

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över betänkandet Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskattsområdet (SOU 2017:27)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget behandlar de samhällsekonomiska effekterna av möjligheten att skattefritt sälja fastigheter i paketerad form. Med detta avses huvudsakligen att en fastighet överförs till ett paketeringsbolag istället 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 betänkandet föreslås att avskattning av en fastighet ska ske när ett företag avyttrar en delägarrätt och tillgångarna i samtliga avyttrade företag huvudsakligen består av fastigheter. Avskattning innebär att de företag som äger svenska fastigheter ska anses ha avyttrat och åter förvärvat dessa fastigheter för ett pris som motsvarar marknadsvärdet. Bygginventarier och markanläggningar som hör till en fastighet som avyttras i paketerad form ska också skattas av.

Det föreslås vidare att avskattning av fastigheten inte ska ske om ersättningen för andelarna ska tas upp enligt reglerna om skalbolagsbeskattning, om andelarna anses avyttrade på grund av likvidation eller konkurs samt om de avyttrade andelarna är marknadsnoterade. Avskattning ska heller inte ske om delägarrätten har avyttrats för att sälja en rörelse vars huvudsakliga inkomster och utgifter inte är hänförliga till en fastighet.

Om det bestämmande inflytandet över det avyttrade bolagen inte upphör, ska avskattning av fastigheter i det avyttrade bolaget bara ske om det finns särskilda omständigheter. Sådana omständigheter föreligger aldrig vid överlåtelser mellan företag i samma koncern.

Vid bedömningen av om tillgångarna i de avyttrade företagen huvudsakligen består av fastigheter ska, enligt förslaget, marknadsvärdet på de fastigheter som ägs av de avyttrade företagen jämföras med ersättningen för delägarrätten. Med ersättningen avses det pris som betalas för delägarrätten med tillägg för skulder och med avdrag för likvida tillgångar i de avyttrade företagen. Omfattar avyttringen bara en del av delägarrätterna ska marknadsvärdet på ingående fastigheter och värdet på de tillgångar och skulder som ska påverka ersättningen justeras i motsvarande mån.

Av förslaget framgår vidare att vid fusion, fission och partiell fission får den kontanta ersättningsdelen uppgå till högst 10 procent av kvotvärdet av de aktier som lämnas i ersättning. Vid bedömningen ska samtliga sammanhängande avtal beaktas.

Bestämmelsen om att förluster på fastigheter bara får dras mot vinster på fastigheter ska, enligt förslaget, avskaffas.

Enligt förslaget ska ett företag som skattar en fastighet som intäkt ta upp ett belopp som motsvarar 7,09 procent av det högsta av marknadsvärdet på fastigheten och taxeringsvärdet året före avskattningen. Klassificeringen av fastigheter som lager- eller kapitaltillgång ska, enligt förslaget, slopas i bolagssektorn. Alla fastigheter i bolagssektorn ska behandlas som kapitaltillgångar. Följdändringar föreslås i mervärdesskattelagstiftningen i syfte att behålla gällande ordning.

Vid en underprisöverlåtelse av en byggnad med mark ska förvärvaren inträda i överlåtarens skattemässiga situation med avseende på anskaffningsvärde, skattemässigt värde och tidigare gjorda värdeminskningsskattavdrag. Detta föreslås dock inte gälla för byggnadsinventarier som ingår i den överlåtna byggnaden.

Skatteplikten för stämpelskatt utökas, enligt förslaget, till att avse förvärv av fast egendom genom överföring vid fastighetsreglering enligt 5 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och uppdelning i lotter genom klyvning enligt 11 kap. samma lag, om överföringen eller uppdelningen sker mot ersättning. Vidare ska stämpelskatten sänkas från 4,25 procent till 2 procent. Vid koncerninterna förvärv som idag kan medföra uppskov med stämpelskatt ska, enligt förslaget, inte någon skatt utgå.

Förordningen (1984:406) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter (SF) ändras så att betalningspåminnelse avseende obetald stämpelskatt ska ske i form av en betalningsuppsmaning i enlighet med vad som föreskrivs i 3 § indrivningsförordningen (1993:1229). Kravet på omedelbar framställan om indrivning i 35 § lagen om (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter och 17 § i fjärde stycket SF slopas. Dröjsmålsränta beräknad enligt 65 kap. 13 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska tas ut om den skattskyldige inte betalar stämpelskatten i föreskriven tid. Räntan får inte dras av vid inkomstbeskattningen.

SF ändras, enligt förslaget, så att inskrivningsmyndigheten eller domstolen, om stämpelskatt efter omprövning eller överklagande fastställs till ett högre belopp, endast behöver underrätta den skattskyldige om i vilken ordning den tillkommande skatten ska betalas.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget framför allt syftar till att motverka de skattefördelar som följer av transaktioner med paketerade fastigheter. Det framgår också att syftet inte har varit att få transaktioner med paketerade fastigheter att upphöra. Däremot ska skatteeffekten inte vara avgörande för vilken transaktionsform som väljs när en fastighet ska avyttras.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av betänkandets kapitel 12 framgår att utredaren har övervägt sex olika alternativ för att lagtekniskt uppnå det angivna syftet att motverka de skattefördelar som sammanhänger med transaktioner med paketerade fastigheter. Utredaren redogör för alternativen och motiverar varför modellen med avskattning av fastighet när andelarna i det företag som äger fastigheten avyttras är lämpligare.

Utredaren anser att det skulle leda för långt om avskattning skulle ske av samtliga fastigheter när näringsbetingade andelar avyttras. Utredaren anser därför att åtskillnad måste kunna göras mellan transaktioner som rör näringsbetingade andelar, där syftet med transaktionen är att avyttra en verksamhet som bedrivs i bolaget och de transaktioner som syftar till att avyttra en självständig fastighet. Utredaren nämner Finland, Frankrike och Nederländerna som samtliga har någon typ av substanskrav gällande andelen innehav av fast egendom. Utredaren anser att substansen det vill säga tillgångarna i bolaget är det mest lämpliga måttet att utgå från när det gäller att objektivt kvantifiera innebörden av transaktionen. Utredaren anser att huvudregeln ska vara att avskattning sker om de avyttrade företagets tillgångar huvudsakligen består av fastigheter där huvudsakligen i inkomstskattelagen avser cirka 75 procent eller mer. Utredaren redovisar även de överväganden som gjorts beträffande hur substansen ska beräknas. Bland annat uppges att det har övervägts om taxeringsvärdet skulle kunna användas som utgångspunkt för värderingen av tillgångarna. Utredaren anser emellertid att taxeringsvärdet inte med exakthet kan översättas till ett marknadsvärde.

Av betänkandet framgår vidare att utredaren bland annat har övervägt om det ska föreligga undantag om när avskattning av en fastighet ska ske utöver de begränsningar med hänsyn till företagets substans och fastighetens belägenhet som följer av huvudregeln. Utredaren uppger att i gällande inkomstskattelag ska avskattning inte ske i de fall fastighetens marknadsvärde understiger dess skattemässiga värde, men att det undantaget inte bör användas i den nu föreslagna avskattningsregeln. Då den föreslagna avskattningen syftar till att likställa de skattemässiga effekterna vid en försäljning av en paketerad fastighet med de som uppstår vid en direkt försäljning av samma fastighet, är det, enligt utredaren, rimligt att även latent kapitalförluster får tas fram vid en paketerad försäljning. Effekten bedöms bli att framtida värdeminskningssavdrag därmed blir mindre. Vidare uppges att överväganden har gjorts om avskattning bara bör ske när fastigheten i fråga har ägts under en kortare tid för att till exempel motverka kortsiktig spekulation på fastighetsmarknaden. Utredaren anser det dock vara motsägelsefullt att undanta de långa fastighetsinnehavarna, då dessa vanligtvis representerar de största kapitalvinsterna i kronor räknat och att det också är i dessa sammanhang de största skattefördelarna med paketerade transaktioner kan uppnås. Ett annat tungt vägande skäl uppges vara att ett sådant undantag bygger in tröskeeffekter i skattesystemet där incitamenten blir starka för att behålla fastigheterna förbi den tidpunkt då avskattning inte längre ska ske, vilket skulle hämma effektiviteten på marknaden och försämra träffsäkerheten i den föreslagna regleringen.

När skatteplikten för stämpelskatt med förslaget utökas finns det, enligt utredaren, anledning att även överväga eventuella behov av undantag från beskattningen. Utredaren redogör för sammanlagt fem olika undantag där för- och nackdelar beskrivs. Det alternativ som utredaren stannar vid är att när stämpelskatt utgår ska skatten reduceras med ett belopp som motsvarar den avgift som har betalats för den fastighetsbildningsåtgärd som fullbordar förvärvet.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren redovisar de överväganden som gjorts vid utformandet av de olika delförslagen och att effekterna av om ingen reglering kommer till stånd indirekt beskrivs i samband med problemformuleringen i betänkandet.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att EU under år 2016 antagit rådets direktiv (EU) om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknadens funktion och som innebär ett paket av åtgärder mot skatteflykt. Direktivet innebär, enligt konsekvensutredningen, att genomförandet av vissa av OECD:s åtgärds punkter samordnas. Det framgår att medlemsstaterna får ha en högre skyddsnivå för sin bolagsskattebas än vad som anges i direktivet. Det finns, enligt uppgift, i artikel 4 regler om ränteavdragsbegränsningar som anger att medlemsstaterna ska införa bestämmelser som säkerställer att företag inte får dra av nettoräntekostnader med mer än 30 procent av årets resultat före av- och nedskrivningar, räntor samt skatt. Undantag får göras för räntekostnader upp till 3 miljoner euro och för fristående företag som inte tillhör någon koncern. Direktivet ska vara genomfört senast den 31 december 2018, men det finns, enligt utredaren, möjlighet att skjuta upp införandet av ränteavdragsbegränsningsreglerna till år 2024 om det bedöms att nuvarande nationella regelverk är lika effektiva som direktivets regler.

Utredaren anser att hänsyn inte ska tas till direktivet i betänkandets förslag, eftersom det inte är känt hur direktivet ska genomföras i svensk rätt. Utredaren gör dock bedömningen att det finns mycket som tyder på att särskilt fastighetsbranschen skulle påverkas av en begränsning av avdragsrätten för räntor, men att det inte går att göra någon bedömning av vilka effekter som skulle kunna uppstå om förslagen i betänkandet kombinerades med generella ränteavdragsbegränsningar.

Utredaren uppger i ett avsnitt för internationell utblick att fastigheter som regel är en nationell angelägenhet när det kommer till beskattning och att det sällan får några gränsöverskridande effekter oavsett om de är paketerade eller inte. Utredaren uppger i kapitel 13 att de regler som föreslås för beskattning i utlandet inte kan strida mot EU-rätten, eftersom ingen diskriminering sker utan beskattningen ska ske både i Sverige och i förekommande fall i utlandet.

När det gäller reglerna om verksamhetsavyttringar, andelsbyten, fusion, fission och partiell fission syftar dessa, enligt utredaren, till att vissa omstruktureringar ska kunna genomföras utan omedelbar beskattning även med avseende på ändrad ägarbild. Reglerna uppges ha sin bakgrund i EU:s fusionsdirektiv¹ som syftar till att gränsöverskridande omstruktureringar ska kunna göras inom EU utan omedelbar beskattning. Utredaren anser att regelverket är viktigt och att det är avgörande om intentionerna i fusionsdirektivet kan upprätthållas och att omstruktureringsreglerna kan fungera parallellt med den nu föreslagna avskattningen av fastighetsinnehav. Utredaren bedömer emellertid att det finns en risk att omstruktureringsreglerna i sin nuvarande lydelse kan komma att användas för att undvika avskattning, särskilt genom fusion och partiell fission. Reglerna är, enligt utredaren, en följd av ett EU-rättsligt åtagande som varken kan eller bör ändras ensidigt för att anpassas till ändrade svenska förhållanden. Utredaren bedömer att om inte dessa frågor kan få en hållbar lösning äventyras hela förslaget.

¹ Rådets direktiv 2009/133/EG av den 19 oktober 2009 om ett gemensamt beskattningssystem för fusion, fission, partiell fission, överföring av tillgångar och utbyte av aktier eller andelar som berör bolag i olika medlemsstater samt om flyttning av ett europabolags eller en europeisk kooperativ förenings säte från en medlemsstat till en annan.

Regelrådet kan konstatera att utredarens bedömningar avseende förslagets överensstämmelse är spridda i betänkandet och anser att det för läsbarhetens skull hade varit önskvärt om det hade funnits en sammanfattande redovisning av alla bedömningar i ett enskilt avsnitt i konsekvensutredningen. Regelrådet finner dock ingen anledning att ifrågasätta utredarens bedömningar.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av betänkandet framgår att samtliga delförslag föreslås träda ikraft den 1 juli 2018. Det framgår vidare att utredaren har valt ett så snart ikraftträdande som möjligt. Det uppges också att för fastigheter som vid ikraftträdandet ändrar karaktär från lagertillgång till kapitaltillgång ska fastighetens anskaffningsvärde som kapitaltillgång anses vara det skattemässiga värdet fastigheten hade som lagertillgång. Utredaren bedömer att det inte föreligger behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

Regelrådet kan konstatera att utredaren valt att föreslå ett så tidigt ikraftträdande som möjligt, men att det varken i konsekvensutredningen eller i övriga betänkandet framgår om det föreligger behov av speciella informationsinsatser. Med tanke på de förhållandevis omfattande effekterna som förslaget medför för berörda företag, anser Regelrådet att det borde ha funnits en sådan redovisning.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskild tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar, men att redovisningen avseende speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av betänkandets kapitel om fastighetsbranschen framgår att branschen består av många olika företag av skiftande storlek och verksamhetsinriktning. Det framgår att det finns allt från stora börsnoterade företag med etablering i flera länder till små familjeföretag som förvaltar en eller två fastigheter på den egna orten. De två ytterligheterna uppges ofta ha olika mål med fastighetsägandet och att det därför kan vara tveksamt att betrakta dem som verksamma inom samma fastighetsbransch. Enligt utredaren finns tre stiliserade kategorier av aktörer som skiljer sig åt genom att ägarna kommer in i olika skeden av en fastighets livstid, men också genom att de har olika syften med sitt ägande. Dessa kategorier uppges vara byggföretagen, fastighetsutvecklare och fastighetsbolag.

Av betänkandet framgår att under år 2014 omsattes fastigheter i Sverige till ett värde av närmare 160 miljarder kronor, varav utländska investerare stod för knapp 30 procent av omsättningen. Fastighetsinvesteringarna uppges vara relativt spridda över landet, men koncentrerad till regioncentra med befolkningstillväxt. År 2014 uppges att 55 procent av den totala mängden investeringar var hänförliga till de tre storstadsområdena. År 2014 uppges också vara ett bra år avkastningsmässigt, främst avseende bostads- och kontorsfastigheter där den genomsnittliga totalavkastningen ökade från 6,8 procent år 2013 till 8,1 procent år 2014. Ökningen uppges huvudsakligen förklaras med stigande fastighetsvärden. Avkastningen steg från 8 procent till 14 procent år 2015. År 2016 sattes, enligt utredaren, ett nytt transaktionsrekord då fastigheter till ett värde av drygt 200 miljarder kronor skiftade händer.

Av betänkandets kapitel som beskriver förekomsten av transaktioner med paketerade fastigheter framgår att utredaren skiljer på tre olika typer av säljare av fastigheter. Bolag, privatpersoner och

allmännyttiga bolag och offentlig sektor. Utredaren redovisar ett diagram där andelen överlåtelser framgår per typ av säljare och transaktionsform (paketerad eller lagfart/tomträtt) för åren 2013 till 2015.

Det uppges att de paketerade transaktionerna dominerar i kategorin bolag med 838 (motsvarande 82 procent) av de 1 026 transaktioner där överlåtelseformen är känd. 23 av 65 transaktioner (35 procent) sker när säljaren är en privatperson och 25 av 85 transaktioner (29 procent) när säljaren är ett allmännyttigt bostadsbolag eller i en del av den offentliga sektorn.

I konsekvensutredningen uppges att det främst är fastighetsbranschen som påverkas av de förslag som lämnas, men att även byggbranschen och jord- och skogsbruk påverkas. När det gäller fastighetsmarknaden uppges att förslaget kommer att påverka olika delar av marknaden på olika sätt. Utredaren bedömer att förslagets direkta påverkan på fastighetsföretag som i stor utsträckning förvaltar fastigheter och endast i liten utsträckning är involverade i fastighetstransaktioner kommer att vara liten. Konsekvenserna kommer däremot, enligt utredaren, att vara större för företag vars affärsidé bygger på utveckling av fastigheter och en hög omsättningstakt. Det framgår också att företag vars affärsidé är att köpa befintliga fastigheter där underhållet under en längre tid har varit eftersatt i syfte att rusta upp dessa och äga dem långsiktigt kan få svårare att hitta objekt att köpa.

Utredare uppger vidare i konsekvensutredningen att fastighetsföretag stod som säljare i cirka 71 procent av transaktionerna med paketerade fastigheter år 2014, medan motsvarande siffra för byggbranschen var drygt 10 procent.

Av konsekvensutredningen framgår att det inom jord- och skogsbruket förekommer att särskilda paketeringsbolag med jordförvärvstillstånd används för att paketera fastigheter vid försäljning. Omfattningen av dessa transaktioner är, enligt utredaren, svårbedömd, men utredaren konstaterar att endast 25 procent av den produktiva skogsmarken och mindre än 3 procent av jordbruksmarken ägs av privata aktiebolag, medan 50 respektive 91 procent ägs av enskilda.

Regelrådet kan konstatera att det varken i konsekvensutredningen eller i betänkandet i övrigt finns en utförlig redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch och att den redovisning som finns är utspridd i betänkandet och kan överhuvudtaget inte sägas svara på frågan om hur många aktörer som berörs i de olika branscherna eller storleken på dessa. Regelrådet kan se att utredaren till viss del beskriver en del av de branscher som berörs, men att det saknas utförlig redovisning av fördelningen av aktörerna mellan berörda branscher. Regelrådet kan även konstatera att utredaren förbisett det faktum att alla företag som äger fastigheter berörs och att försäkringsbranschen berörs särskilt, vilket överhuvudtaget inte framkommer i redovisningen. Regelrådet anser därför att redovisningen av bransch är missvisande.

Regelrådet finner med anledning av detta att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att när det gäller det administrativa arbetet vid fastighetsöverlåtelser uppstår med förslagen två motverkande effekter. I den mån företag övergår till att använda lagfartsöverlåtelser i stället för transaktioner med paketerade fastigheter bedömer utredaren att den administrativa bördan minskar. I de fall det innan försäljning har gjorts en underprisöverlåtelse till ett nystartat bolag, behövs paketeringsbolaget överhuvudtaget inte vid en lagfartsövergång. I de fall en eller flera fastigheter har sålts i bolag där de redan har varit förpackade, krävs ingen genomlysning av

dessa bolag från köparens sida vid en lagfartsövergång. Att istället få en lagfartsövergång registrerad är en jämförelsevis enkel uppgift, enligt utredaren.

Det uppges vidare att transaktionerna i paketerad form blir mer komplicerade. I de flesta fall bör det, enligt utredaren, vara uppenbart huruvida avskattning ska ske och i dessa fall bedöms administrationen knappast bli särskilt komplicerad eller kostsam. I de fall det råder osäkerhet om avskattning ska ske ska i ett första steg marknadsvärdet på de ingående fastigheterna jämföras med värdet på det övertagna bolaget, beräknat utifrån köpeskillingen, men justerat utifrån ett antal parametrar.

Regelrådet kan konstatera att det varken finns beräkningar eller uppskattningar av de administrativa kostnaderna som följer av förslaget. Regelrådet anser att det borde ha varit möjligt att utifrån exempel på vanliga eller tänkbara transaktioner uppskatta dessa administrativa kostnader som, enligt utredaren, blir mer komplicerade med förslaget.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av de administrativa kostnaderna är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Av betänkandet framgår att förslaget medför ett ökat uttag av inkomstskatt och breddad bas för stämpelskatt när juridiska personer säljer fastigheter. Den föreslagna regleringen beräknas ge staten en inkomstförstärkning med cirka 17 miljarder, varav 2,1 miljarder kronor i förändrad stämpelskatt och 14,9 miljarder kronor i ökad bolagsskatt, på kort sikt och 13,3 miljarder varaktigt. Utredaren finner det dock sannolikt att de skattemässiga förändringarna som följer av förslaget ger upphov till både beteende- och prisförändringar och att det därför är mer sannolikt att inkomstförstärkningen sker med ett spann på mellan 7,9 och 17 miljarder kronor på kort sikt och 6,1 till 13,3 kronor varaktigt.

De totala stämpelskatteintäkterna för staten har i betänkandet beräknats till 2,1 miljarder kronor. 70 procent av detta belopp antas hänförligt till byggnader och kommer därmed att ge upphov till framtida avdragsgilla kostnader genom värdeminskingsavdrag under upp till 50 års tid eller som avdrag från köpeskillingen vid en framtida försäljning av fastigheten. Detsamma uppges gälla för byggnadens andel av den ökning av det skattemässiga värdet som uppstår när den skattemässiga vinsten tas upp till beskattning. Om det antas att den totala förändringen av byggnadernas skattemässiga värde dras av under 50 års tid är nuvärdet av de minskade skatteintäkterna på grund av värdeminskingsavdragen ungefär 5,5 miljarder kronor.

För de fastigheter som ingår i paketerade transaktioner och som inte föregås av en underprisöverlåtelse beräknas värdeminskingsavdragen på det skattemässiga värdet på 25 år. Om byggnaderna står för 70 procent av det totala värdet kommer de cirka 43,9 miljarder kronor som återstår i värdeminskingsavdraget att få dras av under 50 istället för 25 år. Det medför, enligt utredaren, en förlust för företagen på 1,8 miljarder kronor.

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget kommer att påverka olika delar av marknaden på olika sätt. Det uppges att de skattemässiga konsekvenserna kan variera stort mellan olika fastighetstyper beroende på hur kapitalvinsten från en fastighet beskattas vid en avyttring. Den samlade nettovinsten från transaktioner med fastigheter som ofta byter ägare kommer, allt annat lika enligt utredaren, att påverkas mer än vid transaktioner med andra fastigheter. Vid varje transaktion kommer, enligt förslaget, kapitalvinsten att skattas av och stämpelskatt kommer att tas ut med två procent av köpeskillingen. Ju fler dessa avskattningar är, desto större uppges nuvärdet av skatteuttaget bli. Förslaget bedöms få större effekter på marknader med hög transaktionstakt, omfattande projektutveckling och stark värdeutveckling.

Fastighetsbranschen uppges stå för 70 procent av de totala förändringarna av skattebetalningarna, vilket, enligt konsekvensutredningen, medför att branschen kommer att få en avsevärt ökad skattekostnad. Utredaren uppskattar att de totala skattekostnaderna ökar med mellan 5,4 och 11,7 miljarder kronor årligen på kort sikt. Den varaktiga förändringen uppgår till mellan 4,1 och 9,2 miljarder kronor i ökad beskattning. Utredaren konstaterar att fastighetsbranschen år 2014 gjorde en sammanlagd redovisningsmässig vinst efter skatt om 70,8 miljarder kronor, samtidigt som man betalade 5,5 miljarder kronor i bolagsskatt. Med förslagen bedöms branschens kostnader för bolagsskatten öka med mellan 3,9 och 7,8 miljarder kronor. Branschen skulle därmed, enligt utredaren, i bolagsskatt betala mellan 12,3 och 17,5 procent av sin redovisningsmässiga vinst före inkomstskatt.

I konsekvensutredningen anges vidare att byggföretagen under år 2014 agerade som säljare i 30 av 287 transaktioner med paketerade fastigheter med ett fastighetsvärde över 40 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 10 procent av affärerna. Utredaren uppskattar att branschens kostnader kommer att öka med mellan 0,8 och 1,7 miljarder kronor på kort sikt och mellan 0,6 och 1,4 miljarder kronor varaktigt. Utredaren jämför siffrorna med en total redovisningsmässig vinst efter skatt för branschen på 37,7 miljarder kronor år 2014. Bolagsskattekostnaderna uppgick år 2014 till 4,9 miljarder kronor, vilka med förslaget bedöms öka med mellan 0,6 och 1,2 miljarder kronor varaktigt. Det innebär, enligt utredaren, att bolagsskattekostnaderna skulle uppgå till mellan 12,9 och 14,3 procent av den redovisningsmässiga vinsten före inkomstskatt.

När det gäller byggföretagen gör utredaren bedömningen att de förändrade skattereglerna i viss utsträckning kommer att leda till förändrade upplägg vid affärer där byggföretag säljer ny- eller ombyggda fastigheter. Det kan, enligt utredaren, exempelvis hända att man i större utsträckning kommer att genomföra byggprojekt på andras fastigheter genom entreprenad, för att undvika stämpelskattekostnader.

Utredaren gör bedömningen att de föreslagna reglerna även kommer att få effekt på fastighetspriserna. Under olika antaganden som redovisas om fastighetsutbudets priselasticitet bedöms prisnedgången till 5,4 procent, 10,9 procent respektive 21,8 procent. Prisförändringarna bedöms även kunna ge effekter på verksamheten för fastighetsbolag.

Vidare bedöms det finnas en uppenbar risk för inlåsnings effekter när det gäller transaktioner inom det befintliga beståndet i och med att den skattemässiga vinst som uppstår vid en försäljning kan överstiga den faktiska vinst som uppkommer. Detta förhållande kan, enligt utredaren, minska den totala transaktionsvolymen efter reglernas införande. Inlåsnings effekten bedöms bli som störst initialt, när den andel av den skattemässiga vinsten som kan sägas vara hänförlig till tidigare ägares innehavsperiod riskerar att vara som störst. Utredaren anser att det också kan hända att antalet led vid fastighetstransaktioner i viss mån kommer att minska. Huruvida sådana affärer i större utsträckning kommer att ske genom ett mindre antal transaktioner under de föreslagna reglerna beror, enligt utredaren, på hur stora stämpelskattekostnaderna är i jämförelse med de kostnader som uppstår av att det kan vara mer komplicerat att konstruera samordnade köp. Utredaren bedömer emellertid att effekten av minskade transaktioner ligger i spannet 5 till 10 procent av omsättningen.

I bilaga 3 i betänkandet redovisar utredaren pris- och skatteeffekter i några transaktionsexempel. Exempelen visar pris- och skatteskillnader mellan paketerade transaktioner och lagfartsövergångar när säljaren bär hela skattekostnaden, när köpare och säljaren delar lika, när säljaren bär skattekostnaden samt när säljaren bär hela skattekostnaden vid affärer där endast mark ingår.

Utredaren uppger att vissa fastighetsaffärer som idag sker genom transaktioner med paketerade fastigheter, kan med de föreslagna regeländringarna antas komma att utföras genom fusioner eller

fissioner. Detta för att undkomma avskattning av det överlåtna fastighetsinnehavet. Utredaren bedömer att det främst kommer att handla om stora affärer, där hela fastighetsrörelser övergår till delvis nya ägare. Bedömningen som görs är att det kommer att handla om affärer motsvarande någonstans mellan 10 och 20 procent av den totala omsättningen på marknaden.

Delförslaget om slopad stämpelskatt vid koncerninterna förvärv av fastigheter uppges kunna öka möjligheterna att omfördela tillgångar mellan företag i samma koncern utan skattekonsekvenser. Enligt utredaren är det emellertid vanligt att det inte begärs uppskov med stämpelskatten från större fastighetsföretag, eftersom det anses administrativt och redovisningsmässigt betungande. Utredaren bedömer därför att de skattemässiga konsekvenserna inte blir så stora.

Delförslaget om skattemässig kontinuitet vid underprisöverlåtelser uppges få konsekvenser för det skattemässiga avskrivningsunderlaget för en byggnad på en underprisöverlåten fastighet. Avskrivningsunderlaget kan, enligt utredaren, bli både högre och lägre med nuvarande regler, beroende på relationen mellan de skattemässiga värdena och taxeringsvärdena på mark och byggnad.

Det uppges att den föreslagna sänkningen av stämpelskattenivån från 4,25 procent till 2 procent främst påverkar de företag som idag gör lagfartsaffärer med fastigheter.

Ett slopande av den skattemässiga fällan för kapitalförluster på fastigheter som innebär att de endast kan kvittas mot vinster från andra fastighetsaffärer, bedöms vidare kunna bidra till en ökad rörlighet på fastighetsmarknaden, eftersom rådande reglering antas ha skjutit på försäljningar som skulle resultera i förluster om det inte finns motsvarande vinster från andra fastighetsförsäljningar att dra av förlusterna med.

När det gäller delförslaget att stämpelskatt ska tas ut vid fastighetsbildningsåtgärder bedöms det totalt sett leda till ett ökat skatteuttag med 400 miljoner kronor. Utredaren har ingen uppgift om hur stor del av detta som träffar fastighetsföretag, men konstaterar att fastighetsbildningsåtgärder är relativt ovanliga sett till den totala transaktionsvolymen.

När det gäller delförslaget om ändrade regler för fastighetsombildning kommer de flesta ombildningar, enligt utredaren, nu att bli stämpelskattepliktiga även inom jord- och skogsbruket. Det uppges att i och med att avgifterna till Lantmäteriet får räknas av från stämpelskatten kommer den största delen av fastighetsregleringarna ändå att få skatten reducerad till noll. Utredaren bedömer att med avdrag för förekommande avgifter till Lantmäteriet, kommer stämpelskattekostnaderna för jord- och skogsbruket att öka med cirka 30 miljoner kronor årligen. Utredaren uppger att summan fördelar sig på uppskattningsvis 100 fastighetsregleringar i hela landet.

Gällande delförslaget om avskaffandet av klassificeringen av fastigheter som lager- eller kapitaltillgångar påverkar detta, enligt konsekvensutredningen, endast företag som har lagerfastigheter. Att en fastighet övergår från att vara en lagertillgång till att bli en kapitaltillgång får skattemässiga effekter. Effekten uppges inte ha kunnat gå att kvantifiera, men utredaren betraktar den som statsfinansiellt försumbar.

Utredaren redovisar tre olika exempel på avskattningssituationer. Ett exempel visar effekterna vid en vanlig transaktion med en paketerad fastighet, där ett företag ska avyttra en paketerad fastighet till ett fristående bolag som inte har något samband med företaget som säljer. Ett andra exempel visar effekterna när ett handelsbolag avyttrar en paketerad fastighet. Fastigheten är paketerad av ett aktiebolag och det bolaget ska avyttras externt till köparen som ägs till hälften av ett aktiebolag och till

hälften av en fysisk person. Det tredje exemplet visar på en mer komplex situation där det avyttrade paketeringsbolaget i sin tur äger andra företag.

Regelrådet kan konstatera att det föreligger ett särskilt yttrande från experter i utredningen, där omfattande kritik framförs. Regelrådet kan se att utredaren till viss del bemöter kritiken, men att det även finns sådant som utredaren lämnar utan kommentarer, vilket Regelrådet anser vara en brist. Regelrådet anser att utredaren exempelvis borde ha kunnat redovisa mer utförligt om eventuella risker med att skatteuttaget ska göras från köparen av en fastighet när det gäller påverkan på företagets likviditet och egna kapital. Likaså borde en utförligare redovisning ha presenterats av eventuella risker med den retroaktivitet i beskattningen som följer av förslaget när den första ägarförändringen efter reglernas ikraftträdande kommer att utlösa en beskattning som inkluderar tidigare värdeökningar från en tid då bolaget hade andra ägare än de som nu säljer.

Regelrådet anser även att utredaren borde ha redovisat en analys om hur förslaget träffar fastighetsföretag som är skattskyldiga enligt lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel och huruvida förslaget kan riskera att pensionskapitalet urholkas. Likaså borde en utförligare analys ha gjorts av förslagets effekter på möjligheten till strukturomvandling inom exempelvis jordbruket och om försämrade möjligheter även kan anses påverka jordbruksföretagens konkurrensvillkor. Regelrådet kan konstatera att det faktum att utredaren förbisetat att förslaget träffar en mycket större population än vad som framkommer under redovisningen av berörda företag, gör att även kostnadsanalysen blir missvisande.

Regelrådet kan ha förståelse för svårigheterna som föreligger när analyser ska göras av eventuella indirekta effekter på olika förhållanden som råder på fastighetsmarknaden, särskilt när det handlar om mer långsiktiga skeenden. Med sådana förhållanden avses till exempel prisutvecklingen på fastigheter och tillgången till fastigheter på marknaden samt även nybyggnation och då särskilt bostadsbyggandet. Regelrådet kan likväl se att utredaren försökt analysera effekterna på dessa förhållanden och anser att redovisningen på denna punkt därför får anses vara tillräcklig.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Utredaren gör i sin konsekvensutredning bedömningen att förslagets utjämning av skattekonsekvenserna vid olika typer av fastighetstransaktioner ökar konkurrensneutraliteten mellan olika företag.

I betänkandets kapitel 9 uppger utredaren att transaktioner med paketerade fastigheter har medfört att det offentliga informationsflödet rörande fastighetsförsäljning, så som information om köpeskilling och vilka fastigheter som avyttras med mera, har minskat. Den minskade tillgången på offentliga uppgifter uppvägs delvis, enligt utredaren, av att nya aktörer tillhandahåller information genom webbaserade applikationer. Kostnadsfri offentlig information har således ersatts av betalda abonnemang och licenser som ger tillgång till information och möjligheter att söka och bearbeta informationen. Detta upplevs, enligt utredaren, inte som problematiskt för de större aktörerna, men mindre aktörer kan uppleva kostnaderna för nödvändig information som ett hinder för expansion i de fall dessa företag vill ta steget in på en större marknad. Sammantaget anser utredaren dock att tillgången på information inte har någon avgörande påverkan på konkurrensen på marknaden i stort.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslaget påverkan på konkurrensförhållandena är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av konsekvensutredningen framgår att utredaren bedömer att det är osäkert vilka effekter förslagen får för nybyggnationen i Sverige. Den kan enligt bedömningen antingen öka eller minska beroende på hur efterfrågan på fastigheter påverkas, hur utbudet från det befintliga beståndet förändras och hur skattesituationen kommer att se ut vid nybyggnation.

Enligt utredaren, kan förslaget medföra att utländska investerare väljer att sälja fastigheter i Sverige när avskattningen införs, vilket kan medföra ett ökat utbud av fastigheter på marknaden. Om efterfrågan inte kan svara upp mot det ökade utbudet, leder det till fallande priser under en övergångsperiod. Det är dock, enligt utredaren, svårt att bedöma om det alls uppkommer någon sådan effekt och hur stor den i så fall blir.

Den föreslagna avskattningen uppges minska fastigheternas nettovärde, eftersom en del av marknadsvärdet nu ska betalas i skatt. Detta kan, enligt utredaren, få effekter på kreditmarknaden i och med att värdet på bankernas säkerheter minskar. Utredaren uppger att det i utredningen har framförts att säkerheternas minskade värde tillsammans med internationellt skärpta kapitalkrav skulle kunna minska tillgången på kapital i fastighetssektorn.

Enligt utredaren bedöms efterfrågan på fastigheter minska när skatteuttaget från fastighetsbranschen ökar. Samtidigt bedöms de största skatteförändringarna uppstå vid försäljningar av redan befintliga fastigheter med låga skattemässiga värden. Detta kan, enligt utredaren, gynna efterfrågan på nyuppförda fastigheter genom ett minskat utbud i det befintliga beståndet vid rådande fastighetspriser. De föreslagna skatteförändringarna kan leda till lägre marginaler inom fastighets- och byggbranscherna, vilket även kan leda till lägre efterfrågan på tomtmark.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Utredaren uppger i sin konsekvensutredning att särskild hänsyn har tagits till små företag vid reglernas utformning och att små företag endast bedöms påverkas direkt av förslagen om förändrade skatteregler vid fastighetstransaktioner. Utredaren bedömer att små företag sällan köper eller säljer fastigheter i paketerad form. Istället genomförs fastighetsförsäljningar genom lagfartsövergångar och anledningarna till det kan, enligt utredaren, vara flera, nämligen att fastighetsvärdena troligen är mindre, processen med en paketerad försäljning kräver en viss kunskap och organisatorisk kapacitet och att den ekonomiska styrningen kan vara mindre rationell. Utredaren anser dock att förfarandet med att paketera en fastighet för försäljning inte kan anses vara komplicerat eller dyrt att genomföra och därför bör skillnaden mellan företag av olika storlek inte överskattas.

För de företag som väljer att sälja fastigheter genom lagfartsaffärer kommer förslagen, enligt utredaren, främst att utmynna i att stämpelskatten blir lägre. Skattekonsekvenserna kommer också att bli likartade vid lagfartsaffärer och transaktioner med paketerade fastigheter, vilket, enligt utredaren, kommer att jämna ut konkurrenssituationen, vilket i sin tur påverkar små företag på ett positivt sätt.

Vidare uppges att på grund av den särskilda uppdelningen av inkomster mellan inkomstlagen, näringsverksamhet och kapital, som gäller för enskilda näringsidkare, omfattas dessa inte av förslaget att slopa lagerklassificeringen. De kommer därför även fortsättningsvis att kunna göra nedskrivningar av fastigheter om dessa utgör lager. Den förenkling som vissa juridiska personer kommer att åtnjuta när alla fastigheter skattemässigt kommer att behandlas på samma sätt, kommer däremot inte att komma enskilda näringsidkare till del.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redovisar flera punkter i sin konsekvensutredning, men att bland annat punkten som behandlar berörda företag utifrån antal, storlek och bransch samt punkterna som beskriver förslaget kostnadsmässiga konsekvenser är bristfälliga. Även om Regelrådet kan konstatera att förslagsställarens beskrivning av berörda företag ger en viss förståelse för de företag som berörs och vilka ekonomiska värden som den verksamhet företagen företräder är det tydligt att utredaren har förbisett att försäkringsbranschen träffas på ett betydande sätt och att företag som äger fastigheter generellt träffas. Eftersom redovisningen av de kostnadsmässiga konsekvenserna också bedöms vara bristfällig saknas underlag för att förstå hur förslaget träffar berörda företag.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 juni 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande