



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**November 2019
– 6/2019**

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

Skatteministeriets indsats på aktieområdet

6/2019

Beretning om

Skatteministeriets indsats på aktieområdet

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 2019

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 2020.

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 2019, som afgives i februar 2021.

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/og 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 978-87-7434-641-8
ISBN online 978-87-7434-642-5

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Skatteministeriets indsats på aktieområdet

Ved udgangen af 2018 var der ca. 966.000 borgere i Danmark, som ejede aktier i danske depoter med en samlet kursværdi på ca. 250 mia. kr., og der var ca. 35.000 selskaber, som ejede noterede aktier for en samlet kursværdi på ca. 1.045 mia. kr.

Skattereglerne på værdipapirområdet, herunder aktieområdet, er komplekse, og mange skatteydere kender eller forstår ikke reglerne. Borgere skal som hovedregel betale skat af udbytte og gevinst ved salg af aktier. Selskaber skal også betale skat af udbytte og årlige kursændringer. Fejl i skatteansættelsen kan potentielt berøre mange borgere og selskaber både negativt og positivt og kan have væsentlig økonomisk betydning for staten.

Bankerne har siden den 1. januar 2010 skullet indberette oplysninger om købs- og salgssummer ved handel med noterede aktier i danske bankdepoter. Det har muliggjort, at Skattestyrelsen - i forhold til borgerne - kan foretage fuld automatisk beregning af gevinst og tab ved salg af aktier for ca. 86 % af kursværdien af de noterede aktier. Tilsvarende automatisk beregning finder ikke sted i forhold til selskaberne.

Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende, at Skatteministeriet ikke har sikret en korrekt beskatning af aktier for borgere og selskaber. Særligt burde Skattestyrelsen i højere grad have anvendt de oplysninger, som styrelsen modtager fra banker, i skatteberegningen af gevinst og tab ved salg af unoterede aktier.

Statsrevisorerne finder det foruroligende, at det potentielle tab for staten ved beskatning af værdipapirer er betydeligt:

- Hos borgerne er tabet opgjort til 503 mio. kr. årligt.
- Fejl og muligt misbrug vedrørende uberettiget fradrag på aktieområdet er opgjort til potentielt 377 mio. kr. i 2018.
- Hertil kommer, at skattegabet, dvs. mistede skatteindtægter, på selskabsområdet er usikkert og ufuldstændigt.

Statsrevisorerne

15. november 2019

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

Statsrevisorerne bemærker:

- 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.
- 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.
- At Skattestyrelsen ikke har sikret sig tilstrækkeligt mod udbetalinger i tilfælde, hvor borgere uberettiget angiver tab ved salg af aktier. Skattestyrelsen har i 2018 estimeret, at fejl og muligt svig med uberettiget fradrag vedrørende aktier kan udgøre op til 377 mio. kr.
- 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 enkelte fejl kan udgøre betydelige beløb.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	8
 2. Indsatsen målrettet borgere	 12
2.1. Dataunderstøttelse for beskatning af aktier	13
2.2. Monitorering af aktieområdet.....	21
2.3. Kontrol- og vejledningsindsatsen.....	24
2.4. Viden om skattegabet for borgere.....	29
 3. Indsatsen målrettet selskaber.....	 32
3.1. Skattestyrelsens viden om risici og regelefterlevelse for selskaber.....	33
3.2. Skattestyrelsens kontrol- og vejledningsindsats over for selskaber.....	37
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	 41
Bilag 2. Ordliste.....	45

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. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Troels Lund Poulsen: februar 2010 - marts 2011
Peter Christensen: marts 2011 - oktober 2011
Thor Möger Pedersen: oktober 2011 - oktober 2012
Holger K. Nielsen: oktober 2012 - december 2013
Jonas Dahl: december 2013 - februar 2014
Morten Østergaard: februar 2014 - september 2014
Benny Engelbrecht: september 2014 - juni 2015
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 indsats for at sikre en korrekt beskatning af aktier ejet af borgere og selskaber.

2. En stor del af befolkningen og mange selskaber ejer og handler med aktier. Borge-re skal som hovedregel betale skat af udbytte og gevinst ved salg af aktier, mens tab kan fradrages i indkomsten. Selskaber skal også betale skat af udbytte og årlige kurs-ændringer på noterede aktier, når selskabet ejer mindre end 10 % af aktierne i det sel-skab, aktierne vedrører.

3. Skattestyrelsen modtager i stigende grad oplysninger fra banker mv. (tredjepar-ter), som styrelsen kan bruge i beskatningen. Bankerne har siden den 1. januar 2010 skullet indberette oplysninger om købs- og salgssummer ved handel med noterede aktier i danske bankdepoter. Fra den 1. januar 2016 har bankerne skullet indberette oplysninger om købs- og salgssummer ved handel med unoterede aktier i danske bankdepoter. Skattepligtige borgere er underlagt en oplysningspligt, som betyder, at borgerne skal selvangive oplysninger på årsopgørelsen, når Skattestyrelsen ikke er i besiddelse af oplysningerne. Selskaber skal indberette oplysninger om selskabets regnskab på et oplysningsskema, som dog ikke omfatter oplysninger om aktier.

4. Skattereglerne på værdipapiriområdet, herunder aktieområdet, er komplekse, og mange skatteydere kender eller forstår ifølge Skattestyrelsen ikke reglerne. Mange borgere har desuden en opfattelse af, at Skattestyrelsen har oplysningerne i forvejen. Skattestyrelsen har derfor en væsentlig opgave i at sikre, at skatteyderne betaler den korrekte skat af aktier.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriets indsats har væ-ret tilstrækkelig i forhold til at sikre en korrekt beskatning på aktieområdet. Vi besva-rer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Skattestyrelsens indsats på borgerområdet været tilstrækkelig til at sikre en korrekt beskatning af aktier?
- Har Skattestyrelsens indsats på selskabsområdet været tilstrækkelig til at sikre en korrekt beskatning af aktier?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i januar 2019.

Noterede og unoterede aktier

Handel med aktier kan ske på et reguleret eller et ureguleret marked. Handel på et regule-ret marked vil ske via børsen, mens handel på et ureguleret marked vil ske på uregulerede handelsplatforme, fx First North.

Når aktier er optaget til handel på et reguleret marked, taler man om noterede aktier, mens aktier, der ikke er optaget til handel på et reguleret marked, benævnes unoterede aktier.



Konklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriets indsats ikke har været helt tilstrækkelig til at sikre en korrekt beskatning af aktier for borgere og selskaber. Skattestyrelsen har på borgerområdet automatiseret væsentlige dele af beskatningen af noterede aktier. Noterede aktier vurderes at udgøre mere end 95 % af borgernes aktier. Skattestyrelsen kan på de områder, hvor beskatningen ikke er automatiseret, fortsat forbedre indsatsen. Skattestyrelsen bruger ikke de oplysninger, som styrelsen modtager fra banker, i skatteberegningen af gevinst og tab ved salg af unoterede aktier. Skattestyrelsen bruger oplysningerne i den efterfølgende kontrol, men kontrollen gennemføres kun i begrænset omfang. På selskabsområdet mangler Skattestyrelsen grundlæggende viden for at kunne tilrettelægge og gennemføre en tilstrækkelig indsats. Konsekvensen er, at Skattestyrelsen ikke fuldt ud kan sikre, at borgere og især selskaber betaler den korrekte skat af deres aktier. Det medfører, at statskassen kan miste skatteindtægter, men også, at nogle borgere og selskaber kan komme til at betale for meget i skat. Skattestyrelsen har beregnet det potentielle tab for staten ved beskatning af værdipapirer alene hos borgerne til 503 mio. kr. årligt, hvilket svarer til ca. 2 % af det årlige provenu fra borgernes aktieudbytte og gevinst ved salg af aktier. Det potentielle tab, som er beregnet, før Skattestyrelsen har gennemført sin kontrolindsats, er behæftet med usikkerhed. Da beregningen ikke er fuldt dækkende for aktieområdet, vurderer Rigsrevisionen, at det potentielle tab kan være højere.

I forhold til *borgerne* kan Skattestyrelsen i dag foretage fuld automatisk beregning af gevinst og tab ved salg af aktier for ca. 86 % af kursværdien af de noterede aktier, hvilket er det økonomisk set væsentligste område. Dermed nyttiggøres hovedparten af de oplysninger, som Skattestyrelsen modtager fra tredjepart vedrørende noterede aktier. For ca. 14 % af de noterede aktier kan Skattestyrelsen i dag ikke foretage en fuld automatisk skatteansættelse. Dette skyldes manglende oplysninger om aktierne. Hertil kommer, at unoterede aktier og aktier i udenlandske bankdepoter ikke beskattes, medmindre borgerne selv angiver indkomsten. Skattestyrelsen har ikke fuldstændige opgørelser over, hvor mange unoterede aktier og aktier i udlandet borgerne ejer.

Undersøgelsen viser desuden, at Skattestyrelsen har oplysninger om salg af unoterede aktier, som styrelsen ikke bruger i beregningen af gevinst og tab ved salg af unoterede aktier. Det var formålet med indførelsen af indberetningspligten den 1. januar 2016, at Skattestyrelsen skulle bruge disse oplysninger til at sikre automatisk beregning af skat af gevinst og tab ved salg af unoterede aktier. Desuden selv angiver ca. 60 % af borgerne ikke, når Skattestyrelsen i forbindelse med årsopgørelsen gør borgerne opmærksomme på at selv angive gevinst og tab af salg af noterede aktier i danske bankdepoter. Skattestyrelsen har ikke fulgt op på, om borgerne selv angiver, herunder årsagerne til manglende selvangivelse. Konsekvensen er, at nogle borgere ikke beskattes af gevinster eller modtager fradrag for tab.

Skattestyrelsen har ikke i tilstrækkelig grad overvåget beløb for tab ved aktiesalg, som oplyses af borgerne på årsopgørelsen. Det betyder, at der er risiko for, at borgere, der uberettiget angiver tab ved salg af aktier og derved opnår fradrag, ikke opdages. Derudover er Skattestyrelsens viden om borgernes regelefterlevelse mangelfuld, hvilket betyder, at styrelsen ikke har et fuldt tilstrækkeligt grundlag for at prioritere indsatsen mod de områder, hvor regelefterlevelsen er lavest.

Skattestyrelsen har i perioden 2013-2018 målrettet kontrol- og vejledningsindsatsen vedrørende borgere, der ejer aktier, mod salg af noterede aktier. Skattestyrelsen har i begrænset omfang kontrolleret salg af aktier i udenlandske depoter, og om borgere, der har selvangivet, har selvangivet korrekt.

På *selskabsområdet* har Skattestyrelsen ikke tilstrækkelig viden om regelefterlevelsen som grundlag for indsatsen. Skattestyrelsen vurderer, at risikoen for fejl i beskatning af aktier hos selskaber er lav, set i lyset af at selskaberne i vid udstrækning er undtaget skattepligt. Skattestyrelsen har dog ikke løbende fulgt op på, om selskaberne klassificerer skattepligtige aktier som skattefrie, på trods af at dette ifølge styrelsen udgør den største risiko for forkert beskatning på området. Desuden har Skattestyrelsens kontrolindsats i forhold til selskaber i perioden 2013-2018 kun i begrænset omfang dækket aktiebeskatning. Indsatsen har i nogen grad omfattet udbytteskat, men Skattestyrelsen har ikke gennemført kontrol målrettet kursændringer på skattepligtige aktier ejet af selskaber. Rigsrevisionen vurderer, at der er væsentlig risiko for tab af skatteindtægter på området set i lyset af de store værdier, selskaberne ejer aktier for, hvor selv enkelte fejl kan udgøre betydelige beløb.

1.2. Baggrund

Aktieområdets økonomiske betydning

6. En stor del af den danske befolkning ejer og sælger aktier. Skattestyrelsens opgørelser viser, at der er en stor overvægt af noterede aktier. Skattestyrelsen har således opgjort, at der ved udgangen af 2018 var ca. 966.000 borgere i Danmark, som ejede aktier i danske depoter med en samlet kursværdi på ca. 249,9 mia. kr. Ca. 831.000 af disse borgere – svarende til 86,0 % – ejede udelukkende noterede aktier, mens ca. 6,1 % kun ejede unoterede aktier. Ca. 7,9 % af borgerne ejede både noterede og unoterede aktier. Opgjort ved kursværdier udgjorde omfanget af noterede aktier ejet af borgere ca. 96,7 % af den samlede aktiebeholdning i danske depoter. I 2018 blev der samlet set solgt aktier for 89,6 mia. kr. Heraf udgjorde salget af noterede aktier ifølge Skattestyrelsen ca. 98,6 % af det samlede salg af aktier, mens salget af unoterede aktier udgjorde 1,4 % af det samlede salg.

Der er dog usikkerhed om tallene for, hvor mange borgere der ejer unoterede aktier, ligesom der er usikkerhed om salget af unoterede aktier. Det skyldes, at Skattestyrelsens opgørelser kun medtager de unoterede aktier, som styrelsen får oplysninger om. Der findes imidlertid også et ukendt antal skattepligtige unoterede aktier, som Skattestyrelsen ikke modtager indberetninger om. Dermed kan fordelingen mellem antallet af borgere, som ejer og sælger noterede og unoterede aktier, være en anden.

7. En væsentlig andel af danske selskaber ejer også skattepligtige aktier for store beløb. Ifølge Skattestyrelsens opgørelser var der ved udgangen af 2018 ca. 130.000 selskaber, der ejede aktier i andre danske selskaber. Ca. 35.000 af disse selskaber ejede noterede aktier for en samlet kursværdi på ca. 1.045 mia. kr. Skattestyrelsen har ikke fuldstændige opgørelser over, hvor mange selskaber der ejer unoterede aktier, eller opgørelser over kursværdier eller udbytte for størstedelen af selskabernes unoterede aktier. Selskaberne solgte aktier for ca. 746 mia. kr. i 2018, hvoraf ca. 98,3 % vedrørte salg af noterede aktier.

8. Skattestyrelsen har desuden ikke komplette opgørelser over, hvor stor en del af selskabers aktier der er skattepligtige. Skattestyrelsen anslår dog på baggrund af analyser udarbejdet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse, at ca. 25 % af danske selskaber var skattepligtige af kursændringer og udbytte af aktier i andre danske selskaber ved udgangen 2018, og at ca. 3 % af danske selskaber kun var skattepligtige af udbytte. Opgørelserne er ifølge Skattestyrelsen behæftede med væsentlig usikkerhed og omfatter ikke alle selskaber, der ejer aktier, herunder danske selskaber, der ejer aktier i udenlandske selskaber. Andelen af aktier ejet af selskaber, der er skattepligtige, kan derfor være højere eller lavere, end Skattestyrelsens estimat indikerer.

9. Borgere er ikke skattepligtige af kursværdien, men kun af aktieavancen ved salg af aktier og ved udlodning af udbytte til aktionærerne. Selskaber er skattepligtige af kursændringer og udbytte på nogle typer aktier.

10. Statens skatteprovenu fra borgernes udbytte og gevinst ved salg af aktier var i gennemsnit ca. 22,7 mia. kr. årligt i perioden 2015-2017. Skat af kursændringer på aktier ejet af selskaber indgår i den samlede selskabsskat og er ikke særskilt opgjort. Fejl i skatteansættelsen kan potentielt berøre mange borgere og selskaber både negativt og positivt og kan have væsentlig økonomisk betydning for staten.

Reglerne for aktiebeskatning

11. Borgere, der ejer aktier, skal som hovedregel betale skat af udbytte og gevinst ved salg af aktier. Tab ved salg af aktier kan fradrages i indkomsten. Reglerne for fradrag for tab på aktier er forskellige, afhængigt af om der er tale om noterede eller unoterede aktier.

Tab på aktier, der er optaget til handel på et reguleret marked (noterede aktier), kan kun fradrages i udbytte og gevinst fra noterede aktier (aktieindkomst). Tab på aktier, der ikke er optaget til handel på et reguleret marked (unoterede aktier), kan fradrages i udbytte og gevinst fra både noterede og unoterede aktier. Skatteværdien af et eventuelt overskydende tab på unoterede aktier kan herefter fradrages i de øvrige personskatter på årsopgørelsen, overføres til en ægtefælle eller fremføres til senere år.

På aktieområdet findes desuden en række overgangsregler, jf. boks 1, som betyder, at borgernes gevinster ved salg af noterede aktier i nogle tilfælde er skattefrie.

Beskatning af aktieindkomst

Udbytte af aktier og gevinst ved salg af aktier er aktieindkomst. Borgers aktieindkomst beskattes med 27 % af de første 54.000 kr. (i 2019). Aktieindkomst ud over 54.000 kr. beskattes med 42 %. Selskabers gevinster og tab som følge af kursstigninger eller kursfald på skattepligtige aktier beskattes som udgangspunkt med 22 % (selskabsskat).

Boks 1

Overgangsregler for borgeres beskatning af aktier

Gevinster ved salg af noterede aktier er skattefrie, når aktierne er erhvervet inden udgangen af 2005, når aktierne har været ejet i mindst 3 år, og når aktiebeholdningens værdi samtidig ikke oversteg 136.600 kr. pr. 31. december 2005 (273.100 kr. for ægtefæller). Alle aktier erhvervet fra den 1. januar 2006 er fuldt skattepligtige.

12. Tabel 1 viser reglerne for selskabers skattepligt og skattefrihed.

Tabel 1

Skattepligt og skattefrihed for selskaber, som ejer aktier

Ejerskab af mindst 10 % af aktierne eller aktier i koncernforbundne selskaber (noterede og unoterede aktier)		Porteføljeaktier	
		Noterede aktier	Unoterede aktier
Kursændringer	Skattefrihed	Skattepligt	Skattefrihed ¹⁾
Udbytte	Skattefrihed	Skattepligt	Skattepligt

¹⁾ Hovedreglen er, at gevinster ved kursændringer på unoterede porteføljeaktier er skattefrie. Selskaber er dog skattepligtige af gevinster på unoterede porteføljeaktier, hvis den samlede værdi af selskabets noterede aktier overstiger 85 % af selskabets egenkapital. I dette tilfælde kan selskabet vælge, om beskatningen skal ske af de løbende årlige kursændringer eller af gevinster ved salg af aktierne.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skattestyrelsen.

Når selskaber ejer mindst 10 % af aktierne i et andet selskab (datterselskab) eller aktier i koncernforbundne selskaber, er aktierne skattefrie. Aktier ud over aktier i datterselskaber og koncernforbundne selskaber kaldes porteføljeaktier. Selskaber skal som en del af selskabsskatten betale skat af løbende kursændringer på porteføljeaktier, hvis der er tale om noterede aktier, mens kursændringer på unoterede porteføljeaktier som hovedregel er skattefrie. Selskabers udbytte af porteføljeaktier er skattepligtige, uanset om aktierne er noterede eller unoterede.

Datterselskaber og koncernforbundne selskaber

Et selskab regnes for at være et *datterselskab* til et andet selskab (moderselskabet), når moderselskabet ejer mindst 10 % af aktierne i datterselskabet.

Koncernforbundne selskaber er en gruppe af selskaber, der gennem aktiebesiddelse kontrolleres af ét eller flere andre selskaber (moderselskaber) eller af samme person eller gruppe af personer. Der er særlige regler for sambeskatning af koncernforbundne selskaber.

Udbytte af aktier i danske aktiedepoter indberettes af bankerne. For udbytte fra aktier i unoterede danske selskaber, som ikke er registreret i en værdipapircentral, har det udloddende selskab pligt til at indberette oplysninger om udbyttmodtager til Skattestyrelsen. Skattestyrelsen anser disse oplysninger for at have en høj datakvalitet, og beløb for opnået udbytte er derfor for hovedparten fortrykt og låst på borge-rens årsopgørelse (angivet ved A i figuren). Det betyder, at borgeren ikke selv kan rette i oplysningerne, og at beskatningen sker automatisk. Da feltet er låst, er det Skattestyrelsens ansvar, at oplysningerne om udbytte er korrekte.

Herudover indberetter bankerne oplysninger til Skattestyrelsen om borgernes handel med aktier, herunder aktiens købs- og salgpris, når en aktie handles. Det betyder, at Skattestyrelsen i mange tilfælde kan beregne gevinst eller et eventuelt tab ved salg af en aktie, som fortrykkes på borgerens årsopgørelse (angivet ved B i figuren). Borgeren kan ændre i de fortrykte beløb, og det er altid borgerens ansvar at rette i beløb for ge- vinster og tab, hvis disse er forkerte.

Endelig er der en række tilfælde, hvor Skattestyrelsen bl.a. mangler oplysninger og ikke kan beregne og fortrykke gevinster og eventuelle tab ved salg af aktier på borge-rens årsopgørelse (angivet ved C i figuren). Det gælder bl.a. salg af unoterede aktier og aktier i udenlandske depoter. I disse tilfælde skal borgeren selv angive beløbene på årsopgørelsen.

14. Skattereglerne på værdipapirområdet, herunder aktieområdet, er komplekse, og mange borgere har ikke kendskab til eller forstår ikke reglerne. Det komplekse regel- sæt medfører ifølge Skattestyrelsen, at mange borgere angiver gevinster og tab ved salg af aktier forkert, og skatteansættelsen bliver derfor forkert, medmindre Skatte- styrelsen eller borgerne selv opdager og retter fejl.

Ifølge Skattestyrelsen er området desuden præget af, at mange borgere slet ikke selv- angiver gevinster og tab ved salg af aktier. Skattestyrelsen har peget på, at årsagen kan være, at borgerne har vænnet sig til, at Skatteforvaltningen på andre områder modtager mange oplysninger fra tredjeparter, fx arbejdsgivere og banker. Mange bor- gere kan derfor ifølge Skattestyrelsen have en fejlagtig opfattelse af, at Skatteforvalt- ningen har alle oplysninger i forvejen, og at skatteansættelsen sker helt automatisk.

15. Ligesom på borgerområdet skal banker og udloddende selskaber indberette op- lysninger om selskaber, der ejer aktier. Oplysningerne vedrører kursværdier, salg af aktier, udbytte og oplysninger om selskaberne som depotejere. Selskaberne er dog stadig forpligtede til selv at oplyse om deres skatteforhold i forbindelse med den år- lige selvangivelse på et aggregeret niveau.

Mange selskaber bruger ifølge Skattestyrelsen en revisor til at gennemgå og kontrol- lere selskabets regnskab. Skattestyrelsen har dog erfaring for, at selskaberne også begår fejl vedrørende opgørelser af aktieindkomsten.

Aktiedepot

I dag bliver alle aktier som ud- gangspunkt registreret elek- tronisk, og alle, der ejer aktier, skal have et depot indeholden- de deres aktiebeholdning. Det er muligt at have flere depoter. De fleste depoter er placeret i en bank.

Værdipapircentral

En værdipapircentral er en finansiel servicevirksomhed, som står for registrering af handlen med aktier og obliga- tioner.

16. Det komplekse regelsæt og den kun delvist automatiserede skatteberegning betyder, at Skattestyrelsen har en væsentlig opgave i at sikre, at borgerne angiver oplysninger om udbytte og gevinster og tab ved salg af aktier, og at sikre, at oplysningerne er korrekte, så borgerne betaler den skat, de skal. I forhold til selskaberne har Skattestyrelsen en opgave i at sikre, at selskaberne betaler den korrekte skat, mens det er selskabernes ansvar at sikre, at de oplysninger, som indgår i regnskaberne, og som udgør beskatningsgrundlaget, er korrekte.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

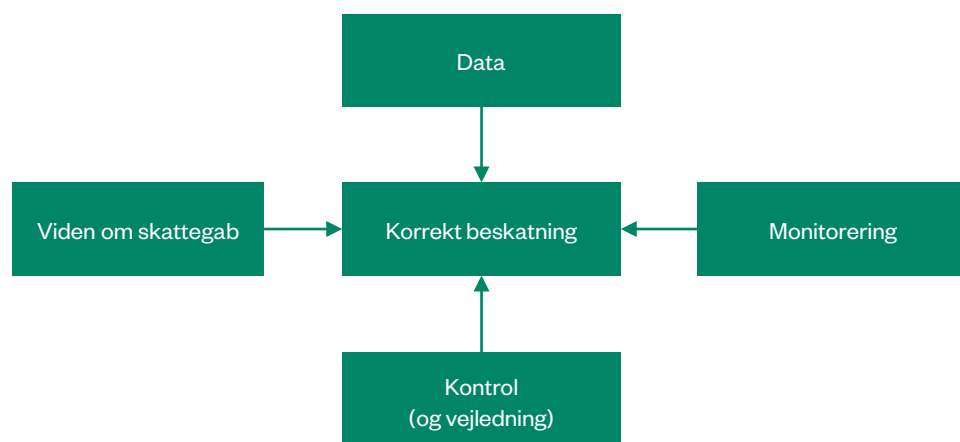
Revisionskriterier

17. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriets indsats er tilstrækkelig i forhold til at sikre en korrekt beskatning på aktieområdet. I praksis varetages opgaven af Skattestyrelsen. Vi lægger til grund, at Skattestyrelsen selv vurderer, at kontrol har større effekt på regelefterlevelsen på området end vejledning. Vi har fokus på Skattestyrelsens indsats både i forhold til borgere og selskaber.

Vi er opmærksomme på, at der kan være forhold, som gør, at Skatteministeriet ikke i alle tilfælde kan sikre en korrekt beskatning på aktieområdet. Det ændrer dog ikke ved den grundlæggende præmis for undersøgelsen, at det er ministeriets opgave at sikre en korrekt beskatning af aktier.

Figur 2 viser de elementer, vi finder mest centrale i Skattestyrelsens arbejde med at sikre en korrekt beskatning, herunder styrelsens brug af data, styrelsens monitoring af indtægter og udgifter samt styrelsens kontrolindsats og viden om regelefterlevelsen og skattegabet på området.

Figur 2
Centrale elementer i Skattestyrelsens indsats for at sikre korrekt beskatning af aktier



Kilde: Rigsrevisionen.

18. I forhold til borgeres aktiebeskatning (kapitel 2) undersøger vi for det første, om Skattestyrelsen har tilstrækkelige oplysninger til at kunne fastsætte skatten på aktier. Vi tager bl.a. afsæt i skattekontrolloven og skatteindberetningsloven, der regulerer henholdsvis skatteyderes oplysningspligt og tredjeparters indberetningspligt. Vi undersøger, om Skattestyrelsen nyttiggør de oplysninger, som styrelsen modtager fra tredjeparter, til at fastsætte en korrekt skatteansættelse. Ved nyttiggørelse forstås vi dels, om Skattestyrelsen foretager en automatisk skatteberegning, når styrelsen har alle fornødne oplysninger, dels om styrelsen gør borgeren opmærksom på, at borgeren skal selvangive, når styrelsen mangler oplysninger, og om styrelsen anvender oplysningerne i kontrolindsatsen. Dette er vigtigt, for at Skattestyrelsen kan sikre en korrekt skatteansættelse.

For det andet undersøger vi, om Skattestyrelsen løbende monitorerer borgeres tab ved aktiesalg. Tab ved salg af aktier kan fradrages i borgerens aktieindkomst og kan resultere i nedsættelse af beskatningen (noterede aktier) eller udbetalinger i form af overskydende skat (unoterede aktier). Muligheden for udbetaling af overskydende skat som følge af tab på unoterede aktier medfører efter Rigsrevisionens opfattelse en risiko for uberettigede udbetalinger. Udbetalingen kan dog ikke overstige den forskudsskat, som borgeren har betalt. Hvis Skattestyrelsen derfor skal undgå uberettigede udbetalinger, er det vigtigt, at styrelsen løbende monitorerer fradrag og udbetalinger.

For det tredje undersøger vi i forhold til borgerne, om den gennemførte kontrolindsats er målrettet de risikofyldte dele af aktieområdet, så kontrollen er effektiv, og skattegabet reduceres mest muligt. Vi anser – ligesom Skattestyrelsen – de mest risikofyldte områder for at være de områder, hvor der ikke eller kun delvist er data fra tredjeparter, og hvor Skattestyrelsen derfor er særligt afhængig af borgernes egne oplysninger som grundlag for skatteansættelse af gevinster og tab ved salg af aktier. Baggrunden er Skattestyrelsens viden om, at der er mange fejl i skatteansættelsen af borgeres salg af aktier.

For det fjerde undersøger vi, om Skattestyrelsen har en tilstrækkelig viden om borgernes regelefterlevelse på aktieområdet. Et estimat for skattegabet og en viden om borgernes regelefterlevelse er et væsentligt grundlag for at kunne prioritere og målrette indsatsen derhen, hvor regelefterlevelsen er lavest, og skattegabet er størst.

I forhold til selskabsområdet (kapitel 3) undersøger vi Skattestyrelsens datagrundlag, og om styrelsen har tilstrækkelig viden om selskabernes regelefterlevelse og om skattegabet som grundlag for at vurdere risici på området og sikre en korrekt beskatning af selskaber, der ejer aktier. Vi undersøger desuden, i hvilket omfang Skattestyrelsens kontrolindsats målrettet selskaber har omfattet aktiebeskatning. Da der ikke gælder samme regler for selskaber som for borgere for at få udbetalt overskydende skat ved tab på aktier, har vi ikke undersøgt Skattestyrelsens monitorering af selskaber på dette område.

Metode

19. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af skriftligt materiale, dataanalyse og møder med Skatteministeriet og Skattestyrelsen.

Vi har bl.a. gennemgået lovgivningen på aktieområdet, Skattestyrelsens compliance- og skattegabsanalyser, materiale vedrørende Skattestyrelsens planlægning og evaluering af kontrol- og vejledningsprojekter på værdipapirområdet samt materiale vedrørende Skattestyrelsens monitorering af udgifter (udbetalinger) og indtægter på aktieområdet.

20. Undersøgelsen bygger desuden på en analyse af data fra Skattestyrelsen om borgers salg af noterede og unoterede aktier og data for, i hvor mange tilfælde Skattestyrelsen kan foretage en skatteberegning af gevinst og tab ud fra bankernes oplysninger køb og salg af aktier.

Vi har analyseret data for, hvor mange borgere der har modtaget og reageret på anmodninger fra Skattestyrelsen om at selvangive oplysninger om udbytte og gevinst ved salg af noterede aktier. Vi har også analyseret data, der belyser, i hvor mange tilfælde borgerne har undladt at angive gevinst og tab ved udløbet af selvangivelsesfristen. Vi har desuden analyseret data for, hvor stor en andel af de borgere der har solgt unoterede aktier, som generelt selvangiver gevinst og tab ved salg af aktier på årsopgørelsen.

Værdipapirsystemet

Værdipapirsystemet (VPS) er et hjælpesystem, som borgere kan anvende til at opgøre gevinster og tab på aktier og investeringsbeviser. Systemet indeholder de oplysninger, som Skattestyrelsen modtager fra tredjeparter (banker, selskaber mv.), og her kan borgeren via TastSelv supplere med egne oplysninger (grundregistrering). Når oplysninger om en aktie er indtastet i VPS, overføres oplysningerne om gevinst eller tab fremover til borgerens årsopgørelse, og beskattningen sker automatisk. VPS indeholder oplysninger om ejerandelen af værdipapirer (hvis værdipapirerne har flere ejere), typen af værdipapirer, beholdninger samt anskaffelses- og salgssummer.

Vi har endvidere indhentet og analyseret data om Skattestyrelsens grundregistrering af beholdninger af noterede aktier. Grundregistreringen skal sikre, at skatteberegningen fremadrettet kan ske via indberetningerne fra tredjeparter og Skattestyrelsens værdipapirsystem (VPS).

I forhold til selskaber har vi indhentet data for, hvor mange store selskaber Skattestyrelsen har risikovurderet og kontrolleret i undersøgelsesperioden, særligt med henblik på aktiebeskatning, og hvor mange fejl styrelsen har konstateret vedrørende aktier. Endelig har vi analyseret data for omfanget af Skattestyrelsens kontrol af små og mellemstore selskaber.

21. Vi har haft flere møder med Skattestyrelsen. Møderne har taget afsæt i Skattestyrelsens arbejdsprocesser og indsats for at sikre en korrekt beskatning af aktier. Vi har bl.a. drøftet styrelsens brug og kontrol af data fra tredjeparter, styrelsens monitorering af aktieområdet, kontrol- og vejledningsindsatser af borgere og selskaber samt styrelsens analyser af borgers og selskabers regelefterlevelse. Desuden har vi på møderne drøftet styrelsens arbejde med at forbedre rammerne for beskatning og kontrol af borgers og selskabers aktier.

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

Afgrænsning

23. Undersøgelsen omfatter Skattestyrelsens indsats for at sikre en korrekt beskatning, når borgere og selskaber i Danmark handler med aktier, opnår skattepligtige kursgevinster og modtager udbytte. Undersøgelsen omfatter hovedsageligt perioden fra 2013 og frem. Dog omfatter undersøgelsen også Skattestyrelsens grundregistrering af aktionærer i VPS fra 2010, hvor VPS blev indført.

24. Vi har ikke undersøgt Skattestyrelsens refusion af udbytteskat. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt SKATs refusion af udbytteskat i beretning om SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat fra februar 2016.

25. Undersøgelsen omfatter ikke beskatning af andre værdipapirer end aktier, fx obligationer og handel med virtuel valuta. Aktier i investeringsforeninger, hvor der gælder særlige skatteregler, er heller ikke omfattet af undersøgelsen. Undersøgelsen omfatter derudover ikke gevinst og tab på aktier, der indgår i pensionsordninger, som beskattes efter pensionsafkastbeskatningsloven.

Undersøgelsen omfatter desuden ikke vejledningen til borgere og selskaber på Skatteministeriets og Skattestyrelsens hjemmesider, ligesom vi ikke har undersøgt Skattestyrelsens telefonbetjening og den vejledning, der i øvrigt varetages i Skattestyrelsens kundecenter. Vi behandler dog den vejledning, Skattestyrelsen har foretaget som led i indsatsprojekter.

26. Vi har ikke testet, om beregninger af gevinst og tab ved aktiesalg foretages korrekt i VPS, og om beløb overføres korrekt på borgerens årsopgørelse.

27. Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen forventer at fremlægge en rapport ultimo 2019, som har til formål at belyse hovedudfordringerne på værdipapirområdet. Rapporten, som er afgrænset til at omhandle borgerområdet, vil ifølge Skattestyrelsen fremhæve områder, hvor der er mulighed for at arbejde videre med forenklingsforslag. Skatteministeriets arbejde med forenkling af skattereglerne på værdipapirområdet har ikke været en del af Rigsrevisionens undersøgelse.

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

2. Indsatsen målrettet borgere



Delkonklusion

Skattestyrelsens indsats på borgerområdet er ikke helt tilstrækkelig til at sikre en korrekt beskatning af aktier. Det medfører risiko for fejl i skatteansættelser af borgernes aktier.

Skattestyrelsen har sikret automatisk beskatning af noterede aktier købt efter den 1. januar 2010. Skattestyrelsen havde i 2018 sikret, at ca. 425.000 aktionærer, svarende til ca. 47 % af alle borgere, som ejede noterede aktier, var fuldt registreret i Værdipapirsystemet (VPS). For ca. 482.000 aktionærer har Skattestyrelsen gennemført en delvis registrering af aktiebeholdningerne. Skattestyrelsen kan via VPS foretage en automatisk beregning af gevinst og tab for ca. 86 % af den samlede værdi af de noterede aktier. Dermed nyttiggøres hovedparten af de oplysninger, som Skattestyrelsen modtager fra tredjepart vedrørende noterede aktier. For ca. 14 % af den samlede værdi af de noterede aktier kan Skattestyrelsen ikke foretage en automatisk beregning af gevinst og tab. Noterede aktier udgør den økonomisk set væsentligste del af borgernes aktier.

Borgere, som ikke er fuldt registreret i VPS, bliver gjort opmærksomme på at selvangive gevinst og tab ved salg af noterede aktier i danske banker. Ca. 60 % af borgerne reagerer ikke, og Skattestyrelsen har ikke fulgt op på, hvad årsagen er. Skattestyrelsen ved derfor ikke, i hvilket omfang der tabes skatteindtægter, fordi borgerne ikke selvangiver gevinster.

Skattestyrelsen modtager i forhold til unoterede aktier oplysninger om salg via bankerne, som styrelsen ikke bruger i skatteberegningen af gevinst og tab ved salg af unoterede aktier. I disse tilfælde beskattes borgerne kun, hvis de selv angiver eventuel gevinst eller tab af aktiesalg, uanset at Skattestyrelsen har de fornødne oplysninger. Det var formålet med indførelsen af indberetningspligten vedrørende unoterede aktier i 2016, at Skattestyrelsen skulle bruge oplysningerne til at sikre automatisk beregning af skat af gevinster og tab på unoterede aktier, hvilket i højere grad kunne sikre en korrekt beskatning.

Skattestyrelsen har ikke sikret sig tilstrækkeligt mod udbetalinger i tilfælde, hvor borgere uberettiget angiver tab ved salg af aktier. Skattestyrelsen har fra 2018 overvåget udviklingen i felter på årsopgørelsen vedrørende aktier på et overordnet niveau. Skattestyrelsen kan dog ikke adskille tab fra gevinster og dermed specificere, hvad borgerne angiver som tab. Skattestyrelsen gennemførte i oktober 2018 en analyse, hvor styrelsen estimerede fejl og muligt svig med fradrag vedrørende aktier på op til 377 mio. kr. Der er tale om udsving i fradrag, som kun kan betragtes som potentielt svig og ikke konkret konstateret svig. Skattestyrelsen har ikke undersøgt, hvor stor en andel af estimatet der dækker over reelle fejl og svig. Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen for indkomståret 2018 (i foråret 2019) har indført flere værn mod misbrug, og at styrelsen vil vurdere en gruppe sager, hvor der blev udbetalt overskydende skat i 2018, før styrelsen indførte logiske kontroller og udbetalingskontrol.

Skattestyrelsen har i perioden 2013-2018 målrettet kontrol- og vejledningsindsatsen vedrørende borgere, der ejer aktier, mod salg af noterede aktier. En større del af de borgere, som har handlet aktier i undersøgelsesperioden, er dog ikke blevet kontrolleret. Skattestyrelsen har således kun i begrænset omfang kontrolleret borgere, som har selvangivet, og borgere, som har solgt aktier i udenlandske depoter.

Skattestyrelsen har opgjort den generelle fejlprocent for værdipapirer til 13 %. Desuden er fejlprocenterne for henholdsvis unoterede aktier og aktier i udenlandske depoter opgjort til 41 % og 47 %. Det potentielle tab for staten ved beskatning af værdipapirer hos borgerne, før Skattestyrelsen gennemfører kontrol, er opgjort til 503 mio. kr. årligt i forbindelse med opgørelsen af skattegabet. Dette beløb kan dog efter Rigsrevisionens vurdering være højere, da opgørelsen ikke er fuldt dækkende. Grundlaget for Skattestyrelsens prioritering af indsatsen vedrørende borgere, der ejer aktier, kan derfor styrkes.

29. Dette kapitel handler om, hvorvidt Skattestyrelsens indsats på borgerområdet har været tilstrækkelig til at sikre en korrekt beskatning af aktier. Som led heri undersøger vi Skattestyrelsens brug af data, styrelsens kontrolindsats samt styrelsens monitorering og viden om regelefterlevelsen på aktieområdet.

2.1. Dataunderstøttelse for beskatning af aktier

30. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen nyttiggør de oplysninger, som styrelsen modtager fra tredjeparter, i størst muligt omfang til at sikre en korrekt skatteansættelse.

Skattereglerne på aktieområdet er komplekse. Mange borgere forstår eller har ikke kendskab til reglerne. Det betyder ifølge Skattestyrelsen, at mange borgere angiver gevinster og tab ved salg af aktier forkert, hvilket har betydning for skatteansættelsen. Ifølge Skattestyrelsen er skatteadfærden på området desuden præget af, at mange borgere slet ikke selvangiver, fordi borgerne har den opfattelse, at Skattestyrelsen har oplysningerne i forvejen.

Skattestyrelsen modtager i stigende grad oplysninger, som styrelsen kan bruge i beskatningen, fra banker mv. Det er vigtigt, at Skattestyrelsen nyttiggør de oplysninger, som styrelsen modtager fra tredjeparter, til at sikre en korrekt skatteansættelse. Ved nyttiggørelse forstår vi dels, om styrelsen foretager en automatisk skatteberegning, når styrelsen har alle fornødne oplysninger, dels om styrelsen gør borgeren opmærksom på, at borgeren skal selvangive, når styrelsen mangler oplysninger.

Data om udbytte og handel med aktier

31. Skattestyrelsen beregner skat af gevinster og tab ved salg af aktier på baggrund af de oplysninger, borgerne selvangiver, eller på baggrund af tredjepartsoplysninger fra selskaber, banker mv. Den konkrete skatteansættelse sker i forbindelse med årsopgørelsen.

32. Tabel 2 viser, hvornår Skattestyrelsen kan foretage en automatisk beregning af gevinster og tab ved salg af aktier på baggrund af de oplysninger, som styrelsen modtager.

Tabel 2

Datagrundlag for automatisk skatteberegning for borgeres aktiehandel

	Fuldstændigt datagrundlag (via tredjeparts-indberetninger)	It-system til beregning af gevinst og tab	Automatisk skatteberegning
Noterede aktier i danske depoter			
Aktier købt efter 1. januar 2010	Ja	VPS	Ja
Aktier købt før 1. januar 2010	Nej ¹⁾	VPS	Nej
Aktier i depot med flere end 2 ejere	Nej ¹⁾	Nej	Nej
Både noterede og unoterede aktier			
Aktier uden handelsnota (fx aktier modtaget som gave eller arv)	Nej ¹⁾	VPS (kun for noterede aktier)	Nej
Aktieløn/medarbejderaktier	Nej ¹⁾	Nej	Nej
Aktier i udenlandske depoter	Nej	Nej	Nej
Unoterede aktier			
Aktier købt efter 1. januar 2016	Ja	Nej	Nej
Aktier købt før 1. januar 2016	Nej ¹⁾	Nej	Nej
Aktier uden for depot	Nej	Nej	Nej

¹⁾ Skattestyrelsen har i nogle tilfælde oplysninger fra tredjeparter om salg af aktierne, men mangler oplysninger om køb, og styrelsen kan derfor ikke foretage en automatisk skatteberegning. Hvis borgeren supplerer oplysningerne fra tredjeparter med købsoplysninger, vil det være muligt at beregne gevinst og tab på noterede aktier købt før den 1. januar 2010.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skattestyrelsen.

Skattestyrelsen modtager i dag oplysninger fra bankerne om borgernes aktiebeholdninger og købs- og salgspriser for noterede og unoterede aktier. Det skyldes, at bankerne har haft pligt til at indberette oplysninger om deres kunders køb og salg af noterede aktier i danske bankdepoter siden den 1. januar 2010.

Fra den 1. januar 2016 har bankerne også skullet indberette oplysninger om køb og salg af unoterede aktier i danske depoter. Derudover skal bankerne indberette oplysninger om udbytte fra aktier i danske depoter. Selskaber har pligt til at indberette, når de udsteder medarbejderaktier, og når de tilbagekøber egne aktier, herunder medarbejderaktier. Unoterede danske selskaber, der ikke er registreret i en værdipapircentral, har pligt til at indberette oplysninger om udloddet udbytte og udbyttmodtagere, hvis de udlodder udbytte.

På denne baggrund kan Skattestyrelsen for noterede aktier købt efter den 1. januar 2010 foretage en automatisk skatteberegning baseret på tredjepartsoplysningerne. Dette er ikke muligt for unoterede aktier, da Skattestyrelsen ikke har et it-system, der kan håndtere oplysningerne og foretage skatteberegning af unoterede aktier. Dermed nyttiggør Skattestyrelsen ikke de oplysninger, som bankerne indberetter om unoterede aktier, i skatteberegningen.

33. Skattestyrelsen gennemfører kontrol af de indberetninger, der kommer fra banker, selskaber mv., for at sikre, at der ikke er fejl i oplysningerne, når de lægges til grund for skatteberegningen eller bruges i forbindelse med styrelsens kontrolindsats. Kontrollen er tredelt og består i en maskinel inddatakontrol (der fx sikrer, at CPR-nr. på aktionæren er korrekt), en manuel kontrol af, om aktierne klassificeres korrekt som noterede eller unoterede, og en udgående kontrol af bagvedliggende data og forretningsgange for bankernes indberetning. Arbejdet med inddatakontrol er forankret i en selvstændig enhed hos Skattestyrelsen, som udelukkende har til opgave at sikre kvaliteten af tredjepartsoplysningerne.

34. På trods af at Skattestyrelsen på en række væsentlige områder modtager tredjepartsoplysninger, er der fortsat en række områder, hvor styrelsen ikke modtager oplysninger via tredjepartsindberetninger eller kun modtager en del af de nødvendige oplysninger. På disse områder er Skattestyrelsen således afhængig af borgernes oplysninger om gevinst og tab ved salg af aktier. Disse områder er:

- Noterede aktier købt, før indberetningspligten blev indført den 1. januar 2010. Her mangler Skattestyrelsen købspriser for at kunne beregne gevinst og tab i forbindelse med salg.
- Unoterede aktier købt, før indberetningspligten blev indført den 1. januar 2016. Her mangler Skattestyrelsen også købspriser for at kunne beregne gevinst og tab i forbindelse med salg og et system til skatteberegning.
- Aktionærer med aktier i udenlandske depoter. Skattestyrelsen modtager oplysninger fra udenlandske skattemyndigheder, men data har ofte ikke en tilstrækkelig detaljeringsgrad og modtages desuden sent, hvilket vanskeliggør en direkte brug af oplysningerne i skatteberegningen.
- Aktionærer, som ejer aktier i depoter med flere end 2 ejere. For aktier erhvervet efter 2016 indberetter bankerne det fulde beløb for hver ejer, men Skattestyrelsen kan ikke fordele den fulde sum på de enkelte ejere ligeligt. For aktier erhvervet før 2016 har bankerne kun pligt til at indberette oplysninger om én af ejerne. Skattestyrelsen har derfor ikke oplysninger om alle depotets ejere.
- Ikke alle aktielønsordninger har været omfattet af indberetningspligten, herunder aktielønsordninger oprettet før 2012. Her får Skattestyrelsen ikke oplysninger, som kan indgå i skatteberegningen.
- Aktier uden handelsnota, fx modtaget som gave eller arv.

Hvis borgerne på disse områder ikke selvangiver, beskattes gevinst og tab ved salg af aktier som udgangspunkt ikke. Skattestyrelsen har derfor en væsentlig opgave i at sikre, at skatteansættelsen bliver korrekt, når en stor del af datagrundlaget fortsat beror på borgernes oplysninger, og Skattestyrelsen ved, at borgerne laver mange fejl i selvangivelserne.

Tredjepartsdata som grundlag for automatisk skatteberegning

35. Skatteministeriet indførte med virkning fra 2010 Værdipapirsystemet (VPS) for noterede aktier. VPS blev indført i forbindelse med indførelsen af indberetningspligten for handel med noterede aktier. Borgerne har ikke pligt til at bruge VPS, men systemet er tænkt som et hjælperedskab til beregning af gevinster og tab ved salg af aktier.

Når borgernes noterede aktier er grundregistreret med købspriser i VPS, vil den fremtidige skatteberegning af gevinst og tab ved salg af aktierne ske automatisk og blive fortrykt på årsopgørelsen. VPS indeholder oplysninger om ejere af aktier, beholdningen og anskaffelsessummen for aktierne samt salgssummer, der skal bruges til at beregne skatten af aktier.

Der var ca. 907.000 borgere, som i 2018 ejede noterede aktier. Tal fra Skatteministeriet viser, at ca. 425.000 var fuldt registreret i VPS i 2018, svarende til ca. 47 % af dem, der ejede noterede aktier. Registreringen er sket som følge af, at Skattestyrelsen har modtaget indberetninger fra bankerne, når aktien er købt efter den 1. januar 2010. Registreringen kan også i nogle tilfælde være sket som følge af, at borgerne har anvendt VPS, fx i forbindelse med afslutning af årsopgørelsen. Dette er tilfældet, når der har manglet oplysninger i VPS – typisk om aktiens købspris – og borgeren er blevet bedt om at angive oplysningerne, som borgeren efterfølgende har angivet via VPS. Endelig kan aktiebeholdningen være blevet registreret i VPS, fordi Skattestyrelsen har registreret borgerens aktiebeholdning i VPS som led i en skattekontrol.

I 2018 var antallet af borgere, som manglede registrering af én eller flere aktier i VPS, ca. 482.000, hvilket svarede til ca. 53 % af dem, der ejede noterede aktier. Manglende registrering af borgernes aktiebeholdning i VPS skyldes især manglende oplysninger om aktiernes købspriser. Noterede aktier, der er købt før 2010, er som udgangspunkt ikke registreret med købspriser, da indberetningspligten først blev indført den 1. januar 2010. Herudover registreres der heller ikke købspriser for aktier, der er erhvervet uden handelsnota, fx som gave eller arv.

Manglende registrering af borgernes aktiebeholdning i VPS betyder, at Skattestyrelsen kun kan foretage en beregning af gevinster og tab ved salg af aktier på de dele af aktiebeholdningen, hvor styrelsen har alle oplysninger. Skattestyrelsen kan således foretage en delvis beregning af gevinster og tab på borgerens aktiebeholdning.

På baggrund af at Skattestyrelsen havde grundregistreret ca. 425.000 borgere i VPS fuldt ud og delvist grundregistreret op imod 482.000 borgere i 2018, kunne styrelsen ifølge egne opgørelser foretage en automatisk beregning af gevinst og tab for ca. 86 % af den samlede værdi af de noterede aktier i VPS.

36. Borgerne har som nævnt ikke pligt til at bruge VPS til grundregistrering af aktier, men blot pligt til at angive gevinster og tab på årsopgørelsen, når Skattestyrelsen ikke kan foretage en skattemæssig beregning. Skatteministeriet har oplyst, at ca. 150.000 borgere, som ejer værdipapirer, er fritaget for digital post og derved ikke kan forventes at bruge VPS til opgørelse af gevinster og tab.

37. Skatteberegningen er således i dag blevet automatiseret for et større antal borgere ved indførelsen af VPS og ved en forøgelse af grundregistreringen via bankernes indberetninger, Skattestyrelsens registrering eller borgernes registrering. Da noterede aktier, der er købt efter 2010 via et dansk depot, som udgangspunkt er grundregistreret, vil antallet af borgere med aktier uden grundregistrering over tid blive reduceret. Automatiseringen af skatteberegningen vil i højere grad sikre en korrekt skatteberegning fremadrettet, når først oplysninger om købsprisen på en aktie er lagt ind i VPS. Det skyldes, at beskatningen derefter sker på baggrund af de oplysninger om køb og salg af aktier, som bankerne indberetter til Skattestyrelsen.

Grundregistreringen af aktier og automatiseringen af skatteberegningen er sket for den økonomisk set væsentligste del af aktieområdet – noterede aktier – som ifølge Skattestyrelsens egne tal udgør ca. 96,7 % af borgernes aktiebeholdning. Ca. 3,3 % af borgernes aktiebeholdning er unoterede aktier. Disse tal er dog som nævnt behæftede med en vis usikkerhed.

38. Tabel 3 viser antal borgere, der årligt har solgt noterede aktier i perioden 2013-2018, og antal tilfælde, hvor Skattestyrelsen har kunnet fortrykke gevinst og tab på årsopgørelsen.

Tabel 3

Antal borgere, der har solgt noterede aktier, hvor gevinst og tab er fortrykt, delvist fortrykt og ikke fortrykt på årsopgørelsen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Antal borgere med salg af noterede aktier	183.074	181.085	200.356	191.545	197.474	193.108
Antal borgere med fuldt fortryk på årsopgørelsen	74.261	72.045	104.584	115.378	120.058	114.486
Antal borgere med delvist fortryk på årsopgørelsen	28.759	39.135	36.960	28.323	31.676	29.738
Antal borgere uden fortryk på årsopgørelsen	80.054	69.905	58.812	47.844	45.737	48.884
Andelen af borgere med fuldt fortryk på årsopgørelsen	41 %	40 %	52 %	60 %	61 %	59 %

Note: Tallene for borgernes aktiesalg af noterede aktier er behæftede med en vis usikkerhed, hvilket dog ikke ændrer ved det samlede billede af Skattestyrelsens fortryk og delvist fortryk på årsopgørelsen. Usikkerheden vedrører bl.a., at tallene for aktiesalget varierer med op til 5 % i de dataudtræk, som Rigsrevisionen løbende har modtaget fra Skattestyrelsen, uden at styrelsen har givet en udtømmende forklaring på det.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skattestyrelsen.

Det fremgår af tabel 3, at Skattestyrelsen har øget andelen af borgere, der fik fortrykt alle oplysninger om aktieavancer på årsopgørelsen, fra 41 % i 2013 til 59 % i 2018. Det betyder samtidig, at for 41 % af de borgere, der solgte noterede aktier i 2018, kunne Skattestyrelsen ikke eller kun delvist foretage en beregning af gevinst og tab ved salg af aktierne.

Indførelse af indberetningspligt om unoterede aktier

Med virkning fra den 1. januar 2016 blev skattekontrolloven ændret, så bankerne blev pålagt en pligt til at indberette oplysninger om køb og salg af unoterede aktier til Skattestyrelsen.

Det fremgår af forslaget til lovændringen, at formålet var at gøre det muligt at fortrykke gevinster og tab vedrørende unoterede aktier på årsopgørelsen og således i højere grad end tidligere sikre en korrekt beskatning af gevinster og tab vedrørende unoterede aktier.

39. Undersøgelsen viser desuden, at Skattestyrelsen ikke kan beregne skat af gevinst og tab på unoterede aktier. Indførelsen af indberetningspligten vedrørende unoterede aktier i 2016 betyder, at Skattestyrelsen har oplysninger om beholdninger og købs- og salgspriser for alle unoterede aktier købt efter 2016 via en dansk bank. Skattestyrelsen har dermed de fornødne oplysninger til at foretage en skatteberegning, men da gevinst og tab for henholdsvis noterede og unoterede aktier beskattes forskelligt, kan VPS ikke bruges til at foretage en skatteberegning, og styrelsen har som nævnt ikke noget selvstændigt beregningssystem for unoterede aktier.

Det betyder, at Skattestyrelsen i dag modtager en række oplysninger fra bankerne om handel med unoterede aktier, som styrelsen ikke bruger i skatteansættelsen. Dette på trods af, at det var formålet med indførelsen af indberetningspligten vedrørende unoterede aktier, at Skattestyrelsen skulle bruge oplysningerne til at sikre automatisk beregning af skat af gevinster og tab vedrørende unoterede aktier. Det betyder, at borgere som udgangspunkt kun beskattes af gevinster ved salg af unoterede aktier, hvis de selv angiver gevinsten til Skattestyrelsen, hvilket kun sker for 4-7 % af de borgere, som handler med unoterede aktier. Skattestyrelsen har oplyst, at oplysningerne kan bruges som kontroloplysninger i en eventuelt efterfølgende skattekontrol.

Aktiesalg uden eller med delvist fortryk

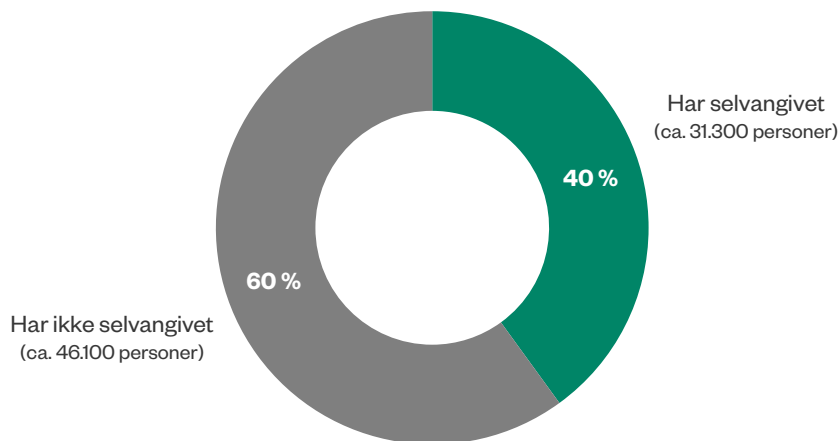
40. Som nævnt indberetter bankerne oplysninger om handel med noterede og unoterede aktier i danske depoter til Skattestyrelsen. Skattestyrelsen har derfor oplysninger om, hvem der i et givet indkomstår har solgt aktier, selv om styrelsen ikke i alle tilfælde har kunnet foretage en skatteberegning og fortrykke gevinst og tab på årsopgørelsen. Det er vigtigt, at Skattestyrelsen nyttiggør disse oplysninger til at sikre, at borgerne selv angiver gevinster og tab.

41. Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen siden 2016 har udstillet de oplysninger, som bankerne indberetter i borgerens skatteoplysninger i TastSelv i de tilfælde, hvor en borger har solgt noterede aktier, men hvor styrelsen ikke har kunnet fortrykke gevinst og tab på årsopgørelsen helt eller delvist. Når borgernes oplysninger udstilles, får borgerne ifølge Skattestyrelsen en meddelelse på årsopgørelsen (et advis), hvori borgerne bliver gjort opmærksomme på, at de skal huske at selvangive gevinst og tab af aktiesalg. Det sker fx for borgere, der har solgt noterede aktier, der er købt før 2010, og hvor én eller flere aktier mangler grundregistrering (på grund af manglende oplysninger om aktiernes købspriser).

Vi har undersøgt, hvor mange af de borgere der ikke havde fuldt fortryk på årsopgørelsen i perioden 2016-2018, som har selvangivet gevinst eller tab. Figur 3 viser, hvor mange borgere der i gennemsnit i perioden 2016-2018 har solgt noterede aktier via et dansk depot, uden at Skattestyrelsen kunne lave fuldt fortryk, og hvor stor en andel heraf der selvangav gevinst eller tab af aktiesalget.

Figur 3

Antal borgere, der har solgt noterede aktier, hvor gevinst og tab ikke eller kun delvist er fortrykt på årsopgørelsen (gennemsnit i perioden 2016-2018)



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

I gennemsnit var der i perioden 2016-2018 ca. 77.400 borgere, der havde solgt noterede aktier via et dansk depot, uden at Skattestyrelsen kunne lave et fuldt fortryk af gevinst og tab på årsopgørelsen. Det fremgår af figur 3, at ca. 31.300 af disse borgere – svarende til ca. 40 % – i gennemsnit selvangav gevinst og tab på årsopgørelsen. Gennemsnitligt ca. 46.100 borgere – svarende til ca. 60 % – selvangav dog ikke gevinst og tab, selv om borgerne havde modtaget advis.

42. I nogle tilfælde er borgeres gevinster ved salg af noterede aktier undtaget beskatning. Gevinster ved salg af noterede aktier er undtaget beskatning, når aktierne er erhvervet frem til udgangen af 2005, når aktiebeholdningens værdi samtidig ikke overstiger 136.600 kr. (for ægtefæller 273.100 kr.), og når aktierne har været ejet i mindst 3 år. Det kan betyde, at nogle borgere uden fortryk på årsopgørelsen ikke skal beskattes af gevinster ved aktiesalg. Da borgeren kun skal selvangive, hvis noget er skattepligtigt, kan det være velbegrundet, at borgeren ikke reagerer. Den manglende reaktion kan imidlertid også skyldes, at borgeren har været usikker på den information, borgeren har modtaget, og/eller ikke forstår reglerne, hvilket Skattestyrelsen vurderer ofte er tilfældet.

43. Figur 3 er udarbejdet på baggrund af tal fra Skattestyrelsen i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse. Skattestyrelsen har således ikke tidligere haft kendskab til, at så få borgere uden eller med delvist fortryk på årsopgørelsen selvangiver, og hvad årsagerne hertil er. Skattestyrelsen har derfor ikke handlet i forhold til de borgere, der ikke har selvangivet, til trods for at styrelsen har kendskab til borgernes aktiesalg, og at styrelsen har bedt borgerne om at selvangive. Som nævnt betyder den manglende selvangivelse ikke i alle tilfælde, at aktiegevinster ikke beskattes, da nogle aktier er skattefrie. Skattestyrelsens manglende opfølgning betyder dog efter Rigsrevisionens opfattelse, at Skattestyrelsen ikke ved, om det er borgere, som er fritaget for aktiebeskatning, der ikke selvangiver, eller om der reelt tabes skatteindtægter, fordi borgerne ikke reagerer.

44. Undersøgelsen viser desuden, at Skattestyrelsen ikke udsender advis for unoterede aktier i danske depoter. Skattestyrelsen har oplyst, at det skyldes, at styrelsen mangler systemunderstøttelse af unoterede aktier. Skattestyrelsen har siden november 2017 arbejdet på at opsætte advis på årsopgørelsen for borgere, der har solgt unoterede aktier, og styrelsen har oplyst, at arbejdet forventes færdigt i forbindelse med årsopgørelsen for 2019, der offentliggøres i marts 2020.

45. Skattestyrelsen modtager via internationale dataudvekslingsaftaler oplysninger fra udenlandske skattemyndigheder om borgere, der er skattepligtige i Danmark, og som har aktier i udenlandske depoter. Skattestyrelsen foretager imidlertid ikke en skatteberegning af indtægter fra aktier i udenlandske depoter (banker, virksomheder mv.). Det skyldes, at data ofte ikke har en tilstrækkelig detaljeringsgrad og desuden modtages sent, hvilket vanskeliggør en direkte brug af oplysningerne i skatteberegningen. Skattestyrelsen sender i stedet et brev til borgerne (fysisk eller digitalt), hvor borgerne bliver bedt om at selvangive eventuelle udbytte og/eller aktieavancer ved salg af aktier. Henvendelserne til borgerne sker på baggrund af de data, som Skattestyrelsen modtager fra udenlandske skattemyndigheder.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen modtager tredjepartsindberetninger, der er relevante for at kunne sikre en automatisk skatteopkrævning, og at styrelsen i dag via VPS kan foretage en automatisk beregning af gevinster og tab ved salg af noterede aktier, som er købt efter 2010, og som handles via en dansk bank. Den automatiske beregning omfattede i 2018 ca. 86 % af kursværdierne for noterede aktier. Automatiseringen af beregningen af gevinst og tab sikrer i højere grad en korrekt beregning, når først oplysningerne om en aktie er lagt korrekt ind i VPS. Dermed nyttiggøres en større del af de oplysninger, som Skattestyrelsen modtager fra tredjeparter vedrørende noterede aktier.

Undersøgelsen viser dog også, at Skattestyrelsen modtager oplysninger fra tredjeparter om handel med unoterede aktier, som styrelsen ikke nyttiggør i skatteansættelsen. I disse tilfælde beskattes borgerne kun, hvis de selv angiver eventuelle gevinster eller tab af aktiesalg, uanset at Skattestyrelsen har de fornødne oplysninger.

De unoterede aktier udgør en begrænset del af den samlede aktiebeholdning. Det er imidlertid efter Rigsrevisionens opfattelse uhensigtsmæssigt og i strid med god forvaltningsskik, at Skattestyrelsen ikke nyttiggør oplysningerne til at sikre en højere grad af korrekt beskatning af gevinster og tab vedrørende unoterede aktier. Dette var formålet med ændringen i skattekontrolloven, der fra den 1. januar 2016 pålagde bankerne at indberette oplysninger om køb og salg af unoterede aktier til Skattestyrelsen.

Undersøgelsen viser desuden, at Skattestyrelsen ikke følger op på, hvorfor en stor del af de borgere, som styrelsen har bedt om at selvangive gevinster og tab ved salg af noterede aktier i danske banker, ikke reagerer. Det betyder, at Skattestyrelsen ikke ved, om der reelt tabes skatteindtægter, fordi borgerne ikke reagerer. På det unoterede aktieområde bliver borgerne ikke bedt om at komme med oplysninger, hvis de undlader at selvangive, og der er derfor risiko for forkerte skatteansættelser.

2.2. Monitorering af aktieområdet

46. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen løbende monitorerer de beløb for tab ved aktiesalg, som oplyses af borgerne på årsopgørelsen. Tab ved salg af aktier kan fradrages i aktieindkomsten og kan resultere i nedsættelse af beskatningen eller udbetalinger i form af overskydende skat. Vi har i undersøgelsen haft særligt fokus på de tab, som kan føre til udbetalinger af overskydende skat.

47. Skattereglerne er forskellige for noterede og unoterede aktier. Tab ved salg af noterede aktier kan modregnes i udbytte fra noterede aktier og gevinster ved salg af noterede aktier (aktieindkomst). Overstiger tabet ved salg af noterede aktier aktieindkomsten, fremføres tabet til senere brug, og tabet kan således ikke komme til udbetaling som overskydende skat. Tab ved salg af unoterede aktier modregnes også i aktieindkomsten. Hvis tabet overstiger aktieindkomsten, kan skatteværdien af tabet fradrages i de øvrige personskatter. Tabet kan derfor i sidste ende komme til udbetaling som overskydende skat, der dog ikke kan overstige den forskudsskat, borgeren har betalt. Muligheden for udbetaling af overskydende skat som følge af tab på unoterede aktier vil efter Rigsrevisionens opfattelse medføre en risiko for svig.

48. Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen siden 2016 har overvåget kontobevægelser på § 38-regnskabet, bl.a. på aktieområdet. Der er tale om en overvågning på et overordnet niveau, som viser den samlede udvikling på § 38-regnskabet vedrørende konti for aktieavancebeskatning.

49. Undersøgelsen viser videre, at Skattestyrelsen siden april 2018 har overvåget udviklingen i beløb på værdipapirfelterne på borgernes årsopgørelser.

Baggrunden for overvågningen af værdipapirfelterne på årsopgørelsen var, at Skattestyrelsen i marts og april 2018 – som følge af henvendelser fra en række kommuner og banker – blev opmærksom på tegn på et muligt misbrug af felter på årsopgørelsen, herunder felter vedrørende fradrag for tab ved salg af aktier. Skattestyrelsen identificerede på den baggrund en stigning i brugen af felterne på årsopgørelsen vedrørende tab ved salg af aktier, ligesom styrelsen fandt ud af, at der typisk var tale om unge mænd under 25 år, der havde opgivet tab.

I oktober 2018 udarbejdede Skattestyrelsen en analyse, hvor styrelsen estimerede udsving i fradrag i felter på årsopgørelsen som følge af formodet svig. Analysen viste bl.a., at der kunne være tale om fejl og svig i fradrag på aktieområdet på op til 377 mio. kr. for selvangivelser af fradrag i perioden januar-oktober 2018. Angivelserne vedrørte indkomstårerne 2014-2017. Skattestyrelsen pointerer, at der er tale om udsving i fradrag, som kun kan betragtes som potentielt svig og ikke konkret konstateret svig.

Værdipapirfelterne på borgerens årsopgørelse

På borgerens årsopgørelse findes en række felter, som indeholder beløb vedrørende udbytte og gevinster og tab ved salg af værdipapirer, herunder aktier. Beløbene fremkommer som følge af tredjepartsindberetninger, herunder bankernes indberetninger, og borgerens egne selvangivne oplysninger.

50. Skattestyrelsen har ikke undersøgt, hvor stor en andel af estimatet der dækker over reelle fejl og svig.

Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen på baggrund af ovennævnte analyse har opstillet værn mod misbrug af fradrag. Skattestyrelsen indførte således i forbindelse med årsopgørelsen for indkomståret 2018 (i foråret 2019) en række logiske kontroller i TastSelv-systemet. Kontrollerne skal bl.a. forebygge fejl og misbrug ved indtastning af oplysninger på selvangivelsen, og kontrollerne aktiveres, når borgerens indtastninger ikke stemmer overens med de oplysninger, som Skattestyrelsen har om borgerne i forvejen. Skattestyrelsen har ikke etableret logiske kontroller på felter på årsopgørelsen vedrørende aktier. Der er dog generelle kontroller, som aktiveres, når borgeren indtaster beløb over fastlagte beløbsgrænser. Fx aktiveres udbetalingskontroller, når den overskydende skat overstiger et vist beløb. Hvis kontrollerne aktiveres, afvises borgerens angivelse, og borgeren skal angive på ny eller kontakte Skattestyrelsen. Indtastningerne gemmes i systemet, og der dannes først en ny årsopgørelse, når Skattestyrelsen har behandlet oplysningerne. Skattestyrelsen har desuden oplyst, at styrelsen i 2019 har taget et nyt digitalt værktøj i brug, som skal understøtte, at styrelsen kan identificere de årsopgørelser, hvor der er størst risiko for misbrug af TastSelv-systemet for borgere.

Skattestyrelsen har videre oplyst, at styrelsen er i gang med at kortlægge, hvor det nuværende kontrolniveau eventuelt skal udbygges på baggrund af hidtidige erfaringer med overvågningen og de logiske kontroller. Skattestyrelsen vil desuden i forbindelse med fastlæggelsen af arbejdsprogram for 2020 vurdere, om styrelsen skal igangsætte et kontrolprojekt med fokus på fejl/snyd vedrørende tidligere indkomstår. Skattestyrelsen vil i den forbindelse også vurdere en gruppe sager, hvor der blev udbetalt overskydende skat i 2018, før styrelsen indførte logiske kontroller og udbetalingskontrol.

51. Skattestyrelsen har desuden sammen med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen i begyndelsen af 2019 etableret en overvågningsgruppe, som overvåger eventuelle misbrugsmønstre i TastSelv-systemet. Gruppen, som blev etableret i forbindelse med åbningen af årsopgørelsen for 2018, har på ugentlige møder fra marts til maj 2019 taget stilling til formodede eller konstaterede misbrugsmønstre i TastSelv-systemet. Overvågningen har ikke kun haft fokus på værdipapirfelterne, men alle felter på årsopgørelsen. I de tilfælde, hvor der er konstateret misbrug, har Skattestyrelsen mulighed for at stoppe udbetalinger af overskydende skat, indtil kontrollen af det pågældende forhold er afsluttet.

52. Overvågningen af beløb på de enkelte felter på årsopgørelsen, der har været etableret siden april 2018, herunder af værdipapirfelterne på årsopgørelsen, indeholder følgende elementer, som vedrører gevinst og tab ved salg af aktier:

- overvågning af beløb for gevinst og tab på det enkelte felt på årsopgørelsen
- overvågning af antal brugere af et felt på årsopgørelsen
- overvågning af aldersfordelingen blandt brugere af de enkelte felter.

Overvågningsparametrene er ifølge Skattestyrelsen valgt ud fra styrelsens kendskab til det konkrete svig og en vurdering af, at netop disse parametre tydeliggør et muligt svig. Overvågningen er baseret på en statistisk metode, hvor den forventede udvikling i indberetninger på et felt på årsopgørelsen estimeres og derefter sammenlignes med den faktiske udvikling i indberetninger. Ifølge Skattestyrelsen gennemgås udviklingen på årsopgørelsesfelterne ugentligt. Ved en atypisk udvikling i årsopgørelsesfelterne rapporteres disse til det relevante fagområde.

53. Vi har gennemgået Skattestyrelsens overvågning af felter på årsopgørelsen vedrørende aktier, herunder felter vedrørende danske og udenlandske aktier, noterede aktier og unoterede aktier. Et felt indeholder flere typer værdipapirer, fx aktier og investeringsbeviser, og omfatter både gevinst og tab ved salg af et værdipapir og udbytte.

Gennemgangen viser, at Skattestyrelsen overvåger udviklingen på felterne på borgernes årsopgørelse. Skattestyrelsen kan imidlertid ikke adskille bevægelser vedrørende de forskellige typer værdipapirer, fx aktier og investeringsbeviser. Skattestyrelsen kan heller ikke i feltovervågningen adskille gevinster fra tab ved salg af værdipapirer. Det skyldes, at der i de enkelte felter er tale om nettobeløb for gevinst og tab. Skattestyrelsen udtager desuden ikke enkelte angivelser til nærmere kontrol før udbetaling af overskydende skat. Skattestyrelsen har dermed ikke et godt grundlag for at overvåge, om angivelse af tab ved salg af aktier fører til uberettigede udbetalinger af overskydende skat.

Gennemgangen viser desuden, at der er i perioden 2016-2018 var betydelige udsving i nettobeløbene for gevinst og tab. Skattestyrelsen har imidlertid ikke dokumenteret, at styrelsen har fulgt op, når der har været atypiske udsving i beløbene på felterne.

54. Vi har bedt Skattestyrelsen om tal for, i hvor mange tilfælde fradrag har medført en udbetaling i form af overskydende skat. Tallene fra Skatteministeriet viser, at det er mellem 569 borgere i 2018 (foreløbigt tal) og 1.529 borgere i 2016, der har haft en negativ aktieskat og modtaget udbetaling af overskydende skat.

Skattestyrelsen kan ikke opgøre det totale antal borgere, der har opnået fradrag i aktieindkomsten som følge af tab. Skattestyrelsen kender derfor heller ikke det totale beløb for fradrag i aktieindkomsten som følge af tab på aktier. Skattestyrelsen kan heller ikke opgøre, hvor mange penge der er udbetalt som følge af fradrag på aktier.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen ikke systematisk har monitoreret aktieområdet før 2016. Fra 2016 har Skattestyrelsen overvåget kontobevægelser på § 38-regnskabet, bl.a. på aktieområdet. Der er tale om en overvågning på et overordnet niveau, som viser den samlede udvikling på § 38-regnskabet vedrørende konti for aktieavancebeskatning. Fra april 2018 etablerede Skattestyrelsen en overvågning af årsopgørelsens felter vedrørende beløb for gevinster og tab ved salg af aktier baseret på bankernes indberetninger og borgernes egne oplysninger. Der er dog også her tale om en overvågning på et overordnet niveau, hvor Skattestyrelsen ikke kan adskille bevægelser vedrørende de forskellige typer værdipapirer og ikke kan adskille udviklingen i gevinster fra tab. Skattestyrelsen kan derfor ikke opgøre de totale beløb for fradrag i aktieindkomsten som følge af tab på aktier eller udbetalinger som følge af fradrag.

Skattestyrelsen har konstateret tegn på fejl eller muligt misbrug vedrørende fradrag på aktieområdet på op til 377 mio. kr. for selvangivelser af fradrag i perioden januar-oktober 2018. Der er tale om udsving i fradrag, som kun kan betragtes som potentielt svig og ikke konkret konstateret svig. Skattestyrelsen har ikke undersøgt, hvor stor en andel af estimatet der dækker over reelle fejl og svig. Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen fra indkomståret 2018 har indført værn mod misbrug af fradrag i form af logiske kontroller og udbetalingskontrol. Skattestyrelsen vil desuden vurdere, om styrelsen skal igangsætte et projekt med fokus på at kontrollere fejl/snyd vedrørende tidligere indkomstår. Skattestyrelsen vil i den forbindelse også vurdere en gruppe sager, hvor der blev udbetalt overskydende skat i 2018, før styrelsen indførte logiske kontroller og udbetalingskontrol.

2.3. Kontrol- og vejledningsindsatsen

55. Vi har undersøgt, om den gennemførte kontrol- og vejledningsindsats er målrettet de risikofyldte dele af aktieområdet, og om Skattestyrelsens kontrolniveau afspejler styrelsens viden om risiko og væsentlighed i forhold til den manglende skattebetaling.

56. Det fremgår af Skattestyrelsens overordnede strategi for indsatsen på værdipapirområdet, at Skattestyrelsen anser de områder, som ikke eller i mindre grad er understøttet af tredjepartsdata, som risikoområder. Baggrunden er, at Skattestyrelsen erfaringsmæssigt ved, at borgerne laver mange fejl i skatteansættelsen, når de selv angiver. Det betyder efter Rigsrevisionens opfattelse, at Skattestyrelsens kontrol- og vejledningsindsats især bør rettes imod de områder, som ikke eller i mindre grad er understøttet af tredjepartsdata, og områder, hvor der erfaringsmæssigt er mange fejl. Derudover bør Skattestyrelsens indsats være rettet mod områder med et stort skattegab, og hvor det er muligt at reducere skattegabene via kontrol og vejledning af borgerne. Vi har på den baggrund gennemgået Skattestyrelsens kontrol- og vejledningsprojekter målrettet borgere, som har ejet og handlet med aktier i perioden 2013-2018.

57. Tabel 4 viser de risikoområder, som ikke eller i mindre grad er understøttet af data, og hvor der kan være risiko for manglende eller forkerte angivelser. I tabellen er det desuden angivet, hvilke af risikoområderne der er dækket af de 5 indsatsprojekter, som Skattestyrelsen har gennemført i perioden 2012-2018.

Tabel 4

Risikoområder og indsatsprojekter

Risikoområde	Projektperiode							Projekter
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Noterede aktier købt før den 1. januar 2010 (salg)								3 projekter: 1. Beskatning af almindelige aktier og investeringsbeviser m.m. (2012-2013) 2. Beskatning af værdipapirer (2013-2014) 3. Beskatning af værdipapirer (2014-2017)
Udenlandske depoter (salg)								(Complianceundersøgelse indgår i beskatning af værdipapirer)
Unoterede aktier (salg)								4. Aktier, som ikke er noteret på den danske børs (medarbejderaktier) (2012-2013) 5. Unoterede aktier (complianceundersøgelse), herunder medarbejderaktier (2017-2018)
Aktier modtaget som gave og arv								Intet projekt
Unoterede aktier uden for depot (salg), fx uregistreret handel med aktier inden for familieejede virksomheder								Intet projekt

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skattestyrelsen.

Det fremgår af tabel 4, at Skattestyrelsen har gennemført 5 indsatsprojekter i perioden 2012-2018. Indsatsprojekterne (projekt nr. 1, 2 og 3) har haft fokus på noterede aktier. Det fremgår af materialet for flere indsatsprojekter, at der var konstateret betydelige problemer med beskatning af noterede aktier. En del af projekterne vedrørende aktier har taget udgangspunkt i, at Skattestyrelsen har modtaget oplysninger om, at der er sket et salg, men mangler oplysninger om aktiernes anskaffelsespriser i VPS. Skattestyrelsen har derfor ikke via VPS kunnet beregne og overføre årets gevinst eller tab til borgerens årsopgørelse. Skattestyrelsen har i forbindelse med kontrollen grundregistreret aktionærene i VPS, så skatteansættelsen efterfølgende sker automatisk via bankernes indberetninger af salg af børsnoterede aktier. Skattestyrelsen har ikke kontrolleret borgere, som har selvangivet deres gevinst eller tab ved salg af aktier eller rettet i oplysningerne om aktieindkomst på årsopgørelsen.

Tabellen viser desuden, at Skattestyrelsen i perioden 2012-2018 har gennemført 2 projekter, som har handlet om korrekt beskatning af salg af unoterede aktier (projekt nr. 4 og 5). I det ene projekt (projekt nr. 4) har Skattestyrelsen haft fokus på beskatningen af medarbejderaktier. Projektet blev gennemført i 2012, fordi Skattestyrelsen vurderede, at der var stor risiko for, at borgerne ikke selvangav gevinster på salg af medarbejderaktier, og at der var et stort udækket skattegab på området. Det er fortsat Skattestyrelsens vurdering.

I det andet projekt (projekt nr. 5) var formålet med kontrollen at afdække, om indberetningspligten for banker mv., der blev indført pr. 1. januar 2016 for salg af visse unoterede aktier, blev overholdt og virkede efter hensigten. Baggrunden for projektet var Skattestyrelsens vurdering af en begrænset regelefterlevelse vedrørende angivelse af gevinst og tab ved salg af unoterede aktier. I projektet undersøgte Skattestyrelsen, om indberetningspligten havde medført korrekt beskatning ved salg af unoterede aktier. Desuden blev det vurderet, om indberetningspligten var tilstrækkelig til at sikre, at beskatningen af unoterede aktier kunne automatiseres, eller om det krævede en udvidelse af indberetningspligten.

Projektet udgjorde det kontrolmæssige grundlag for et forslag til strukturelt tiltag, som Skattestyrelsen har arbejdet med siden 2017. Forslaget går ud på at opsætte en adviserings tekst på borgerens årsopgørelse i det år, hvor borgeren har solgt unoterede aktier. Tiltaget er endnu ikke gennemført.

58. Gennemgangen af Skattestyrelsens indsatsprojekter i perioden 2012-2018 viser, at styrelsen i særlig grad har haft fokus på beskatning af det noterede aktieområde og på at få aktionærerne grundregistreret i VPS. Hermed har skatteansættelsen efterfølgende kunnet ske automatisk via bankernes indberetninger af salg af børsnoterede aktier. Skattestyrelsen har i mindre grad haft fokus på salg af unoterede aktier og aktier i udenlandske depoter og har ikke haft fokus på handel med aktier uden for depot, fx handel med aktier i mindre selskaber, eller salg af aktier modtaget som gave og arv.

Skattestyrelsen har ikke kontrolleret borgere, der selvangiver udbytte og/eller gevinster og tab ved salg af aktier, og dermed, om de betaler den skat, de skal.

Resultater af kontrollen

59. Tabel 5 viser resultaterne af indsatsprojekterne i forhold til træfprocenter og provenu. Tabellen viser det gennemsnitlige provenu pr. indkomstår for de enkelte projekter.

Træfprocent

Træfprocenten udtrykker andelen af fejl/rettelser set i forhold til antallet af kontroller.

Tabel 5

Træfprocenter og beregnet provenu for 5 indsatsprojekter

	Træfprocent	Gennemsnitligt provenu pr. indkomstår
Noterede aktier (3 projekter)		
1. Beskatning af almindelige aktier og investeringsbeviser m.m. (2012-2013)	57-95 %	125,1 mio. kr.
2. Beskatning af værdipapirer (2013-2014)	¹⁾	46,8 mio. kr.
3. Beskatning af værdipapirer (2014-2017)	45-91 %	59,9 mio. kr.
Unoterede aktier (2 projekter)		
4. Aktier, som ikke er noteret på den danske børs (medarbejderaktier) (2012-2013)	¹⁾	27,4 mio. kr.
5. Unoterede aktier (complianceundersøgelse), herunder medarbejderaktier (2017-2018)	60-93 %	11,3 mio. kr.

¹⁾ I 2 af indsatsprojekterne opgøres træfprocenterne ikke, hvilket skyldes, at disse projekter er tilrettelagt som en vejledningsindsats med efterfølgende kontrol over for borgere, som Skattestyrelsen positivt ved (via tredjepartsindberetninger) har solgt aktier, men som ikke har selvangivet gevinst eller tab. I disse projekter måles effekten af indsatsen i stedet i forhold til antallet af borgere, der efterfølgende selvangiver gevinst og tab.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skattestyrelsen.

Det fremgår af tabel 5, at træfprocenterne i indsatsprojekterne generelt har været høje på ca. 45-95 % af angivelserne, og at projekterne i gennemsnit har givet et beregnet provenu til statskassen på mellem 11,3 mio. kr. og 125,1 mio. kr. pr. indkomstår. Forskellen i provenu skyldes bl.a., at enkelte indsatsprojekter helt eller delvist er analyseprojekter, hvor personerne udvælges ud fra en tilfældig stikprøve, hvilket genererer et mindre provenu til staten, mens der i andre indsatsprojekter indgår personer, der udvælges ud fra risiko- og væsentlighed. Vores gennemgang af projekterne viser desuden, at projekterne har givet bruttoreguleringer på ca. 2,157 mia. kr. og nettoreguleringer på ca. 809 mio. kr. Forskellen i brutto- og nettoreguleringerne er udtryk for, at kontrollen også fører til nedsættelser af den skattepligtige indkomst. Dermed er reguleringerne ikke kun i skatteforvaltningens favør, men ofte også i borgerens favør.

Målgrupperne i projekterne er blevet udvalgt ud fra, at Skattestyrelsen på forhånd havde en forventning om en lav regelefterlevelse og fejl i skatteansættelserne. Således har Skattestyrelsen typisk kontrolleret de borgere, som har haft store aktiesalg, samtidig med at de pågældende borgere ikke havde angivet oplysninger som grundlag for beskatningen. Målgrupperne er derfor ikke repræsentative for alle borgere, som ejer aktier. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at indsatsprojekterne indikerer en forholdsvis lav regelefterlevelse på aktieområdet, da projekterne i gennemsnit har medført et provenu på mellem 11,3 mio. kr. og 125,1 mio. kr. pr. indkomstår.

60. Indsatsprojekterne omfatter ikke udbyttebeskatningen af aktier, men kun beskatningen af avancer ved salg af aktier (eller fradrag). Skattestyrelsen har oplyst, at selskaberne indberetter aktionærernes udbytteskat til Skattestyrelsen, og at der er en lille risiko for fejl på området. Felterne på årsopgørelsen, der vedrører udbytteskat fra aktier i danske selskaber og udenlandske aktier i danske depoter, er derfor også låst i modsætning til fx beskatningen af aktieavancer, der fortrykkes på årsopgørelsen. Udbytte af aktier, der ligger i udenlandske depoter, skal imidlertid selvangives, da Skattestyrelsen ikke modtager indberetninger fra udenlandske selskaber eller udenlandske depoter. Skattestyrelsen har ikke gennemført kontrolprojekter rettet mod udbyttebeskatningen af aktier i udenlandske depoter.

Kontrolomfanget

61. Vi har undersøgt omfanget af Skattestyrelsens kontrol af borgere, der handler aktier. Vi har opgjort, hvor stor en andel Skattestyrelsen har kontrolleret af de borgere, der har solgt noterede aktier i perioden 2012-2018, og hvor styrelsen ikke har kunnet beregne gevinst og tab. I de tilfælde, hvor Skattestyrelsen ikke kan beregne gevinst og tab ved salg af aktier, er det den enkelte borgers pligt at selvangive – fx om en akties anskaffelsespris – så Skattestyrelsen kan fastsætte beskatningen af gevinst og tab på aktien. Skatteministeriets opgørelser viser, at op imod 60 % af de borgere i perioden 2016-2018, der blev bedt om at angive oplysninger om gevinst og tab, ikke selvangav. Konsekvensen heraf er – som det tidligere er fremgået – at der ikke beregnes skat af gevinst og tab.

Skattestyrelsen har i perioden 2012-2018 kontrolleret gennemsnitligt ca. 3.700 borgere ud af ca. 89.000 borgere, svarende til ca. 4,2 % af de borgere, der ifølge styrelsens oplysninger har solgt værdipapirer, herunder aktier, i perioden, men hvor styrelsen ikke har kunnet foretage en automatisk skatteberegning.

Brutto- og nettoreguleringer af den skattepligtige indkomst

Reguleringer er udtryk for Skattestyrelsens reguleringer af den skattepligtige indkomst på baggrund af kontrollen. Bruttoreguleringer er summen af forhøjelser og nedsættelser af den skattepligtige indkomst. Nettoreguleringer er udtryk for forskellen mellem forhøjelser og nedsættelser af den skattepligtige indkomst og er således en nettosum af den ændring af den skattepligtige indkomst, som kontrollen har medført.

Vi har ligeledes opgjort kontrolomfanget for salg af unoterede aktier. På det unoterede aktieområde skal alle, der sælger aktier, oplyse om gevinst og tab til Skattestyrelsen, for at styrelsen kan beregne skatten på salg af aktier. Det skyldes, at Skattestyrelsen ikke har et system til skatteberegning på det unoterede aktieområde.

Skattestyrelsen har i perioden 2012-2018 i gennemsnit kontrolleret 1.400 borgere pr. år ud af ca. 26.000 borgere, svarende til ca. 5,5 % af de borgere, der ifølge styrelsens oplysninger har salg af unoterede aktier på et år. Borgerne blev udvalgt på baggrund af, at Skattestyrelsen vurderede, at der var en særlig risiko for manglende beskatning for disse borgere, bl.a. fordi ingen af borgerne havde opgivet, at de havde haft en gevinst ved salget. Kontrolomfanget skal sammenholdes med, at 93-96 % af de borgere, der i perioden 2016-2018 solgte unoterede aktier, ikke oplyste Skattestyrelsen om gevinst og tab.

Kontrolomfanget på det noterede og unoterede aktieområde medfører efter Rigsrevisionens opfattelse en risiko for, at der fortsat er betydelige fejl i skatteansættelserne på området.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen har målrettet kontrol- og vejledningsindsatsen mod salg af noterede aktier i perioden 2013-2018, hvilket er i overensstemmelse med, at det noterede aktieområde er det økonomisk set væsentligste område. Formålet har været at få grundregistreret aktionærerne for at få automatiseret skatteberegningen af gevinst og tab ved salg af aktier. Skattestyrelsen har desuden opnået gode resultater af kontrolprojekterne i form af høje træfprocenter, store reguleringer og et relativt stort provenu til staten.

Undersøgelsen viser desuden, at Skattestyrelsen primært har kontrolleret de aktionærer, som ikke har oplyst om salget af aktier som grundlag for skatteansættelsen. Skattestyrelsen har ikke kontrolleret borgere, som har selvangivet eller rettet i årsopgørelsen, og hvor oplysningerne kan være fejlbehæftede. Dermed er en større del af de borgere, som har handlet aktier i undersøgelsesperioden, ikke blevet kontrolleret. Det medfører efter Rigsrevisionens opfattelse en risiko for, at der fortsat er fejl i skatteansættelserne på området. Skattestyrelsen har desuden i mindre omfang kontrolleret gevinst ved salg af unoterede aktier, noterede og unoterede aktier i udenlandske depoter og medarbejderaktier. Skattestyrelsen har desuden ikke kontrolleret, om der betales korrekt skat af udbytte af aktier i udenlandske depoter.

2.4. Viden om skattegab for borgere

62. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen har et dækkende skattegab for hele aktieområdet, der viser de provenumæssige konsekvenser af manglende regelefterlevelse blandt borgere. Skattegab udtrykker skatteværdien af forskellen mellem det beløb, de skattepligtige borgere har angivet vedrørende tab og gevinst af værdipapirsalg og udbytte af aktier for et givet indkomstår, og det beløb, de ville have oplyst, hvis angivelsen var korrekt.

Et estimat for skattegab og viden om borgernes regelefterlevelse er et væsentligt grundlag for at kunne prioritere og målrette indsatsen derhen, hvor regelefterlevelsen er lavest, og skattegab er størst.

63. Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen hvert 2. år har gennemført en generel complianceundersøgelse af regelefterlevelsen blandt borgerne. I undersøgelsen opgøres regelefterlevelsen dels samlet set, dels fordelt på de forskellige former for beskatning, herunder for værdipapirer. Complianceundersøgelsen bygger på en tilfældig stikprøve, idet hensigten er at udarbejde en repræsentativ opgørelse for alle borgere og alle skatte- og afgiftstyper. På baggrund af den generelle complianceundersøgelse opgør Skattestyrelsen et skattegab for borgere samlet set, der kan opdeles på afgifts- og skattearter, bl.a. værdipapirer generelt, herunder noterede aktier. Når Skattestyrelsen gennemfører en måling af skattegab, opgøres skattegab på baggrund af en stikprøve for indkomståret 3 år tilbage. Den seneste opgørelse af det generelle skattegab for borgere er opgjort i 2017 og er derfor baseret på indkomståret 2014.

64. Med udgangspunkt i resultaterne fra den generelle complianceundersøgelse fra 2017 har Udviklings- og Forenklingsstyrelsen i 2019 udarbejdet en complianceundersøgelse og beregnet et skattegab, der kun vedrører værdipapirer. Skattegab for værdipapirer vedrører alle værdipapirer, fx obligationer, aktier, investeringsbeviser og finansielle kontrakter. Opgørelsen af skattegab er baseret på resultaterne fra den generelle complianceundersøgelse af borgere fra 2017 suppleret med 5 særskilte undersøgelser på udvalgte områder, hvor den generelle complianceundersøgelse ikke har været tilstrækkelig til at belyse den manglende beskatning. Det drejer sig fx om salg af noterede aktier, hvor der i den generelle complianceundersøgelse ikke er et tilstrækkeligt antal observationer til, at et skattegab på dette delområde kan opgøres. De supplerende undersøgelser omfatter ikke noterede aktier.

Det samlede skattegab, der vedrører beskatningen af alle værdipapirer hos borgere, er opgjort til 503 mio. kr. netto (manglende indtægter til statskassen) og 944 mio. kr. brutto (der udtrykker den samlede værdi af forhøjelser og nedsættelser). I den generelle complianceundersøgelse – der afdækker skattegab for alle værdipapirer, herunder noterede aktier – er skattegab opgjort til 202 mio. kr. og den generelle fejlprocent til 13 %. Resten af skattegab stammer fra supplerende undersøgelser, herunder skattegab for unoterede aktier og aktier i udenlandske depoter, hvor fejlprocenterne er betydeligt højere med henholdsvis 41 % og 47 %. Det samlede skattegab for værdipapirer vedrørende borgere udgør 3-4 % af provenuet for aktieskatten på 14,2 mia. kr. i 2014. Skattegab er faldet siden 2010, efter at indberetningspligten for noterede aktier blev indført og som følge af den automatiske skatteberegning i VPS.

65. Rigsrevisionen finder, at det opgjorte skattegab er usikkert og ikke fuldt ud dækker aktieområdet. Det skyldes, at Skattestyrelsens kendskab til beholdning, udbytte og salg af aktier er begrænset på de områder, der ikke er omfattet af en indberetningspligt. Dette gælder fx aktier i udenlandske depoter, der er baseret på de begrænsede informationer, som Skattestyrelsen automatisk får fra udlandet via internationale aftaler om udveksling af skatteoplysninger. Skattestyrelsen vurderer i sin opgørelse af skattegab for udenlandske depoter, at opgørelsen skal betragtes som et minimumskøn. Skattestyrelsen har ligeledes et begrænset kendskab til de unoterede aktier, der ikke er omfattet af tredjeparters pligt til at indberette oplysninger til Skattestyrelsen, fx medarbejderaktier, der videresælges på et ureguleret marked. Skattestyrelsens opgørelse af skattegab for unoterede aktier er desuden baseret på indkomståret 2013 og ligger således forud for indberetningspligten, der blev indført den 1. januar 2016. Skattegab for unoterede aktier omfatter endvidere ikke udbyttebeskatningen af unoterede aktier.

Skattestyrelsen har som nævnt desuden i oktober 2018 gennemført en analyse af estimeret svig med overskydende skat for indkomståret 2018 på en række felter i årsopgørelsen, hvor indberetningerne for 2018 sammenlignes med indkomstårene 2016 og 2017. Analysen viser bl.a., at Skattestyrelsen vurderer, at der kan estimeres fejl og svig vedrørende unoterede aktier som følge af uberettiget brug af fradrag og manglende angivelse af udbytte på op til ca. 600 mio. kr. for indkomståret 2018. Dette er betydeligt mere end skattegab for unoterede aktier, der er opgjort til 21 mio. kr. Analysen er ikke direkte sammenlignelig med skattegab, fordi estimatet på ca. 600 mio. kr. viser de indberetninger, der potentielt kan skyldes svig, og ikke skatteværdien af konstateret svig, og fordi de undersøgte felter på årsopgørelsen også omfatter konkurser. Det indikerer dog efter Rigsrevisionens opfattelse, at skattegab er usikkert.

Skattestyrelsen har derudover i sin kontrol af årsopgørelsen for indkomståret 2018 fundet mulige fejl og svig for 79,5 mio. kr. (netto). Rigsrevisionen vurderer desuden, at Skattestyrelsens viden om regelefterlevelse og skattegab kunne styrkes med opgørelser af fejlprocenter og provenumæssige konsekvenser i forhold til salg, der selvangives, og salg, der ikke selvangives, og i forhold til borgere, der ændrer i skatteberegningen, som er fortrykt på årsopgørelsen. Hermed ville Skattestyrelsen bedre kunne målrette indsatsen mod de forskellige målgrupper, hvor der kan være fejl i beskatningen.

Skatteministeriet anerkender, at skattegab ikke er fuldstændigt, men oplyser samtidig, at det opgjorte skattegab ifølge Skatteministeriet dækker de væsentligste områder. Rigsrevisionen bemærker hertil, at Skattestyrelsen alene i ét af de gennemførte indsatsprojekter i perioden 2012-2018 har genereret et provenu på ca. 125 mio. kr. pr. indkomstår til staten, hvilket udgør ca. 25 % af skattegab. Samtidig har Skattestyrelsen i sin løbende kontrol af årsopgørelsen fundet mulige fejl og svig for 79,5 mio. kr. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at opgørelsen af skattegab er usikker.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen har arbejdet på at opgøre et dækkende skattegab, der omfatter de relevante dele af aktieområdet. Skattestyrelsen har med 2 års intervaller gennemført en generel complianceundersøgelse for borgere, der også omfatter værdipapirer. I 2019 har Skattestyrelsen udarbejdet en samlet complianceundersøgelse for værdipapirer baseret på den generelle undersøgelse suppleret med 5 yderligere undersøgelser. Det samlede skattegab for værdipapirer vedrørende borgere udgør ifølge Skattestyrelsen 503 mio. kr. netto. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den nuværende opgørelse af skattegabets størrelse er usikkert og ikke fuldt ud dækkende for aktieområdet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Skattestyrelsen kan styrke styrelsens viden om borgernes regelefterlevelse på forskellige områder og de afledte provenumæssige konsekvenser, så skattegabets størrelse bliver mere dækkende for aktieområdet. Hermed vil Skattestyrelsen have et bedre grundlag for at kunne prioritere og målrette indsatsen derhen, hvor regelefterlevelsen er lavest, og skattegabets størrelse er størst.

3. Indsatsen målrettet selskaber



Delkonklusion

Skattestyrelsens indsats er ikke tilstrækkelig til at sikre en korrekt beskatning af aktier på selskabsområdet. Skattestyrelsen har ikke tilstrækkelig viden om selskabernes reglefterlevelse og om skattegabet som grundlag for at vurdere risici på området og sikre en korrekt beskatning af selskabers aktiehandel og -udbytte. Det betyder, at grundlaget for Skattestyrelsens prioritering af indsatsen ikke er fuldt tilstrækkeligt. Skattestyrelsens kontrol- og vejledningsindsats målrettet selskaber har generelt ikke haft fokus på beskatning af aktier i perioden 2013-2018. Det medfører risiko for betydelige fejl i selskabers skatteansættelse på aktieområdet og risiko for et væsentligt tab af skatteindtægter.

Skattestyrelsen mangler viden om *store selskabers* reglefterlevelse og har ikke gennemført en kontrolindsats målrettet beskatning af store selskabers aktier. Skattestyrelsen vurderer, at der er begrænset risiko for forkert beskatning af aktier ejet af store selskaber, da nogle aktier er undtaget skattepligt, og da styrelsen ikke har fundet betydelige fejl vedrørende beskatning af aktier. Skattestyrelsen har dog ikke viden om, hvorvidt store selskaber klassificerer aktier korrekt som skattefrie, på trods af at styrelsen vurderer, at fejlklassifikation udgør den største risiko for forkert beskatning af store selskabers aktier. Skattestyrelsen har heller ikke beregnet et skattegab, der omfatter store selskaber. Skattestyrelsen udtog 18 store selskaber til kontrol i 2018 på baggrund af risiko for forkert beskatning af aktier. Det svarer til, at 0,5 % af de store selskaber er blevet kontrolleret.

Skattestyrelsen mangler også viden om *små og mellemstore selskabers* reglefterlevelse og har gennemført en kontrolindsats, der i begrænset omfang har omfattet aktieudbytte for små og mellemstore selskaber. Skattestyrelsen vurderer, at der for de fleste små og mellemstore selskaber er begrænset risiko for forkert beskatning af aktier, men også, at risikoen er højere for visse selskaber. Skattestyrelsen opgør ikke systematisk fejl vedrørende aktier for de små og mellemstore selskaber og foretager kun en overordnet risikovurdering af selskaberne. Skattestyrelsen har som led i den generelle kontrol af selskaber gennemført kontrol af aktieudbytte for små og mellemstore selskaber. Kontrolindsatsen har ikke haft aktiebeskatning som sit primære fokus. Skattestyrelsen har kontrolleret mellem 0,3 % og 2,8 % af alle personer, der betegnes som hovedaktionærer i små og mellemstore selskaber i perioden 2013-2018. Skattestyrelsen har ikke gennemført kontrol målrettet kursændringer på skattepligtige aktier, og det er således tilfældigt, om styrelsen opdager fejl i beskatningen af selskabers løbende kursgevinster og -tab.

Kursværdien af selskabernes noterede aktier udgjorde i 2018 ca. 1.045 mia. kr. Skattestyrelsen har anslået, at ca. 28 % af selskaberne, der i 2018 ejede aktier, er skattepligtige. Rigsrevisionen vurderer, at der er væsentlig risiko for tab af skatteindtægter på området set i lyset af Skattestyrelsens begrænsede viden om regelefterlevelsen og de store værdier, selskaberne ejer aktier for, hvor selv enkelte fejl kan udgøre betydelige beløb.

66. Dette kapitel handler om, hvorvidt Skattestyrelsens indsats på selskabsområdet har været tilstrækkelig til at sikre en korrekt beskatning af aktier. Som led heri undersøger vi, om Skattestyrelsen har tilstrækkelig viden om risici og regelefterlevelse som grundlag for indsatsen over for selskaberne, og i hvilket omfang indsatsen har omfattet aktiebeskatning.

3.1. Skattestyrelsens viden om risici og regelefterlevelse for selskaber

67. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen har tilstrækkelig viden om selskabers regelefterlevelse og om skattegabet som grundlag for at vurdere risici på området og sikre en korrekt beskatning af selskaber, der ejer aktier, og selskabernes hovedaktionærer. Viden om selskabernes regelefterlevelse og et estimat for skattegabet er et væsentligt grundlag for, at Skattestyrelsen kan prioritere og målrette indsatsen derhen, hvor regelefterlevelsen er lavest, og skattegabet er størst. Vi har derfor undersøgt, om Skattestyrelsen har beregnet et dækkende skattegab for selskaber, hvordan styrelsen risikovurderer selskaberne, om styrelsen registrerer fejl vedrørende aktier, og om styrelsen har fulgt op på, om selskaberne klassificerer aktier korrekt som skattefrie.

Skattestyrelsens viden om selskabers regelefterlevelse og skattegabet

68. Selskaber er forpligtede til at indberette oplysninger om deres skatteforhold i forbindelse med den årlige selvangivelse på aggregeret niveau. Selskaberne angiver oplysninger om indtægter, omkostninger og årets resultat i hovedtal, men angiver ikke gevinster eller tab ved kursændringer og udbytte af aktier særskilt.

69. Skattestyrelsen modtager oplysninger om selskaber, der ejer aktier, via indberetninger fra tredjeparter, ligesom på borgerområdet. Det gælder både aktier deponeret i danske depoter og – i en vis udstrækning – aktier deponeret i udlandet, hvor der indberettes via dataudvekslingsaftaler med udenlandske skattemyndigheder. Skattestyrelsen modtager oplysninger om aktiebeholdninger, kursværdier, udbytte og salg af skattefrie og skattepligtige aktier. Skattestyrelsen modtager ikke oplysninger om aktier, der ikke er deponeret i en bank, herunder størstedelen af de unoterede aktier, som selskaberne ejer.

Skattefrie og skattepligtige aktier

Kursændringer og udbytte af aktier i datterselskaber og koncernforbundne selskaber er skattefrie. Et datterselskab er et selskab, hvor et andet selskab ejer mindst 10 % af aktierne. Koncernforbundne selskaber er en gruppe af selskaber, der gennem aktiebesiddelse kontrolleres af et andet selskab. Aktier ud over aktier i datterselskaber og koncernforbundne selskaber kaldes porteføljeaktier. Gevinster som følge af kursstigninger på unoterede porteføljeaktier er skattefrie.

Selskaber skal betale skat af løbende kursændringer på noterede porteføljeaktier samt af udbytte fra både noterede og unoterede porteføljeaktier.

Små og mellemstore selskaber vs. store selskaber

Skattestyrelsen definerer små og mellemstore selskaber som selskaber/koncerner med en samlet årlig omsætning på under 0,5 mia. kr. Store selskaber er selskaber/koncerner med en samlet omsætning på 0,5 mia. kr. eller derover.

70. Skattestyrelsen bruger ikke data fra tredjeparter til at beregne skatten for selskaber, der ejer aktier. Det skyldes bl.a., at Skattestyrelsen ikke har et it-system, der understøtter automatisk beregning af den skat, selskaber skal betale af gevinster og tab ved kursændringer og udbytte af aktier. Data fra udlandet har ifølge Skattestyrelsen desuden ikke den nødvendige detaljeringsgrad, og data modtages med forsinkelse, hvilket gør det vanskeligt for Skattestyrelsen at bruge data. Dataunderstøttelsen er således begrænset på selskabsområdet. Skattestyrelsen har oplyst, at data fra tredjeparter bruges i forbindelse med risikovurdering og udsøgning af selskaber til kontrol.

71. Skattestyrelsen baserer bl.a. sin viden om selskabernes og deres hovedaktionærs adfærd på complianceundersøgelser og viden, som indsatsprojekter eventuelt genererer. Skattestyrelsen har således beregnet et delvist dækkende skattegab for aktier ejet af *små og mellemstore selskaber* for indkomståret 2014. Skattestyrelsen estimerer, at der i 2014 var et skattegab på 165 mio. kr. for noterede aktier ejet af disse selskaber og selvstændigt erhvervsdrivende. Skattestyrelsen har oplyst, at det ikke er muligt at opdele skattegabets på de 2 grupper. Skattegabets dækker desuden ikke udbytte af unoterede aktier eller selskaber, der bevidst forsøger at skjule deres formuer i udlandet. Endelig omfatter skattegabets ikke selskaber, der er blevet tvangslukket og ved lukningen fremstår uden aktiver, der kan være blevet udtaget af selskabernes inden lukningen, uden at der er blevet betalt skat.

Skattestyrelsen har videre oplyst, at skattegabets for små og mellemstore selskaber, der ejer aktier, er opgjort med væsentlig statistisk usikkerhed. Den statistiske usikkerhed skyldes bl.a., at skattegabets er beregnet ud fra data, der ikke oprindeligt blev indsamlet for at estimere et skattegab specifikt for aktier eller værdipapirer.

Skattegabets for små og mellemstore selskaber dækker således kun området delvist og er behæftet med væsentlig usikkerhed.

72. Skattestyrelsen og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har i perioden 2015-2017 arbejdet med en complianceundersøgelse for *store selskaber*, og Skattestyrelsen har i den forbindelse gennemført kontroller af 80 tilfældigt udvalgte selskaber med henblik på at estimere et skattegab for store selskaber. Undersøgelsen havde ikke fokus på at afdække regelefterlevelsen specifikt for aktier eller værdipapirer.

Skattestyrelsen har ikke udarbejdet et estimat for skattegabets for værdipapirer eller aktier, der omfatter store selskaber. Det skyldes, at Skattestyrelsen i samarbejde med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har vurderet, at antallet af kontroller af selskabernes gennemført som led i complianceundersøgelsen var for lavt til, at man kunne udarbejde et estimat. Skattestyrelsen har ligeledes oplyst, at de fejl vedrørende beskatningen af værdipapirer, som styrelsen har observeret, typisk er afdækket i forbindelse med andre kontroller. Skattestyrelsen har således ikke igangsat særskilte indsatsprojekter rettet mod beskatningen af værdipapirer eller aktier ejet af selskaber.

73. Skattestyrelsen har oplyst, at selskabsområdet generelt er mindre velbelyst end borgerområdet for så vidt angår skattegab og fejltyper vedrørende aktier. Rigsrevisionen vurderer, at konsekvensen af dette er, at grundlaget for Skattestyrelsens prioritering af indsatsen målrettet selskaber ikke er fuldt tilstrækkeligt.

Skattestyrelsens vurdering af risici

74. For *store selskaber* foretager Skattestyrelsen manuelle risikovurderinger af alle selskaber inden for en periode på 3 år. Risikovurderingerne gennemføres som en screening af tilgængelig information om selskaberne fra årsrapporter og selvangivelser mv., men inddrager også Skattestyrelsens øvrige viden om og erfaring med selskaberne. Selskaberne vurderes herefter i forhold til 41 risici, heraf én risiko vedrørende beskatning af aktier, og selskaberne kategoriseres med enten lav, mellem eller høj risiko.

Skattestyrelsen risikovurderede generelt 3.555 store selskaber for indkomstårene 2015 og 2016 og kontrollerede på den baggrund 1.183 store selskaber i 2018. 18 selskaber blev udsøgt til kontrol som følge af, at der blev identificeret risiko for forkert beskatning af aktier for indkomståret 2017. Det svarer til, at ca. 0,5 % af de risikovurderede selskaber blev kontrolleret. Skattestyrelsen kan ikke opgøre, hvor mange selskaber der samlet set blev udsøgt til kontrol på baggrund af risiko for manglende beskatning af aktier i perioden 2013-2017.

75. For *små og mellemstore selskaber* gennemfører Skattestyrelsen ikke manuelle risikovurderinger som følge af det store antal selskaber. Skattestyrelsen har oplyst, at der i stedet foretages en mere overordnet risikovurdering af selskaberne. Styrelsen har ikke oplyst, hvad der mere konkret ligger i denne risikovurdering. Styrelsen har heller ikke dækkende opgørelser over fejl vedrørende aktier for de små og mellemstore selskaber.

76. Skattestyrelsen vurderer, at risikoen for forkert beskatning af aktier ejet af *selskaber samlet set* er lav, i særdeleshed for de store selskaber. Det begrundes Skattestyrelsen bl.a. med, at en stor del af de aktier, der er ejet af selskaberne, er undtaget skattepligt, herunder aktier i koncernforbundne selskaber og kursændringer på noterede aktier. Skattestyrelsen oplyser samtidig, at styrelsen anser den væsentligste risiko på området for at være, at aktier, der er skattepligtige, placeres i selskabskonstruktioner, der får det til at se ud, som om at aktierne ikke er skattepligtige, hvormed der ikke betales korrekt skat.

77. Skattestyrelsen har dog ikke systematisk fulgt op på, om selskaberne klassificerer aktier korrekt som skattepligtige eller skattefrie. Skattestyrelsen har derfor heller ikke systematisk opgjort, hvor stor en del af aktier ejet af selskaber der er skattepligtige. Skattestyrelsen har dog i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse analyseret data fra Erhvervsstyrelsens Ejerregister og tredjepartsindberetninger af, hvor mange selskaber der ejede skattepligtige aktier ved udgangen af 2018. Skattestyrelsen anslår, at ca. 25 % af selskaberne var skattepligtige af kursændringer og udbytte af aktier i andre danske selskaber, og at ca. 3 % af selskaberne kun var skattepligtige af udbytte. Analysen indikerer således, at ca. 72 % af selskaber, der ejer aktier, hverken er skattepligtige af aktieudbytte eller kursændringer. Skattestyrelsen har oplyst, at opgørelsen er behæftet med væsentlig usikkerhed og ikke omfatter alle selskaber, der ejer aktier, herunder danske selskaber, der ejer aktier i udenlandske selskaber.

78. Rigsrevisionen vurderer, at der kan være en risiko for tab af skatteindtægter, selv hvis kun ca. 28 % af selskabernes aktier er skattepligtige, da kursværdien af danske selskabers noterede aktier i 2018 samlet set udgjorde ca. 1.045 mia. kr. Selskaber er ikke skattepligtige af de samlede kursværdier, men kun af kursændringer på noterede porteføljeaktier og udbytte af noterede og unoterede porteføljeaktier. Størrelsen af kursværdierne indikerer dog efter Rigsrevisionens opfattelse alligevel, at skattegrundlaget er af et væsentligt økonomisk omfang. Skattestyrelsen har ikke tal for den samlede værdi af kursændringer på selskabernes aktier.

79. Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen også baserer sin vurdering af lav risiko for forkert beskatning af store selskabers aktier på styrelsens complianceundersøgelse og det forhold, at den manuelle risikovurdering har betydet, at der kun blev udsøgt 18 ud af 1.183 store selskaber til kontrol ud fra en identificeret risiko for forkert beskatning af aktier. Rigsrevisionen finder ikke, at Skattestyrelsens complianceundersøgelse udgør et tilstrækkeligt grundlag for risikovurderinger af området. Det skyldes, at undersøgelsen ifølge Skattestyrelsen er behæftet med så stor usikkerhed, at det ikke er muligt at opgøre et skattegab for området, og at data ikke er indsamlet med det formål at etablere et skattegab specifikt for aktier.

80. For *udvalgte små selskaber* vurderer Skattestyrelsen imidlertid, at der er væsentlig risiko for manglende beskatning af udbytte. Det gælder selskaber, der tvangsopløses, og hovedaktionærer i visse små og mellemstore selskaber, hvor Skattestyrelsen vurderer, at selskaber og aktionærer ikke følger reglerne.

81. Rigsrevisionen vurderer, at Skattestyrelsen har begrænset viden om *små og mellemstore selskabers* efterlevelse af reglerne for beskatning af aktier, og at grundlaget for styrelsens risikovurdering af disse selskaber derfor er usikkert. Vi baserer denne vurdering på, at Skattestyrelsen ikke systematisk registrerer fejl i beskatningen af aktier for selskaberne, og at den viden, styrelsen har om selskabernes regelefterlevelse fra complianceundersøgelsen på området, er behæftet med væsentlig usikkerhed. Endelig lægger vi til grund, at Skattestyrelsen ikke kan dokumentere, hvordan risikovurderingen af selskaberne konkret foretages.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen ikke har tilstrækkelig viden om selskabers regelefterlevelse og om skattegabet som grundlag for at vurdere risici på området og sikre en korrekt beskatning. Skattestyrelsen har estimeret et skattegab for *små og mellemstore selskaber* (inkl. selvstændigt erhvervsdrivende) på 165 mio. kr., men estimatet er ikke dækkende og desuden behæftet med væsentlig usikkerhed. Skattestyrelsen har ikke estimeret et skattegab for *store selskaber*. Skattestyrelsen risikovurderer alle store selskaber manuelt over en 3-årig periode, mens der for de små og mellemstore selskaber foretages en mere overordnet risikovurdering. Skattestyrelsen har ikke dækkende opgørelser over fejl vedrørende aktier for de små og mellemstore selskaber og kan ikke opgøre, hvor mange selskaber der samlet set blev udsøgt til kontrol på baggrund af risiko for manglende beskatning af aktier i perioden 2013-2017. Skattestyrelsen har oplyst, at 18 store selskaber blev udsøgt til kontrol i 2018 på baggrund af fejl vedrørende aktier.

Skattestyrelsen vurderer samlet set, at risici for fejl i beskatning af aktier hos selskaber er lave, i særdeleshed for de store selskaber, og begrundet bl.a. denne vurdering med, at selskaberne i vid udstrækning er undtaget skattepligt, og at der kun er fundet få fejl i de risikovurderede selskaber. Skattestyrelsen har dog ikke systematisk fulgt op på, om selskaber klassificerer aktier korrekt som skattefrie. Dette på trods af, at styrelsen vurderer, at den største risiko på området er, at skattepligtige aktier fejlagtigt klassificeres om skattefrie. Skattestyrelsen har ikke komplette opgørelser over, hvor stor en del af de aktier der ejes af selskaberne, som er undtaget skattepligt, men anslår – med væsentlig usikkerhed – at 72 % af de selskaber, der i 2018 ejede aktier, hverken var skattepligtige af aktieudbytte eller kursgevinst. Rigsrevisionen vurderer, at der i kraft af de store værdier, selskaberne ejer aktier for, ikke desto mindre kan være en risiko for tab af skatteindtægter. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det er vigtigt, at Skattestyrelsen har tilstrækkelig viden om selskabers regelefterlevelse og om skattegabet som grundlag for, at styrelsen kan vurdere risici på området og sikre en korrekt beskatning af selskaber, der ejer aktier, og selskabernes hovedaktionærer.

3.2. Skattestyrelsens kontrol- og vejledningsindsats over for selskaber

82. Vi har undersøgt, i hvilket omfang Skattestyrelsens indsats målrettet selskaber har omfattet aktiebeskatning, herunder om kontrollen afspejler den risiko, styrelsen vurderer, der er på området. Som led i sidstnævnte har vi undersøgt, hvad omfanget og resultaterne af kontrollen har været.

Formålet med Skattestyrelsens indsats over for selskaber

83. Skattestyrelsen har i perioden 2013-2018 gennemført kontrol og vejledning af selskaber i regi af en række indsatsprojekter, herunder 13 projekter vedrørende *store selskaber* og 9 projekter vedrørende *små og mellemstore selskaber*. Flere af projekterne er videreført fra år til år.

Ingen af de gennemførte projekter vedrørende store selskaber har haft beskatning af aktier og risici forbundet hermed som deres primære fokus.

Projekterne har generelt haft til formål at forbedre regelefterlevelsen for de store selskaber gennem en kombination af kontrol, vejledning og dialog med selskaberne samt at generere viden om selskabernes adfærd, som Skattestyrelsen kan bruge i den videre indsats over for selskaberne.

Skattestyrelsens kontrolindsats vedrørende små og mellemstore selskaber har heller ikke haft beskatning af aktier som sit primære fokus. 5 af de gennemførte projekter vedrørende små og mellemstore selskaber har dog berørt beskatning af aktieudbytte som ét blandt flere delelementer. Projekterne har ikke haft fokus på kursændringer på skattepligtige porteføljeaktier. Projekterne har generelt haft fokus på både forbedring af regelefterlevelse og indsamling af viden, ligesom projekterne målrettet de store selskaber.

Hovedaktionær

En hovedaktionær defineres som en skattepligtig person eller et selskab, der ejer eller inden for de sidste 5 år har ejet 25 % eller mere af aktiekapitalen i et selskab eller inden for de sidste 5 år har rådet over mere end 50 % af stemmевærdien.

84. Blandt de 5 projekter vedrørende små og mellemstore selskaber, der har berørt beskatning af aktieudbytte, har Skattestyrelsen gennemført 3 sammenhængende projekter, der har haft til formål at kontrollere hovedaktionærer og deres selskaber. Baggrunden for projekterne er, at Skattestyrelsen har vurderet, at der er stor risiko for manglende beskatning af hovedaktionærer. Denne risiko afspejler ifølge Skattestyrelsen bl.a., at mange hovedaktionærer ikke oplever, at der er en stor sandsynlighed for at blive opdaget eller sanktioneret, hvis de ikke overholder reglerne.

Projekterne har både behandlet problemstillinger i forhold til aktieudbytte og problemstillinger, der ikke vedrører aktier. For så vidt angår udbytte er der ofte tale om såkaldt maskeret udbytte, fx når en hovedaktionærs private udgifter afholdes af et selskab, når en hovedaktionær låner penge af selskabet, eller når en hovedaktionær modtager goder som fri bil eller bolig – i tilfælde, hvor hovedaktionæren ikke kan anses for at være ansat i selskabet. Aktionærerne skal beskattes heraf som udbytte. De fejl, der findes i projektet, vedrører både beskatning af borgere og selskaber.

85. Projekterne fokuserer på kontrol og sanktioner over for hovedaktionærer og selskaber, da Skattestyrelsens erfaringer viser, at vejledning har en begrænset effekt. Projekterne omfatter dog også et element af dialog og information rettet mod rådgivere med henblik på at skabe synlighed om Skattestyrelsens indsats og forsøge at påvirke hovedaktionærers og selskabers regelefterlevelse i samarbejde med rådgiverne.

86. Skattestyrelsen har desuden siden 2014 gennemført 2 projekter, der har haft til formål at sikre korrekt beskatning for selskaber, der tvangslukkes af Erhvervsstyrelsen. Projekterne har fokus på risici for manglende beskatning af selskabers indtjening og risici for, at hovedaktionærer før tvangslukningen udtager værdier i selskaberne, som ikke beskattes. Udbytteskat er således ét blandt flere elementer i projekterne.

Omfang og resultater af Skattestyrelsens kontrol

87. Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen i perioden 2013-2018 har kontrolleret mellem 0,3 % og 2,8 % af hovedaktionærerne. Skattestyrelsen har gennemført 985 kontroller af tvangsopløste selskaber i 2016 faldende til 886 kontroller i 2018. I samme periode er antallet af selskaber, der er blevet tvangsopløst, steget fra 9.333 til 14.344 selskaber. Skattestyrelsen har desuden i perioden 2015-2017 deltaget i 11 rådgiver- og brancheforeningsmøder med henblik på vejledning og dialog med målgruppen.

88. Rigsrevisionen finder, at Skattestyrelsens opgave med at kontrollere skatteansættelsen i selskaber under tvangsopløsning har en anden karakter end opgaven med stikprøvevist at kontrollere øvrige selskaber. Det skyldes, at Erhvervsstyrelsen i tilfælde af tvangsopløste selskaber for alle selskaberne har konstateret manglende regelefterlevelse i en eller anden form. Risikoen for fejl i skatteansættelsen for tvangsopløste selskaber må derfor være højere end for selskaber i øvrigt, hvilket kan begrunde et højere kontrolomfang af disse selskaber.

Skattestyrelsen kan ikke opgøre, hvor stor en andel af de tvangsopløste selskaber der er blevet kontrolleret i perioden, men styrelsen har oplyst, at der typisk gennemføres flere kontroller pr. selskab. Skattestyrelsen kan desuden ikke opgøre, hvor mange af sagskomplekserne og kontrollerne der har vedrørt beskatning af aktieudbytte.

89. Rigsrevisionen vurderer, at omfanget af kontrolindsatsen målrettet hovedaktionærer og tvangsopløste selskaber har været begrænset henset til de risici, Skattestyrelsen selv vurderer, der er i de enkelte projekter.

90. Skattestyrelsen har ikke opgjort effekterne af indsatsen specifikt for beskatning af aktier for de gennemførte projekter målrettet selskaber. Afrapporteringer på projekterne vedrørende hovedaktionærer og tvangsopløste selskaber viser dog, at Skattestyrelsen generelt finder fejl, der medfører betydelige reguleringer. Tabel 6 angiver reguleringer i den skattepligtige indkomst som følge af projekterne fordelt på år.

Tabel 6

Reguleringer (bruttoreguleringer) i projekter målrettet små og mellemstore selskaber

2013-2014	2014-2015	2015	2016	2017	I alt
747 mio. kr.	268 mio. kr.	626 mio. kr.	400 mio. kr.	572 mio. kr.	2.613 mio. kr.

Note: Projekterne i 2013 og 2014 strækker sig over årsskiftet, og reguleringerne falder derfor på begge sider af årsskiftet. Projektet i 2014-2015 er det eneste projekt, der omhandler tvangsopløsning af selskaber.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skattestyrelsen.

Det fremgår af tabel 6, at Skattestyrelsens reguleringer af selskabers og hovedaktionærers skattepligtige indkomst har ligget på mellem 268 mio. kr. og 747 mio. kr. pr. år i perioden 2013-2017. Samlet set er der i perioden reguleret for ca. 2,6 mia. kr. som følge af projekterne. Reguleringerne dækker både over nedsættelser og forhøjelser af borgeres og selskabers skattepligtige indkomst (bruttoreguleringer).

91. Rigsrevisionen finder, at de relativt høje reguleringer som følge af projekterne indikerer, at der er betydelige risici for fejl i beskatning af udbytte for hovedaktionærer og selskaber, der tvangsslukkes. Resultaterne er i overensstemmelse med Skattestyrelsens egen risikovurdering.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsens kontrol- og vejledningsindsats målrettet selskaber generelt ikke har haft fokus på beskatning af aktier i perioden 2013-2018. Skattestyrelsen har ikke gennemført kontrol og vejledning af *store selskaber* specifikt vedrørende beskatning af aktier. For *små og mellemstore selskaber* har Skattestyrelsen gennemført 5 projekter, hvor udbyttebeskatning har indgået som ét blandt flere delelementer. Projekterne omfatter kontrol af hovedaktionærer og deres selskaber samt selskaber, der tvangslukkes, da Skattestyrelsen vurderer, at der er væsentlige risici for manglende beskatning af disse målgrupper. Indsatsen har ikke haft fokus på kursændringer på porteføljeaktier ejet af selskaber. Skattestyrelsen opdager derfor kun tilfældigt fejl i beskatningen af kursgevinster på skattepligtige aktier.

Skattestyrelsen har begrænset viden om, hvor stor en del af indsatsen over for selskaber der generelt har berørt beskatning af aktier, og hvad resultaterne har været specifikt for aktiebeskatning. De opgørelser, Skattestyrelsen har for omfanget af kontrollen målrettet hovedaktionærer og selskaber, der tvangslukkes, indikerer dog, at omfanget af kontrollen er begrænset henset til de risici, Skattestyrelsen selv vurderer, der er for disse målgrupper. Skattestyrelsens risikovurderinger underbygges af resultaterne af kontrolindsatsen.

Rigsrevisionen, den 7. november 2019

Lone Strøm

/Niels Kjøller Petersen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriets indsats har været tilstrækkelig i forhold til at sikre en korrekt beskatning på aktieområdet. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Skattestyrelsens indsats på borgerområdet været tilstrækkelig til at sikre en korrekt beskatning af aktier?
- Har Skattestyrelsens indsats på selskabsområdet været tilstrækkelig til at sikre en korrekt beskatning af aktier?

I undersøgelsen indgår Skatteministeriet, herunder Skattestyrelsen. Fra den 1. juli 2018 har Skattestyrelsen haft opgaverne med at planlægge og gennemføre en indsats over for borgere og selskaber, som kan sikre en korrekt beskatning af aktier.

Undersøgelsen omfatter hovedsageligt perioden fra 2013 og frem. Vi undersøger dog også Skattestyrelsens grundregistrering af aktionærer i Værdipapirsystemet (VPS) fra 2010. Skatteministeriet indførte VPS den 1. januar 2010, og vi har valgt at undersøge, hvor langt Skattestyrelsen er nået med at grundregistrere aktiebeholdningerne for borgere, som ejer noterede aktier, siden systemet blev indført og frem til 2018.

Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter og analyse af data. Vi har desuden holdt møder med centrale aktører på området, herunder Skatteministeriet, Skattestyrelsen og VP Securities (Værdipapircentralen).

Nedenfor beskrives vores data og metode i flere detaljer.

Kvalitetssikring

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

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- relevant lovgivning – aktieavancebeskatningsloven, skattekontrolloven (nu skatteindberetningsloven) og kildeskatteloven
- bekendtgørelser og vejledninger for bankernes, VP Securities' og selskabernes indberetninger om beholdninger og salg af værdipapirer samt aktieudbytte
- Skattestyrelsens compliance- og skattegabsanalyser for borgere og små og mellemstore selskaber for indkomståret 2014
- Skattestyrelsens supplerende skattegabsanalyser for værdipapirområdet
- Skattestyrelsens complianceundersøgelse for store selskaber
- Skattestyrelsens projektbeskrivelser og evalueringer af indsatsprojekter rettet mod borgere og selskaber i perioden 2013-2018
- projektbeskrivelse for udgående indberetningsindsats på eKapitalområdet

- Skattestyrelsens notater om atypiske afvigelser på udgiftskonti på finanslovens § 38-regnskab fra perioden marts-juli 2018 med tilhørende forelæggelser for Skattestyrelsens direktion samt styrelsens materiale vedrørende overvågning af felter på årsopgørelsen
- grafiske illustrationer af udviklingen i gevinst og tab på værdipapirfelterne på årsopgørelsen for borgere
- korrespondance og materiale, som beskriver Skatteministeriets arbejde med at forbedre rammerne for beskatning af aktier
- Skatteministeriets analyse af antallet af selskaber med skattepligtige aktier ultimo 2018.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at belyse:

- bankernes, VP Securities' og selskabernes indberetninger til Skattestyrelsen om aktiebeholdninger, salg af aktier og aktieudbytte og Skattestyrelsens kontrol af indberetningerne
- Skattestyrelsens monitorering af borgeres fradrag på aktieområdet, som kan føre til nedsættelse af beskatningen eller udbetalinger i form af overskydende skat
- Skattestyrelsens planlægning, gennemførelse og resultater af kontrol- og vejledningsindsatsen over for borgere og selskaber
- Skattestyrelsens opgørelser af borgernes og selskabernes regelefterlevelse på aktieområdet.

Møder

Vi har holdt møder med:

- Skatteministeriet
- Skattestyrelsen
- VP Securities.

Vi har haft et antal fælles møder med Skatteministeriet og Skattestyrelsen. Formålet med møderne har været at få belyst Skattestyrelsens arbejdsprocesser og indsats for at sikre en korrekt beskatning af aktier, herunder opnå baggrundsviden for dokumentgennemgangen og dataanalysen. Emnerne for møderne har været:

- Skattestyrelsens brug og kontrol af de data, som kommer fra bankerne om borgere og selskabers handel med aktier
- Skattestyrelsens analyser af borgeres og selskabers regelefterlevelse i form af complianceundersøgelser og opgørelser af skattegabet
- Skattestyrelsens monitorering af aktieområdet, herunder monitorering af udviklingen i de beløb, som borgere opgiver på årsopgørelsen om gevinst og tab af aktier
- Skattestyrelsens kontrol- og vejledningsindsats over for borgere, herunder den kontrol, der gennemføres af borgeres aktier i udenlandske depoter
- Skatteministeriets og Skattestyrelsens arbejde med at forbedre rammerne for beskatningen af aktier ejet af borgere og styrelsens kontrol heraf
- Skattestyrelsens indsats på selskabsområdet, herunder styrelsens kontrol- og vejledningsprojekter og styrelsens arbejde med at forbedre rammerne for beskatning af aktier ejet af selskaber.

Herudover har vi haft et møde med VP Securities, som står for registrering af ejerskab og afvikling af handel med noterede værdipapirer. Formålet med mødet var at få belyst VP Securities' rolle og opgaver i forbindelse med indberetning af oplysninger til Skattestyrelsen om aktier.

Dataanalyser

Undersøgelsen bygger desuden på en analyse af data fra Skatteministeriets årsopgørelsessystem for borgere for perioden 2010-2018. Formålet med analysen har været at belyse omfanget af borgernes salg af noterede og unoterede aktier, og hvor stor en andel af de borgere, som har solgt aktier, der har oplyst om gevinst og/eller tab ved salg af aktier.

I forhold til unoterede aktier er der usikkerhed om tallene for, hvor mange borgere der ejer unoterede aktier, ligesom der er usikkerhed om salget af unoterede aktier. Det skyldes, at Skattestyrelsens opgørelser kun medtager de unoterede aktier, som styrelsen får oplysninger om. Der findes imidlertid også et ukendt antal skattepligtige unoterede aktier, som Skattestyrelsen ikke modtager indberetninger om.

Desuden har vi opgjort, i hvor mange tilfælde Skattestyrelsen for borgerne har kunnet foretage en skatteberegning af gevinst og tab ud fra bankernes oplysninger om salg af noterede aktier. Baggrunden er, at reglerne for beskatning af aktier er komplekse, og at mange borgere selvangiver gevinster og tab ved salg af aktier forkert, hvilket har betydning for skatteansættelsen. Skattestyrelsen kan reducere risikoen for fejl i skatteansættelsen ved at fortrykke skatteoplysninger på borgernes årsopgørelser via styrelsens værdipapirsystem (VPS) ud fra bankernes indberetning af oplysninger.

Vi har desuden indhentet og analyseret data om Skattestyrelsens grundregistrering af beholdninger af noterede aktier. Grundregistreringen er afgørende for, om Skattestyrelsen via VPS kan foretage skatteberegning af gevinst og tab ved salg af aktier. Formålet med analysen var at belyse, hvor langt Skattestyrelsen er nået med at grundregistrere aktiebeholdninger for borgere, som ejer noterede aktier.

I de tilfælde, hvor Skattestyrelsen ikke kan beregne og fortrykke gevinst og tab på borgerens årsopgørelse, vil borgeren ifølge styrelsen modtage en meddelelse om, at borgeren skal afgive oplysninger, som gør styrelsen i stand til at afslutte årsopgørelsen. Vi har indhentet data for, hvor mange borgere der er blevet bedt om at afgive oplysninger, hvor mange der har reageret på Skattestyrelsens anmodning, og i hvor mange tilfælde årsopgørelsen afsluttes, uden at borgerne selvangiver gevinst og tab. Data for dette er behæftede med usikkerhed. Tallene varierer med op til 5 % i de dataudtræk, Rigsrevisionen løbende har modtaget fra Skattestyrelsen, uden at styrelsen har givet en udtømmende forklaring på det.

Derudover har vi undersøgt, om Skattestyrelsen bruger de data, som styrelsen modtager om borgerne i kraft af indberetningspligterne for noterede og unoterede aktier. Siden den 1. januar 2010 har danske banker haft pligt til at indberette oplysninger om gevinst og tab ved salg af noterede aktier i danske depoter, og siden den 1. januar 2016 har bankerne også haft pligt til at indberette oplysninger om gevinst og tab ved salg af unoterede aktier i danske depoter.

For selskaber har vi indhentet data for, hvor mange store selskaber Skattestyrelsen har risikovurderet og kontrolleret i undersøgelsesperioden, særligt med henblik på aktiebeskatning. Vi har også indhentet en opgørelse over, hvor mange fejl vedrørende aktiebeskatning Skattestyrelsen konstaterede for store selskaber i 2018. Formålet har været at vurdere, om Skattestyrelsens indsats over for de store selskaber har haft fokus på beskatning af aktier.

Derudover har vi indhentet og analyseret data for omfanget af Skattestyrelsens kontrol af små og mellemstore selskaber og deres hovedaktionærer, herunder antal kontrollerede selskaber og antal afsluttede sager. Formålet med analysen har været at sammenholde omfanget af Skattestyrelsens kontrol af små og mellemstore selskaber med Skattestyrelsens risikovurderinger af selskaberne.

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

Advis	Tekst på årsopgørelsen eller et servicebrev, borgeren modtager, som minder borgeren om at selv-angive. Servicebrevet udsendes, når der er tale om aktier i udenlandske depoter, og modtages via post eller kan åbnes i TastSelv-systemet.
Aktieindkomst	Aktieindkomst består af udbytte fra fx danske eller udenlandske aktier, skattepligtige gevinster og tab ved salg af danske eller udenlandske aktier og skattepligtige gevinster og tab ved salg af investeringsbeviser. En del af udlodningerne fra investeringsforeninger er aktieindkomst. Borgeres aktieindkomst beskattes med 27 % af de første 54.000 kr. (2019). Aktieindkomst ud over 54.000 kr. beskattes med 42 %. Selskabers gevinster på skattepligtige aktier beskattes som udgangspunkt med 22 % (selskabsskat).
Aktieløn	Aktieløn er et samlet begreb for de situationer, hvor en medarbejder får mulighed for at erhverve aktier i det selskab, hvori den pågældende er ansat. Dette kan ske ved, at medarbejderen erhverver aktier, eller ved, at medarbejderen opnår en ret til at købe eller nytegne aktier på et senere tidspunkt.
Avance	Gevinsten ved salg af aktier set i forhold til købsprisen.
Brutto- og nettoregulering	Reguleringer er udtryk for Skattestyrelsens reguleringer af den skattepligtige indkomst på baggrund af kontrollen. Bruttoreguleringer er (brutto)summen af forhøjelser og nedsættelser af den skattepligtige indkomst. Nettoreguleringer er udtryk for forskellen mellem forhøjelser og nedsættelser af den skattepligtige indkomst og er således en nettosum af den ændring af den skattepligtige indkomst, som kontrollen har medført.
Complianceundersøgelse	Kortlægning af regelefterlevelsen på skatteområdet gennemført som tilfældige stikprøver. På baggrund af resultaterne af complianceundersøgelsen kan et skattegab beregnes statistisk.
Datterselskab	Et selskab regnes for at være et datterselskab til et andet selskab, når selskabet ejer mindst 10 % af aktierne i selskabet. Udbytte og gevinster ved salg af aktier er skattefrie, hvis selskabet har en ejerandel på mere end 10 % af aktierne i et andet selskab.
Depot	I dag bliver alle aktier som udgangspunkt registreret elektronisk, og alle, der ejer aktier, skal have et depot indeholdende deres aktiebeholdning. Det er muligt at have flere depoter. De fleste depoter er placeret i en bank.
Erhvervsstyrelsens Ejerregister (Det Offentlige Ejerregister)	Danske aktie-, partner- og anpartsselskaber skal registrere oplysninger om ejere, som ejer 5 % eller mere af selskabets samlede kapital eller stemmerettigheder, i Det Offentlige Ejerregister. Herudover skal visse aktionærer registrere ejerskabet i en ikke-offentlig del af ejerregistret. Formålet er at skabe øget åbenhed og gennemsigtighed om ejerforholdene i danske selskaber.
Finansiell kontrakt	Bindende aftale om et senere køb eller salg af et aktiv (fx aktier) på baggrund af en fastsat pris eller kurs.
Fortryk	Hvis Skattestyrelsen ud fra tredjepartsindberetninger modtager oplysninger om aktionærernes købs- og salgspriser, fortrykkes differencen mellem købs- og salgsprisen på årsopgørelsen enten i form af en avance eller et tab. Borgeren kan ændre i det fortrykte felt (selvangive), hvis borgeren er uenig i Skattestyrelsens skatteansættelse.
Fradrag	Tab på aktier, der er optaget til handel på et reguleret marked (noterede aktier), kan fradrages i udbytte og gevinster fra noterede aktier (aktieindkomst). Tab på aktier, der ikke er optaget til handel på et reguleret marked (unoterede aktier), kan fradrages i gevinster og udbytte fra både noterede og unoterede aktier. Skatteværdien af et eventuelt overskydende tab på unoterede aktier kan herefter fradrages i de øvrige personskatter på årsopgørelsen, overføres til en ægtefælle eller fremføres til senere år.

Grundregistrering i VPS	Registrering af grundlæggende data om en aktie, som Skattestyrelsen ikke modtager via indberetning fra tredjeparter, bl.a. købspris, salgspris, handelsdato, identifikationsnummer og ejer. Oplysningerne vedrører ofte aktier købt før 2010.
Handelsnota	Meddelelse, som aktieejeren modtager fra sin bank eller sit børsmæglersekskab ved køb eller salg af aktier. Notan indeholder detaljer om handlen, herunder fx hvilke aktier handlen har omfattet, antallet af aktier, handelskurs og handelsdato.
Hovedaktionær	En hovedaktionær defineres som en skattepligtig person eller et selskab, der ejer eller inden for de sidste 5 år har ejet 25 % eller mere af aktiekapitalen i et selskab eller inden for de sidste 5 år har rådet over mere end 50 % af stemmевærdien.
Investeringsbevis	Et investeringsbevis er betegnelsen for en ejerandel i en afdeling af en investeringsforening. En investeringsforening er en sammenslutning af investorer, som investerer i bl.a. aktier og obligationer.
Koncernforbundne selskaber	En gruppe af selskaber, der gennem aktiebesiddelse kontrolleres af ét eller flere andre selskaber (moderselskaber) eller af samme person eller gruppe af personer. Der er særlige regler for sambeskatning af koncernforbundne selskaber.
Kursværdi	Handelsværdien af aktien på et givet tidspunkt.
Låst felt	Når Skattestyrelsen ud fra tredjepartsindberetninger modtager oplysninger om aktionærens udbytte fra selskaber, registreres dette på borgerens årsopgørelse i et låst felt. Borgeren kan ikke ændre i feltet (selvangive), men kan kontakte Skattestyrelsen, hvis borgeren er uenig i skatteansættelsen.
Medarbejderaktie	Aktie, som et aktieselskab udsteder som led i udbyttedeling eller som del af lønnen til medarbejderne.
Noterede og unoterede aktier	Når aktier er optaget til handel på et reguleret marked (fx Nasdaq Copenhagen i København, tidligere Børsen), taler man om <i>noterede aktier</i> , mens aktier, der ikke er optaget til handel på et reguleret marked, benævnes <i>unoterede aktier</i> .
Porteføljeaktier (selskaber)	Aktier ud over aktier i datterselskaber og koncernforbundne selskaber kaldes porteføljeaktier. Selskaber skal betale skat af gevinster ved salg af porteføljeaktier, hvis der er tale om noterede aktier. Gevinster ved salg af unoterede porteføljeaktier er derimod skattefrie.
Reguleret og ureguleret marked	Skattestyrelsen anser et marked inden for EU/EØS for at være et reguleret marked, hvis det er anført på den liste over regulerede markeder inden for EU/EØS, som er udarbejdet af den uafhængige komité af finansielle tilsynsmyndigheder i Europa. Handel på et reguleret marked vil ske via børser, mens handel på et ureguleret marked vil ske på uregulerede handelsplatforme, fx First North. Et reguleret marked skal leve op til visse krav fra myndighedernes side.
Selvangivelse	Fra og med indkomståret 2018 er selvangivelsesbegrebet som følge af en ændret skattekontrollov erstattet med et nyt oplysningsbegreb. I denne beretning skelnes der ikke mellem selvangivelses- og oplysningsbegrebet.
Skatteansættelse	Årlig fastsættelse af beregningsgrundlaget for opkrævning af indkomstskat hos borgere og selskaber mv.

Skattegab	Skattegab udtrykker skatteværdien af forskellen mellem det beløb, de skattepligtige (borgere og selskaber) har oplyst for et givet indkomstår, og det beløb, de ville have oplyst, hvis oplysningerne var korrekte. Bruttoskattegab er summen af skatteværdien af forhøjelserne og den numeriske sum af nedsættelserne for et givet indkomstår. Bruttoskattegab udtrykker omfanget af den manglende regelefterlevelse – uanset om denne er i skatteyderens eller skatteforvaltningens favør. Nettoskattegab udtrykker den manglende skattebetaling til statskassen.
Små og mellemstore selskaber	Skattestyrelsen definerer i complianceundersøgelsen små og mellemstore selskaber som selskaber med op til 250 ansatte. I kontrolprojekterne defineres små og mellemstore selskaber som selskaber med en omsætning på under 0,5 mia. kr.
Store selskaber	Skattestyrelsen definerer i complianceundersøgelsen store selskaber som selskaber med over 250 ansatte. I kontrolprojekterne defineres store selskaber som selskaber med en omsætning på 0,5 mia. kr. eller derover.
TastSelv-systemet	Selvbetjeningsløsning på skat.dk på skatte- og afgiftsområdet i forhold til forskudsopgørelse og årsopgørelse.
Træfprocent	Træfprocenten udtrykker andelen af fejl/rettelser set i forhold til antallet af kontroller.
Tvangsopløsning	Kapitalselskaber (selskab, hvor ejerne ikke hæfter personligt for selskabets gæld) kan tvangsopløses af Erhvervsstyrelsen, hvis selskabet ikke indsender årsrapport, hvis selskabets ledelse eller hjemsted ikke er korrekt oplyst, hvis selskabet ikke overholder revisorpligten mv.
Udbytte	Udbytte er den del af årets afkast i selskabet, der udloddes til aktionærerne.
Unoterede aktier uden for depot	Unoterede aktier, der ikke ligger i depot hos en bank eller i et selskab.
Virtuel valuta	En virtuel valuta er et virtuelt alternativ til penge. Virtuelle valutaer er enheder til betaling, der ikke er udstedt af en centralbank og ikke har status som lovligt betalingsmiddel. En række digitale valutaer er desuden kryptovalutaer, dvs. at de er krypterede (transmissionen anvender kryptografiske metoder).
Værdipapir	Et værdipapir kan være en aktie, en obligation, et pantebrev eller en investeringsforeningsandel mv.
Værdipapirsystemet (VPS)	Værdipapirsystemet (VPS) er et hjælpesystem, som borgere kan anvende til at opgøre gevinster og tab på aktier og investeringsbeviser. Systemet indeholder de oplysninger, som Skattestyrelsen modtager fra tredjeparter, og her kan borgeren via TastSelv supplere med egne oplysninger (grundregistrering), eventuelt på foranledning af Skattestyrelsen. Når oplysninger om en aktie er indtastet i VPS, overføres oplysningerne om gevinst eller tab fremover automatisk til borgerens årsopgørelse, og beskatningen sker automatisk. VPS indeholder oplysninger om ejerandelen af værdipapirer (hvis værdipapirerne har flere ejere), typen af værdipapirer, beholdninger samt anskaffelses- og salgs-sommer.
