



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Januar 2023

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

Skatteministeriets indsats på aktieområdet

Opfølgning i sagen om Skatteministeriets indsats på aktieområdet (beretning nr. 6/2019)

2. januar 2023

RN 1101/23

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Skatteministeriets indsats på aktieområdet, som blev indledt med en beretning i 2019. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 10. februar 2020.

Konklusion

Skatteministeriet har taget initiativer, der begrænser muligheden for, at borgere kan opnå uberettigede fradrag vedrørende salg af aktier. Ligeledes har ministeriet arbejdet med at styrke vidensgrundlaget vedrørende selskabers regelefterlevelse på aktieområdet. Rigsrevisionen finder arbejdet tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

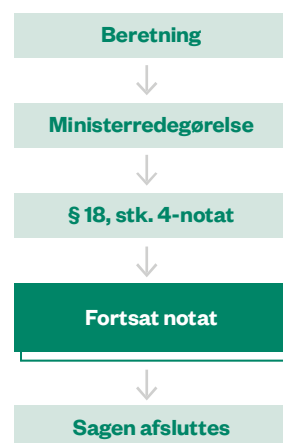
Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Skatteministeriet har ved hjælp af begrænsninger af adgang til felterne i TastSelv-systemet begrænset borgernes mulighed for at opnå uberettigede fradrag vedrørende tab på aktiesalg
- Skatteministeriet har undersøgt og indsamlet viden om selskabers regelefterlevelse på aktieområdet.

Skatteministeriet har afsluttet arbejdet med at afdække, hvorfor en stor andel af borgerne ikke selvangiver gevinster og tab ved salg af noterede aktier, selv om Skattestyrelsen har gjort opmærksom på det i årsopgørelsen. Ministeriet har dog stadig ikke fundet de tiltag, der får flere borgere til at selvangive eventuelle gevinster og tab. Ministeriet har desuden undersøgt mulighederne for en systemunderstøttet og automatisk skatteberegning for unoterede aktier. Ministeriet har dog stadig ikke implementeret en systemunderstøttet og automatiseret skatteberegning for indberettede oplysninger om borgernes handel med unoterede aktier. Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets arbejde med at nedbringe andelen af borgere, der ikke selvangiver gevinster og tab ved salg af noterede aktier, selv om Skattestyrelsen har gjort opmærksom på det i borgernes årsopgørelse
- Skatteministeriets arbejde med at undersøge mulighederne for yderligere systemunderstøttelse, så der fremadrettet kan foretages automatisk skatteberegning for unoterede aktier.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i november 2019 en beretning om Skatteministeriets indsats på aktieområdet. Beretningen handlede om Skatteministeriets indsats for at sikre en korrekt beskatning på aktieområdet. Undersøgelsen vedrørte både borgerområdet og selskabsområdet.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det ikke tilfredsstillende, at Skatteministeriet ikke havde sikret en korrekt beskatning af aktier for borgere og selskaber. Desuden fandt Statsrevisorerne, at Skattestyrelsen i højere grad burde have anvendt de oplysninger, som styrelsen modtager fra banker, i skatteberegningen af gevinst og tab ved salg af unoterede aktier.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Skatteministeriets arbejde med at afdække, hvorfor ca. 60 % af borgerne ikke selvangiver gevinst og tab ved salg af noterede aktier, selv om Skattestyrelsen har gjort opmærksom på det i borgernes årsopgørelse.	Behandles i dette notat.
2. Skatteministeriets arbejde med at undersøge mulighederne for yderligere systemunderstøttelse, så der fremadrettet kan foretages automatisk skatteberegning for unoterede aktier.	Behandles i dette notat.
3. Skatteministeriets initiativer for at sikre, at uberegtigede fradrag stoppes inden eventuel udbetaling.	Behandles i dette notat.
4. Skatteministeriets arbejde med at styrke vidensgrundlaget vedrørende selskabers regelefterlevelse på aktieområdet.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

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

II. Skatteministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Skatteministeriets initiativer i forhold til opfølgingspunkterne. Dette sker med henblik på at vurdere, om ministeriets initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger. Opfølgningen er baseret på data om borgeres selvangivelser af gevinster og tab ved salg af aktier. Vi har desuden holdt møder med Skattestyrelsen og gennemgået dokumentation for Skatteministeriets og Skattestyrelsens initiativer.

Skatteministeriets arbejde med at afdække, hvorfor ca. 60 % af borgerne ikke selvangiver gevinst og tab ved salg af noterede aktier, selv om Skattestyrelsen har gjort opmærksom på det i borgernes årsopgørelse

7. Statsrevisorerne bemærkede, at Skattestyrelsen ikke har fulgt op på, hvorfor ca. 60 % af borgerne ikke selvangiver gevinst og tab ved salg af noterede aktier, selv om styrelsen har gjort opmærksom på det i borgernes årsopgørelse (ved hjælp af såkaldte advis).

8. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Skattestyrelsen anerkender behovet for yderligere at afdække problemstillingen, og det vil indgå i styrelsens analysearbejde. Ministeren oplyste desuden, at Skattestyrelsen ville udvide vejledningsindsatsen på baggrund af positive erfaringer fra et pilotprojekt, som styrelsen gennemførte i 2019, hvor ca. 10.000 borgere modtog et brev fra styrelsen med vejledning, fordi at borgerne ikke havde reageret på et avis vedrørende værdipapirer i forbindelse med årsopgørelsen 2018.

Rigsrevisionen har som led i opfølgningen undersøgt, hvilke initiativer Skatteministeriet har iværksat for at skaffe sig viden om, hvorfor en større del af borgerne ikke reagerer på et avis vedrørende oplysningspligt i forbindelse med salg af værdipapirer. Vi har modtaget data, der giver en indikation på udviklingen i antallet og andelen af borgere, der reagerer, når de bliver gjort opmærksom på, at de skal selv skal angive oplysninger i forbindelse med aktiesalg.

Boks 1 beskriver, i hvilke situationer Skattestyrelsen kan foretage automatisk skatteberegning af borgeres handel med noterede aktier, og hvornår skatteberegningen afhænger af, at borgerne selvangiver oplysninger om deres aktiehandel.

Advis

Tekst på årsopgørelsen eller et servicebrev til borgeren modtager, som minder borgeren om at selvangive.

Boks 1

Skatteberegning i forbindelse med aktiehandler

Skattestyrelsen har siden 2010 modtaget oplysninger fra bankerne om borgernes aktiebeholdninger og købs- og salgsspriser for noterede aktier. Skattestyrelsen kan ud fra bankernes oplysninger foretage en automatisk skatteberegning for noterede aktier købt efter den 1. januar 2010. Skatteberegningen foretages i Skattestyrelsens it-system Værdipapirsystemet.

Der kan ikke foretages automatisk skatteberegning i Værdipapirsystemet for aktier købt før 2010 og for aktier, der er overdraget, uden at der sendes oplysninger (handelsnota) til Skattestyrelsen. Det skyldes, at der ikke findes oplysninger om købspriser og købstidspunkt i Værdipapirsystemet. Borgeren skal selv oplyse dette, for at systemet kan foretage en skatteberegning (grundregistrering). Når en borger sælger aktier af denne type, modtager borgeren en meddelelse på årsopgørelsen (et avis), der gør opmærksom på, at borgeren skal oplyse om købspriser og købstidspunkt i Værdipapirsystemet eller selvangive gevinster og tab af aktiesalg. Hvis borgeren ikke afgiver disse oplysninger, bliver der ikke opkrævet eventuel skat af aktiesalget.

Skatteministeriets tiltag for at afdække, hvorfor borgere ikke oplyser om gevinster og tab ved salg af noterede aktier

9. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Skattestyrelsen har iværksat og gennemført flere tiltag på aktieområdet med henblik på at afdække, hvorfor borgerne ikke oplyser om gevinster og tab ved salg af noterede aktier, hvor Skattestyrelsen ikke kan foretage automatisk skatteberegning, fx aktier købt før 2010. Tiltagene skal desuden bidrage til, at borgerne i højere grad afgiver disse oplysninger ved enten at anvende Skattestyrelsens værdipapirsystem eller ved selv at oplyse om gevinster og tab i TastSelv-systemet. Tiltagene omfatter:

- udsendelse af påmindelsesbreve til borgerne
- undersøgelser på området, som skal bidrage til at belyse, hvorfor borgere ikke reagerer på et advis, og tiltag, som skal forbedre kommunikationen
- andre initiativer, herunder kommunikative tiltag.

10. Skattestyrelsen har i forbindelse med årsopgørelsen for indkomstårene 2018, 2019 og 2020 udsendt påmindelsesbreve til borgerne om at grundregistrere noterede aktier, der var solgt i indkomståret. I brevene blev borgerne vejledt til enten at afgive de nødvendige oplysninger (grundregistrere) i Værdipapirsystemet, så Skattestyrelsen automatisk kan beregne gevinster og tab af aktierne, eller selv oplyse om eventuelle gevinster og tab på årsopgørelsen. Skattestyrelsen udsendte breve til ca. 10.000 personer i forbindelse med årsopgørelsen for 2018 og til ca. 27.000 personer i forbindelse med årsopgørelserne for 2019 og 2020.

11. I forhold til at afdække, hvorfor en stor andel af borgere ikke reagerer på et advis og ikke selvangiver eventuelle gevinster og tab af aktiesalg, har Skattestyrelsen gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt 286 borgere og gennemført opfølgende telefoninterviews med et mindre antal borgere. Undersøgelsen skulle afdække, hvorfor borgere ikke grundregistrerede aktier i Værdipapirsystemet, når Skattestyrelsen kontaktede dem. Undersøgelsen viste overvejende, at borgerne ikke forstod, hvorfor Skattestyrelsen kontaktede dem om at afgive oplysninger, som de mente var indsendt til styrelsen fra deres bank. Borgerne havde desuden ikke teknisk forståelse til at kunne grundregistrere i Værdipapirsystemet.

På baggrund af resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen og telefoninterviewene foretog Skattestyrelsen herefter justeringer i de breve, der blev udsendt i forbindelse med årsopgørelsen for 2020 (i marts 2021).

12. Skatteministeriet har oplyst, at der arbejdes på kommunikative tiltag, bl.a. en borgerrettet vejledning, som via billeder skal guide borgerne igennem, hvor og hvordan de skal afgive oplysninger i Værdipapirsystemet. Vejledningen skal imødegå nogle af de udfordringer, som borgerne beskrev i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen og telefoninterviewene.

Skatteministeriet har dog oplyst, at udsigten til at få flere borgere til at grundregistrere deres aktier i Værdipapirsystemet gennem kommunikative tiltag anses for begrænset med den eksisterende lovgivning og it-understøttelse.

Borgernes reaktioner på advis

13. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Skattestyrelsen har iværksat og gennemført forskellige tiltag for at undersøge, hvorfor borgerne ikke reagerer, når de bliver gjort opmærksom på, at de skal selvangive eller afgive supplerende oplysninger om deres salg af aktier. Skattestyrelsen har i forbindelse med Rigsrevisionens opfølgning udarbejdet en opgørelse over, hvor mange borgere med advis vedrørende salg af noterede aktier der har selvangivet. Skattestyrelsen har oplyst, at opgørelsen kun omfatter borgere, der har selvangivet i Værdipapirsystemet. Borgere har ikke pligt til at anvende Værdipapirsystemet, men kan også selvangive direkte til årsopgørelsen i TastSelv-systemet. Borgere, der har selvangivet direkte på årsopgørelsen, er ikke medregnet i opgørelsen. Skattestyrelsen har oplyst, at selv om opgørelsen ikke er fuldt dækkende, giver den en indikation på udviklingen i andelen af borgere der selvangiver, efter de har fået et advis. Opgørelsen viser, at det fortsat er ca. 60 % af borgerne, der ikke reagerer og selvangiver, selv om Skattestyrelsen har sendt et advis til borgerne. Skattestyrelsen har dermed endnu ikke fundet de tiltag, der får flere borgere til at selvangive.

14. Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets arbejde med at nedbringe andelen af borgere, der ikke selvangiver gevinster og tab ved salg af noterede aktier, selv om Skattestyrelsen har gjort opmærksom på det i borgernes årsopgørelse.

Skatteministeriets arbejde med at undersøge mulighederne for yderligere systemunderstøttelse, så der fremadrettet kan foretages automatisk skatteberegning for unoterede aktier

15. Statsrevisorerne bemærkede, at borgere, som har gevinst og tab ved salg af unoterede aktier, kun beskattes, hvis de selv angiver eventuel gevinst eller tab af aktiesalg, uanset at Skattestyrelsen har de fornødne oplysninger til at foretage skatteberegningen.

16. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Skattestyrelsen ville igangsætte en analyse af området for unoterede aktier med henblik på at afdække muligheden for yderligere tiltag. Ministeren oplyste desuden, at Skattestyrelsen konkret ville undersøge mulighederne for at udvikle systemunderstøttelsen, så der fremadrettet kan foretages automatisk skatteberegning for unoterede aktier med tredjepartsoplysninger. Dette opfølgningsspørgsmål omhandler kun unoterede aktier med indberetningspligt fra tredjepart.

Skatteministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens opfølgning oplyst, at det endnu ikke er muligt for Skattestyrelsen at anvende de oplysninger, som bl.a. pengeinstitutter indberetter om handler med unoterede aktier, til at foretage automatisk skatteberegning. Det skyldes, at Skattestyrelsens værdipapirsystem ikke kan beregne skattegrundlaget for unoterede aktier. Skattestyrelsen har dog oplyst, at de indberettede oplysninger vises i borgerens skatteoplysninger i TastSelv-systemet, hvorefter borgeren selv har ansvaret for at indberette eventuelle gevinster og tab.

Unoterede aktier med og uden tredjepartsoplysninger

Unoterede aktier, der handles på en såkaldt multilateral handelsfacilitet, er omfattet af indberetningspligt. Her har fondshandleren (typisk et pengeinstitut) indberetningspligt til skattemyndighederne. Unoterede aktier, der ikke er optaget til handel på en multilateral handelsfacilitet, er ikke omfattet af indberetningspligt. Dette kan fx være aktier i familieejede virksomheder.

I beretningen og i dette notat bruger vi af formidlingsmæssige hensyn betegnelsen "unoterede aktier, der handles via en fondshandler". Den korrekte betegnelse er dog "aktier optaget til handel på en multilateral handelsfacilitet".

Omfanget af noterede aktier

Unoterede aktier udgjorde i 2017 ca. 1,8 % af værdien af de handlede aktier. I 2020 var andelen steget til ca. 2,8 %.

Skatteministeriet har desuden oplyst, at Skatteministeriet og Skattestyrelsen arbejder på et løsningsforslag, hvor borgeres handel med noterede aktier via en fondshandler (typisk et pengeinstitut) fremover anses som noterede aktier. Hvis dette gennemføres, kan der foretages automatisk skatteberegning af denne type noterede aktier på samme måde, som det i dag sker for de fleste borgeres handel med noterede aktier. Det vil dog kræve en lovændring og efterfølgende tilretninger i det nuværende værdipapirsystem. Ministeriet har oplyst, at et lovforslag herom var på regeringens lovprogram for 2022, men at lovforslaget ikke er fremsat.

Vores opfølgning viser dermed, at det endnu ikke er muligt for Skattestyrelsen at anvende de indberettede oplysninger om handler med noterede aktier til automatisk skatteberegning, da styrelsens nuværende værdipapirsystem ikke kan beregne skatten for noterede aktier.

17. Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets arbejde med at undersøge mulighederne for yderligere systemunderstøttelse, så der fremadrettet kan foretages automatisk skatteberegning for noterede aktier.

Skatteministeriets initiativer for at sikre, at uberettigede fradrag stoppes inden eventuel udbetaling

18. Statsrevisorerne bemærkede, at Skattestyrelsen ikke har sikret sig tilstrækkeligt mod udbetalinger i tilfælde, hvor borgere uberettiget angiver tab ved salg af aktier. Hvis borgere angiver tab ved salg af aktier, kan de opnå fradrag, der i nogle tilfælde kan føre til en uberettiget udbetaling.

19. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Skattestyrelsen ville ændre TastSelv-systemet for årsopgørelsen for 2019, så borgerne kun har adgang til de felter, som er relevante for borgeren. Dette forventes at mindske utilsigtet anvendelse af bl.a. aktiefelterne.

Skattestyrelsen har nu gennemført de planlagte ændringer af TastSelv-systemet. Med årsopgørelsen for 2019 er der sat en begrænsning på de felter i TastSelv-systemet, som borgerne får adgang til. Borgerne har dermed kun adgang til de felter, som Skattestyrelsen på baggrund af de hidtidige aktiviteter umiddelbart anser som relevante for den pågældende borger, fx indberetninger om beholdning. Årsopgørelsen afskærer derved i første omgang borgeren fra at angive uberettigede fradrag for aktier, når Skattestyrelsen ikke har modtaget indberetninger om handler med aktier fra tredjepart. Feltbegrænsningerne på værdipapirområdet på årsopgørelsen skal ses i sammenhæng med Skattestyrelsens eksisterende kontrolværktøjer, som omfatter øvrige typer af indberetninger. Kontrolværktøjerne består bl.a. af såkaldte digitale kontroller, der aflæser indberetningen i de enkelte felter. Hvis en borgers indberetning bliver udtaget til kontrol, dannes der ikke en årsopgørelse, før en sagsbehandler har kontrolleret og godkendt indberetningen. Årsopgørelser, der ikke stoppes af denne kontrol, bliver kontrolleret af en scoringsmodel, der ved hjælp af machine learning vurderer, om årsopgørelsen skal udtages til kontrol. Scoringsmodellen har bl.a. til formål at forhindre uberettiget udbetaling af overskydende skat. Arbejdet med feltbegrænsninger i TastSelv-systemet på værdipapirområdet har ifølge Skattestyrelsen medført et markant fald i behovet for manuelle kontroller vedrørende værdipapirer. Antallet af kontroller er således faldet med 53 % fra indkomståret 2018 til indkomståret 2020.

20. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har begrænset borgernes mulighed for at opnå uberettigede fradrag vedrørende tab ved salg af aktier. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Skatteministeriets arbejde med at styrke vidensgrundlaget vedrørende selskabers regelefterlevelse på aktieområdet

21. Selskaber besidder i en række tilfælde også aktiebeholdninger. Aktiebeholdninger kan både være skattepligtige og skattefrie.

22. Statsrevisorerne bemærkede, at der er væsentlig risiko for tab af skatteindtægter på selskabsområdet som følge af Skattestyrelsens begrænsede viden om selskabernes regelefterlevelse. De store værdier, selskaberne ejer aktier for, indebærer, at selv enkeltstående fejl kan udgøre betydelige beløb.

23. Rigsrevisionens gennemgang viser, at Skattestyrelsen på baggrund af beretningen har gennemført et 2-årigt analyseprojekt om regelefterlevelsen inden for selskabers ejerskab og beskatning af aktier, herunder om der er risiko for tab af skatteindtægter. Projektet løb fra 1. januar 2020 til 31. december 2021, og formålet var at opnå viden om selskabers regelefterlevelse. Målgruppen for projektet var de ca. 133.000 selskaber, der ejer aktier. De 133.000 selskaber har en samlet aktiebeholdning med en kursværdi på ca. 775 mia. kr. Blandt målgruppen udtog Skattestyrelsen 400 selskaber, der skulle indgå i projektet. De 400 selskaber har en samlet aktiebeholdning på 486 mia. kr., svarende til ca. 63 % af målgruppens samlede aktiebeholdning. Ved projektets afslutning havde Skattestyrelsen afsluttet 394 kontrolsager. 92 af kontrolsagerne medførte skatereguleringer. Samlet set resulterede reguleringerne i et nettoprovenu på 9,8 mio. kr., som alene udgør 0,002 % af værdien af den undersøgte aktiebeholdning. Skattestyrelsen konkluderer på den baggrund, at risikoen for tab af skatteindtægter er lav inden for området vedrørende beskatning af selskabers af aktier.

24. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har undersøgt og indsamlet viden om selskabers regelefterlevelse på aktieområdet. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Selskabers skattefrie og skattepligtige aktier

Kursgevinster af aktier i daterselskaber og koncernforbundne selskaber er skattefrie. Aktier ud over aktier i daterselskaber og koncernforbundne selskaber kaldes porteføljeaktier. Gevinster ved salg af unoterede porteføljeaktier er skattefrie.

Selskaber skal betale skat af løbende kursændringer på noterede porteføljeaktier.

Birgitte Hansen