

Ti forslag til en styrket skattekontrol

1. Flere årsværk til kontrolområdet – fordobl andelen af virksomheder, som kontrolleres:

Kun en tredjedel af virksomhederne adspurgt i SKATs årlige holdningsundersøgelse oplever en reel risiko for at blive opdaget i snyd med skat, moms og sort arbejde.¹ Det afspejler, at kontrolindsatsen under de nuværende rammer, hvor skattevæsenet kun kontrollerer godt 3 pct. af virksomhederne, reelt ikke fungerer.

Et bredt udsnit af Folketingets partier blev med kontrolpakken af november 2017 enige om at tilføje 135 årsværk til kontrolområdet på tværs af SKAT og Erhvervsstyrelsen frem mod 2021. Det skal ses op mod, at kontrolområdet i SKAT alene blev reduceret med over 1.000 årsværk fra 2009 til 2017 svarende til en tredjedel af bemandingen i 2009. Samtidig er det tvivlsomt, hvorvidt tilførslen af årsværk opvejer for planlagte afgang. Regeringens finanslovsforslag for 2019 lægger op til et midlertidigt løft af ressourcerne til Skattestyrelsen generelt, samt vejledning og kontrol specifikt, men derefter et varigt fald frem til 2022. I 2022 vil Skattestyrelsens samlede bevilling og ressourcerne til vejledning og kontrol faktisk være mindre end niveauet i 2018. Antallet af årsværk tilknyttet kontrol risikerer altså at være svagt faldende i de kommende år.

Derfor bør skattevæsenet tilføres nye årsværk i et antal tilstrækkeligt til, at den nuværende kontrolindsats kan fordobles, så virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko kan øges markant. Regeringen bør samtidig udvikle et dynamisk kontrolmål, som sikrer, at der til hver en tid er ressourcer til at opretholde et antal kontroller tilstrækkeligt til at fastholde en høj oplevet opdagelsesrisiko blandt minimum 70 pct. af virksomhederne. Den styrkede indsats skal fortsat målrettes de virksomheder, brancher og regioner, hvor risikoen for snyd er størst.

En styrket kontrolindsats er ikke en udgift, men en investering. Ifølge Skatteministeriets egne opgørelser har udgifterne til personaleomkostninger tjent sig hjem op mod 38 gange ved tidligere kontrolprojekter.²

2. Giv skatteforvaltningen og kontrolområdet en varig og tilstrækkelig grundbevilling:

Regeringens forslag til finansloven for 2019 rummer en ressource tilførsel til skatteforvaltningen generelt samt kontrolområdet specifikt. Hovedparten af den stigende bevilling målrettes dog *opfyldning af bevillingsskrænter*. Merbevillingen er med andre ord midlertidige tilførsler, som går til at udfylde huller fra et grundforløb, som falder støt frem mod 2022. Det resulterer samlet set i, at den samlede bevilling til Skatteforvaltningen og Skattestyrelsen generelt, såvel som kontrolområdet specifikt, vil være lavere i 2022 end den er i dag.

Der er behov for, at skattevæsenet tildeles en varig og tilstrækkelig finansiering, herunder for at sikre et varigt og tilstrækkeligt kontroltryk på virksomhederne. Midlerne til kontrolindsatsen har for ofte været præget af midlertidige bevillinger, og kontrolindsatsen for tæt styret af skiftende politiske prioriteter fra år til år. Der skal være plads til, at man politisk kan ændre rammerne for kontrolfokus fra år til år, men forudsætningen er, at der i forvejen er et tilstrækkeligt kontroltryk i den daglige drift, som sikrer en høj oplevet opdagelsesrisiko.

3. Stop skattesvindlen før den begås - styrk tilsynet med virksomhedsoprettelser:

Nogle virksomheder oprettes alene med svindel for øje. Registreringen af nye virksomheder sker hos Erhvervsstyrelsen, som derfor reelt udgør den første forsvarslinje i skattekontrollen.³ Med kontrolpakken vedtaget i november 2017 tilføres Erhvervsstyrelsen 20 mio. årligt i perioden 2018-2021 for at styrke virksomhedskontrollen. Det forventes i 2018 at bringe antallet af årsværk op på 62,2 til erhvervsrettet kontrol og tilsyn generelt, herunder 7,4 til hvidvask og tilsyn specifikt. I maj i år åbnede en ny aftale op for mere datadeling mellem Erhvervsstyrelsen og øvrige myndigheder og gav ressourcer til arbejdet med at implementere *machine learning*.⁴ Regeringen lægger derudover med finanslovsforslaget for 2019 op til at tilføje Erhvervstilsynet yderligere 88 årsværk for at styrke især arbejdet med at udvikle teknologier og føre digitale kontroller på regnskabs- og selskabsområdet.

Det foreløbige arbejde med de nye teknologier har afsløret langt større svindel end hidtil antaget. Derfor er behovet for at sikre, at der er tilstrækkeligt med kontrolpersonale til at følge op på det voksende omfang af sager med risiko for svindel også øget markant. En stor del af Erhvervsstyrelsens nuværende indsats inden for erhvervsrettet tilsyn og kontrol omfatter dog aktiviteter, der ikke umiddelbart relaterer sig til egentlig selskabs- og regnskabskontrol. Det er uklart, hvor mange af årsværkene afsat i kontrolpakken og på finanslovsforslaget, der reelt går til det forebyggende restancearbejde, identifikation af og kontrol med potentielle svigvirksomheder samt den manuelle kontrol inden for hvidvasktilsynet. Erhvervsstyrelsen bør derfor tilføjes mindst 75 nye årsværk til egentlig selskabs- og regnskabskontrol på tværs af disse kontrolområder for at sikre en effektiv kontrol med virksomhedsoprettelse og –registrering. Det er særligt vigtigt at sikre en mere opsporende indsats over for de virksomheder, som oprettes alene med henblik på skattesvindel, så de kan stoppes før, at svindlen begås. Når først svindlen sætter sig som gæld til det offentlige, viser udviklingen i de offentlige restancer, at de udeblevne skattebetalinger bliver sværere at inddrive.

4. Luk virksomheder, som ikke indberetter moms og skat:

Hvis en virksomhed ikke indberetter skat og moms, foretager skattevæsenet i dag en foreløbig fastsættelse af virksomhedens skyldige skatte- og momsbetaling ud fra en skønsmæssig vurdering. Det er særligt virksomheder, som alene oprettes med henblik på svindel, der

forsømmer at indberette skat og moms. Hvis virksomheden ikke betaler den fastsatte skat og moms, registreres den udeblevne indbetaling som en gæld til det offentlige. Udviklingen i de offentlige restancer viser med al tydelighed, at når først manglende skattebetalinger sætter sig som gæld til det offentlige, er de svære at inddrive. Når først kurator eller skattemyndighederne kommer ud, er bagmændene og dokumentationen væk.

Fremfor at lave foreløbige fastsættelser bør skattevæsenet udvise konsekvens og i stedet lukke virksomheder, som ikke indberetter skat og moms med det samme. Hvis virksomhedens ejere efterfølgende kan godtgøre en legitim årsag til den manglende indberetning over for myndighederne, skal lukningen kunne omstødes.

- 5. Pålæg snyderne revision i de fem efterfølgende regnskabsår:** Det kan virke afskrækkende på virksomheder, der overvejer at snyde, hvis man skærper sanktionerne ved at blive opdaget. Hvis skattevæsenet fanger en virksomhed i bevidste forsøg på at snyde med skat, moms og afgifter eller anvende sort arbejde, skal kontrolløren kunne pålægge den pågældende virksomhed revision og udvidet gennemgang i de fem efterfølgende regnskabsår. Kombineret med en markant styrkelse af den målrettede kontrolindsats, der vil sikre en bedre opsporing af bevidst snyd, vil skærpede sanktioner begrænse virksomhedernes incitament til at forsøge at unddrage sig skattebetaling i første omgang.

- 6. Skab større transparens omkring skattekontrollen for de store virksomheder:**

Kontrollen med virksomheder med mere end 250 ansatte er præget af en begrænset transparens. Det afspejler sig f.eks. i, at der ikke foreligger et officielt, offentligt tilgængeligt estimat for det samlede skattegab eller regelefterlevelsen for de store virksomheder. Det skyldes bl.a., at kontrollen for de store virksomheder er organiseret på en anden måde, selvom den er baseret på samme lovgrundlag som for kontrollen af andre virksomheder.⁵ De store virksomheder, herunder særligt deltagere i *Tax Governance*-projektet, har en direkte og løbende dialog med skattemyndighederne, hvor de åbner deres bøger i bytte for, at skattemyndighederne sørger for løbende afklaring af risikofyldte forhold.⁶

Selvom tre fjerdedele af skatteforvaltningens kontrolårsværk er tilknyttet kontrol med virksomheder med mere end 250 ansatte, har udenforstående interessenter altså ikke centrale styringsmål eller parametre at vurdere kontrolindsatsens effektivitet ud fra. Det er en udfordring for den demokratiske kontrol med et skatteområde, som potentielt vedrører store skatteprovenuier. Alene på *transfer pricing*-området, som især vedrører de store virksomheder, er der i perioden 2012-2017 foretaget reguleringer, som har resulteret i et gennemsnitligt nettoprovenu fra regnet personaleomkostninger pr. årsværk på 24 mio. kr.

I fraværet af en egentlig opgørelse for store virksomheders skatte- og momsgebyr – og med henblik på at styrke transparensen og den demokratiske kontrol med dette vigtige kontrolområde – skal skattevæsenet udvikle en liste, der tydeliggør, hvilke principper myndighederne lægger til grund for den løbende dialog og kontrol med de store virksomheder. Skattevæsenet bør samtidig udvikle en halvårlig oversigtsopgørelse over udviklingen i *compliance*-graden blandt de store virksomheder på baggrund af de foretagne kontroller.

7. Øget brug af tredjepartsindberetning og låste felter i virksomheders skatteindberetning:

Regelefterlevelsen for borgere er høj på grund af den udprægede brug af tredjepartsindberetning og låste felter i indberetningen af skatteforhold. Der er vide muligheder for tilsvarende at udvide brugen af tredjepartsindberetninger for virksomheder og derved styrke regelefterlevelsen. Regeringen bør sikre, at skattevæsenet får adgang til at samarbejde med og kontrollere data fra et bredere udvalg af tredjepartsleverandører – f.eks. banker, pensionskasser, betalingstjenesteudbydere og leverandører. Hvis en given virksomhed i fremtiden i sin skatteangivelse vil ændre et felt, som er låst på baggrund af tredjepartsindberettet data, skal den godtgøre årsagen over for skattevæsenet. En øget anvendelse af tredjepartsindberetninger og låste felter vil på en gang både reducere virksomhedernes *compliance*-omkostninger, fordi en større del af skatteangivelsen allerede vil være udfyldt, og samtidig indskrænke mulighederne for både fejl og bevidst snyd.

8. Screening af simplificeringsmuligheder i eksisterende og ny skattelovgivning:

Omtrent halvdelen af skatte- og momsgebyret for små og mellemstore virksomheder kan tilskrives manglende kendskab til skattelovgivningen. Det afspejler, at den relevante skattelovgivning på nogle områder er kompleks. I Virksomhedsforum samarbejder myndigheder og virksomheder om identificere områder i erhvervsreguleringen, hvor man kan regelforenkle, men forummets mandat udløber i 2019.

Regeringen bør forlænge Virksomhedsforummets mandat for en 5-årig periode og udvide mandatet, så forummet og dets sekretariat har fast repræsentation fra både Erhvervsministeriet og Skatteministeriets departementer, samt Erhvervsstyrelsen og Skattestyrelsen. Det vil sikre repræsentation af alle relevante myndigheder, herunder styrelserne som i praksis fører kontrollen og tilsyn. Forummet bør opprioritere sit fokus på at finde afgifter, fradrag og regler i den eksisterende skattelovgivning, som kan fjernes eller forenkles på en provenuneutral eller omkostningseffektiv måde. I lyset af den aktuelle, høje efterspørgsel på arbejdskraft er det oplagt, at det nye Virksomhedsforum skal starte med at fokusere på erhvervsregulering og skattemæssige regler omkring den del af virksomhedernes administration, der angår beskæftigelse og rekruttering, særligt på SMV-området. Med henblik på at begrænse kompleksiteten af fremtidig lovgivning bør Folketinget sikre bedre inddragelse af interessenter på skatteområdet i det lovforberedende arbejde og afsøge forslag

til, hvorvidt man kan opnå den foreslåede lovs politiske formål på en simple måde.

9. Mærkningsordning for virksomheder, der gør en særlig indsats for at efterleve reglerne:

Virksomheder som ikke er omfattet af revisionspligt, men alligevel lader sig kontrollere i tre på hinanden følgende regnskabsår ved brug af revision eller det frivillige moms- og skattetjek – og som ikke har været involveret i moms- og skattefusk – bør tildeles en certificering, der giver adgang til administrative fordele – f.eks. en vejledningsshotline til SKAT, fremskyndet sagsbehandling ved ligning, kortere sagsbehandlingstid o.l. Certificeringen kan samtidig fungere som en udmærkelse, virksomheden kan bruge i sin egen markedsføring.

10. Digitale økonomisystemer og real-time skattekontrol:

På kort sigt er der et akut behov for flere kontrollører i både Erhvervsstyrelsen og skattevæsenet, hvis man vil sikre en effektiv kontrolindsats. Digitaliseringen af økonomien vil medføre, at langt flere af transaktionerne, som virksomhederne er involveret i, vil efterlade digitale spor. Kombineret med nye, innovative teknologier, rummer digitaliseringen et potentiale i forhold til at styrke og effektivisere skattekontrollen på en måde, der er lettere for både myndigheder og virksomheder. Erhvervsstyrelsen arbejder allerede med, hvordan *blockchain*-teknologien med sine egenskaber omkring fælles ejerskab af data, uforanderlig datalagring og transparens kan være afsæt for automatisk erhvervsrapportering i realtid, der både reducerer virksomhedens administrative byrder og giver skattemyndighederne en løbende indsigt. Overført til skatteområdet vil anvendelse af teknologier som *machine-learning* og kunstig intelligens tillade skattevæsenet en kontrolindsats i realtid, hvor kontrollører løbende monitorerer virksomhedernes moms- og skatteafregning og derudfra målretter kontrollen mod virksomheder med irregulariteter i bogføringen, fremfor en bagudrettet efterkontrol af virksomheder udvalgt efter en række forventede risikoparametre.

Frem mod 2028 bør de relevante myndigheder samarbejde med private teknologivirksomheder om at udvikle og certificere digitale økonomisystemer, som kan håndtere bogføring efter gældende skatte- og momsregler og transmittere krypteret data skatteforvaltningen i realtid. Dette udviklingsarbejde må ikke finansieres på bekostning af de akut nødvendige investeringer i kontrolindsatsen på kort sigt, herunder særligt et øget antal kontrollører. Når disse digitale økonomisystemer måtte være færdigudviklet, bør Folketinget stille krav til alle virksomheder i Danmark om, at de derefter skal benytte sig af et af disse certificerede økonomisystemer og gøre alle udgifter forbundet hertil fradragsberettigede. Samlet set rummer en sådan overgang et stort effektiviseringspotentiale for både virksomheder og myndigheder. Teknologierne eksisterer for så vidt allerede, hvorfor det forberedende arbejde omkring produktudvikling og certificering kan iværksættes umiddelbart.

-
- ¹ Cevea (2018). Flere virksomheder tror, de kan slippe afsted med at snyde med skat og sort arbejde. Tilgængelig online: <https://cevea.dk/filer/dokumenter/analyser/Notat---Faldende-opdagelsesrisiko.pdf>
- ² Ministersvar til Folketingets Skatteudvalg, jf. SAU Alm. del – 2016-2017 – Endeligt svar på spørgsmål 423. Tilgængelig online: <https://www.ft.dk/samling/20161/alm-del/sau/spm/423/svar/1416234/1772902.pdf>
- ³ Ministersvar til Folketingets Skatteudvalg, jf. SAU Alm.del – 2017-2018 - Endeligt svar på spørgsmål 460. Tilgængelig online: <https://www.ft.dk/samling/20171/alm-del/sau/spm/460/svar/1502871/1922688.pdf>
- ⁴ Folketinget (2018). Forslag til lov om Erhvervsstyrelsens behandling af data. Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling, 03.05.2018. Tilgængelig online: http://www.ft.dk/ripdf/samling/20171/lovforslag/l149/20171_l149_som_vedtaget.pdf
- ⁵ SKAT (2016). Gennemsigthedsrapport – SKATs Kontrolarbejde i 2016. Tilgængelig online: <https://www.ft.dk/samling/20171/alm-del/SAU/bilag/3/1797159.pdf>
- ⁶ Skatteministeriet (2015). Styrket samarbejde om Transfer Pricing-sager. http://www.skm.dk/media/1193706/faktaark_styrket-samarbejde_transfer-pricing_100315.pdf