indberetning til elndkomst først skal godkendes af Skattestyrelsen. Karantænelisten blev indført i juni 2019, og pr. 6. maj 2020 stod 78 virksomheder opført på karantænelisten. Skattestyrelsen har oplyst, at meget få virksomheder, der står på karantænelisten, efterfølgende har forsøgt at indberette til elndkomst.

50. I 2019 afviste Skattestyrelsens inddatakontrol helt eller delvist ca. 1,4 mio. ud af ca. 120 mio. årlige indberetninger, der gennemføres på personniveau, svarende til 1,2 %. Én af de hyppigste årsager til, at indberetninger stoppes og afvises i inddatakontroller, er, at der er brugt et ugyldigt CPR-nummer. I 2019 genererede inddatakontrollen desuden ca. 4,3 mio. adviser, som har til formål at gøre indberetteren opmærksom på mulige fejl, uden at indberetningen afvises.

51. Når indberetningerne af løn og A-skat har gennemgået inddatakontrollen, gennemgår indberetningerne en række valideringer, der har til formål at finde yderligere fejl og vejlede virksomhederne til at rette eventuelle fejl. Dette sker ved, at Skattestyrelsen automatisk udsender et såkaldt periodeadvis til den indberetningspligtige virksomhed, der består af en hjælpetekst med en beskrivelse af den potentielle fejl, og hvordan fejlen kan rettes.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen har etableret inddatakontroller, som reducerer antallet af fejlagtige indberetninger. Inddatakontrollerne gennemføres, umiddelbart når virksomhederne indberetter, og kontrollerne reducerer risikoen for, at virksomhederne indberetter forkerte og fejlbehæftede løn- og A-skatteoplysninger, bl.a. ved at afvise ukorrekte indberetninger. Enkelte kontroller sigter specifikt på at undgå svig med A-skat og misbrug af elndkomst.

4.2. Efterkontrol af indberetninger

52. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen gennemfører en risikobaseret efterkontrol af indberetningerne samt en vejledningsindsats, der kan minimere risikoen for svig og fiktive indberetninger. Da virksomhederne årligt på personniveau foretager ca. 120 mio. indberetninger til elndkomst, som danner grundlag for ca. 485 mia. kr. i skatteindtægter, har Skattestyrelsen behov for et værktøj, der løbende kan udsøge risikofyldte indberetninger til nærmere kontrol. Vi har derfor undersøgt, om Skattestyrelsen har et værktøj, der umiddelbart efter indberetninger kan udsøge risikofyldte indberetninger af A-skat og lønoplysninger, og om Skattestyrelsen kontrollerer risikofyldte indberetninger.

Sammenhængen mellem virksomhedernes indberetninger til elndkomst og borgernes årsopgørelse medfører, at der eksisterer en iboende kontrol, hvor borgerne har mulighed for at reagere, hvis virksomhederne indberetter ukorrekte oplysninger eller helt undlader at indberette A-skat og lønoplysninger. Borgerne vil ofte reagere i forbindelse med dannelsen af årsopgørelsen i foråret, eller hvis borgene ansøger om offentlige ydelser, der er betinget af indkomstoplysninger fra elndkomst.

Kort ligningsfrist

Personer med simple økonomiske forhold er omfattet af den korte ligningsfrist på 1½ år.

Den korte ligningsfrist er en forkortet frist for Skatteforvaltningens forhøjelser af indkomstkatten og er en undtagelse til den ordinære ligningsfrist.

Hvis virksomhederne derimod retter i tidligere indkomstår, og rettelserne vedrører borgernes skatteforhold, der ligger ud over den korte ligningsfrist på 1½ år, dannes der som udgangspunkt ikke et forslag til en ny årsopgørelse for det pågældende indkomstår. Ved sådanne rettelser er den iboende kontrol afhængig af, at virksomhederne – som de har pligt til – underretter borgerne om ændringen i deres skatteansættelse, og at borgeren på den baggrund selv retter henvendelse til Skatteforvaltningen.

Det er desuden ikke alle borgere, der forholder sig til deres årsopgørelser, og for disse borgere vil den iboende kontrol ligeledes være sat ud af kraft. Det kan fx være udlændinge, der arbejder i Danmark i en kortere periode og har begrænset kendskab til danske skatteforhold. Derfor er det vigtigt, at den iboende kontrol ikke står alene, men suppleres af en målrettet kontrolindsats af Skattestyrelsen.

53. Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen ikke har etableret en risikobaseret efterkontrol af indberetningerne til elndkomst, der løbende udsøger risikofyldte indberetninger til nærmere kontrol, umiddelbart efter indberetningen er foretaget, herunder fx O-indberetninger, fiktive indberetninger og virksomheder, som har ansatte, men som ikke indberetter A-skat.

Skattestyrelsen har i den forbindelse ikke udviklet et udsøgningsværktøj, der kan identificere særligt risikofyldte indberetninger. Skattestyrelsen har i en rapport beskrevet, at det med en model baseret på machine learning vil være muligt at opdage og stoppe flere tilfælde af svig og fiktive indberetninger samt reducere antallet af fejlindberetninger. En machine learning-model vil understøtte kontrolarbejdet og lette arbejdsopgaverne i forbindelse med udsøgning af virksomheder og gennemførelse af kontrol. Skattestyrelsen har udviklet en machine learning-model, der risikovurderer tilbageførsler, men styrelsen har ikke påbegyndt arbejdet med at udvikle machine learning i forbindelse med efterkontrol af indberetninger.

Undersøgelsen viser, at det daværende SKAT i 2017 modtog en henvendelse fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), der omhandlede følgevirkninger af misbrug af elndkomst. Det fremgik bl.a. af henvendelsen, at fiktive lønindberetninger i elndkomst blev misbrugt til at begå svig over for A-kasserne i forbindelse med optjening af ret til arbejdsløshedsdagpenge, og at der i 2016 og 2017 var 170-200 sager pr. år, som i 2018 dog var faldet til 9 sager. A-kasserne oplyste, at en fejludbetaling i gennemsnit udgjorde 330.000 kr. pr. person. På baggrund af henvendelsen har Skattestyrelsen igangsat flere initiativer, bl.a. et formaliseret samarbejde med dataanvendere om misbrug af elndkomst, men ikke en egentlig kontrol med fiktive indberetninger til elndkomst. Skatteministeriet har oplyst, at kontrol med fiktiv A-skat kan indgå som et element i kontroller af fiktive virksomheder. Rigsrevisionen har dog ikke modtaget dokumentation for omfanget af kontrol med fiktive indberetninger i disse kontroller.

Skattestyrelsens kontroller

54. Skattestyrelsen har gennemført kontroller vedrørende virksomheders indberetninger til elndkomst. Kontrollerne, som blev gennemført fra den 1. januar 2014 til den 31. december 2018, er arbejdsgiverkontroller, der på tværs af brancher og virksomhedsstørrelse har indsamlet viden om fejl og adfærd vedrørende indberetning af A-skatter mv. for at øge styrelsens viden om regelefterlevelsen på området.

Kontrollernes hovedformål var dels at påvirke regelefterlevelsen inden for tredjeparts-data i elndkomst, dels at kontrollere, om datakvaliteten fra de indberetningspligtige var fyldestgørende og korrekt. Dette skulle reducere antallet af fejl og reducere skattegabet, både i forhold til borgernes selvangivelser og virksomhedernes indberetninger af A-skat. Herudover beskriver Skattestyrelsen, at kontrollerne havde til formål at indsamle viden om virksomhedernes indberetninger af A-skat til elndkomst, herunder viden om, hvornår der opstår fejl, og hvad årsagen til fejlene er.

55. Samlet set har kontrollerne realiseret et provenu på 123,5 mio. kr. og haft en gennemsnitlig træfprocent på 66,4 % i perioden 2014-2018. I de første 3 år, hvor Skattestyrelsen gennemførte tilfældigt udvalgte kontroller, var træfprocenten mellem 42 % og 60 %, mens træfprocenten var mellem 74 % og 81 % i de sidste 2 år, hvor der blev gennemført risikoudsøgte kontroller. Det realiserede provenu og træfprocenten har således været størst i de sidste 2 år, hvor der blev foretaget risikoudsøgte kontroller. Skattestyrelsen har i evalueringen af kontrollerne beskrevet, at de 3 fejl, styrelsen hyppigst fandt i virksomhedernes indberetninger, var inden for områderne: skattefri godtgørelse, problemer i forhold til det automatiske befodringsfradrag samt fri bil og miljøtillæg. Skattestyrelsens kontrolmedarbejdere har vurderet, at manglende regelkendskab og "sjusk" var den hyppigste årsag til fejl i virksomhedernes indberetninger.

56. Skattestyrelsen har oplyst, at der i flere af styrelsens andre kontroller kan indgå kontrol med elndkomst og virksomheder, men hvor udvælgelsen af sagerne ikke direkte tager udgangspunkt i risici vedrørende A-skat og elndkomst, fx sager om tvangsopløsninger og social dumping. Rigsrevisionen bemærker, at der ikke er tale om en målrettet kontrol af indberetningerne til elndkomst i forhold til svig med A-skat og fiktive indberetninger.

Skattestyrelsen har i forskellige typer af kontroller i perioden 2014-2018 i gennemsnit kontrolleret 3.895 indberetningspligtige virksomheder årligt vedrørende A-skat. Heraf har styrelsen i gennemsnit kontrolleret 235 virksomheder årligt særligt målrettet fejl i elndkomst, herunder A-skat. Dette skal ses i forhold til de omkring 200.000 virksomheder, der har pligt til at indberette A-skat, hvilket svarer til et årligt kontroltryk på 1,9 %.

Risikoudsøgning i forbindelse med kontroller

57. På baggrund af de tilfældigt udsøgte kontroller i perioden 2014-2016 opstillede SKAT kriterier i en udsøgningsmodel til afdækning af de indberetningspligtige, som erfaringsmæssigt ville foretage fejl i indberetningerne. Scoringsmodellen bygger således på de indberetningsfejl, SKAT oftest fandt i de tilfældigt udsøgte kontroller. Scoringsmodellen har derfor udsøgt virksomheder, hvor der var risiko for, at virksomheder har indberettet ukorrekt vedrørende skattefri godtgørelse, automatisk beregning af befodringsfradrag samt fri bil og miljøtillæg. Der er ikke opstillet kriterier for svig med A-skat, da dette ikke blev fundet i de tilfældige kontroller. Scoringsmodellen har således ikke vurderet risikoen for, om de indberettede løn- og A-skatteoplysninger har været forkerte. Fx om al udbetalt løn og indeholdt A-skat er indberettet, og om virksomheden har indberettet for alle ansatte. Rigsrevisionens undersøgelse viser således, at løn og A-skat ikke har været et kriterie for udvælgelsen af virksomheder til kontrol, selv om dette økonomisk set er det væsentligste område.

Scoringsmodellen finder alene de fejltyper, Skattestyrelsen i forvejen kender. Sammenlignet med machine learning er denne type scoringsmodel et mere simpelt værktøj, der risikovurderer på baggrund af langt færre parametre.

Skattestyrelsen har oplyst, at selv om scoringsmodellen ikke udsøger virksomheder i forhold til kriterier for svig med A-skat (som styrelsen ikke fandt i de tilfældige kontroller), så kontrolleres virksomheden ikke alene med udgangspunkt i de punkter, som virksomheden har scoret på. Kontrollen er en generel kontrol af alle områder i regnskabet, som har en betydning for indberetningen af løn og personalegoder. Skattestyrelsen har dog ikke fremsendt dokumentation for, hvor mange virksomheder der er kontrolleret i forhold til indberetning af A-indkomst og A-skat, eller dokumentation for resultatet af disse kontroller.

58. De tilfældige kontroller har også haft til formål at generere data til Skattestyrelsens måling af regelefterlevelsen for virksomhedernes indberetninger til elndkomst, der blev udarbejdet i 2020. Da undersøgelsen af regelefterlevelsen i forhold til indberetninger fra tredjepart i elndkomst hovedsageligt er relateret til fejl vedrørende automatisk beregning af befodringsfradrag, godtgørelser og beskatning af fri bil, så vil opgørelsen af regelefterlevelsen efter Rigsrevisionens opfattelse ikke være et udtryk for, om virksomheders indberetninger af udbetalt løn stemmer overens med den reelt udbetalte løn, hvilket økonomisk set er den væsentligste faktor i forhold til korrekt opkrævning af A-skat. For indkomståret 2016 har Skattestyrelsen opgjort regelefterlevelsescruden for virksomhedernes indberetninger til elndkomst til ca. 99,8 %. Regelefterlevelsescruden defineres som forholdet mellem den skattemæssige værdi af det beløb, som virksomhederne har indberettet i A-skat, og den skattemæssige værdi af det beløb, som virksomhederne burde have indberettet.

Skattestyrelsen har oplyst, at kontrollerne var tilfældigt udvalgt, og at kontrollen gennemførtes med udgangspunkt i en inspirationsliste, hvor sammenhængen mellem lønsedler, regnskab og elndkomst har været ét af kontrolemnerne. Rigsrevisionen bemærker, at kontrollen af, om virksomheders indberetninger af udbetalt løn stemmer overens med den reelt udbetalte løn, hverken fremgår af projektbeskrivelser, evalueringer eller af træfprocenter og provenu af kontrollerne eller af undersøgelserne af regelefterlevelsen.

59. I 2019 igangsatte Skattestyrelsen nye efterkontroller af indberettede data fra arbejdsgivere (arbejdsgiverkontrol). Kontrollerne har til formål at sikre kvaliteten af data i elndkomst og forventes afsluttet ultimo 2022. Kontrollerne indeholder en række indsatser i forhold til virksomhedernes indberetninger til elndkomst, bl.a. i forhold til uregistreret virksomhed, efterkontrol af, om virksomheders indberetninger er i overensstemmelse med de reelle lønudbetalinger, og kontrol af, om virksomheder foretager svig med O-angivelser. Skattestyrelsen har imidlertid på nuværende tidspunkt ikke igangsat disse kontrolaktiviteter, da styrelsen har prioriteret indsatsen i forhold til den nystartede efterkontrol af virksomhedernes tilbageførsler af A-skat.

Vejledning

60. Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen kun i begrænset omfang har igangsat vejledningsinitiativer og efterkontrol af indberettede data i elndkomst. Skattestyrelsen har vejledt 257 virksomheder i forhold til foreløbige fastsættelser og vejledt 261 virksomheder om reglerne for privattegnede pensionsordninger. De virksomheder, der ikke har korrigeret indberetningerne i elndkomst, er blevet kontaktet igen som en del af vejledningsindsatsen. Hertil kommer, at Skattestyrelsen også foretager vejledning i forbindelse med de udgående kontrolbesøg. Skattestyrelsen har ikke udarbejdet nærmere beskrivelser af vejledningsindsatserne og har ikke evalueret eller foretaget målinger af effekten af indsatsen.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Skattestyrelsens vejledningsindsats er begrænset, set i lyset af at der er mange fejl i indberetningerne af befodringsfradrag, fri bil mv., og at omfanget af indberetninger til elndkomst er meget stort.

Rettelser fra tredjepart efter den korte ligningsfrist

61. Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen har etableret et system, der gennemfører en automatisk rettelse af årsopgørelsen, hvis virksomheden retter i borgernes skatteforhold inden for den korte ligningsfrist på 1½ år. Retter virksomheden i indberetninger efter den korte ligningsfrist, bliver der imidlertid ikke dannet et forslag til en ny årsopgørelse, og rettelsen er derfor afhængig af, at styrelsen gennemfører en manuel sagsbehandling. Styrelsen er alene forpligtet til at gennemføre rettelser i de tilfælde, hvor det er til *gunst* for borgeren. Skattestyrelsen skal dermed ikke foretage korrektioner til årsopgørelsen efter den korte ligningsfrist, hvis det er til *ugunst* for borgeren. Styrelsen har oplyst, at indberetteren er forpligtet til at underrette borgeren, når der foretages en rettelse i tidligere indkomstår, og at borgeren kan se de indberettede oplysninger i TastSelv.

Undersøgelsen viser, at det i forbindelse med en ændring af skattekontrolloven blev præciseret, at Skattestyrelsen fra og med indkomståret 2018 er ansvarlig for, at oplysninger i låste felter på årsopgørelsen er korrekte. I forhold til den korte ligningsfrist vedrører dette dermed rettelser modtaget efter juni 2020 for indkomståret 2018. Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen vil gå i dialog med indberetter i tilfælde, hvor en tredjepart har samme type ændring til indberetningen for en større kreds af borgere med henblik på at danne et automatisk forslag for den samlede gruppe af borgere til nye årsopgørelser efter den korte ligningsfrist. Der kan også være tilfælde, hvor en borger selv retter henvendelse for at få et forslag til en ny årsopgørelse.

Undersøgelsen viser dermed, at Skattestyrelsen ikke sikrer, at borgere får et forslag til en ny årsopgørelse, når dette er til gunst for borgeren, og borgerne skal have overskydende skat udbetalt, hvis der sker rettelser efter den korte ligningsfrist. Skattestyrelsen har på nuværende tidspunkt ikke iværksat en manuel behandling af rettelserne.

62. Skatteministeriet har oplyst, at styrelsen i starten af 2021 har planlagt at gennemføre en analyse både af omfanget af indberetninger, som vedrører borgerens skatteforhold ud over den korte ligningsfrist, og af omfanget af berørte skatteydere, og at der på den baggrund vil blive set på løsninger, herunder muligheden for konkrete systemløsninger, for at mindske behovet for manuel sagsbehandling.

Ligningsfrist

Ordinær ligningsfrist (3-års reglen)

Skatteforvaltningen skal senest den 1. maj i det 4. år efter indkomstårets udløb varsle en ændring af indkomstskatten.

Kort ligningsfrist

Personer med simple økonomiske forhold er omfattet af den korte ligningsfrist på 1½ år.

Den korte ligningsfrist er en forkortet frist for Skatteforvaltningens forhøjelser af indkomstskatten og er en undtagelse til den ordinære ligningsfrist.

Skatteministeriet har desuden oplyst, at ministeriet tidligere havde planlagt at udvide den automatiske systemløsning til at omfatte hele den ordinære ligningsperiode. Dette har dog hidtil ikke været muligt at prioritere, da ministeriet har prioriteret andre projekter, der vedrører politiske initiativer, lovgivning, EU-krav mv.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen ikke gennemfører en målrettet vejledning og risikobaseret efterkontrol af svig med A-skat og misbrug af elndkomst. Skattestyrelsen har ikke et værktøj, som løbende kan udsøge risikofyldte indberetninger, der potentielt kan være fiktive eller være forsøg på svig, ud af de ca. 120 mio. årlige indberetninger, der ligger til grund for 485 mia. kr. i skatteindtægter, og som anvendes til udbetaling af 350 mia. kr. i offentlige ydelser.

Skattestyrelsen har siden 2014 årligt kontrolleret ca. 4.000 indberetningspligtige virksomheder, svarende til 1,9 % af virksomhederne. Skattestyrelsen har kontrolleret fejlindberetninger vedrørende befodringsfradrag, fri bil og godtgørelser. Skattestyrelsen har imidlertid ikke udvalgt virksomheder til efterkontrol på baggrund af risiko for svig med indberetninger af A-skat eller fiktive indberetninger. Undersøgelsen viser også, at den risikobaserede efterkontrol ikke målrettet har kontrolleret de indberetninger, hvor der er størst risiko for bevidste forsøg på at misbruge elndkomst. Skattestyrelsen kan ikke dokumentere, at efterkontrollen omfatter indberetningsfejl, der relaterer sig til, om lønsedlen indberettes korrekt til elndkomst, hvilket økonomisk set er det væsentligste forhold at kontrollere i indberetningen. Det er på denne baggrund Rigsrevisionens vurdering, at Skattestyrelsen har begrænset viden om omfanget af svig og misbrug med indberetninger til elndkomst, og at regelefterlevelsen på området, som Skattestyrelsen har opgjort til 99,8 %, hviler på et usikkert grundlag.

Skattestyrelsen har desuden en begrænset vejledningsindsats set i forhold til, at der er mange fejl i indberetningerne af befodringsfradrag, fri bil mv., og at omfanget af indberetninger er meget stort.

Rettelser fra tredjepart efter den korte ligningsfrist på 1½ år resulterer ikke automatisk i et forslag til en ny årsopgørelse. Indberetteren er forpligtet til at underrette borgeren, når der foretages en ny indberetning, og det er i disse tilfælde op til borgeren at rette henvendelse til Skatteforvaltningen for at få et forslag til en ny årsopgørelse og få overskydende skat udbetalt. Det er kun rettelser, der er til gunst for borgeren, som Skatteforvaltningen har pligt til at rette efter den korte ligningsfrist. Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2021 vil analysere omfanget af indberetninger og berørte skatteydere og på den baggrund vurdere, hvordan indberetningerne skal håndteres.

4.3. Efterkontrol af tilbageførsler af A-skat

63. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen gennemfører efterkontrol af de særligt risikofyldte tilbageførsler af A-skat i elndkomst, hvor der er risiko for, at virksomheden uberettiget tilbagefører A-skat. Skattestyrelsen har oplyst, at tilbageført A-skat kun kommer til udbetaling fra Skattekontoen, hvis virksomheden ikke i forvejen har en fordring/gæld på Skattekontoen. En tilbageførsel af A-skat kan således også anvendes til at nedbringe virksomhedens gæld for A-skat eller øvrig gæld, fx momsgæld.

Om den tilbageførte A-skat kommer til udbetaling eller benyttes til at godskrive virksomhedens gæld helt eller delvist på Skattekontoen er ikke omfattet af denne undersøgelse.

64. Undersøgelsen viser, at en uberettiget tilbageførsel af A-skat enten kan skyldes svig med A-skat eller misbrug af elndkomst i form af fiktive lønindberetninger, der efterfølgende tilbageføres. Undersøgelsen viser desuden, at borgeren ikke får et forslag til en ny årsopgørelse, hvis tilbageførslen sker efter den korte ligningsfrist på 1½ år, men stadig inden for den ordinære ligningsfrist på 3 år. Skattestyrelsen har oplyst, at ændringerne altid vil kunne ses af borgeren i skattemappen i TastSelv, uanset om der dannes et forslag til en ny årsopgørelse eller ej. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at tilbageførsler af A-skat efter den korte ligningsfrist på 1½ år er særligt risikofyldte, fordi borgeren ikke modtager et forslag til en ny årsopgørelse.

Omfanget af tilbageførsler af A-skat

65. Vi har bedt Skattestyrelsen opgøre omfanget af tilbageførsler af A-skat i perioden 2014-2019. Opgørelsen viser, at tilbageførslerne i perioden varierer med 2,5 mia. kr. som det højeste i 2014 og 1,0 mia. kr. som det laveste i 2016. Tilbageførslerne udgør ca. 1 % af det samlede antal indberetninger på ca. 10 mio. indberetninger hver måned og omfatter både offentlige og private virksomheder.

Undersøgelsen viser, at private virksomheder i 2019 tilbageførte i alt ca. 0,9 mia. kr. i A-skat, og at hovedparten af tilbageførslerne blev foretaget i indeværende indkomstår (2019) eller seneste indkomstår (2018). Virksomhederne tilbageførte stort set ikke A-skat for indkomstårene 2012-2016. Hovedparten af virksomhedernes tilbageførsler af A-skat foretages således for indkomstår, hvor borgerne modtager et forslag til en ny årsopgørelse. Vores gennemgang af virksomhedernes tilbageførsler af A-skat, der blev foretaget i perioden 2014-2018, viser ligeledes, at hovedparten af tilbageførslerne vedrørte indeværende indkomstår eller det seneste indkomstår.

Skattestyrelsens kontrol af tilbageført A-skat i 2019

66. Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen ikke har haft en selvstændig efterkontrol af virksomhedernes tilbageførte A-skat i elndkomst før 2019. Konsekvensen af den manglende kontrol har været, at virksomhederne frem til 2019 har kunnet tilbageføre A-skat i elndkomst, uden at Skattestyrelsen har kontrolleret rigtigheden af tilbageførslerne. Kontrol af tilbageførsler af A-skat kan dog have indgået i andre kontroller, der har eksisteret forud for 2019, fx i kontroller, der er rettet mod fiktive virksomheder eller kædesvig, hvor tilbageførsler af A-skat kan have været ét af flere forhold, der kontrolleres, ligesom controlsager også igangsættes efter henvendelser fra borgere om deres årsopgørelse for at følge op på rigtigheden af indberetningerne til elndkomst.

67. Kontrollen, som blev indført i 2019, tager afsæt i en scoringsmodel baseret på machine learning. Formålet med scoringsmodellen er at udsøge fiktive og fejlbehæftede tilbageførsler af A-skat og score virksomhederne på en skala fra 0-1. En score nær 1 er virksomheder, som er mest risikofyldte. Virksomheder med en score på 0,5 eller derover skal udtages til nærmere kontrol, mens det er valgfrit at udvælge virksomheder med en score under 0,5.

Scoringsmodellen havde i 2019 scoret 222 virksomheder med en score på 0,5 eller derover til nærmere kontrol, svarende til ca. 0,6 % af de ca. 39.000 virksomheder, der i 2019 tilbageførte A-skat. Ud af de 222 virksomheder med en score på 0,5 eller derover havde Skattestyrelsen ultimo 2019 kontrolleret 74 virksomheder, der samlet havde tilbageført A-skat for 8,5 mio. kr. De foreløbige resultater viste en træfprocent på 47 % og et provenu på 5,3 mio. kr. Der var således tale om enten misbrug eller svig i relation til tilbageførsler af A-skat i ca. halvdelen af de virksomheder, som blevet vurderet som de mest risikofyldte, og som blev udtaget til kontrol.

68. Skattestyrelsen havde i 2019 ikke afsluttet alle kontrollerne og foretaget en evaluering af kontrollen. Skattestyrelsens foreløbige erfaringer er imidlertid, at risikoen er større, jo ældre en periode indberetningen vedrører. På tidspunktet for denne opgørelse var der endvidere en relativ større andel af tilbageførslerne af A-skat, der vedrørte misbrug med elndkomst (fiktive indberetninger) i forhold til tilbageførsler med A-skat, der havde til hensigt at få et beløb til udbetaling eller nedskrive gæld. Skattestyrelsens samlede vurdering er, at langt den største del af tilbageførslerne af A-skat i elndkomst ikke er et udtryk for svig, men i stedet er fejlrettelser og almindelige korrektioner. Svig udgør en lille andel af tilbageførslerne.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen frem til 2019 ikke har haft en efterkontrol med virksomhedernes tilbageførsler af A-skat, hvilket har medført, at virksomheder har kunnet tilbageføre A-skat uden kontrol af, om der er tale om uberettigede tilbageførsler. Skattestyrelsen har dog i andre kontroller, fx kontroller rettet mod fiktive virksomheder og kædesvig, kunnet kontrollere tilbageførsel af A-skat, afhængigt af i hvilket omfang tilbageførsel af A-skat har indgået i disse kontroller. Rigsrevisionens gennemgang af tilbageførslerne i perioden 2014-2019 viser, at hovedparten af tilbageførslerne foretages i et indkomstår, hvor borgeren får et forslag til en ny årsopgørelse, hvilket reducerer risikoen for svig med tilbageførsler af A-skat.

I 2019 har Skattestyrelsen udviklet en scoringsmodel baseret på machine learning, der har til formål at identificere risikofyldte tilbageførsler af A-skat til nærmere kontrol. Skattestyrelsen har i 2019 gennemført kontrol af en del af virksomhederne. De foreløbige resultater viser, at der ud af de ca. 0,9 mia. kr., der i 2019 blev tilbageført i A-skat af private virksomheder, har været tale om misbrug eller svig i et meget begrænset omfang. Skattestyrelsens erfaring er, at hovedparten af tilbageførslerne af A-skat skyldes fejlrettelser af den indberettede løn, A-skat mv. i elndkomst. Skattestyrelsens erfaringer er dog foreløbige og baseret på et mindre antal virksomheder.

Rigsrevisionen, den 12. november 2020

Lone Strøm

/Niels Kjøller Petersen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet i tilfredsstillende grad kontrollerer, om virksomheder indberetter den korrekte A-skat. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Skattestyrelsen en tilstrækkelig visitering af virksomheder, der ansøger om registrering for A-skat?
- Har Skattestyrelsen en tilstrækkelig opfølgning over for indberetningspligtige virksomheder, der ikke indberetter A-skat?
- Er Skattestyrelsens vejledning og kontrol med virksomheder, der indberetter A-skat, i tilstrækkelig grad baseret på risiko og væsentlighed?

I undersøgelsen indgår Skatteministeriet, herunder Skattestyrelsen. Undersøgelsen vedrører som udgangspunkt perioden 2014-2019, men inddrager også ministeriets initiativer fra 2020. Vi har valgt at inddrage de seneste 5 år som undersøgelsesperiode, fordi det har været relevant for undersøgelsens resultater i kapitel 3 at inddrage foreløbige fastsættelser af ældre dato. I denne del af undersøgelsen har vi valgt at inddrage foreløbige fastsættelser tilbage fra indkomståret 2014.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter og analyser af data fra Skattestyrelsen samt på en mindre stikprøve (i kapitel 3) af, om virksomheder, der ikke har indberettet til indkomst, har modtaget påmindelser. Vi har desuden gennemgået data for virksomhedernes tilbageførsler af A-skat (kapitel 4), som virksomhederne har foretaget i perioden 2014-2019. Vi har endvidere holdt en række møder med Skattestyrelsen og departementet i Skatteministeriet om ministeriets og styrelsens indsats for at sikre regelefterlevelsen på A-skatteområdet.

Undersøgelsen af Skattestyrelsens Erhvervsregistrering (i kapitel 2) har været tilrettelagt som en undersøgelse af sagsgange og procedurer i Skattestyrelsens Erhvervsregistrering i forhold til risikovurderinger og efterfølgende kontroller, herunder af den maskinelle og manuelle resistance- og risikovisitering. Skattestyrelsen har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at det ikke er muligt at udarbejde en liste over potentielle risikovirksomheder til brug for sagsgennemgangen. Dette skyldes for det første, at der ikke kan udarbejdes en liste over virksomheder, der ud fra en maskinel og manuel resistance- og risikovisitering vurderes risikofyldte, da dette ikke registreres af Skattestyrelsen. For det andet dokumenterer Skattestyrelsens Erhvervsregistrering ikke grundlaget for, at en virksomhed registreres for A-skat (godkendelser). Skattestyrelsen registrerer heller ikke på anden måde, at sagsbehandleren har risikovurderet eller kontrolleret virksomheden. På denne baggrund har det ikke været muligt i en sagsgennemgang at efterprøve Skattestyrelsens risikovurdering og efterfølgende kontroller af risikovurderede virksomheder.

Arbejdsgivere har i henhold til loven pligt til at indberette A-skat for deres ansatte i indkomst, og Skattestyrelsens Erhvervsregistrering træffer ikke en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, når en virksomhed registreres for A-skat. Skattestyrelsen har derfor kun notat- og dokumentationspligt i sager, hvor styrelsen nægter en virksomhed registrering for A-skat og kræver sikkerhedsstillelse, da der her er tale om afgørelser over for borgeren.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

Kapitel 2 – Skattestyrelsens erhvervsregistrering:

- Opkrævningsloven og kildeskatteloven.
- Eksempel på en sagsliste, som omfatter virksomhedernes anmodninger om registrering, fra området København udskrevet på en konkret dato samt underbilag for 4 sager udvalgt fra sagslisten af Skattestyrelsens Erhvervsregistrering som eksempler. Der er i alt 30 sagslister svarende til den tidligere organisering af skatteområdet i 30 skattecetre.
- Drejebogen for forebyggende restanceindsats (Trip, Trap, Træsko) og drejebogen for forebyggende svigindsats som led i Skattestyrelsens registreringskontrol.
- Inspirationsliste til sagsbehandlerne i registreringskontrollen: "Operationel oversigt i forbindelse med anmodning om registrering af potentielle svigvirksomheder".
- Diverse procesbeskrivelser af registreringsprocessen.
- Liste over maskinelle risikokoder i Erhvervsregistreringen.
- Analyse af momsregistreringen: "H2 – øget kontrol i registreringsfasen" samt senere statusnotater.
- Notat om en ny scoringsmodel baseret på machine learning i Skattestyrelsens Erhvervsregistrering med henblik på at styrke kontrollen.

Kapitel 3 – Skattestyrelsens opfølgning over for virksomheder, som ikke indberetter:

- Skatteministeriets analyser af 4 FF-virksomheder og omfanget af FF'er, som bliver overført til EFI (Skattestyrelsens tidligere inddrivelsessystem) og senere erstattet af en angivelse
- procesbeskrivelser af rykkerprocedurer og tvangsbøder
- handleplan om foreløbige fastsættelser og statusnotater for reduktion af foreløbige fastsættelser mv.

Kapitel 4 – Skattestyrelsens indsats for at sikre, at virksomheder indberetter korrekt A-skat:

- oversigter over antal og typer af inddatakontroller i 2019, herunder adviser til virksomhederne
- notat om regelefterlevelsen i indkomst
- notat om scoringsmodel i udbetalingskontrollen og resultater af udbetalingskontrollen opdelt på virksomheder
- projektbeskriver af indsatsprojekter for Skattestyrelsens kontrol og vejledning, resultater og evalueringer af indsatsprojekter
- dokumentation for gennemførte kontroller, herunder for kontrol af indberetning af lønsedler.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at vurdere, om Skatteministeriet i tilfredsstillende grad kontrollerer, at virksomheder indberetter den korrekte A-skat.

Data og statistik

- Data udarbejdet af Skattestyrelsen om antallet af ansøgninger om registrering som indberetningspligtig, opgørelser af antallet af visiterede restancesager og svigsager for Erhvervsregistrering Øst. Erhvervsregistrering Vest har ikke kunnet opgøre antallet af visiterede sager, og Skattestyrelsen har derfor skønsmæssigt anslået antallet af visiterede sager for Erhvervsregistreringen Vest. Det samlede antal visiterede ansøgninger for Erhvervsregistrering Øst og Vest er således behæftet med nogen usikkerhed. Vi har desuden anvendt Skattestyrelsens opgørelser over antallet af afgørelser om sikkerhedsstillelse, kreditbegrænsning samt godkendelser og nægtelser af registrering.
- Data om antal virksomheder, der har indberettet rettidigt, antal virksomheder, der har modtaget en påmindelse efter fristen, antal virksomheder, der ikke har modtaget en påmindelse efter fristen samt antal virksomheder, der har indberettet efter at have modtaget en påmindelse.
- Data om tilbageførsler af A-skat foretaget af offentlige myndigheder og private virksomheder for perioden 2014-2019.

Møder

Vi har holdt møder med følgende:

- Skatteministeriet
- Skattestyrelsen.

Formålet med møderne har været at indsamle viden om kontrolprocesserne og at få et overblik over det nødvendige materiale og dokumentation for undersøgelsen. Møderne har også givet svar på en række spørgsmål på baggrund af vores gennemgang af dokumenter og mundtlige redegørelser fra Skattestyrelsen.

Stikprøve

Vi har gennemført en mindre stikprøve af, om Skattestyrelsen får sendt påmindelser til virksomheder, når virksomhederne ikke indberetter A-skat rettidigt til elndkomst (kapitel 3). Der er tale om en mindre stikprøve på 15 virksomheder, som ikke er repræsentativ, og som derfor ikke er behandlet nærmere i kapitel 3. Stikprøven tjente til at dokumentere, at Skattestyrelsen ikke sender påmindelser til alle virksomheder, der ikke indberetter rettidigt.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

AM-bidrag (arbejdsmarkedsbidrag)	En skat på 8 %. AM-bidraget trækkes af lønnen, efter at ATP og eget pensionsbidrag er fratrukket, men før den øvrige skat trækkes. En række offentlige ydelser, fx SU og kontakthjælp, er ikke AM-bidragspligtige.
A-skat	Skat, som borgeren betaler af en A-indkomst, fx arbejdsindkomst, dagpenge, pensioner eller SU.
Befordringsfradrag	Kørselsfradrag for personer, der tilbagelægger mere end 24 km dagligt mellem hjemmet og arbejdspladsen.
Betaling af A-skat	Når virksomheden har indberettet A-skat til elndkomst, skal virksomheden indbetale A-skatten til Skattestyrelsen.
Efterkontrol	Skattestyrelsens kontrol, efter at virksomheden har indberettet til elndkomst.
elndkomst	Er et indkomstregister, som arbejdsgivere og offentlige myndigheder (tredjepart) månedligt skal indberette oplysninger til om løn, offentlige ydelser, arbejdsomfang, skat (A-skat) mv. Oplysningerne i elndkomst anvendes til at danne borgerens årsopgørelser og anvendes af eksterne dataanvendere, fx af kreditbureauer ved låneansøgninger og af offentlige myndigheder til afgørelser om offentlige ydelser.
Fiktiv virksomhed	Virksomhed, som alene eller primært lader sig registrere med det formål at udøve svig.
Fordring	Fx statens tilgodehavende, efter at en arbejdsgiver har indberettet A-skat og AM-bidrag til elndkomst.
Foreløbig fastsættelse af A-skat	Skattestyrelsen fastsætter en virksomheds tilsvarende af skatter og afgifter mv. foreløbigt til et skønsmæssigt beløb, hvis Skattestyrelsen efter indberetningsfristens udløb ikke har modtaget indberetningen i elndkomst.
Fri bil	Hvis borgeren har fri bil (firmabil), skal borgeren betale skat af en procentdel af bilens værdi plus et miljøtillæg.
Kort ligningsfrist	Personer med simple økonomiske forhold er omfattet af den korte ligningsfrist på 1½ år efter udløbet af indkomståret. Den korte ligningsfrist er en forkortet frist for Skatteforvaltningens forhøjelser af indkomstskatten og er en undtagelse til den ordinære ligningsfrist.
Indberetning til elndkomst	Indberetning kan foretages af virksomheden selv, revisor eller af et lønbureau. Ofte foretages indberetningen med en fil, men indberetningen kan også foretages online for hver ansat.
Indberetningsfrist	Indberetning af oplysninger om indkomst til elndkomst skal foretages senest den 10. i måneden efter udløbet af den kalendermåned, som oplysningerne vedrører (dog senest den 17. i januar måned). For store og offentlige virksomheder er der dog en fremrykket indberetningsfrist.
Indberetningspligtig	I henhold til lov om indkomstregister skal alle, der har udbetalt eller godskrevet visse indkomster, hver måned indberette beløbene til elndkomst.
Inddatakontrol	Skatteforvaltningens kontrol af data i indberetningen forud for, at indberetningen registreres i elndkomst.

KINFO-registret	Personer, der har påført det offentlige betydelige tab af skatter og afgifter, kan registres i KINFO-registret (Skatteforvaltningens Kontrolinformationsregister).
Konkurskarantæne	Almindelig konkurskarantæne: Personen må ikke deltage i ledelsen af en virksomhed uden at hæfte personligt og ubegrænset for virksomhedens forpligtelser. Udvidet konkurskarantæne: Personen må heller ikke deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed med personlig og ubegrænset hæftelse for virksomhedens forpligtelser (enkeltmandsvirksomhed mv.).
Kreditbegrænsning (moms)	En begrænsning, der pålægger virksomheden at angive og betale moms med kortere intervaller.
Kædesvig	En betegnelse for handel med ydelser mellem virksomheder, hvor der bruges underleverandører, og hvor der foregår systematisk skatte- og momssvig.
Lønsumsafgift	Nogle virksomhedstyper er fritaget fra at skulle betale moms af de varer eller ydelser, de sælger, og skal i stedet betale lønsumsafgift. Afgiften beregnes af virksomhedens lønsum plus virksomhedens overskud.
Machine learning	En form for kunstig intelligens, der kan finde sammenhænge i store datamængder og forudsige sandsynligheden for ét eller flere givne udfald.
Miljøtillæg	Beskatningen af fri bil (firmabil) beregnes som en procentdel af værdien af bilen samt miljøtillæg.
Misbrug af elndkomst	Indberetninger af fiktiv løn og A-skat, der efterfølgende anvendes af eksterne, fx til kreditvurdering i finanssektoren eller afgørelser hos myndigheder.
Offentlige ydelser	Samlet betegnelse for ydelser, borgerne tildeles af staten eller kommunerne, fx arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge, kontanthjælp, revalidering, børnebidrag, børne- og ungeydelse (børne-checken), supplerende pensionsydelse (ældrechecken), boligydelse og boligsikring.
Ordinær ligningsfrist (3-års reglen)	Skatteforvaltningen skal senest den 1. maj i det 4. år efter indkomstårets udløb varsle en foretagelse eller en ændring af en ansættelse af indkomstkatten.
Punktafgift	Særlig afgift på fx emballage, spiritus, chokolade og spil. Nogle punktafgifter kaldes også miljø- og energiafgifter, fx afgifter på el og olie.
Regelefterlevelse	Defineres som forholdet mellem den skattemæssige værdi af det beløb, som virksomhederne har indberettet i A-skat og AM-bidrag, og den skattemæssige værdi af det beløb, som virksomhederne burde have indberettet. Skattestyrelsen måler også regelefterlevelsen ud fra fejlprocent, dvs. den procentvis andel af virksomheder med én eller flere fejl, og ud fra compliancegrad (skala fra 0-6), der anvendes til at opgøre andelen af virksomheder, der begår henholdsvis bevidste og ubevidste fejl.
Registrering for A-skat	Indeholdelsespligtige for A-skat og AM-bidrag skal tilmelde sig til registrering for A-skat hos Skattestyrelsen inden 8 dage efter, at indeholdelsespligten er indtrådt.
Registreringskontrol	Skattestyrelsens forebyggende restance- og svingkontrol samt materiel kontrol af, om virksomheden bliver korrekt registreret. Dette udføres i registreringsfasen.
Påmindelser	Skattestyrelsen påmindrer virksomheder, der ikke indberetter A-skat og AM-bidrag til tiden. Påmindelsesproceduren iværksættes dagen efter sidste rettidige indberetningsdag.

Scoringsmodel	Model, der ud fra en række risikoparametre giver hver virksomhed en score på en skala fra 0 til 1, hvor 1 er de mest risikofyldte virksomheder. I denne undersøgelse er scoringsmodellen i Skattestyrelsens registreringskontrol og efterkontrol af tilbageførsler af A-skat baseret på machine learning.
Sikkerhedsstillelse	Skattestyrelsen kan stille krav om sikkerhed for betaling af A-skat og AM-bidrag, når virksomheden registreres for A-skat, hvis Skattestyrelsen ud fra kriterier fastsat i loven vurderer, at der er risiko for, at virksomheden vil opbygge gæld til det offentlige. Hvis sikkerhed, fx i form af bankgaranti eller kontanter, ikke stilles, nægtes virksomheden registrering.
SKAT Ligning	Skatteforvaltningens sagsbehandlingssystem.
Skattefri godtgørelse	Godtgørelse af den ansattes udgifter i forbindelse med udførelsen af dennes arbejde, når disse godtgørelser er specifikt nævnt som skattefrie i skattelovgivningen.
Skattegab	Skattegab for elndkomst defineres som skatteværdien af forskellen mellem det, virksomhederne burde have indberettet vedrørende A-skat og AM-bidrag, og det, virksomheden har indberettet for et givent indkomstår. Skattegab er opgjort som skatteværdien af reguleringerne i en stikprøve, der efterfølgende er skaleret til at dække hele populationen.
Skattekonto	Virksomhedens skattekonto, der giver virksomheden et samlet overblik over angivelser, opkrævninger samt ind- og udbetalinger mellem virksomhed og skatteforvaltning.
Skatterestance	Et beløb, der er opkrævet, forfaldent og forsøgt inddrevet via almindelige rykkerprocedurer.
Svig	En virksomhed, der forsætligt undlader at indberette, indeholde eller giver urigtige oplysninger om A-skat og AM-bidrag til Skattestyrelsen.
TastSelv	Skatteforvaltningens selvbetjeningsløsning, hvor borgeren bl.a. kan se og rette i sin årsopgørelse og forskudsopgørelse og se sine skatteforhold.
Tilbageførsel af A-skat	En virksomhed kan tilbageføre A-skat, AM-bidrag mv. Hvis den tilbageførte A-skat i forvejen er indbetalt til Skattestyrelsen, og der ikke er anden gæld til modregning, overføres beløbet til virksomhedens NemKonto. Hvis virksomheden har indberettet A-skat til elndkomst, men ikke indbetalt beløbet til Skattestyrelsen, modregnes det skyldige beløb, før en eventuel udbetaling finder sted.
Tredjepartsoplysning	Oplysninger på borgernes årsopgørelser, som stammer fra tredjepart, fx bank, arbejdsgiver og pensionsinstitut, som borgerne ikke kan ændre i.
Tvangsbøde	Skattestyrelsen kan pålægge en indberetningspligtig tvangsbøde, hvis denne ikke overholder de indberetningspligter til elndkomst, der følger af loven og overholdelse af frister for indberetning.
Uregistreret virksomhed	Virksomhed, der bedriver virksomhedsdrift uden at være pligtregistreret for relevante skatter og afgifter.
