



SKATTEMINISTERIET

Notat

4. juli 2007
J.nr. 2007-511-0002

Sammenfatning – forslag til lov om ændring af aktie-avancebeskatningsloven og andre skattelove (Ændring af sondring mellem børsnoterede og unoterede aktier).

Hovedformålet med lovforslaget er at tilpasse skattereglerne til de nye begreber, der indføres i den finansielle lovgivning som følge af gennemførelsen af direktivet om markeder for finansielle instrumenter (MiFID-direktivet).

Lovforslaget skal derfor ses i sammenhæng med Økonomi- og Erhvervsministeriets lovforslag L 20 om gennemførelse af direktivet om markeder for finansielle instrumenter (MiFID-direktivet) og gennemsigtighedsdirektivet m.v. – vedtaget som lov nr. 108 af 7. februar 2007.

Ud over en tilpasning af begrebsanvendelsen indeholder lovforslaget en ændring af reglerne for personers adgang til fradrag for tab på almindelige aktier og tilknyttede ændringer af reglerne om indberetning.

Endelig indeholder lovforslaget en række mindre justeringer og præciseringer af aktieavancebeskatningsloven.

1. Tilpasning af skattereglerne til den nye begrebsanvendelse.

Inden for skattelovgivningen sondres der i en lang række tilfælde mellem børsnoteret og unoteret. Sondringen bygger i hovedtræk på, at børsnoteret er lig med optaget til notering på en fondsbørs, mens unoteret er restmængden.

Inden for den finansielle lovgivning er der hidtil blevet sondret mellem fondsbørser og autoriserede markedspladser – begge markedspladser er i EU-retlig forstand omfattet af definitionen af regulerede markeder. Bl.a. med afsæt i MiFID-direktivet er der med lov nr. 108 af 7. februar 2007 vedtaget en forenkling af reglerne for fondsbørser og autoriserede markedspladser. Der er således indført ét fælles regelsæt for regulerede markeder. Derudover er der indført regler om multilaterale handelsfaciliteter. Regulerede markeder og multilaterale handelsfaciliteter er ens som systemer betragtet. Men der er væsentlig forskel på hvilke krav, der stilles til tilladelse og drift og i retsvirkningerne for udstedere og investorer.

Gennemførelsen af MiFID-direktivet får som konsekvens, at det gængse begreb i den finansielle lovgivning fremover bliver regulerede markeder, og at betegnelsen bliver ”optaget til handel”. Begreberne fondsbørs og børsnoteret vil ikke forsvinde, men vil sandsynligvis aftage i betydning. Dermed vil gennemførelsen af MiFID-direktivet indirekte komme til at påvirke indholdet af skattereglerne.

Det foreslås, at der også i skattelovgivningen anvendes betegnelsen regulerede markeder. I skattelovgivningen vil betegnelsen dække: Regulerede markeder i Danmark, regulerede markeder i EU-medlemsstater og lande som fællesskabet har indgået aftale med på det finansielle område samt endelig tilsvarende markeder i andre lande.

Det foreslås yderligere, at der også i skattelovgivningen generelt anvendes begrebet ”optaget til handel” i stedet for noteret.

Udgangspunktet er dermed, at begrebet ”børsnoteret” ændres til ”optaget til handel på et reguleret marked”.

Der er ikke identitet mellem børsnoteret og optaget til handel på et reguleret marked henholdsvis unoteret og ikke optaget til handel på et reguleret marked. Ændringen vil således indebære mindre indholdsmæssige ændringer. Disse vil som alt overvejende hovedregel være begunstigende.

Det skal bemærkes, at en uændret videreførelse også ville have betydet indholdsmæssige ændringer – som ikke nødvendigvis ville have været til fordel for de skattepligtige.

2. Ændringer af reglerne for personers adgang til fradrag for aktietab.

Efter de gældende regler fragår personers tab på unoterede, almindelige aktier i aktieindkomsten, og skatteværdien af en negativ aktieindkomst fradrages i skat af anden indkomst. Det vil sige, at der er fuldt fradrag i tabsåret. Tab på børsnoterede, almindelige aktier kan fradrages i udbytter, gevinster og afståelsessummer efter ligningslovens § 16 B vedrørende børsnoterede, almindelige aktier. Uudnyttede tab kan fremføres til modregning i efterfølgende år. Det vil sige, at der er et kildeartsbegrænset fradrag.

Det foreslås, at reglerne om fradrag for tab på børsnoterede, almindelige aktier ændres, således at de følger reglerne om fradrag for tab på unoterede aktier. Det vil sige, at der indføres en generel regel om, at personer har fuldt fradrag i tabsåret for tab på almindelige aktier.

Begrundelsen for det kildeartsbegrænsede fradrag for tab på børsnoterede aktier har primært været et hensyn til statskassen. I pkt. 3.2.3. i de almindelige bemærkninger til L 78 – forslag til lov om den skattemæssige behandling af gevinst og tab ved afståelse af aktier m.v. (aktieavancebeskatningsloven) fra folketingsåret 2005-06 – var således anført ”Opretholdelsen af kildeartsbegrænsningen for de børsnoterede aktier har yderligere til formål at sikre, at der fortsat dæmmes op for de problemer, der ellers kan opstå ved kraftige generelle kursfald i aktiemarkedet. Børsnoterede aktier er typisk relativt lette at sælge og tilbagekøbe hurtigt for at konstatere et fradragsberet-

tiget tab. Med en almindelig fradragsret vil statens indtægter (skatteprovenu) dermed kunne komme under pres.”.

Realiteten er imidlertid, at det ikke kun er aktier, der er noteret på en fondsbørs, som er let omsættelige. Omsætteligheden er mindst lige så stor på mange andre regulerede markedspladser og for aktier, der omsættes i de elektroniske handelssystemer.

Der er vanskeligt at forudse kursudviklingen på aktier og dermed risikoen for at det beskrevne scenarium måtte blive til virkelighed. Men i lyset af de historiske data, herunder at der for mange let omsættelige aktier har været adgang til fuldt fradrag, er det vurderingen, at risikoen for at statskassen måtte komme under pres trods alt har været overvurderet. På den baggrund er det fundet forsvarligt at foreslå, at personer generelt får adgang til fuldt fradrag i tabsåret for tab på alle almindelige aktier.

For aktier, der er optaget til handel på et reguleret marked foreslås det dog, at adgangen til fuldt fradrag gøres betinget af, at SKAT har modtaget oplysning om erhvervelse af den pågældende aktie.

Begrundelsen for denne betingelse er, at det er fundet nødvendigt fortsat at have et regelsæt, der giver et incitament til også at huske at selvangive eventuelle gevinster.

Betingelsen er som nævnt alene knyttet til aktier, der er optaget til handel på et reguleret marked. Begrundelsen herfor er en antagelse om, at risikoen for ”glemte” gevinster og ”huskede” tab primært vil knytte sig til aktier, hvor det er forholdsvis let at realisere tabet og eventuelt hurtigt genkøbe aktien.

For de aktier, hvor der i dag er adgang til fuldt fradrag i tabsåret uden betingelser, har målsætningen været, at dette skal fortsætte uændret. Det skal dog bemærkes, at der i forhold til visse aktier kan blive tale om, at det fulde fradrag bliver betinget. Det skyldes, at der ikke er fuld identitet mellem kategorien af børsnoterede aktier og kategorien af aktier, der er optaget til handel på et reguleret marked. Sidstnævnte kategori indeholder også aktier, der under de gældende regler anses for unoterede.

Betingelsen for fuldt fradrag i tabsåret er, at SKAT har modtaget oplysning om indtagning af aktierne i depotet (eller kontoen) med angivelse af tidspunktet for indtagningen, aktiernes navn og antal eller pålydende værdi.

Betingelsen anses for opfyldt, hvor depotføreren (dansk depot) har foretaget indberetning om depotbevægelser (ind- og udtagninger), herunder oplysning om identiteten af aktierne, typen af aktie mv., antal aktier og ind- og udtagningernes karakter samt tidspunktet for ind- og udtagningerne. Endvidere anses betingelsen for opfyldt, hvor depot- eller kontoføreren (depot eller konto i udlandet) har indberettet disse oplysninger om indtagning af aktierne i depotet eller kontoen.

I tilknytning til betingelsen om kendskab hos SKAT om aktieerhvervelsen som forudsætning for adgang til fuldt fradrag i tabsåret, indeholder lovforslaget en udbygning af de gældende regler om deponerings- og indberetningspligter. Se pkt. 3 neden for.

Er betingelsen om kendskab hos SKAT ikke opfyldt, er konsekvensen, at tabet i stedet kan fradrages som et kildeartsbegrænset tabsfradrag. Det vil sige i udbytter, gevinster og afståelsessummer efter ligningslovens § 16 B vedrørende almindelige aktier, der er optaget til handel på et reguleret markedet.

3. Ændring af deponerings- og indberetningspligterne

Efter de gældende regler er der pligt til at lade visse værdipapirer deponere eller kon- toføre hos et pengeinstitut, når værdipapirerne ikke er registret i en dansk værdipa- pircentral. Deponeringspligten gælder for børsnoterede værdipapirer, værdipapirer, der alene eksisterer i form af en registrering i en værdipapircentral i udstedelseslan- det og værdipapirer, der foreligger i fysisk form, og som ikke er udstedt på navn. Hvis aktieejeren er hovedaktionær (ejer mindst 25 pct. af aktierne i selskabet), gæl- der deponeringspligten ikke.

Det er hensigten at ændre bekendtgørelsen om indberetningspligter mv. efter skatte- kontrolloven, således at de regler, der i dag gælder for deponeringspligt for børsnote- rede aktier, vil komme til at gælde for værdipapirer, der er optaget til handel på et reguleret marked.

Samtidig foreslås, at deponeringspligten udvides til også at omfatte aktier, der tilhø- rer hovedaktionærer – dog kun for så vidt angår aktier, der er optaget til handel på et reguleret marked.

For så vidt angår aktier, der er deponeret i udlandet foreslås en udvidelse af de op- lysninger, som ejeren eller depotføreren skal indberette til SKAT. De yderligere op- lysninger, der skal indberettes, er særligt oplysning om indtagninger i depotet eller kontoen.

Efter gældende regler modtager SKAT bl.a. årligt indberetninger om aktieudbytter og aktiebeholdninger. For så vidt angår børsnoterede aktier indberettes udbytte og aktiebeholdninger af depotføreren. Indberetningspligten omfatter bl.a. oplysning om ejeren, de deponerede aktier, antallet af aktier og kursværdien af aktierne. Derudover indeholder gældende regler en adgang for skatteministeren til at fastsætte regler om ind- og udtagning af børsnoterede aktier fra depoter. Adgangen er ikke udnyttet på nuværende tidspunkt.

Det foreslås, at reglen om indberetning af beholdninger udvides til at omfatte alle deponerede aktier. Kursværdien skal dog alene indberettes for så vidt angår aktier, der er optaget til handel på et reguleret marked.

Tilsvarende foreslås reglen om adgang for skatteministeren til at fastsætte regler om indberetning af ind- og udtagninger fra depotet udvidet til at omfattet ind- og udtag- ninger af alle deponerede aktier. Samtidig foreslås bestemmelsen ændret så dette fremgå direkte af lovteksten. Dermed indføres en indberetningspligt, som ikke eksis- terer i dag.

Endvidere foreslås reglen om depotføreren indberetning af udbytte ændret, således at den omfatter udbytte af aktier, der er optaget til handel på regulerede markeder.

Fondshandlerens pligt til at indberette om salg af aktier udvides med forslaget fra at omfatte børsnoterede aktier til at omfatte aktier optaget til handel på regulerede markeder.

Med de foreslåede ændringer af deponerings- og indberetningspligten sikres, at SKAT kommer i besiddelse af de oplysninger om erhvervelsen, der er en betingelse for fuldt fradrag i tabsåret for eventuelle tab på aktierne. Det udvider omfanget af depotføremes (pengeinstitutternes) indberetningspligter, men betyder samtidig at den enkelte aktionær slipper for selv at skulle indsende oplysninger til SKAT om aktierhvervelsen.

4. Justeringer af aktieavancebeskatningsloven

Efter forslaget udvides reglen om fastlæggelse af anskaffelsessummen for aktier, der overgår fra en næringsbeholdning (lagerprincip) til en anlægsbeholdning (realisationsprincip) til også at omfatte den omvendte situation – skift fra anlægsbeholdning (realisationsprincip) til næringsbeholdning (lagerprincip).

Der foreslås endvidere en justering om bestemmelsen om anvendelse af gennemsnitsmetoden ved opgørelse af gevinst og tab. Af bestemmelsen følger, at visse tildelede tegningsretter ikke skal medregnes ved opgørelser efter gennemsnitsmetoden – begrundelsen er, at en afståelse af de pågældende tegningsretter er skattefri. Det foreslås, at der indsættes en regel om, at der heller ikke skal foretages en opgørelse efter gennemsnitsmetoden - dvs. at der ikke skal foretages en regulering af den gennemsnitlige anskaffelsessum - når det er de pågældende tegningsretter selv, der afstås. Hermed sikres, at skattefriheden slår fuldt ud igennem, således at disse tegningsretter hverken påvirker opgørelsen af den gennemsnitlige anskaffelsessum, når det er aktier i selskabet, der afstås, eller når det er de pågældende tegningsretter selv, der afstås.

5. Provenu

Den foreslåede ophævelse af kildeartsbegrænsningen for modregning af tab på børsnoterede aktier, således at skatteværdien af tabene kan modregnes i den samlede slutskat i stedet for at tabene fremføres til modregning i udbytter og gevinster på børsnoterede aktier indebærer en fremrykning af udnyttelsen af tabene. Fremrykningen vil primært indebære et rentetab for det offentlige. Det er herved lagt til grund at der i dag ikke i praksis ikke er tab, der går tabt som følge af kildeartsbegrænsningen.

Gennemførelsen af MiFID-direktivet medfører, at der fremover må forventes at være færre børsnoterede aktier, hvorved betydningen af kildeartsbegrænsningen i forvejen er aftagende. Ophævelsen af kildeartsbegrænsningen vil fremrykke og forstærke denne udvikling.

Herudover må forslaget forventes at medføre en adfærdsændring, således at aktionærer foretager skattebetingede realisationer af børsnoterede aktier, således at aktier, hvor der er opstået urealiserede tab, sælges før planlagt og eventuelt genkøbes hurtigt. Den øjeblikkelige skattefordel gennem den nedsatte skattebetaling som følge af tabet, medfører til gengæld en tilsvarende større gevinst ved det

endelige salg af aktien. Herved vil aktionærerne opnå en skatteudskydelse med deraf følgende rentefordel for aktionærerne og tab for det offentlige. Dette vil især kunne forekomme i perioder med store aktiekursfald, men også i perioder med generelle stigninger på aktiemarkedet vil der være enkelt aktier, som kan falde betydeligt i værdi. Ligeledes vil der særligt i de første år efter forslaget ikrafttræden kunne fremkomme et provenutab fra hidtil urealiserede tab i beholdninger af børsnoterede aktier ultimo 2008.

Provenutabet som følge af lovforslaget vil afhænge af en række faktorer. Først og fremmest er den fremtidige kursudvikling afgørende for størrelsen af de tab, der ved realisation kan modregnes i skat af anden indkomst. Dernæst vil udviklingen i omfanget af børsnoterede aktier have betydning. Jo færre selskaber, der med baggrund i MiFID-direktivet vælger at være børsnoterede, jo mindre betydning vil forslaget have. Endelig vil skatteydernes og deres rådgiveres tilbøjelighed til at udnytte muligheden for skatteudskydelsesmulighederne have betydning. Her spiller omkostningerne ved transaktionerne endvidere ind.

Det er på denne baggrund ikke muligt at give noget underbygget skøn over provenuvirkningen af forslaget. Til illustration af størrelsesordenen af provenutabet kan det dog oplyses, at det udfra SKAT's oplysninger om tabssaldoen for børsnoterede aktier ultimo 2005 kan anslås, at der i årene 2002 – 2005 i gennemsnit er selvangivet et tab på 600 mio. kr. årligt. Rentetabet ved den fremrykkede modregning kan med en rente på 5 pct. p.a. anslås til ca. 50 mio. kr. med en gennemsnitlig fremrykning på 5 år. Hertil kommer så virkningen af eventuelle adfærdsvirkninger og på lidt længere sigt udviklingen i omfanget af børsnoterede selskaber med baggrund i MiFID-direktivet. Tabet vedrører alene staten

Med udgangspunkt i et aktietab på 600 mio. kr. kan statens provenutab i finansåret 2009 anslås til et beløb i størrelsesordenen 200 mio. kr.

De senere års betydelige aktiekursstigninger må antages at medføre, at der ikke i almindelighed er betydelige urealiserede tab i porteføljerne ultimo 2008, således at provenutabet i 2009 vedrørende hidtil urealiserede tab bliver af forholdsvis begrænset størrelse.

6. Ikrafttræden

De foreslåede ændringer skal som hovedregel have virkning fra den 1. januar 2009.