

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

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) delar utredarens uppfattning att skatteeffekten inte bör vara avgörande för vilken transaktionsform som ska väljas när en fastighet ska avyttras.
- SKL delar utredarens uppfattning att det i betänkandet framlagda förslaget för att motverka skattefördelar med paketerade fastigheter, är den lämpligaste modellen av de alternativ som övervägts av utredningen.
- Enligt SKL måste dock beaktas att förslaget ökar komplexiteten i skattelagstiftningen, att det kan medföra ”inlåsnings effekter”, samt att det sannolikt skulle medföra sjunkande fastighetspriser och ett dämpat bostadsbyggande. Enligt SKL kan det därför ifrågasättas om fördelarna med förslaget i tillräckligt hög grad överväger nackdelarna.
- SKL anser att förslaget om paketerade fastigheter under alla förhållanden inte kan genomföras nu. Konsekvenserna av förslaget måste vägas samman med övriga förväntade reformer som avser bolagsbeskattningen, bl.a. kommande regler om ränteavdragsbegränsningar.
- SKL ställer sig positivt till utredningens förslag om införande av stämpelskatt vid fastighetsreglering och klyvning, under förutsättning att stämpelskattesatsen för juridiska personer sänks till två procent så som utredningen föreslagit.
- SKL anser att ytterligare undantag från skatteplikt vid fastighetsreglering och klyvning bör införas och lämnar förslag på sådana.
- SKL anser att nuvarande undantag från skatteplikt för förvärv som utgör led i åtgärder för jordbrukets eller skogsbrukets rationalisering i stämpelskattelagen bör behållas.

Förbundets ställningstagande

Förslag för att motverka skattefördelar vid transaktioner med paketerade fastigheter

Utredaren konstaterar att fastighetsbranschen genomsnittligt betalar mindre inkomstskatt än andra branscher men att branschen inte är skattemässigt gynnad om hänsyn också tas till fastighetsskatten. Utredaren gör dock bedömningen att fastighetsskatten

inte kan anses kompensera för det låga bolagsskatteuttaget och att det därför är befogat att beskatta i dagsläget skattefria avyttringar av fastigheter i paketerad form. SKL delar utredarens bedömning att fastighetskatten har andra motiv än att kompensera låga bolagsskattebetalningar. SKL delar också utredarens uppfattning att skatteeffekten inte bör vara avgörande för vilken transaktionsform som ska väljas när en fastighet ska avyttras.

SKL anser dock inte att det därmed med automatik är givet att inkomstskattelagen ska ändras på det sätt som utredaren föreslagit. SKL avstår från att ha synpunkter på de statsfinansiella aspekterna av förslaget, men anser att det krävs starka skäl för att införa en särbeskattning i de fall tillgångarna i ett bolag som överlåts består av ett visst egendomsslag.

Det lagförslag som utredaren lagt fram ter sig ändamålsenligt i förhållande till hur utredaren har tolkat sitt uppdrag. Förslaget ger en snarlik beskattning av de transaktioner med paketerade fastigheter som träffas av förslaget och direkta försäljningar av fastigheter och bör i dessa fall motverka försäljningar av fastigheter som endast motiveras av skatteskal. SKL delar utredarens uppfattning att det i betänkandet framlagda förslaget för att motverka skattefördelar med paketerade fastigheter, är den lämpligaste modellen av de alternativ som övervägts av utredningen.

Förslaget kommer dock även att träffa andra transaktioner än sådana som görs i skatteplaneringssyfte. Vidare bidrar förslaget till lagstiftningens komplexitet. Utformningen av de föreslagna reglerna riskerar därför att medföra tillämpningsproblem. Reglerna ställer höga krav på den mängd information som kommer att krävas för att bedöma om reglerna blir tillämpliga eller ej. De föreslagna reglerna ställer också krav på kunskap hos parter i en transaktion med fastighetsägande bolag samt hos ägare av fastigheter. I betänkandet uppmärksammas att de föreslagna reglerna kan komma att medföra inlåsnings effekter. Utredaren har dock inte föreslagit några övergångsregler som skulle kunna motverka sådana effekter.

Konsekvensanalysen i betänkandet är främst baserad på teoretiska antaganden, vilket medför en viss osäkerhet avseende vilken effekt de föreslagna reglerna kan förväntas få, något som också framgår av betänkandet. Utredaren har dock angivit att ett slopande av skattefrihet vid transaktioner med paketerade fastigheter sannolikt ger upphov till lägre fastighetspriser, ett minskat byggande, ett mindre fastighetsbestånd och högre hyror. Det verkar vara en rimligt antagande med tanke på att beskattningen av fastighetsbranschen bedömts öka med i storleksordningen 10 miljarder kr per år om förslaget genomförs. Detta väcker frågan om åtgärden lämpligen bör genomföras i ett läge när det annars tas olika initiativ för att stimulera bostadsbyggandet.

Kommuner, landstings och regioners försäljningar av fastighetsägande företag omfattas inte av de föreslagna reglerna. SKL anser att det finns goda skäl för en sådan ordning. Kommuner, landsting och regioner köper och säljer inte fastigheter som investe-

ringsobjekt, utan deras fastighetsinnehav och agerande på fastighetsmarknaden grundar sig på andra skäl, t.ex. för att tillgodose verksamheternas behov eller för att bidra till bostadsförsörjningen. Det är enligt vår uppfattning ovanligt att kommuner ”paketerar” fastigheter inför en försäljning – det utgår för övrigt stämpelskatt vid överlåtelse till eget bolag, så i den mån det förekommer så innebär det inte någon skattefördel för kommunen.

Även om det enligt SKL är angeläget med ett skattesystem som så långt möjligt skapar likvärdiga skattekonsekvenser oavsett formen för en transaktion, så är det lika angeläget att reglerna inte är alltför krångliga och att de präglas av stabilitet över tiden. Enligt SKL måste beaktas att förslaget kraftigt skulle öka komplexiteten i skattelagstiftningen, att det kommer att medföra ”inlåsnings effekter”, samt att det sannolikt skulle medföra sjunkande fastighetspriser och ett dämpat bostadsbyggande. Enligt SKL kan det därför ifrågasättas om fördelarna med förslaget i tillräckligt hög grad överväger nackdelarna. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ställer sig sammantaget tveksamt till utredarens förslag om inkomstbeskattning vid försäljning av paketerade fastigheter.

SKL anser att förslaget under alla förhållanden inte kan genomföras nu. Konsekvenserna av förslaget måste vägas samman med innebörden och konsekvenserna av andra förväntade reformer som avser bolagsbeskattningen, bl.a. implementeringen av Rådets direktiv (EU) 2016/1164 av den 12 juli 2016 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknadens funktion, med kommande regler om ränteavdragsbegränsningar. SKL motsätter sig därför en delreform avseende paketerade fastigheter.

Om finansdepartementet avser att gå vidare med utredarens förslag krävs ytterligare utredning och analys. Det gäller bl.a. olika avgränsnings- och tillämpningsfrågor, behovet av övergångsbestämmelser m.m. Inriktningen måste i så fall också vara att mildra effekterna för fastighetsbranschen, åtminstone övergångsvis, och att beakta konsekvenserna för bostadsbyggandet.

Stämpelskattefrågor

Utredaren föreslår en ordning där skatteplikt för stämpelskatt utökas till alla förvärv av fast egendom genom fastighetsreglering och uppdelning i lotter genom klyvning om förvärvet sker mot ersättning. Samtidigt föreslås att skattesatsen för juridiska personer ska sänkas från 4,25 procent till 2 procent

Enligt direktiven för utredningen skulle utredaren så långt som möjligt föreslå regler som träffar skatteundandraganden. De föreslagna reglerna har bredare tillämpning än så och utgör snarare en basbreddning. Detta har ifrågasatts, bl.a. i det särskilda yttrandet av flera experter i utredningen.

SKL delar utredarens och Lantmäteriets bild av att det förekommer förrättningar enligt fastighetsbildningslagen som inte som primärt syfte har att åstadkomma en mer

ändamålsenlig fastighetsindelning. SKL delar också uppfattningen att detta medför merarbete för Lantmäterimyndigheten, och bidrar till att förlänga handläggnings-tiderna för mer angelägna förrättningar.

Utgångspunkten bör enligt SKL vara att skattereglerna inte ska påverka valet av transaktionsform. Detta krav tillgodoses med det av utredaren framlagda förslaget.

Samtidigt är det förstås angeläget att skattereglerna inte motverkar angelägen fastighetsbildning. Och det är naturligtvis så att fastighetsbildning i flertalet fall söks av legitima skäl. Men SKL delar utredarens uppfattning att det är svårt att skapa en reglering som bara träffar fastighetsbildningsåtgärder som syftar till skatteundandragande.

SKL anser därför att en det kan vara motiverat att införa en generell skatteplikt vid förvärv av fast egendom genom fastighetsreglering eller klyvning. En fördel med en sådan lösning är att den åstadkommer skattemässigt neutralitet vid val mellan olika former för att genomföra en fastighetsöverlåtelse. Enligt SKL är det dock angeläget att det samlade uttaget av stämpelskatt inte ökar. Utredaren har i detta syfte föreslagit att skattesatsen för juridiska personer ska sänkas från 4,25 procent till 2 procent. SKL anser att det är en förutsättning för genomförandet av förslaget om skatteplikt vid fastighetsbildning att skattesatsen sänks på det sätt utredaren föreslagit. Det säkerställer att skattetrycket på fastighetsbranschen totalt sett inte ökar och bidrar till ökad rättvisa mellan olika former av transaktioner.

Utredaren har föreslagit två nya undantag från skatt, dels att koncerninterna förvärv undantas, dels att kostnaderna för lantmäteriförrättningen får avräknas från skatten. SKL tillstyrker bägge dessa förslag, men anser inte att de är tillräckliga.

Undantaget från stämpelskatt vid koncerninterna förvärv omfattar inte överlåtelser mellan kommuner respektive landsting och deras bolag. Det är angeläget att skattereglerna inte hindrar kommuner och landsting att organisera sin verksamhet på det sätt de anser bäst. Detta intresse tillgodoses idag i viss mån genom den praxis som utvecklats när det gäller dispens från stämpelskatt. Med anledning av att ett generellt undantag från stämpelskatt vid koncerninterna förvärv nu föreslås, anser SKL att detta undantag ska utsträckas till att också omfatta förvärv som sådana kommunala bolag som avses i 3 kap. 16 a § kommunallagen gör från en kommun eller ett landsting som ensam eller tillsammans med andra kommuner och landsting äger bolaget.

SKL anser också att det finns skäl att från skattskyldighet undanta fall där förvärvet sker med tvång. Även om man från inkomstkattensynpunkt inte funnit skäl att införa särregler för sådana fall, är det enligt förbundets uppfattning en annan sak att påföra en omsättningskatt på tvångsförvärv.

Det kan även finnas skäl att överväga någon form av dispensmöjlighet som går längre än nuvarande bestämmelse i 42 § stämpelskattelagen som skulle kunna tillgodose intresset av att inte "drabba" angelägna fastighetsbildningsåtgärder med stämpelskatt.

SKL anser inte att utredaren har lagt fram tillräckliga skäl för att ta bort skattebefrielsen för förvärv som utgör ett led i åtgärder för jordbrukets eller skogsbrukets rationalisering. SKL avstyrker därför utredarens förslag i den delen.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande