

Stockholm 15 september 2017

SOU 2017:27 Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet (Fi2017/01726/S1)

FAR har beretts tillfälle att yttra sig över *SOU 2017:27 Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet (Fi2017/01726/S1)*. FAR får med anledning av detta anföra följande.

FAR:s ställningstaganden

Huvudförslaget med åtgärder för att motverka skattefördelarna med paketerade fastighetstransaktioner. *FAR avstyrker förslaget.*

Förslag om ändringar i stämpelskattelagen – *FAR avstyrker förslaget.*

Slopad tillgångsklassificering av fastigheter i bolagssektorn – *FAR motsätter sig inte förslaget.*

Förslag om delvis kontinuitet vid underprisöverlåtelser – *FAR motsätter sig inte förslaget.*

Utgångspunkter för FAR:s bedömning

Utredaren har haft i uppdrag att särskilt kartlägga och analysera förekomsten av paketering av fastigheter som ett verktyg för skatteplanering. Utredaren skulle också utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv analysera effekterna av möjligheten till respektive avsaknaden av möjligheten till fastighetspaketering. Därvid har utredaren haft att bedöma om paketering påverkar neutraliteten i beskattningen mellan investeringar i fastigheter och investeringar i andra tillgångar samt att bedöma om det är befogat att förhindra paketering av fastigheter, generellt eller i specifika situationer. Slutligen har utredaren haft i uppdrag att analysera i vilken omfattning fastighetsbildning används på ett inte avsett sätt i syfte att undgå stämpelskatt och, om det bedöms nödvändigt, att föreslå lagändringar för att motverka sådant skatteundandragande.

FAR anser att utredningen inte tillräckligt analyserat i vilka fall så kallad förpackning av fastigheter faktiskt används som ett redskap för skatteplanering.

Fastighetsbranschen – över- eller underbeskattad?

Direktiven tar sikte på skatteregler generellt och utredaren har haft i uppdrag att kartlägga den sammantagna skattemässiga situationen för företag i fastighetsbranschen och att jämföra den med andra branscher. Kartläggningen har visat att branschen ur ett helhetsperspektiv inte är skattemässigt gynnad, främst till följd av fastighetsrelaterade skatter såsom fastighetskatt och stämpelskatt. Även betydande belopp i ej avdragsgill moms betalas in av fastighetsbolagen. Däremot är de rena bolags-skattebetalningarna lägre än genomsnittet.

Enligt utredaren kan ett uttag av fastighetsskatt inte kompensera för ett lägre bolagsskatteuttag jämfört med andra branscher då fastighetsskatten enligt utredaren är en fiskal skatt utan koppling till bolagsskatten. Om fastighetsskatten leder till att branschen totalt sett får behålla en mindre andel vinst i förhållande till andra branscher får detta antas ha varit lagstiftarens avsikt.

Utredaren tar inte själv ställning till huruvida det är en bra ordning eller om den borde utformas på annat sätt. Baserat på detta synsätt är det enligt utredaren befogat att införa beskattning av paketerade transaktioner. Att inom ramen för ett uppdrag där den sammantagna skattemässiga situationen ska bedömas, inte ta ställning till om den nuvarande ordningen är tillfredsställande är mycket egendomligt och medför att argumenten för lagstiftningsåtgärder blir ofullständiga och missvisande.

Utredaren konstaterar vidare att möjligheten till bolagstransaktioner visserligen upprätthåller neutraliteten gentemot andra branscher men att ett avskaffande av möjligheten till skattefria transaktioner kan leda till ett minskat byggande, ett mindre fastighetsbestånd och högre hyror.

Sverige ligger i förhållande till sin storlek i topp när det gäller fastighetstransaktioner och en inte försumbar andel internationellt kapital investeras i bygg- och utvecklingsprojekt, något som kommer den allmänna samhällsutvecklingen till godo.

Utredningen saknar en analys kring förslagets påverkan på det internationella kapitalet som jämfört med nationellt kapital med större enkelhet kan allokeras till olika marknader. Det saknas också en analys av förväntade beteendeförändringar hos såväl nationella som internationella aktörer till följd av förslagen och en bedömning av hur dessa påverkar konsekvensanalysen och skatteintäkterna.

De svårigheter att göra meningsfulla analyser, som utredaren själv påtalat, leder tillsammans med ovan påpekade brister i analysen till att det är mycket svårt att förstå hur förslaget slår och de får utredarens argument för en ändrad lagstiftning att framstå som vaga och ofullständiga.

Val av modell

Det kan ifrågasättas om inte utredaren gjort det väl enkelt för sig när man utgår från ansatsen att generellt förhindra transaktioner med paketerade fastigheter utan att närmare analysera om det kan vara befogat att förhindra paketering i endast specifika fall. Den föreslagna modellen innebär att en bolagsförsäljning av en fastighet i princip ska belastas med samma skatt som om fastigheten såldes direkt. Alternativa lösningar har enligt FAR inte utvärderats och analyserats på ett tillfredsställande sätt.

Som utredaren påpekat medför den föreslagna regleringen ett antal problem kopplade till det faktum att skyldigheten att betala skatt för kapitalvinsten förläggs till det avyttrade fastighetsägande bolaget. Problematiken blir uppenbar då det kvarstår minoritetsägare i bolaget (s. 203).

Förslaget bygger på en fiktiv transaktion. Detta innebär att det avyttrade fastighetsägande bolaget inte får del av några likvida medel. Trots detta belastas det med en skatt att betala som måste finansieras. Vidare utlöses full beskattning även om inte samtliga delägarätter avyttras vilket innebär att försäljningsintäkten för sålda andelar till och med kan understiga den skatt som utlöses i det avyttrade fastighetsägande bolaget.

Att beskattning sker hos ett annat subjekt än den som genomför transaktionen är en innovation i svensk skatterätt. Det innebär att det är särskilt viktigt att analysera konsekvenserna av förslaget. FAR anser att utredningen inte har lyckats göra detta.

Skatteuttaget i det sålda fastighetsägande bolaget medför en negativ påverkan på likviditet och eget kapital som kan leda till betalningsproblem för företaget och i värsta fall likvidationsplikt. I ett sådant fall förutsätts ägarna tillföra kapital till bolaget (s. 203).

Den omständigheten att beskattningen sker i det sålda bolaget under försäljningsåret innebär också att vare sig säljaren eller köparen kommer att kunna nyttja möjligheten att minska skatten genom koncernbidrag. Detta avviker från den generella principen inom skatterätten att valet av organisation inte ska påverka skatteuttaget.

Situationen blir extra problematisk i de fall det finns en ägarminoritet och bolaget inte har medel att betala den aktuella skatten med. I ett sådant fall aktualiseras frågan om företrädarna för bolaget, vilka i sig inte haft något inflytande över den aktuella försäljningen, kan åläggas personligt ansvar för betalning av skatten genom sitt företrädaransvar. Enligt gällande praxis krävs det endast att företrädaren inte vidtagit erforderliga avvecklingsåtgärder innan betalningen av skatten förfallit till betalning för att grov oaktsamhet ska anses föreligga. Det får därför antas vara sannolikt att företrädaransvar kan aktualiseras i en sådan situation. Denna aspekt har inte belysts av utredaren.

Utredarens förslag går ut på att avskattning av fastigheter ska ske varje gång det bestämmande inflytandet över ett företag vars huvudsakliga tillgång är fastigheter lämnar en befintlig ägare. De nya bestämmelserna om avskattning har utformats med utgångspunkt i den nuvarande bestämmelsen om avskattning av bostadsfastighet som ägs av ett fåmansföretag.

Att använda sig av denna regel som förebild är tveksamt, dels därför att fåmansföretag är en speciell företeelse där en viss ägarbild krävs för att ens omfattas av regelverket, dels därför att det saknas erfarenheter kring tillämpningssvårigheter som den typen av bestämmelse kan ge upphov till. Bestämmelsen har endast tillämpats i ett fåtal fall. Den föreslagna modellen innebär att all värdestegring som skett i det fastighetsägande bolaget ska tas upp till beskattning, även till den del den inte uppkommit i nuvarande ägares hand och oavsett om värdestegringen skett före eller efter ikraftträdandet.

Det är vidare anmärkningsvärt att utredaren fastnat för en modell där skattens betalning, en eventuell utredning kring beräkning av vinst och värdering av tillgångar kommer att ske vid en tidpunkt då bolaget i fråga är i en annan ägares hand än den säljare som har gjort vinsten på aktieöverlåtelsen.

Att lägga skattskyldigheten på ett skattesubjekt som inte är part i den beskattningsgrundande rätts-handlingen medför även svårigheter för det skattskyldiga företaget och dess företrädare att säkerställa vem som har det bestämmande inflytandet över företaget och huruvida detta har upphört under ett beskattningsår. Då även indirekt ägande via andra företag behöver beaktas kan detta bli en för företaget och dess företrädare omöjlig uppgift. I synnerhet erfarenheterna från tillämpningen av reglerna i 40 kap. 12 § inkomstskattelagen (1999:1229) (IL) vittnar om dessa svårigheter.

Vid försäljning av företag med olika typer av tillgångar kommer en värdering att bli nödvändig. Skatteverkets utredningar kommer att aktualiseras först efter äganderättsövergången. Effekten blir att säljaren inte kommer att vara involverad i den efterföljande bevisfrågan om vilket värde fastigheterna ska åsättas och huruvida kapitalvinstbeskattning ska ske. Det är köparen och en eventuell minoritet som i praktiken ansvarar för den skattemässiga hanteringen. Den föreslagna metoden innebär att parterna civilrättsligt måste fördela den skattemässiga risken sinsemellan, vilket kommer att medföra betydande merkostnader.

Det kan ifrågasättas om inte utredaren hade varit betjänt av att mer utförligt analysera andra alternativ till beskattning med en mer begränsad ansats i beskattningens utformning. Med en mindre komplex och mer ändamålsenlig modell hade även de svårigheter som belyses ovan och i nästföljande avsnitt kunnat begränsas.

Slutligen saknar förslaget övergångsbestämmelser som hanterar den omständigheten att den första försäljningen, efter det att de nya reglerna trätt i kraft, utlöser beskattning, inte bara av den aktuella transaktionen, utan också av värdeökningar på fastigheter hänförliga till perioder då bolagen haft andra ägare och då skattesystemet varit annorlunda utformat. Det innebär att mycket stora vinster kommer att skattas av vid den första försäljningen efter ikraftträdandet. Det kommer att ge upphov till betydande inlåsnings effekter.

Substansreglerna

Enligt författningsförslaget ska avskattning ske om ett företag, vars huvudsakliga tillgångar är fastigheter, avyttras. Avskattning gäller både vid direkta och indirekta avyttringar av fastighetsföretag.

Vid bedömningen av om tillgångarna i fråga huvudsakligen består av fastigheter ska marknadsvärdet på de fastigheter som ägs av avyttrade företag jämföras med ersättningen för delägarrätten. Med ersättning avses det pris som betalas för delägarrätten med tillägg för skulder och med avdrag för likvida tillgångar. Avyttras endast en del av samtliga delägarrätter ska marknadsvärdet, skulder och likvida tillgångar justeras i motsvarande mån. För att avgöra om en tillgång ska betraktas som en likvid tillgång ska ledning sökas i skalbolagsreglerna (25 a kap. 14–16 §§ IL). Enligt ett av de föreslagna undantagen ska avskattning inte ske om delägarrätten har avyttrats för att sälja en rörelse vars huvudsakliga inkomster och utgifter inte är hänförliga till en fastighet.

Författningsförslagets utformning innebär att centrala delar i avgränsningen av förslagets tillämpningsområde samt frågan om hur tillgångar ska värderas överlämnas till rättstillämpningen. Det kan ifrågasättas varför inte dessa delar hanteras mer utförligt av utredaren, särskilt som de är avgörande för förslagets omfattning och tillämpbarhet. Dessa obesvarade frågor kommer att behöva utredas förr eller senare.

Enligt förslaget ska marknadsvärdet på de fastigheter som ägs av de avyttrade företagen jämföras med ersättningen för delägarätterna. Är det fråga om ett aktiebolag som enbart innehåller en eller ett par fastigheter kanske detta kan göras relativt enkelt, men är det fråga om mer komplicerade bolagsstrukturer, där mindre innehav i olika typer av företag ingår, blir tillämpningen mer komplex, vilket inte närmare berörs i utredningen. Det förefaller som om utredaren främst har haft en situation, då *ett* bolag äger *en* fastighet för ögonen, medan verkligheten ofta är en annan, vilket gör att den föreslagna substansregeln kan ifrågasättas.

I författningskommentaren anges att med marknadsvärdet på fastigheten avses den ersättning som en extern köpare varit villig att erlagga för fastigheten vid en direktförsäljning. I de fall fastigheten säljs paketerad kan ledning därför inte direkt hämtas från köpeskillingen för aktierna. Precis som uppmärksammas i författningskommentarerna följer detta bl.a. av att den latent skatt som är kopplad till fastigheten kommer att påverka köpeskillingen. Vidare påverkar värdet av bolagets övriga tillgångar och skulder värdet på aktierna. Den skattskyldiga kommer att behöva prestera ett värderingsunderlag som Skatteverket bedömer som tillförlitligt. Detta kommer sannolikt att medföra betydande tillämpnings- och bevisvårigheter, inte bara för den skattskyldiga utan även för Skatteverket. Skattens storlek riskerar att bli svår att förutse för inblandade parter.

Utöver att bestämma värdet på fastigheterna måste även värdet av skulder och likvida tillgångar bestämmas. Bedömningsproblem torde uppstå inte enbart vid bestämmande av marknadsvärdet på skulder och likvida tillgångar utan även vid bedömningen av vad som faktiskt utgör likvida tillgångar och skulder. En närmare analys av vad som vid tillämpningen av bestämmelserna ska anses utgöra likvida tillgångar respektive skuld i författningsförslagets mening saknas. Att för definitionen av likvida tillgångar hänvisa till bestämmelserna om skalbolagsbeskattning är inte tillräckligt. Exempelvis kan det uppstå situationer där en fastighet i fråga om skalbolagsbeskattningen ska betraktas som en likvid tillgång, något som ger märkliga resultat. Hur detta ska hanteras har inte beaktats av utredaren. Inte heller framgår, om det är ett bolags samtliga skulder som ska beaktas (pensionsskulder, leverantörsskulder, skatteskulder etc.).

Redovisningsmässiga överväganden

Enligt utredningen framgår det (s. 231–232) att ”Uppskjuten skatteskuld ska redovisas, vilket innebär en förändring för de K3-företag som inte tidigare redovisat en sådan skuld.” Det får anses tveksamt om utredarens bedömning är korrekt, dvs. om en uppskjuten skatteskuld ska redovisas. FAR menar att de redovisningsmässiga konsekvenserna behöver analyseras ytterligare. Utredaren menar dock att de eventuella negativa konsekvenserna av utredarens redovisningsmässiga bedömning är begränsad eftersom kontrollbalansräkningsreglerna enligt aktiebolagslag (2005:551, ABL) inte aktualiseras eftersom fastighetens marknadsvärde överstiger det redovisade värdet.

FAR menar, även om FAR finner utredarens tolkning av kontrollbalansräkningsreglerna i ABL vara rimliga, att det är viktigt att ytterligare utreda och belysa de redovisningsmässiga konsekvenserna av utredarens förslag. Även om kontrollbalansräkningsreglerna kan undvikas bör andra aspekter relaterat till en svag soliditet eller negativt eget kapital analyseras. Exempelvis kan tillgång till kapital, förmågan att attrahera nya hyresgäster, förhållande till leverantörer m.m. komma att påverkas negativt. En annan aspekt som inte belyses i utredningen berör de företag som tillämpar K2. Precis som utredaren påpekar får dessa företag inte redovisa uppskjuten skatt. Vid avyttring av aktier i dotterföretag uppkommer skattskyldigheten i dotterföretaget och som en direkt följd ska skattekostnaden redovisas i dotterföretaget. Därmed belastas företagets egna kapital negativt.

Genom de föreslagna skattereglerna får den juridiska personen som äger fastigheten också ett nytt skattemässigt värde för fastigheten. Skillnaden mellan redovisat och skattemässigt värde kan komma att bli betydande, dvs. en temporär skillnad för vilken en uppskjuten skattefordran ska redovisas för företag som tillämpar K3. Eftersom företag som tillämpar K2 inte får redovisa uppskjuten skatt kan den negativa aktuella skattebelastningen inte kompenseras genom redovisning av en uppskjuten skattefordran. Detta innebär en starkt negativ konsekvens för företag som redovisar enligt K2 eftersom en förvärvare av aktierna kan komma att behöva tillskjuta ytterligare kapital i det nyligen förvärvade dotterföretaget för att återställa eller stärka det egna kapitalet.

Även om kontrollbalansräkningskraven enligt ABL rimligtvis kan undvikas av samma skäl som utredaren anger för de som tillämpar K3 (s. 232) som kan bli tvingade att redovisa en uppskjuten skatteskuld menar FAR att förvärvaren i detta fall av andra skäl kan komma att bli tvingat att kapitalisera dotterföretaget, exempelvis för att hyresgäster, långivare eller leverantörer ställer krav på viss soliditet eller andra nyckeltal i det fastighetsägande företaget. FAR menar att dessa konsekvenser behöver analyseras och belysas i utredningen.

Övriga synpunkter

Räkenskapsenlig avskrivning

Enligt förslaget ska avskattningen generellt gå till så att företaget skattemässigt ska anses ha sålt och återförvärvat fastigheten till marknadsvärdet. Detsamma ska enligt utredaren gälla byggnadsinventarier och markanläggningar.

Rätten till räkenskapsenliga värdeminskningsavdrag är villkorat av att skattemässigt och redovisat värde är detsamma. Eftersom avskattningen gör att inventarierna får ett nytt skattemässigt anskaffningsvärde innebär det att det uppstår en skillnad mellan de bokföringsmässiga och de skattemässiga värden på byggnadsinventarierna. Konsekvensen blir att rätten till räkenskapsenlig avskrivning i vart fall temporärt går förlorad, något som inte alls berörs i utredningen.

Internationella förhållanden

I en situation där fastigheter i Sverige ägs av utländska företag konstaterar utredaren att internationell dubbelbeskattning kan uppkomma till följd av de föreslagna reglerna om avskattning, och att det inte alltid kommer att vara möjligt att avräkna denna skatt från skatt som utgår i bolagets hemviststat den dag fastigheten avyttras. Möjligheterna att i hemviststaten rulla fram (carry forward) den svenska avräkningsbara skatten är ofta begränsad. Utredaren gör bedömningen att det inte torde vara särskilt vanligt att en avskattning följs av en direktförsäljning och att problemet kan undvikas genom att från

början välja att sälja fastigheten direkt. Det är otillfredsställande att förslaget är så komplext att de skattskyldiga får en begränsad handlingsfrihet.

Utredningen hade varit betjänt av en närmare analys kring hur kravet på en effektiv skattesats om minst 10 procent ska bedömas mot bakgrund av att internationellt ägande inte sällan är strukturerat via särskilda för fastighetsinvesteringar avsedda fondstrukturer med spritt ägande där investerarnas skattestatus skiftar.

Ränteavdrag

Betänkandet har inte kunnat beakta att beskattningen av fastighetsbranschen kommer att öka när förslaget till Nya skatteregler för företagssektorn (Fi2017/02752/S1) och särskilt de däri föreslagna ränteavdragsbegränsningsreglerna implementeras. Dessa effekter måste noga beaktas i den fortsatta beredningen.

Stämpelskatt

Utredaren har även haft i uppdrag att analysera om fastighetsbildningsinstitutet utnyttjas på ett inte avsett sätt i skatteundandragande syfte, och att föreslå de lagändringar som behövs om analysen visar att en lagändring av detta skäl är motiverad. Vid bedömningen av om det är lämpligt att utvidga skatteplikten ska intresset av att uppnå en ändamålsenlig fastighetsindelning särskilt beaktas: ”Ett eventuellt förslag om utvidgad skatteplikt ska så långt som möjligt bara träffa förvärv som kan anses användas i skatteundandragande syfte och i så liten utsträckning som möjligt motverka syftena med fastighetsbildningslagen.”

Den enligt utredarens förslag utökade skatteplikten omfattar samtliga förvärv som sker genom fastighetsreglering eller klyvning, dvs. även förvärv som inte görs i skatteundandragande syfte. Detta innebär ökade kostnader vid fastighetstransaktioner, vilket kommer att motverka ändamålsenliga fastighetsbildningar.

Enligt direktiven ska utredaren som utgångspunkt inte föreslå ändringar i fastighetsbildningslagen. Av vad som framkommit av Lantmäteriets tillämpning av densamma, kan dock ifrågasättas om inte det är just den lagstiftningen som bör ses över snarare än att bredda stämpelskatten.

Schablonintäkt

Att införa en skyldighet att redovisa en schablonintäkt för att kompensera för det faktum att stämpelskatt inte utgår vid aktietransaktioner är en märklig lösning som såvitt känt inte finns i några andra länder. Den medför ytterligare ett inslag av beskattning av någon annan än någon av parterna i transaktionen.

ÖVRIGA FÖRSLAG

Slopod tillgångsklassificering av fastigheter i bolagssektorn

Även om FAR inte motsätter sig förslaget om slopad tillgångsklassificering noteras att utredaren i huvudsak fokuserar på klassificeringen av aktier som lager eller kapitaltillgång medan analysen av en slopad tillgångsklassificering för aktörer som bedriver byggnadsrörelse och hanterar fastighetsinnehav som lagertillgångar är mer bristfällig. Den påverkan som förslaget får på mervärdesbeskattningen och

dess bestämmelser om uttagsbeskattning i byggnadsrörelse, 2 kap 7 § mervärdesskattelagen måste också analyseras närmare än vad utredningen gjort (s. 259).

Den så kallade byggsnittan är starkt kopplad till bestämmelserna om pågående arbeten. FAR saknar en analys av hur dessa regler påverkas av en slopad tillgångsklassificering.

Förslaget om kontinuitet vid underprisöverlåtelser i vissa fall

Förslaget innebär att det vid förvärv av byggnad och mark råder kontinuitet vad gäller avskrivningsunderlaget. FAR motsätter sig inte en sådan regelförändring.

FAR ställer sig dock frågande till motivet bakom att föreslå enbart en partiell justering med konsekvensen att kontinuitet därmed inte råder vid överlåtelse av det som enligt IL utgör "Fastighet" och som inkluderar såväl tomträtt, byggnad på ofri grund och 3D-fastighet. Förslaget innebär, som det nu är utformat, att det som enligt IL definieras som "Fastighet" inte behandlas konsekvent; för vissa överlåtelser gäller kontinuitet och för andra inte.

Det ska också noteras att en underprisöverlåtelse inte är en rätt att sälja skatteneutralt utan en möjlighet att frångå huvudregeln om uttagsbeskattning i 22 kap. IL. Vid en underprisöverlåtelse är det därför den faktiska prissättningen som avgör om underprisöverlåtelserna medför skatt eller inte. Föreslagna justeringar innebär att transaktionen drabbas av en överbeskattning i de fall då priset sätts mellan skattemässigt värde och marknadsvärde om inte det överskjutande beloppet får tillgodoräknas en köpare.

FAR konstaterar vidare att regeln endast blir tillämplig om överlåtelserna sker till exakt skattemässigt värde, något som inte alltid är låter sig fastställas med den precision som regeln synes förutsätta.

Begränsning av kontant vederlag vid fusion, fission samt partiell fission

Rubricerat förslag går utöver utredningens direktiv. Ett förslag till begränsning av den kontanta ersättningen vid fusioner, fissioner och partiella fissioner påverkar transaktionsmarknaden generellt och inte enbart fastighetsbranschen. För att lämna ett förslag likt detta fordras betydligt utförligare utredning och en grundlig utvärdering avseende konsekvenserna för finansmarknaden. FAR avstyrker därför förslaget i denna del.

FAR



Markus Thaler
Ordförande FAR:s policygrupp för skatt