

REMISSYTTRANDE

Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet (SOU 2017:27)

SABOs synpunkter

Allmänt

SABO anser att skatteregler såväl som fastighetsbildningsåtgärder inte ska missbrukas för att undgå skatt. Beskattningen ska vara likformig, neutral och rättvis. Fastighetsbildningar ska medverka till att uppfylla det samhällseliga kravet på att fastigheter nyttjas på bästa sätt. Detta krav får inte motverkas.

SABO anser att utredarens analyser är bristfälliga och att konsekvensbeskrivningarna av de förslag som läggs fram är undermåliga. Förslaget bör i nuvarande skick inte läggas till grund för en förändrad lagstiftning. Det krävs en fortsatt beredning av ärendet som inkluderar fördjupade analyser, utvecklade och adekvata konsekvensutredningar och en granskning av hur förslagen förhåller sig till grundläggande skatterättsliga principer.

SABO anser att det särskilda yttrande som lämnats gemensamt av sex av de experter som deltagit i utredningen tydligt pekar på bristerna i betänkandet när det gäller utredarens övergripande utgångspunkter avseende fastighetspaketering, när det gäller tillämpningsproblematiken och när det gäller stämpelskattefrågor.

SABO anser att det behöver vidtas åtgärder för att komma tillrätta med problemet med fastighetsbildningar och -regleringar som görs i första hand för att undgå stämpelskatt. Åtgärderna får dock inte försvåra för fastighetsbildningar som görs i syfte att uppnå ett bättre utnyttjande av fastigheterna. Förslaget bör i nuvarande skick inte läggas till grund för en förändrad lagstiftning. Först och främst behövs en ordentlig genomlysning av möjligheterna att stävja rent missbruk genom ett förändrat tillämpningsförfarande inom ramen för Fastighetsbildningslagen, vilket saknas i betänkandet.

Förslag för att motverka skatte fördelar vid transaktioner med paketerade fastigheter

När det gäller övergripande utgångspunkter framför experterna följande i sitt särskilda yttrande:

”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 respektive avsaknad av möjligheten till fastighetspaketering. Vidare 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 vissa specifika fall.

Enligt vår uppfattning hade utredningen varit betjänt av en initial analys av vad som avses med ”paketering som ett verktyg för skatteplanering”. Någon sådan analys genomförs inte, i stället är utgångspunkten att en skattefri bolagsförsäljning av en fastighet per definition alltid är ett utnyttjande av ett skatteplaneringsverktyg. En sådan utgångspunkt är enligt vår uppfattning inte förenlig med direktiven.

I utredarens uppdrag har också ingått att analysera den sammantagna skattemässiga situationen för företag i fastighetsbranschen och att bedöma om branschen kan anses vara skattemässigt gynnad. Kartläggningen visar att branschen inte är skattemässigt gynnad. Enligt direktiven ska utredaren beakta hur de föreslagna reglerna samverkar med kringliggande regelsystem. Utredaren har dock vid val av modell och utformning av förslagen beslutat att bortse från de uttag av skatt som följer av regelsystemen för fastighetsskatt och stämpelskatt. Mot bakgrund av utredarens ståndpunkt i denna del leder förslaget till en överbeskattning av fastighetsbranschen.

Förslaget leder även till en snedvridning av konkurrensen i förhållande till andra tillgångar, vilket i sin tur kan påverka olika investeringar. Utredaren beaktar inte heller att överbeskattningen av fastighetsbranschen kommer att öka när EU-direktiv 216/1164, avseende bland annat begränsningar i rätten till avdrag för räntekostnader, implementeras.

Förslaget innebär i praktiken ett totalt stopp för skattefria försäljningar av näringsbetingade andelar i bolag, vars huvudsakliga tillgångar består av fastigheter. Det drabbar således inte enbart fastighets- och byggbranschen. Vi anser att förslaget om avskattning har fått en alltför bred träffyta utan att skälen härför har kunnat kopplas till en analys av syftet med direktivet.

Förslaget innebär dessutom en form av retroaktivitet då det medför att den första försäljningen efter det att de nya reglerna trätt i kraft utlöser beskattning inte bara av den egna transaktionen, utan också av värdeökningar på fastigheter hänförliga till perioder då bolagen haft andra ägare. Dessa retroaktiva inslag kan ifrågasättas utifrån ett för-utsebarhets- och legitimitetsperspektiv, särskilt mot bakgrund av att lagstiftaren medvetet infört ett regelverk som möjliggör dessa bolagstransaktioner.

Utredarens förslag speglar också en förenklad syn på transaktionsmarknaden för fastigheter, både inom och utom fastighetsbranschen. Förslaget kommer att försvåra möjligheterna till behövliga strukturomvandlingar inom framför allt fastighetsbranschen. Vidare kommer förslaget med stor sannolikhet att leda till en momentan nedgång av marknadsvärdet på fastigheter överlag, något som i sin tur kan påverka kreditvärdet på fastigheter negativt med följd att kreditkostnaderna ökar ytterligare. Denna problematik är inte belyst på ett tillräckligt sätt. Detta, tillsammans med övriga brister i analysen av förslagen, gör att det är mycket svårt att förstå konsekvenserna som följer av förslaget.

Avsaknaden av en mer utförlig analys av direktivets ramar och syften utgör enligt vår uppfattning en brist i utredningen. Detta gör det svårt att följa utredarens argument, och vad som leder fram till slutsatsen att skattefördelarna med paketering måste motverkas. Med de av utredaren valda utgångspunkterna och den valda lagstiftningstekniken uppstår, utifrån de grundläggande principer som gäller för inkomstbeskattningen, ett flertal allvarliga brister. Dessa utvecklas nedan. Med en mer begränsad och en utifrån direktiven mer ändamålsenlig lösning hade dessa problem, enligt vår uppfattning, kunnat begränsas till en acceptabel nivå.”

SABO delar dessa synpunkter från utredningens experter.

När det gäller tillämpningsproblematiken framför experterna följande i sitt särskilda yttrande:

”Substanskravet

Utöver de tillämpningsproblem som föreslagna regler kan ge upphov till i det enskilda fallet, finns generella problem när det gäller att avgöra om tillgångarna i ett företag huvudsakligen består av fastigheter eller ej (det s.k. substanskravet). Här ska marknadsvärdet på de fastigheter som ägs av de avyttrade företagen jämföras med ersättningen för delägarrätterna. Vid jämförelsen ska ersättningen för delägarrätterna justeras om det finns skulder (tillägg till ersättningen) eller likvida tillgångar (avdrag från ersättningen) i de avyttrade företagen. För att avgöra om en tillgång ska betraktas som en likvid tillgång ska

ledning sökas i skalbolagsreglerna (25 a kap. 14–16 §§ inkomstskattelagen (IL)).

Här ser vi en betydande risk för tillämpningsproblem. I ett första steg måste marknadsvärdet för samtliga fastigheter som helt eller delvis ingår i överlåtelser fastställas. 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 komplex. Bedömningsproblemet 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. Exempelvis kan det uppstå en situation där en fastighet betraktas som en likvid tillgång, något som ger märkliga resultat. Hur detta ska hanteras har inte beaktats av utredaren.

Marknadsvärdering

Förslaget bygger i grunden på antagandet att ett marknadsvärde på de tillgångar som ett bolag äger kan göras tillförlitligt och förutsägbart vid avyttringstillfället. I författningskommentarerna 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 för aktierna. I praktiken måste därför den skattskyldige förvissa sig om att denne kan prestera ett underlag som Skatteverket bedömer som tillförlitligt. Detta kommer sannolikt att medföra betydande tillämpnings- och bevissvårigheter.

Med beaktande av karaktären på ifrågavarande fastighetstransaktioner torde i praktiken en sådan fråga aktualiseras först efter äganderättsövergången. Effekten blir att den juridiska person som uppburit ersättningen, det vill säga säljaren, inte kommer att vara involverad i den efterföljande bevisfrågan om vilket värde fastigheterna ska äsättas och huruvida de ska kapitalvinstbeskattas eller ej. Det är köparen och en eventuell minoritet som i praktiken ansvarar för den skattemässiga hanteringen. Vald metod kommer i praktiken kräva att parterna i transaktionen civilrättsligt måste fördela den skattemässiga risken sig sinsemellan. Detta kan medföra betydande merkostnader.

Beskattningseffekten förlagd till annat skattesubjekt än säljande part

Som utredaren påpekat medför den föreslagna regleringen ett antal problem kopplade till det faktum att skyldigheten att erlagga skatt för kapitalvinsten

har förlagts till det fastighetsägande bolaget. Problematiken blir uppenbar då det kvarstår minoritetsägare i bolaget.

Förslaget bygger på att en skatteeffekt uppstår på grundval av en fiktiv transaktion. Vad detta innebär i praktiken är att det fastighetsägande bolaget inte får del av några likvida medel till följd av "försäljningen", vilket hade varit fallet om fastigheten faktiskt hade avyttrats direkt. Trots detta belastas det fastighetsägande bolaget med en skattekostnad, som inte kan finansieras med likvida medel hänförliga till försäljningen. I praktiken medför skatteuttaget en negativ påverkan på företagets likviditet och eget kapital. Detta kan leda till tillfälliga betalningsproblem för företaget och i värsta fall likvidationsplikt på grund av ett urholkat eget kapital. I ett sådant fall åläggs ägarna en skyldighet att tillföra kapital till bolaget.

[...]

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 i praktiken 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 fråga har inte belysts av utredaren.

Till ovanstående problem, med att lägga skattskyldigheten på ett skattesubjekt som inte är part i den beskattningsgrundande rättshandlingen, kommer svårigheterna för företaget och dess företrädare att säkerställa om och i så fall 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. Erfarenheter från tillämpningen av reglerna i 40 kap. 1L vittnar om dessa svårigheter.

Förutsebarheten och legitimiteten i bestämmelser av detta slag måste enligt vår uppfattning ifrågasättas utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv."

Sammanfattningsvis framför experterna följande:

"Som framgår ovan anser vi att utredaren lämnat ett förslag som går långt utöver de ramar och de mål som kan utläsas ur direktiven. Analyserna av de olika förslagen och dess konsekvenser är därtill i betydande delar bristfälliga. Utredaren har enligt vår uppfattning underskattat vilka krav som i praktiken ställs

på lagstiftning av detta slag och även betydelsen av de problem som följer med lämnade förslag. En lagstiftning överensstämmande med utredarens förslag medför beskattningskonsekvenser som strider mot grundläggande beskattningsprinciper, såsom förutsebarhet, icke dubbelbeskattning och skatteförmågeprincipen. Därtill försvåras omstruktureringar, inte bara inom fastighetsbranschen utan även inom näringslivet i stort.

Förslagen om ändring i stämpelskattelagen försvårar även mer ändamålsenliga fastighetsbildningar, såväl vad gäller fastighetsbranschen som skogs- och jordbrukssektorn.

Avsaknad av relevanta analyser tillsammans med övriga brister i analysen av de olika förslagets effekter, både för fastighetsbranschen och samhällsekonomin i stort, gör att det är mycket svårt att förstå hur konsekvenserna av förslagen slår. Detta måste ses som mycket allvarligt då förslaget får effekter bl.a. för sådana viktiga samhällsfunktioner som bostadsbyggandet och stabiliteten i det finansiella systemet.

Av ovan angivna skäl är det vår uppfattning att betänkandet har sådana brister att det inte kan läggas till grund för lagstiftning.”

SABO delar dessa synpunkter från utredningens experter.

Stämpelskattefrågor

När det gäller stämpelskatt framför experterna följande i sitt särskilda yttrande:

”Utredaren har även haft i uppdrag att analysera om fastighetsbildningsinstitutet utnyttjas på ett inte avsett sätt i skatteundrandragande 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 denna vägas mot intresset av att uppnå en ändamålsenlig fastighetsindelning. Vidare anges i direktiven att '(E)tt eventuellt förslag om utvidgad skatteplikt ska så långt som möjligt bara träffa förvärv som kan anses användas i skatteundrandragande syfte och i så liten utsträckning som möjligt motverkar syftena med fastighetsbildningslagen.’

De förslag som nu lämnas innebär en basbreddning inom stämpelskatten. Förvärv av fast egendom, mot ersättning, som sker genom fastighetsreglering eller klyvning enligt fastighetsbildningslagen ska enligt förslaget ligga till grund för uttag av stämpelskatt. Som motiv till förslaget anges exempel på olika situationer där fastighetsbildningsinstitutet används i skatteundrandragande syfte.

Enligt Lantmäteriets erfarenheter har skatteplaneringen med konstruerade eller skattedrivna förrättningar ökat över tid. Utifrån statistiken och informationen från Lantmäteriet synes problematiken i första hand vara kanaliserad till ett fåtal områden.

Den utökade skatteplikten omfattar samtliga förvärv som sker genom fastighetsreglering eller klyvning. Detta innebär ökade kostnader vid fastighetstransaktioner, vilket kommer att motverka ändamålsenliga fastighetsbildningar. Exempelvis kommer kostnaderna för bostadsbyggandet att öka. Vidare försvåras den nödvändiga strukturomvandlingen inom jordbruket. Storleksutvecklingen i jordbruket går betydligt långsammare i Sverige än i Danmark, Tyskland och andra viktiga konkurrentländer och genomförs förslaget kommer utvecklingen att försvåras i Sverige. Ett annat exempel där förslaget försvårar fastighetsbildningar är när en samägd fastighet måste klyvas, i praktiken under tvång, vid samägandets upphörande. Att låta sådana klyvningar omfattas av stämpelskatteplikten är olämpligt ur legitimitetsperspektiv.

Vi kan konstatera att utvidgningen är generell och även träffar förvärv som inte görs i skatteundrandragande syfte. Det torde vara en klart övervägande del av förvärven som görs i annat syfte än skatteundrandragande, något som stärks av den statistik som presenteras. Förslaget träffar således i stor omfattning förvärv som enligt direktiven inte bör omfattas av uttag av stämpelskatt och motverkar därmed syftena med fastighetsbildningslagen. Vi kan alltså konstatera att även föreslagna ändringar i stämpelskattelagen går utöver direktivets ramar.

Enligt förslaget ska det införas en skattereduktion genom att stämpelskatten minskas med ett belopp som motsvarar den avgift som har betalats för den lantmäteriförrättningsåtgärd som ligger till grund för förvärvet. Detta är positivt och begränsar effekterna av den utökade skatteplikten. Enligt vår uppfattning är detta dock inte tillräckligt utan det är angeläget att det parallellt införs en ventil i stämpelskattelagen som gör att ändamålsenliga fastighetsbildningar inte försvåras. Eftersom förslaget träffar betydligt fler förvärv än de som görs i skatteundrandragande syfte kan vi inte ställa oss bakom den utökade skatteplikten.

Utifrån de inkomstskattemässiga effekterna vid tillämpningen av underprisreglerna och andra regelsystem i inkomstskattelagen är den stämpelskattefrihet som nu föreslås för koncerninterna överlåtelser en naturlig harmonisering av de olika delarna i skattelagstiftningen.”

SABO delar dessa synpunkter från utredningens experter.

SABO konstaterar vidare att utredaren inte har kartlagt huruvida det förekommer missbruk av regelverket och om handläggningen av dessa ärenden fullt ut överensstämmer med Fastighetsbildningslagen. Detta är en uppenbar brist. I den fortsatta beredningen av ärendet behöver en sådan utredning göras av en oberoende expert. Resultatet bör ligga till grund för överväganden om behovet av åtgärder som stävjar eventuellt missbruk och om åtgärderna i första hand ska omfatta tydligare tillämpningsregler vid fastighetsbildning i stället för ändrade skatteregler.

SABO saknar också en utförlig och adekvat konsekvensutredning av förslagen om stämpelskatt. Detta gäller särskilt effekterna om de ur samhällssynpunkt motiverade fastighetsbildningarna beskattas. Konsekvenserna vad gäller dessa fastighetsbildningar behöver också sättas i relation till omfattningen av skatteundandragandet för sådana förfaranden som enbart genomförs av skatteskal.

I betänkandet redovisas vissa erfarenheter av fastighetsbildning från Lantmäteriet, baserat på en undersökning av förrättningsakter från fem kommuner. Denna redovisning har dock uppenbara brister. Det redovisas till exempel inte hur Lantmäteriet gjort dessa beräkningar eller om man haft möjlighet att göra alternativa beräkningar av stämpelskatten för att kunna beräkna den summerade effekten. Skatteberäkningarna är inte heller gjorda så att de går att bedöma i förhållande till vad som framgår av direktiven och tidigare utredningar m.m. vad avser intresseavvägningar och konsekvenser. Dessutom har antalet fall inte ställts i proportion till totalen.

SABO anser att det behöver vidtas åtgärder som kommer tillrätta med rent missbruk, men de får inte träffa fastighetsregleringar som är motiverade av att skapa en mer ändamålsenlig fastighetsindelning. Förslaget bör i nuvarande skick inte läggas till grund för en förändrad lagstiftning. I stället krävs en omfattande översyn av det nuvarande tillämpningsförfarandet enligt Fastighetsbildningslagen. Om missbruk kan åtgärdas inom de ramar lagen sätter finns goda förutsättningar att uppnå syftet på ett enkelt och träffsäkert sätt, utan negativa konsekvenser för sådana fastighetsbildningar som görs för att uppnå ett mer ändamålsenligt nyttjande.

Konsekvenser för SABO-företagen

Idag råder bostadsbrist i en stor majoritet av landets kommuner. Många nya bostäder behöver byggas. SABOs medlemmar – de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen – tar ett stort samhällsansvar. Det innebär att nyproducera ett stort antal hyresbostäder och att förvalta, underhålla och renovera det befintliga beståndet som omfattar drygt 800 000 hyreslägenheter. De ekonomiska förutsättningarna är avgörande för att företagen ska klara av att ta sitt ansvar.

Om utredarens förslag skulle genomföras kommer det att påtagligt försvåra och motverka den samhällsnyttiga verksamhet som de allmännyttiga bostadsföretagen bedriver. I denna verksamhet ingår bland annat att i samråd med kommunerna arbeta fram nya möjligheter att bygga bostäder. Detta kräver ofta inslag av fastighetsbildningar och -regleringar. Det är därför viktigt att ändamålsenliga fastighetsbildningar inte hämmas så att förutsättningarna för nyproduktion försämras. Ett ökat skatteuttag skulle väsentligt försämra redan pressade kalkyler. Detta gäller även företagens möjlighet att försälja en del av fastighetsbeståndet för att frigöra kapital och finansiera nybyggnadsprojekt.

Stockholm den 16 juni 2017

Anders Nordstrand
VD