



Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2017-08-11
Diarienummer 0804/17

Ekonomiområdet

Eric Roos
Telefon 031-36 804 06
E-post: eric.roos@stadshuset.goteborg.se

Yttrande över betänkande SOU 2017:27, Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet

Förslag till beslut

I kommunstyrelse:

Yttrande över betänkande, Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet (SOU 2017:27), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Finansdepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2017-04-12 beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet SOU 2017:27, Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Ärendet har beretts av stadsledningskontoret samt genom underhandskontakt med berörda aktörer i staden på tjänstemannanivå. Yttrandet ska vara departementet tillhanda senast 2017-09-15 med förlängd remisstid. Ärendet medger en bordläggning.

Inom fastighetsbranschen är det idag vanligt förekommande att använda sig av möjligheten att skattefritt sälja fastigheter som en del i ett aktiebolag, så kallade paketeringsbolag. Det primära syftet är oftast att undvika sedvanlig beskattning av fastigheter. Utredningens uppdrag är att utreda de samhällsekonomiska effekterna av denna möjlighet till skattefri försäljning samt att föreslå författningsändringar för att motverka paketering av fastigheter. Mot den bakgrunden innefattar uppdraget också att bedöma om fastighetsbranschen kan anses skattemässigt gynnad samt frågor inom stämpelskatteområdet.

Effekterna för Göteborgs Stad om förslagen skulle träda i kraft är främst inom Älvstadssatsningen där paketering av fastigheter sker. Mindre effekter ses även för fastighetskontoret och lantmäterimyndigheten.

Utredningen pekar på risker för stadsutveckling och bostadsbyggande, men dessa risker ställs inte mot de skattemässiga effekter som utredningen vill uppnå. Stadsledningskontoret anser därför att författningsförslagen i nuvarande form kan få konsekvenser inom stadsutveckling och bostadsbyggande som inte är tillräckligt utredda och belysta för att en ny lagstiftning ska kunna träda i kraft redan i juni 2018.

Ekonomiska konsekvenser

För Göteborgs Stads del skulle förslaget främst påverka de bolag i staden som idag säljer fastigheter i paketerad form. Det gäller främst Älvstranden Utveckling AB där paketering av fastigheter används i bolagets stadsutvecklingsarbete. Då stora delar fastighetsinnehavet (markägandet) inom ramen för utvecklingen av Älvstaden ligger i

Älvstranden Utveckling AB kommer de ekonomiska förutsättningarna både för bolaget och Älvstadssatsningen i stort förändras kraftigt vid ett eventuellt införande av bolagsskatt på de kapitalvinster som görs för samtliga avyttringar av fastigheter.

När det gäller effekterna av stämpelskatten är den betydligt mindre och skulle uppgå, främst för fastighetskontoret, till ett par miljoner årligen om fastighetsreglering fortsätter att användas i samma omfattning och volym som idag. Den ökade kostnaden skulle motsvara någon procent på den totala årliga markförsäljningen, och påverkar då stadens reavinster i motsvarande grad.

Barnperspektivet, Jämställdhetsperspektivet, Mångfaldsperspektivet, Miljöperspektivet

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa perspektiv.

Omvärldsperspektivet

Stadsledningskontoret kan konstatera att fastighetsbranschens reaktioner på utredningen och föreslagna lagändringar har varit omfattande och framför allt i negativa ordalag.

Främst anser branschen att förslagen ökar den samlade beskattningen på branschen och att det finns stora risker med att de ökade kostnaderna leder till minskad investeringsvilja, avvaktande fastighetsmarknad med inlåsnings effekter och eventuellt fallande fastighetsvärden (mindre attraktiv fastighetsmarknad). Effekter som i sin tur bland annat kan leda till ett minskat bostadsbyggande.

Flera aktörer inom branschen ser att det finns en logik i att försöka skapa en likformighet ur beskattningssynpunkt och en ökad transparens, men ifrågasätter om de effekter på fastighetsmarknaden och på bostadsbyggandet, som lyfts som risker, är rimliga eller eftersträvansvärda i dagsläget utifrån den situation Sverige befinner sig i med en stor bostadsbrist i de flesta kommuner.

Branschen vänder sig främst mot förändringarna rörande paketering av fastigheter i bolag, inte minst då förslaget saknar övergångsregler, vilket innebär att den aktör som har investerat i fastigheter utifrån nuvarande regelverk sitter med hela den latenta uppbyggda skatten och får stå för hela skatteeffekten. Vad det gäller förslagen kring stämpelskatt är branschen inte lika kritisk utan ser logiken i att skapa en lagstiftning som inte tillåter ”skatteplanering” på samma sätt som idag genom att utnyttja hanteringen fastighetsregleringsinstrumentet.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det även finns en osäkerhet inför förslaget inom regeringen, där exempelvis bostadsministern har uttalat sig att om att det vore problematiskt om man genomförde utredningens förslag, då det finns risk att förslaget inte leder till fler bostäder.

Det kan även konstateras att utredningen i sig innehåller ett avsnitt där en rad av de experter som varit med i utredningen är kritiska till utredarens slutliga förslag. Experterna trycker på att analysen av förslaget och konsekvenserna i betydande delar är bristfälliga och utifrån deras uppfattning har betänkandet sådana brister att det inte kan läggas till grund för lagstiftning.

Bilaga 1 SOU 2017:27 Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet

Bilaga 2 Förslag till yttrande

Ärendet

Göteborgs Stad har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet SOU 2017:27, Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet.

Initialt skulle remisserna ha inkommit till Finansdepartementet senast den 14 augusti 2017, men svarstiden har nu förlängts till den 15 september.

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret genom underhandskontakt med berörda aktörer i staden på tjänstemannanivå.

Bakgrund

Utredningens uppdrag är att utreda de samhällsekonomiska effekterna av möjligheten att skattefritt sälja fastigheter i paketerad form, alltså som en del i ett aktiebolag. Uppdraget innefattar också att bedöma om fastighetsbranschen kan anses skattemässigt gynnad samt frågor inom stämpelskatteområdet.

Att sälja fastigheter i paketerad form är en transaktion som kan genomföras på flera olika sätt, men i sin enklaste form innebär det att en fastighet överförs till ett paketeringsbolag (det vill säga som ett aktiebolag som i huvudsak endast består av en fastighetstillgång) i stället för att säljas direkt. Paketeringsbolaget kan därefter säljas skattefritt. Detta skiljer sig mot en direktförsäljning av en fastighet där en eventuell kapitalvinst ska tas upp till beskattning och där stämpelskatt utgår. Vid genomförande av fastighetsaffärer i paketerad form, vilket är vanligt på fastighetsmarknaden, undgås följaktligen kapitalvinst och stämpelskatt. Utredaren anser att det huvudsakliga syftet med att paketera en fastighet vid en transaktion är att sänka skatten, men att det kan förekomma andra, kompletterande skäl, såsom möjligheten att förena transaktionen med villkor eller att det är enklare att sälja flera fastigheter i samma transaktionsförfarande.

När det gäller huruvida fastighetsbranschen eller investeringar i fastigheter kan anses vara skattemässigt gynnade visar utredningens kartläggning att fastighetsföretag betalar en låg andel av sitt resultat i bolagsskatt jämfört med företag inom andra branscher. Med hänsyn tagen till fastighetsrelaterade skatter såsom fastighetsskatt och stämpelskatt blir slutsatsen emellertid att fastighetsbranschen sammantaget inte kan anses skattemässigt gynnad i förhållande till andra branscher.

Utifrån en teoretisk modell har utredningen försökt kartlägga de övergripande skillnaderna mellan ett skattesystem som tillåter skattefria transaktioner med paketerade fastigheter och ett där sådana transaktioner inte är möjliga. Enligt utredningen kan sloandet av skattefrihet för transaktioner med paketerade fastigheter leda till lägre fastighetspriser, ett minskat byggande, ett mindre fastighetsbestånd och högre hyror. Ett antal skillnader mellan den teoretiska modellen och verkliga förhållanden kan emellertid påverka dessa slutsatser. Några mer exakta slutsatser kan inte dras av kartläggningen.

Enligt utredningen kan fastighetsbeståndets rörlighet antas minska om möjligheten till paketerade transaktioner slopas, åtminstone under en övergångsperiod. Transparensen på fastighetsmarknaden beskrivs som god eller mycket god av de som är verksamma på den. Skatteverket och Lantmäteriet är dock oroliga för tillförlitligheten hos taxeringsvärdena på längre sikt, om trenden med transaktioner med paketerade fastigheter tillåts fortgå.

De genomförda kartläggningarna och analyserna har utmynnat i att utredaren – trots att fastighetsbranschen sammantaget inte kan anses vara skattemässigt gynnad – bedömer att det är befogat att åtgärda de skatteeffekter som sammanhänger med paketerade transaktioner. Den bedömningen görs mot bakgrund av att fastighetsskatten och stämpelskatten har skattemässiga syften varför de, enligt utredaren, inte kan kompensera

för det låga bolagsskatteuttaget från fastighetsbranschen. I stället får avsikten antas vara att dessa fastighetsrelaterade skatter ska tas ut utöver ett normalt bolagsskatteuttag.

Utredningens kartläggning har dessutom bekräftat att fastighetsreglering används som ett sätt att undkomma stämpelskatt vid fastighetstransaktioner. Fastighetsreglering innebär att man initialt avyttrar en mindre bit mark (målfastighet) som blir underlag för stämpelskatteuttag. Därefter regleras övriga fastigheter in och införlivas i målfastigheten genom fastighetsreglering. Det är endast köpeskillingen för målfastigheten som utgör underlag för stämpelskatteuttag och inte hela fastighetsförvärvet. Eftersom det medför dels ett betydande skattebortfall, dels att Lantmäteriets resurser används på ett ineffektivt sätt, anser utredningen det nödvändigt att åtgärda detta lagstiftningsvägen.

För att inte onödigt försvåra rationell fastighetsindelning föreslår utredningen att de avgifter som betalas till lantmäterimyndigheterna för fastighetsbildningen ska få räknas av från stämpelskatten. På det viset påverkas inte den totala kostnaden för fastighetsbildningar som avser mindre värden.

Som en del i att minska de direkta skatteeffekterna av förslagen föreslår utredningen att stämpelskatt inte längre ska utgå vid koncerninterna fastighetsöverlåtelser¹, samt att skattesatsen för juridiska personer ska sänkas från 4,25 procent till 2 procent. Det kan samtidigt noteras att stämpelskatten för kommuner uppgår till 1,5 procent och kommunala förvärv av allmän platsmark är sedan tidigare undantagna från stämpelskatt, vilket inte påverkas av utredningens förslag.

Utöver ovan beskrivna förslag kring paketeringsbolag och stämpelskatt lyfter utredningen ytterligare ett antal mindre förslag som är en följd av ovan beskrivna lagförslag och för att ytterligare underlätta och öka transparensen kring fastighetstransaktioner och beskattning. Stadsledningskontoret bedömer att påverkan på kommunal verksamhet är liten och har därför valt att inte lyfta fram dessa särskilt i detta ärende.

Stadsledningskontorets övervägande

Stadsledningskontoret har haft underhandskontakter på tjänstemannanivå med Stadsbyggnadskontoret, Fastighetskontoret, Stadshus AB, Higab, Framtiden AB samt Älvstranden Utveckling AB som en del i arbetet med remissen.

Lagstiftningens intention är i grunden att fastighetstransaktioner ska beskattas både genom bolagsskatt på kapitalvinst och genom stämpelskatt. Detta kan i dagsläget kringgåas genom paketeringsbolag och genom fastighetsreglering. Genom utredningens författningsförslag stärks lagstiftarens intentioner.

Den mest betydande konsekvensen för Staden är att förslaget kommer medföra förhöjda skattekostnader. Detta gäller främst inom Älvstranden Utveckling AB där paketering av bolag sker och de ekonomiska förutsättningar som ligger till grund för bolagets långsiktiga ekonomiska utveckling.

Ett förändrat skatteuttag påverkar sannolikt mängden investeringar i fastigheter, vilket skulle kunna ha effekter inom stadsutveckling. Utredningen beskriver att ett avtagande bostadsbyggande är att förvänta.

Stadsledningskontoret gör ingen värdering kring hur staten beskattar fastighetsbranschen. Likt utredningen och branschen i övrigt ser stadsledningskontoret att det finns en initial risk med förslaget att det leder till en större osäkerhet på fastighetsmarknaden, lägre transaktionstakt och eventuellt lägre priser. Det kan i sin tur

¹ Notera att detta enbart gäller inom kommunens bolagskoncern och inte mellan kommunala bolag och kommunen

påverka investeringsviljan i Sverige med påverkan på stadsutvecklingen och bostadsbyggandet.

Omfattningen av dessa potentiella risker bedömer stadsledningskontoret inte vara tillräckligt belysta i utredningen och det är därför i dagsläget svårt att ta ställning till hur ett införande utan övergångsregler kan påverka stadens möjligheter att uppfylla stadens målsättningar för bostadsbyggande och stadsutveckling.

Utredningen har i uppdrag att ”föreslå författningsändringar för att motverka paketering av fastigheter” (sid 13). Dock framgår det inte fullt ut vad dessa författningsändringar syftar till att uppnå. Utredningen synliggör att förslaget skulle innebära en viss ökning av skatteintäkter för staten, en ökad transparens och likformighet vad gäller beskattning. Dock görs det ingen värdering kring om dessa syften är i paritet med de risker som konstateras och beskrivs inom stadsutvecklingen och bostadsbyggandet.

Stadsledningskontoret kan konstatera att när det gäller stämpelskatt för kommuner är denna redan idag jämförelsevis låg vilket innebär att förslaget inte får några större ekonomiska konsekvenser för framförallt fastighetskontoret som stadens markägare. Stora delar (80-85%) av kommunens fastighetsförsäljning genomförs genom fastighetsreglering. En ökad stämpelskatteplikt innebär ökade kostnader för kommunen, men i relativt liten omfattning då stämpelskatten för kommunens förvaltningar (1,5 procent) redan idag är lägre än föreslagen förändring.

Hos stadsbyggnadskontoret kan stadsledningskontoret konstatera att förslagen i huvudsak påverkar lantmäteriafdelningen och den kommunala lantmäterimyndigheten genom lantmäteriförrättningar. Konsekvenser för lantmäteriafdelningen bedöms bli att antalet berörda förrättningar efter en övergångsperiod kan minska i omfattning till förmån för andra förrättningsärenden.

Förslaget att lantmäterikostnader ska ingå i kostnadsunderlag (dras av från kostnaden för stämpelskatten) är en viktig del för att fastighetsindelningen ska genomföras i avsikt att skapa en rationell fastighetsindelning och även rensning i fastighetsbeståndet så att fastighetsregistret får ett så rättvisande innehåll som möjligt.

Mot bakgrund av ovan förda diskussion bedömer stadsledningskontoret att möjliga konsekvenser för fastighetsmarknaden och stadsutvecklingen i stort inte är tillräckligt belyst utifrån författningsförslagen och övriga pågående utredningar inom beskattningsområdet. Stadsledningskontoret anser därför att författningsförslagen i nuvarande form kan få konsekvenser som inte är tillräckligt utredda och belysta för att en ny lagstiftning ska kunna träda i kraft redan i juni 2018.

Stadsledningskontoret kan även konstatera att utredningen saknar en diskussion kring övergångsregler för avskattning av paketerade fastighetsförsäljningar, för att mildra effekterna av de risker som både branschen och utredningen beskriver.

Stadsledningskontoret anser att någon form av övergångsbestämmelser skulle kunna minska risken för inlåsnings effekter, minska osäkerheten på marknaden och till viss del hantera den situation som förslaget medför där de första försäljningarna som sker efter ett införande medför en viss retroaktiv beskattning för värdeökningar som kan ha skett under perioder då bolaget har haft annan ägare.

Stadsledningskontoret

Eric Roos
Exploateringscontroller

Anders Johansson
Ekonomidirektör

Sammanfattning

Uppdraget

Mitt uppdrag har varit att utreda de samhällsekonomiska effekterna av möjligheten att skattefritt sälja fastigheter i paketerad form. En transaktion med en paketerad fastighet kan genomföras på flera olika sätt, men i sin enklaste form innebär en sådan transaktion att en fastighet överförs till ett paketeringsbolag i stället för att säljas direkt. Paketeringsbolaget kan därefter säljas skattefritt under förutsättningen att andelarna i bolaget är näringsbetingade, till skillnad mot en direktförsäljning av en fastighet där en eventuell kapitalvinst ska tas upp till beskattning och där stämpelskatt utgår.

I uppdraget ingår att göra ett antal kartläggningar och analyser, bland annat vad gäller den skattemässiga situationen för företag i fastighetsbranschen, förekomsten av paketering av fastigheter, skatte-reglernas påverkan på ägar- respektive organisationsstrukturen samt rörligheten i fastighetsbranschen. På grundval av genomförda analyser ska jag bedöma om fastighetsbranschen eller investeringar i fastigheter kan anses vara skattemässigt gynnade. Jag ska även analysera konsekvenserna av två olika system, ett där det finns möjlighet respektive ett där det inte finns möjlighet till paketering av fastigheter, och bedöma om det är befogat att förhindra fastighetspaketering, generellt eller för vissa särskilda transaktioner. Jag ska slutligen föreslå författningsändringar för att motverka paketering av fastigheter.

Mitt uppdrag omfattar också vissa frågor avseende stämpelskatt. Jag ska analysera om fastighetsbildning används på ett inte avsett sätt i syfte att undkomma stämpelskatt och, om det behövs, föreslå lagändringar för att motverka sådant skatteundandragande. Jag ska även analysera vissa förfaranderegler på stämpelskatteområdet och föreslå lämpliga förändringar av lagstiftningen.

Uppdraget begränsas uttryckligen genom att jag, vad gäller transaktioner med paketerade fastigheter, ska utgå från att systemet med skattefrihet för kapitalvinst och utdelning från näringsbetingade andelar ska finnas kvar. När det gäller stämpelskatt och fastighetsbildningsåtgärder ska jag som utgångspunkt inte föreslå några förändringar av fastighetsbildningslagen (1970:988).

Kartläggningar och analyser avseende transaktioner med paketerade fastigheter

Jag har kartlagt förekomsten av transaktioner med paketerade fastigheter och kunnat konstatera att det är ett mycket vanligt förfarandesätt, särskilt inom det privata näringslivet och när fastigheterna representerar stora värden. Som jag ser det, baserat på de faktiska effekterna, är det huvudsakliga syftet med att paketera en fastighet vid en transaktion att sänka skatten. Det kan dock förekomma andra, kompletterande skäl såsom möjligheten att förena transaktionen med villkor eller att det är enklare att sälja flera fastigheter i samma transaktionsförfarande.

Jag har även kartlagt den skattemässiga situationen för företag i fastighetsbranschen och jämfört den med andra branscher. Kartläggningen visar att fastighetsföretag betalar en låg andel av sitt resultat i bolagsskatt jämfört med företag inom andra branscher. Med hänsyn tagen till fastighetsrelaterade skatter såsom fastighetsskatt och stämpelskatt blir slutsatsen emellertid att fastighetsbranschen sammantaget inte kan anses skattemässigt gynnad i förhållande till andra branscher.

Jag har utifrån en teoretisk modell försökt kartlägga de övergripande skillnaderna mellan ett skattesystem som tillåter skattefria transaktioner med paketerade fastigheter och ett där sådana transaktioner inte är möjliga. Enligt modellens grundutförande leder sloandet av skattefrihet för transaktioner med paketerade fastigheter till lägre fastighetspriser, ett minskat byggande, ett mindre fastighetsbestånd och högre hyror. Ett antal skillnader mellan den teoretiska modellen och verkliga förhållanden kan emellertid påverka dessa slutsatser. Några mer exakta slutsatser kan inte dras av kartläggningen.

Vidare har jag beskrivit effekter för ägar- och organisationsstrukturen bland företagen i fastighetsbranschen, för rörligheten av fastighetsinnehav och för transparensen på marknaden. När det gäller ägar- och organisationsstrukturen finns det inget som tyder på att de i någon större omfattning har påverkats av möjligheterna till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter. Fastighetsbeståndets rörlighet kan antas minska om möjligheten till paketerade transaktioner slopas, åtminstone under en övergångsperiod. Transparensen på fastighetsmarknaden beskrivs som god eller mycket god av de som är verksamma på den. Skatteverket och Lantmäteriet är dock oroliga för tillförlitligheten hos taxeringsvärdena på längre sikt, om trenden med transaktioner med paketerade fastigheter tillåts fortgå.

De genomförda kartläggningarna och analyserna har utmynnat i att jag – trots att fastighetsbranschen sammantaget inte kan anses vara skattemässigt gynnad – bedömer att det är befogat att åtgärda de skatteeffekter som sammanhänger med paketerade transaktioner. Jag gör den bedömningen mot bakgrund av att fastighetsskatten och stämpelskatten har fiskala syften varför de, enligt min mening, inte kan kompensera för det låga bolagsskatteuttaget från fastighetsbranschen. I stället får avsikten antas vara att dessa fastighetsrelaterade skatter ska tas ut utöver ett normalt bolagsskatteuttag.

Förslaget för att motverka skattefördelar när fastigheter avyttras i paketerad form

Min ambition har varit att utforma förslaget så att skattekonsekvenserna vid en fastighetstransaktion i paketerad form i så stor utsträckning som möjligt ska motsvara de som uppkommer vid en direktförsäljning av samma fastighet. Mitt förslag syftar således inte till att få transaktioner med paketerade fastigheter att upphöra. Däremot ska skatteeffekten inte vara avgörande för vilken transaktionsform som väljs när en fastighet ska avyttras.

Efter att ha analyserat olika alternativ till lagstiftning som motverkar skattefördelarna vid transaktioner med paketerade fastigheter har jag stannat för en modell där fastigheter under vissa förutsättningar anses avyttrade och åter förvärvade när aktier i ägarföretaget byter ägare (en s.k. avskattning av fastigheter). Den utformningen har flera fördelar jämfört med de andra alternativ som jag har över-

vägt. Vid en avskattning är det bara kapitalvinsten på själva fastighetsbeståndet som tas upp till beskattning. Eftersom fastigheter i sig är skattepliktiga tillgångar är det förhållandevis enkelt att beräkna en fiktiv kapitalvinst vid andelsavyttringen. Kedjebeskattningsuppstår inte eftersom det avskattade värdet får användas som nytt underlag för värdeminskingsavdrag. Det är enligt min bedömning den lösning vars skattemässiga effekter mest liknar de som uppstår vid en direktförsäljning av fastigheten.

Förslaget innebär i korthet att om det bestämmande inflytandet upphör över ett företag vars tillgångar till huvudsaklig del består av fastigheter, ska de fastigheter som ägs av det avyttrade företaget anses avyttrade och åter förvärvade för ett pris som motsvarar marknadsvärdet. Fastigheten får därmed ett nytt anskaffningsvärde och ett nytt underlag för värdeminskingsavdrag. Huruvida tillgångarna till huvudsaklig del består av fastigheter avgörs av en jämförelse mellan marknadsvärdet på de i avyttringen ingående fastigheterna och ersättningen för andelarna i paketeringsbolaget, korrigerad för ingående likvida tillgångar samt skulder.

Från huvudregeln görs ett antal undantag då avskattning av fastighetsinnehav inte ska ske. Det gäller när ersättningen för andelarna ska tas upp på grund av reglerna om skalbolagsbeskattning, när delägar-rätten anses avyttrad på grund av likvidation eller konkurs samt när andelarna i det avyttrade företaget är marknadsnoterade. Avskattning ska inte heller ske om andelsavyttringen har skett för att sälja en rörelse vars huvudsakliga inkomster och utgifter inte är hänförliga till en fastighet. Därmed avses situationer då en fastighet utgör en stor del av företagets samlade tillgångar, men där inkomster och utgifter från den bedrivna verksamheten kommer från annat än fastighetsinnehavet.

Avskattning av fastighetsinnehavet kan aktualiseras även om det bestämmande inflytandet inte upphör, om det föreligger särskilda omständigheter. Sådana omständigheter kan till exempel vara att det innan avyttringen skett en riktad nyemission till förvärvaren. Särskilda omständigheter kan dock aldrig föreligga vid en koncernintern andelsavyttring.

För att motverka kringgående av avskattningsreglerna med tillämpning av de regelverk som träffar omstruktureringar och som är baserade på fusionsdirektivet, föreslås en anpassning till direktivets lydelse

genom nya regler om högsta ersättning som kan betalas kontant vid sådana omstruktureringar.

Jag föreslår även att fastighetsfällan ska avskaffas samt att de företag som ska skatta av en fastighet i samband med en andelsavyttring också ska ta upp en schablonintäkt som motsvarar den stämpelskatt som skulle ha utgått vid en direktförsäljning av fastigheten.

Särskilda frågor om stämpelskatt

I samband med kartläggningen har det som anges i direktiven bekräftats, nämligen att fastighetsbildning används som ett sätt att undkomma stämpelskatt vid fastighetstransaktioner. Eftersom det medför dels ett betydande skattebortfall, dels att Lantmäteriets resurser används på ett ineffektivt sätt, anser jag att det är nödvändigt att åtgärda detta lagstiftningsvägen. Jag har övervägt flera begränsade förslag – särskilt riktade mot skatteplanering – men jag har slutligen bedömt att det enda effektiva är att införa en generell skatteplikt för stämpelskatt vid fastighetsbildning.

För att inte onödigt försvåra användandet av fastighetsbildningsinstitutet föreslår jag dock att de avgifter som betalas till lantmäterimyndigheterna för fastighetsbildningen ska få räknas av från stämpelskatten. På det viset påverkas inte den totala kostnaden för fastighetsbildningar som avser mindre värden, där risken för ett utnyttjande av fastighetsbildningsinstitutet av skatteskal får anses ringa.

Jag föreslår även att stämpelskatt inte längre ska utgå vid koncerninterna fastighetsöverlåtelser, samt att skattesatsen för juridiska personer ska sänkas från 4,25 procent till 2 procent. Därutöver föreslår jag lagändringar avseende vissa förfarandefrågor på stämpelskatteområdet.

Övriga förslag

Jag lämnar – utöver de förslag till lagstiftning som efterfrågas i direktiven – två ytterligare förslag på fastighetsområdet.

För det första föreslår jag att klassificeringen av fastigheter som lager- eller kapitaltillgång ska slopas i bolagssektorn. Samtliga fastigheter ska i stället behandlas som kapitaltillgångar. Bakgrunden till förslaget är att jag bedömer att ett flertal problem på området annars

måste åtgärdas genom riktade lagstiftningsåtgärder, t.ex. den utveckling av praxis som innebär att koncerner i byggbranschen i praktiken kan välja om andelarna i ett företag ska anses som en lager- eller en kapitaltillgång. Även den omständigheten att värdeminskningssavdrag får göras på lagerfastigheter, samt hur den rätten förhåller sig till lagervärderingsreglerna, bör annars adresseras. Ett generellt förslag är enklare, särskilt som de skattemässiga effekterna av den föreslagna ändringen är mycket små. Inom bolagssektorn finns det bara ett inkomstslag och en skattesats att förhålla sig till, och totalt sett blir det samlade skatteuttaget för en lagertillgång och en kapitaltillgång med samma värdeutveckling mycket likartat. Skillnaderna är främst att rätten till skattemässig nedskrivning försvinner för fastigheter som tidigare klassificerats som lager. I stället får värdeminskningssavdrag göras på fastighetens byggnader.

För det andra föreslår jag att det ska råda skattemässig kontinuitet med avseende på anskaffningsvärde, skattemässigt värde och gjorda värdeminskningssavdrag vid underprisöverlåtelse av byggnad med mark. Förslaget syftar till att råda bot på oavsedda effekter vid underprisöverlåtelse av fastigheter på grund av att anskaffningsvärdet ska delas upp på mark respektive byggnad.

Konsekvensanalysen

Konsekvenserna av förslagen har varit svåra att beräkna med någon större exakthet. Detta beror främst på att förslagen antas ge upphov till beteendeförändringar, för vilka storleksuppskattningar är behäftade med stor osäkerhet. Min bästa bedömning är att de offentliga finansiella effekterna hamnar inom ett intervall. På kort sikt bedöms förslagen förstärka de offentliga finanserna med mellan 7,7 och 16,6 miljarder kronor. Den varaktiga effekten för de offentliga finanserna bedöms till ett lägre intervall mellan 5,9 och 13,1 miljarder kronor. Av dessa summor står förändringarna av bolagsskatteintäkterna för den klart övervägande delen.

För fastighetsbranschen kommer förslagen om avskattning vid transaktioner med paketerade fastigheter att ha störst påverkan för företag som har en hög transaktionstakt, omfattande projektutveckling och där objekten har en stark värdeutveckling. Det föreligger också en risk för vissa inlåsnings effekter, särskilt i ett initialt skede.

Utbudet av fastigheter ur det befintliga beståndet på marknaden för kommersiella fastigheter kan då komma att krympa avsevärt. Sänkningen av stämpelskatten kan dock mildra de negativa effekterna.

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över SOU 2017:27, Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet

Göteborgs Stad har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet SOU 2017:27, Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Staden har främst valt att yttra sig över utredningens förslag rörande beskattning av fastighetsavyttringar i paketerad form och förslag till förändringar inom stämpelskatteområdet.

Göteborgs Stad kan se att det finns en logik i utredarens förslag kring att göra förändringar i lagstiftningen som innebär en ökad likformighet med andra branscher, en ökad transparens och ett regelverk som på ett tydligare sätt uppnår lagstiftarens intentioner vad avser avskattning och beskattning inom fastighets- och stämpelskatteområdet.

Staden ser dock risker med att införa förslagen i en tid där både staden och hela Sverige har behov av ett ökat bostadsbyggande och där stora stadsutvecklingsprojekt har initierats och startats. Vår bedömning, likt både utredningen och branschföreträdare, är att ett införande av utredningens förslag troligen innebär stora osäkerheter på fastighetsmarknaden med inlåsnings effekter och kraftigt förändrade ekonomiska kalkyler. Det går mot denna bakgrund att ifrågasätta om syftet med utredningens förslag är i paritet med de bedömda effekter på fastighets- och bostadsmarknaden i det skede som staden och Sverige befinner sig i just nu.

Även om det kan vara svårt att göra några säkra bedömningar av effekterna av lagförslaget ser staden fortsatt att utredningen inte tillräckligt belyser de konsekvenser, framför allt för bostadsbyggandet, som förslagen bedöms medföra.

Staden anser även att utredningen saknar en diskussion kring hur ett regelverk för övergångsbestämmelser skulle kunna se ut. Någon form av övergångsbestämmelser skulle eventuellt kunna minska de initiala effekterna och minska risken för att marknaden stannar av fram till dess att den nya lagstiftningen har etablerat sig och nya hanteringsmönster finns på plats. Då flera affärsmodeller och kalkyler, både inom kommunens egna exploaterande bolag och i de bolag som är inne i stadens stadsutvecklingsprojekt, baseras på nuvarande lagstiftning ser staden att det finns stora risker med att inte kunna genomföra tänkt stadsomvandling, åtminstone i det tempo som nu planeras och förutsättningarna förändras i enlighet med förslaget från en dag till en annan. Det hade därför varit av intresse att utredningen hade diskuterat någon form av övergångsbestämmelser för att mildra dessa effekter.

Staden anser vidare att det saknas en analys kring hur andra pågående lagförslag som påverkar branschen sammanvägt med utredningens förslag skulle ge för effekter på dels fastighetsmarknaden och återigen främst på bostadsbyggandet. Det gäller kanske främst pågående utredning kring införande av EU-direktiv rörande företags möjligheter till ränteavdrag, där fastighetsbranschen i många fall har stor andel räntekostnader.

Vad avser föreslagna förändringar rörande stämpelskatten bedömer staden att det ger både en mindre direkt och indirekt påverkan på kommunen. Staden vill dock framhålla att det är viktigt att förändringarna inte motverkar att en ändamålsenlig fastighetsindelning genomförs i avsikt att skapa en rationell fastighetsindelning och även att en rensning i fastighetsbeståndet sker så att fastighetsregistret får ett så rättvisande innehåll som möjligt. Att sänka skattesatsen ser kommunen som ett led i det.

Staden vill framförallt framhålla vikten av att lantmäterikostnader ska ingå i kostnadsunderlaget (dras av från kostnaden för stämpelskatten).

Sammanfattningsvis motsätter sig staden därmed inte intentionen med utredningens förslag men anser att effekterna främst vad det gäller bostadsbyggandet inte är tillräckligt belysta. Staden anser att det saknas en analys kring de sammanvägda konsekvenserna även utifrån pågående utredning kring begränsningar i företags möjligheter till ränteavdrag och att det saknas en diskussion kring övergångsbestämmelser för att lindra initiala effekter minska osäkerheten inom branschen. Stadens främsta farhåga är att de konsekvenser som utredningen lyfter fram motverkar andra inriktningar och målsättningar inte minst vad det gäller bostadsbyggandet både i staden och i Sverige.

För Göteborgs kommunstyrelse