

Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet

*Betänkande av Utredningen om vissa frågor
inom fastighets- och stämpelskatteområdet*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:27

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Bild på omslag: Paradox Interactive, Cities: Skylines® Copyright© (2015–2017)

Paradox Interactive AB All rights reserved. www.paradoxplaza.com

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24587-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 11 juni 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet (dir. 2015:62). Den 1 augusti 2015 förordnades Christina Eng, numera ordförande för Skatterättsnämndens avdelning för direkt skatt, som särskild utredare.

Vilka som har deltagit i utredningens arbete anges på nästa sida.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet.

Härmed överlämnar jag betänkandet Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet (SOU 2017:27).

Till betänkandet fogas särskilda yttranden. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2017

Christina Eng

/Niklas Lindeberg
Måns Nerman
Karl-Henrik Bucht

Förteckning över vilka som deltagit i utredningens arbete

Sakkunnig (fr.o.m. den 19 augusti 2015 om inte annat anges)

Professor Hans Lind

Experter (samtliga fr.o.m. den 19 augusti 2015 om inte annat anges)

Departementssekreteraren Viveca Bergstrand, t.o.m. den
14 september 2016

Lantmätaren Ingela Boije af Gennäs

Skattejuristen Per Danielsson

Skatteexperten Richard Hellenius

Departementssekreteraren Andreas Högberg, fr.o.m. den 1 juni 2016

Kanslirådet Martin Kjellqvist, t.o.m. den 14 september 2016

Dåvarande kanslirådet Monica Lagerqvist Nilsson, t.o.m. den
14 september 2016

Ekonomerna Mats Lindbäck

Departementssekreteraren Margareta Lindgren

Skattejuristen Katarina Menzel

Jur.dr. Peter Nilsson, fr.o.m. den 23 mars 2016

Ekonomerna Peter Wallberg

Skattejuristen Ulla Werkell

Skatteexperten Sofie Wilhelmsson, fr.o.m. den 15 september 2016

Sekreterare

Karl-Henrik Bucht, fr.o.m. den 1 februari 2016

Niklas Lindeberg, fr.o.m. den 12 augusti 2015

Måns Nerman, fr.o.m. den 1 november 2015

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	21
2 Uppdraget och dess genomförande	43
2.1 Mitt uppdrag	43
2.2 Det genomförda arbetet	44
3 Allmänt om fastighetsbranschen	45
3.1 Aktörer i den svenska fastighetsbranschen	45
3.2 Särskilda villkor för företagen inom den svenska fastighetsbranschen.....	47
3.3 Fastighetsbranschens utveckling under senare år	49
4 Beskrivning av transaktioner med paketerade fastigheter	53
4.1 Vad avses med en paketerad transaktion.....	53
4.2 Vad som sagts om paketerade fastigheter i äldre förarbeten	55
4.2.1 1998 års företagsskatteutredning.....	55
4.2.2 Den efterföljande propositionen	57
4.2.3 2002 års företagsskatteutredning.....	58
4.3 Exempel på paketerade transaktioner	59
4.3.1 Exempel på skattekonsekvenser vid en fastighetstransaktion	60
4.3.2 Alternativa förutsättningar för exemplet	63

4.4	Skäl för och emot transaktioner med paketerade fastigheter.....	65
5	Förekomsten av transaktioner med paketerade fastigheter i Sverige	69
5.1	Förekomsten av transaktioner i paketerad form	69
5.2	Systematik i val av överlåtelseform.....	72
5.3	Regionala skillnader.....	74
5.4	Sammanfattande slutsatser	75
6	Kartläggning och analys av fastighetsbranschens skattesituation.....	77
6.1	Om skattejämförelser.....	78
6.1.1	Optimal beskattning.....	78
6.1.2	Skatteincidens.....	80
6.1.3	Styrmedelsskatter.....	80
6.1.4	Allmänt om skattejämförelser.....	81
6.2	Vad ska ingå i en jämförelse av skatteutfallet	82
6.2.1	Övergripande skattestatistik	83
6.2.2	Skatt på arbete	83
6.2.3	Skatt på kapital	84
6.2.4	Energiskatt.....	85
6.2.5	Fastighetsskatt och fastighetsavgift.....	85
6.2.6	Stämpelskatt	86
6.2.7	Mervärdesskatt	87
6.3	Beräkningar av den skattemässiga situationen för företag i fastighetsbranschen	93
6.3.1	Metodbeskrivning av de beräkningar som har genomförts	93
6.3.2	Redovisning av beräkningarna.....	95
6.3.3	Sammantagen bild av fastighetsbranschens skattemässiga situation	102

7	Jämförelse mellan system med respektive utan möjlighet till skattefria transaktioner	103
7.1	4Q-modellen	104
7.2	Effekter av skatteförändringar	106
7.2.1	Förändrade förutsättningar på tillgångsmarknaden.....	107
7.2.2	Effekter på marknaden för bygginvesteringar	114
7.3	Den svenska fastighetsmarknaden.....	116
7.3.1	Effekter på tillgångsmarknaden.....	117
7.3.2	Effekter på nybyggnation	127
7.3.3	Hyressättningsystemet.....	129
7.3.4	Sammanfattande slutsatser.....	130
8	Skattereglernas påverkan på ägar- respektive organisationsstrukturen samt rörligheten.....	133
8.1	Överväganden angående rådande organisationsstrukturer och orsakerna bakom	133
8.1.1	Fastighetsbranschen	134
8.1.2	Byggbranschen.....	135
8.2	Skattereglernas påverkan på rörligheten av fastighetsinnehav.....	136
9	Paketerade transaktioner och dess effekter på transparensten på marknaden	141
9.1	Det offentliga informationsflödet vid en direktförsäljning av en fastighet.....	141
9.2	Det offentliga informationsflödet vid försäljning av en paketerad fastighet.....	142
9.3	Andra kanaler för information om försäljningar av paketerade fastigheter.....	146
9.4	Aktörerna på marknaden uttalar sig om transparensten.....	147

9.5	Om fastighetstaxering och berörda myndigheters åsikter	150
9.6	Sammanfattande slutsatser	152
10	Frågor relaterade till värdeminskningssavdrag.....	155
10.1	Det skatterättsliga regelverket om värdeminskningssavdrag på fastigheter.....	155
10.2	Regler om återföring av värdeminskningssavdrag.....	158
10.3	Undersökning av den skattemässiga hanteringen av gjorda värdeminskningssavdrag.....	160
11	Bedömningar.....	161
11.1	Bedömning av om fastighetsbranschen eller fastighetsinvesteringar kan anses vara skattemässigt gynnade	161
11.2	Bedömning av om paketeringar påverkar neutraliteten i beskattningen av investeringar.....	163
11.3	Bedömning av om det är befogat att införa beskattning av transaktioner med paketerade fastigheter	165
11.3.1	Fastighetsskattens utveckling	166
11.3.2	Fastighetsinvesteringar i form av paketerade transaktioner.....	168
11.3.3	Slutsatser.....	170
12	Val av modell	173
12.1	Olika alternativ till lagstiftning för att motverka paketerade transaktioner.....	173
12.1.1	Innebörden är att fastigheter säljs.....	173
12.1.2	Fastighetsfällan.....	175
12.1.3	Andelarna i paketeringsbolaget blir lagerandelar.....	176
12.1.4	Avskattning av fastighet vid avyttring av andelar i företag.....	176
12.1.5	Stämpelskatt på andelsavyttring i vissa fall.....	177

12.1.6	Test av det huvudsakliga syftet med transaktionen	178
12.2	Allmänna överväganden och rangordning av alternativen	179
13	Förslag för att motverka skattefördelar vid transaktioner med paketerade fastigheter.....	183
13.1	Förslagets övergripande utformning	183
13.2	Definitioner	186
13.3	Huvudregeln om avskattning av fastighet.....	190
13.3.1	Substanskravet	192
13.3.2	Hur avskattningen går till	194
13.4	Begränsningar av tillämpningsområdet.....	197
13.4.1	Undantag som har övervägts och förkastats.....	198
13.4.2	Undantag vid skalbolagsbeskattning samt för marknadsnoterade andelar	199
13.4.3	Undantag vid likvidation eller konkurs.....	200
13.4.4	Undantag i de fall det bestämmande inflytandet över paketeringsbolaget inte ändras.....	200
13.4.5	Undantag för avyttring av rörelse som inte har något samband med fastighetsinnehavet.....	204
13.5	Beräkning av substansen i det avyttrade företaget.....	206
13.6	Utvidgning av tillämpningsområdet i vissa fall	208
13.7	Effekter för det företag som äger fastigheten	210
13.8	Internationella aspekter.....	211
13.9	Förhållandet till övriga omstruktureringsregler	213
13.9.1	Verksamhetsavyttringar	214
13.9.2	Andelsbyten	216
13.9.3	Fusion och fission	217
13.9.4	Partiell fission	218
13.9.5	Förslag för att motverka kringgående genom andra omstruktureringsregelverk	220

13.10	Förhållandet till redovisningslagstiftningen	225
13.10.1	Redovisningsnormgivningen i korthet	226
13.10.2	Redovisningsregler som gäller särskilt för fastighetsinnehav	228
13.10.3	Skattemässiga effekter av val av redovisningsnormgivning	230
13.10.4	Förslagets påverkan på förhållandet mellan redovisning och beskattning.....	231
13.11	Fastighetsfällan slopas.....	232
13.12	Schablonintäkt i stället för stämpelskatt.....	233
13.13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	235
13.14	Exempel på avskattningssituationer	238
13.14.1	Exempel 1	238
13.14.2	Exempel 2	238
13.14.3	Exempel 3	239
13.14.4	Exempel 4	240
14	Slopade tillgångsklassificering av fastigheter i bolagssektorn	243
14.1	Regler om lagerfastigheter	243
14.2	Översikt över skillnaderna mellan en fastighet som är lager och en som är kapitaltillgång	249
14.3	Slopade klassificeringsregler i bolagssektorn.....	256
14.4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	262
15	Kontinuitet för anskaffningsvärdet vid underprisöverlåtelser av fastigheter.....	265
15.1	Till vilket värde ska tillgången anses avyttrad och förvärvad	266
15.2	Återföring av tidigare gjorda avdrag vid underprisöverlåtelse av näringsfastighet	268
15.3	Nytt underlag för värdeminskningssavdrag efter underprisöverlåtelse.....	269

15.4	Kontinuitet vid underprisöverlåtelser.....	272
15.5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	275
16	Stämpelskattefrågor.....	277
16.1	Fastighetsbildning och stämpelskatt	277
16.1.1	Uppdraget enligt direktiven.....	277
16.1.2	Stämpelskattepliktiga förvärv	278
16.1.3	Tidigare överväganden.....	280
16.1.4	Några uppmärksammade fall	282
16.1.5	Lantmäteriets erfarenheter.....	285
16.1.6	Bedömning.....	290
16.2	Skatteplikt utlöst av fastighetsbildning	292
16.2.1	Direktiven och syftena med fastighetsbildning... ..	292
16.2.2	Överväganden och förslag.....	293
16.2.3	Behov av reglering av andra förvärv.....	313
16.3	Sänkt stämpelskatt	314
16.4	Slopad stämpelskatt vid koncerninterna förvärv.....	315
16.5	Förfarande- och uppberdsfrågor	316
16.5.1	Direktiven och en framställan från dåvarande Lantmäteriverket	317
16.5.2	Betalningspåminnelse och framställan om indrivning.....	318
16.5.3	Dröjsmålsränta i stället för dröjsmålsavgift.....	322
16.5.4	Underrättelse om tillkommande skatt	327
17	Förslagets konsekvenser	329
17.1	Förutsättningar för konsekvensanalysen.....	329
17.2	Offentligfinansiella effekter	330
17.2.1	Antaganden och bedömningar.....	331
17.2.2	Beräknade effekter under antagande om fasta priser och baser.....	338
17.2.3	Om fastighetspriser och handlad kvantitet.....	341
17.2.4	Sammanfattande bedömning av offentligfinansiella effekter.....	349

17.3	Konsekvenser för fastighetsföretagen.....	352
17.3.1	Om fastighetsmarknadens heterogenitet	353
17.3.2	Finansiella effekter för fastighetsföretagen.....	354
17.3.3	Övriga konsekvenser för fastighetsföretagen	355
17.4	Konsekvenser för övriga företag	361
17.4.1	Byggbranschen	361
17.4.2	Jord- och skogsbruk.....	363
17.4.3	Övriga företag	364
17.5	Konsekvenser för små företag	365
17.6	Särskilda konsekvenser för internationella företag	366
17.7	Konsekvenser för kommuner och landsting.....	366
17.8	Övriga samhällsekonomiska effekter	367
17.9	Konsekvenser för myndigheter	368
17.9.1	Skatteverket.....	368
17.9.2	Lantmäteriet	368
17.9.3	Sveriges domstolar	369
17.10	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten	369
17.11	Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete	369
17.12	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	370
17.13	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	370
17.14	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	370
17.15	Referenser	371
18	Författningskommentar	373
18.1	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	373

18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:404) om
stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter..... 382

18.3 Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen
(1994:200)..... 386

Särskilda yttranden 389

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:62 401

Bilaga 2 Internationell utblick..... 415

Bilaga 3 Beräkningar och exempel 429

Bilaga 4 Förslag till förordningsändringar..... 445

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. Kedjebesattning uppstår 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 skalbolagsbesattning, 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 fastighetsöverlåtelse, 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 värdeminskingsavdrag 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 värdeminskingsavdrag göras på fastighetens byggnader.

För det andra föreslår jag att det ska råda skattemässig kontinuitet med avseende på anskaffningsvärde, skattemässigt värde och gjorda värdeminskingsavdrag 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.

1 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229)¹
dels att 25 kap. 12 § och 27 kap. 8 § ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 25 kap. 12 § och 27 kap. 8 § ska
utgå,

dels att 9 kap. 8 §, 13 kap. 1 a §, 19 kap. 15 §, 20 kap. 7 §, 22 kap.
6 och 10 §§, 23 kap. 2 §, 25 kap. 1 §, 25 a kap. 1 §, 27 kap. 1, 4 och
5 §§ och 38 a kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 17 kap. 9 §, 23 kap.
10 a §, 25 a kap. 26–29 §§, 37 kap. 13 a §, samt närmast före 17 kap.
9 § och 25 a kap. 26 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

8 §²

Räntor på skatt, tull eller avgift enligt följande bestämmelser får inte
dras av:

– 5 kap. 8 § vägtrafikskattelagen (2006:227) eller 8 § lagen
(2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt,

– 2 kap. 8–11 §§ tullagen – 2 kap. 8–11 §§ tullagen
(2016:253), och (2016:253),

– 34 § lagen (1984:404) om
stämpelskatt vid inskrivningsmyn-
digheter, och

¹ Lagen omtryckt 2008:803. Senaste lydelse av 25 kap. 12 § 2011:1256.

² Senaste lydelse 2016:274.

– 65 kap. 2 §, 4 § första stycket, 5–13 och 19 §§ skatteför-
farandelagen (2011:1244).

Dröjsmålsavgifter och ränta som beräknas enligt lagen (1997:484)
om dröjsmålsavgift får inte dras av.

13 kap.

1 a §

I 27 kap. finns bestämmelser
om att den som innehar vissa
tillgångar anses bedriva närings-
verksamhet i form av byggnads-
rörelse eller handel med fastig-
heter. Där finns också bestäm-
melser om vad som räknas som
tomtrörelse.

I 27 kap. finns bestämmelser
om *innehär* att *enskilda närings-
idkare och vissa handelsbolag*
som innehar vissa tillgångar an-
ses bedriva näringsverksamhet i
form av byggnadsrörelse eller
handel med fastigheter. Där finns
också bestämmelser om vad som
räknas som tomtrörelse.

I 49 a kap. finns bestämmelser om att kapitalvinsten när en
fysisk person avyttrar en andel i ett skalbolag i vissa fall ska räknas
till inkomstslaget näringsverksamhet.

17 kap.

Fastigheter

9 §

*En fastighet som ägs av ett
företag som anges i 25 a kap. 3 §,
eller av ett svenskt handelsbolag
eller en i utlandet delägarbeskat-
tad juridisk person som bara har
sådana företag som delägare, är
inte en lagertillgång.*

19 kap.

15 §

Särskilda bestämmelser om anskaffningsvärde för byggnader finns när det gäller

- beskattningsinträde i 20 a kap.,
- uttagsbeskattning i 22 kap. 8 §,
- underprisöverlåtelser i 23 kap. 10 §,
- underprisöverlåtelser i 23 kap. 10 och 10 a §§,
- näringsbidrag i 29 kap. 6 §,
- ianspråktagande av ersättningsfond i 31 kap. 18 §,
- kvalificerade fusioner och fissioner i 37 kap. 18 §,
- verksamhetsavyttringar i 38 kap. 14 §,
- partiella fissioner i 38 a kap. 14 §, och
- förvärv av tillgångar till underpris från delägare och närstående i 53 kap. 10 och 11 §§.

20 kap.

7 §

När en fastighet övergår till en ny ägare genom köp, byte eller på liknande sätt, ska överlåtare dra av den del av anskaffningsvärdet för markanläggningen som inte har dragits av tidigare. Detta gäller också när den näringsverksamhet som bedrivs på fastigheten läggs ned och fastighetens markanläggningar därför saknar värde för fastighetens ägare.

När en fastighet övergår till en ny ägare genom köp, byte eller på liknande sätt, ska överlåtare dra av den del av anskaffningsvärdet för markanläggningen som inte har dragits av tidigare. Detta gäller också när *fastigheten anses avyttrad och återförvärvad enligt 25 a kap. 27 § och när den näringsverksamhet som bedrivs på fastigheten läggs ned och fastighetens markanläggningar därför saknar värde för fastighetens ägare.*

I 12 § finns bestämmelser om värdeminskningsskatt vid arv, gåva m.m.

22 kap.

6 §

I 27 kap. 8 § finns särskilda bestämmelser om uttagsbeskattning i byggnadsrörelse.

Om en fastighet som inte är lagertillgång har varit föremål för byggnadsarbeten i en byggnadsrörelse som fastighetsägaren bedriver direkt eller genom ett svenskt handelsbolag, ska värdet av arbetena tas upp som intäkt i byggnadsrörelsen.

Bedrivs byggnadsrörelsen, direkt eller genom ett svenskt handelsbolag, av en fysisk person, ska dock värdet av hans eget arbete tas upp bara om varor av mer än ringa värde tas ut ur byggnadsrörelsen i samband med arbetet.

Vid tillämpning av första och andra stycket likställs en i utlandet delägarbeskattad juridisk person med ett svenskt handelsbolag.

10 §

Vid sådan utdelning av andelar som avses i 42 kap. 16 § och vid sådan utskiftning av aktier som avses i 42 kap. 20 § ska uttagsbeskattning inte ske om marknadsvärdet på andelarna eller aktierna överstiger omkostnadsbeloppet.

Första stycket gäller inte sådana andelar i fastighetsförvaltande företag som enligt 27 kap. 6 § är lagerandelar.

23 kap.**2 §³**

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte om

1. bestämmelserna om kvalificerade fusioner och fissioner i 37 kap. ska tillämpas på överlåtelsen,

2. överlåtelsen innebär att sådana andelar i fastighetsförvaltande företag som är lagertillgångar enligt 27 kap. 6 § delas ut enligt 42 kap. 16 § eller skiftas ut enligt 42 kap. 20 §,

3. marknadsvärdet på tillgången är lika med eller lägre än tillgångens skattemässiga värde, eller

4. överlåtelsen innebär att tillgångar förs över till en kvalificerad rederiverksamhet enligt 39 b kap.

2. marknadsvärdet på tillgången är lika med eller lägre än tillgångens skattemässiga värde, eller

3. överlåtelsen innebär att tillgångar förs över till en kvalificerad rederiverksamhet enligt 39 b kap.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte heller om en kapitalvinst vid en avyttring är skattefri enligt bestämmelserna i 25 a kap. eller ersättningen ska tas upp som kapitalvinst på grund av bestämmelsen om skalbolagsbeskattning i 25 a kap. 9 §. Bestämmelserna i 11 och 12 §§ tillämpas dock när en näringsbetingad andel, en andel som avses i 25 a kap. 3 a § eller en delägar rätt som avses i 25 a kap. 23 § överläts utan ersättning eller mot ersättning som understiger marknadsvärdet utan att detta är affärsmässigt motiverat om

– det förvärvande företaget är ett svenskt aktiebolag, en svensk ekonomisk förening, ett svenskt handelsbolag, ett utländskt bolag som motsvarar något sådant företag och som hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller en i utlandet delägarbeskattad juridisk person som hör hemma i en stat inom EES,

– det förvärvande företaget inte, direkt eller indirekt, äger andel i det överlåtande företaget, och

– förutsättningarna i 19 § är uppfyllda.

³ Senaste lydelse 2016:887.

10 a §

Om underprisöverlåtelsen avser en byggnad med mark inträder förvärvaren i överlåtarens skattemässiga situation med avseende på anskaffningsvärde, skattemässigt värde och gjorda värdeminskningsavdrag.

Första stycket gäller inte för byggnadsinventarier som ingår i den överlåtna byggnaden.

25 kap.**1 §**

I detta kapitel finns bestämmelser om

– vad som avses med kapitalvinst och kapitalförlust i inkomstslaget näringsverksamhet i 3–5 §§,

– anskaffningsutgift när en delägarrätt upphör att vara näringsbetingad i 6 §,

– avyttringar med kapitalförlust till ett företag i intressegemenskap med det säljande företaget i 7–11 §§, *och*

– kapitalförluster på fastigheter i 12 §.

– anskaffningsutgift när en delägarrätt upphör att vara näringsbetingad i 6 §, *och*

– avyttringar med kapitalförlust till ett företag i intressegemenskap med det säljande företaget i 7–11 §§.

25 a kap.**1 §⁴**

I detta kapitel finns bestämmelser om

– företag i intressegemenskap i 2 §,

– näringsbetingade delägarrätter i 3–8 §§,

– skalbolagsbeskattning i 9–18 §§,

– kapitalförluster på vissa fordringar m.m. i 19 §,

– kapitalförluster på andelar i handelsbolag i 20 §,

– vissa tillgångar i handelsbolag i 23–24 §§,

⁴ Senaste lydelse 2009:1413.

– bostäder i fåmansföretag i
25 §.

– bostäder i fåmansföretag i
25 §,
– beskattning av fastighetsinnehav i vissa fall i 26–28 §§.

*Beskattning av fastighetsinnehav
i vissa fall*

26 §

Med företag avses i andra stycket och i 27–29 §§

1. ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som inte är ett investmentföretag,

2. en sådan svensk stiftelse eller ideell förening som inte omfattas av bestämmelserna om undantag från skattskyldighet i 7 kap.,

3. en svensk sparbank,

4. ett svenskt ömsesidigt försäkringsföretag,

5. ett svenskt handelsbolag,

6. en i utlandet delägarbeskattad juridisk person, eller

7. ett utländskt bolag som motsvarar något sådant svenskt företag som anges i 1–4.

Med delägar rätt avses i 26–28 §§ en andel i ett företag, om en kapitalvinst på andelen inte ska tas upp eller en kapitalförlust inte får dras av. En kapitalvinst ska betraktas som om den inte ska tas upp, om den inte beskattas med en effektiv skattesats om minst 10 procent.

27 §

Om ett företag avyttrar en delägarrätt och tillgångarna i direkt eller indirekt avyttrade företag huvudsakligen består av fastigheter, gäller följande. De företag som äger fastigheter i Sverige ska vid avyttringen av delägarrätten anses ha avyttrat och åter förvärvat dessa fastigheter för ett pris som motsvarar marknadsvärdet.

Första stycket gäller inte om

- ersättningen vid avyttringen av delägarrätten ska tas upp enligt bestämmelserna om skalbolagsbeskattning i 9 eller 9 a §,
- delägarrätten anses avyttrad på grund av likvidation eller konkurs,
- den avyttrade delägarrätten är marknadsnoterad, eller
- 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 företag som äger fastigheten inte upphör, tillämpas första stycket bara om det föreligger särskilda omständigheter. Särskilda omständigheter föreligger aldrig vid avyttring av en delägarrätt från ett företag som såväl före som efter avyttringen ingår i samma koncern som det förvärvande företaget.

28 §

Vid bedömningen av om tillgångarna i direkt eller indirekt avyttrade företag huvudsakligen består av fastigheter ska 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 i företaget ska marknadsvärdet på de ingående fastigheterna samt värdet av de skulder och likvida tillgångar som läggs till respektive dras av från ersättningen, justeras i motsvarande mån.

29 §

Ett företag som enligt 27 § ska anses ha avyttrat och åter förvärvat en fastighet ska också ta upp ett belopp som motsvarar 7,09 procent av det högsta av marknadsvärdet på fastigheten och taxeringsvärdet året närmast före det år då fastigheten anses avyttrad.

27 kap.

1 §

I detta kapitel finns särskilda bestämmelser om
 – byggnadsrörelse och handel med fastigheter i 2–8 och 18 §§,
 och
 – tomtrörelse i 3 och 9–18 §§.

Bestämmelserna i kapitlet gäller inte för sådana företag som avses i 25 a kap. 3 § eller för svenska handelsbolag eller i utlandet delägarbeskattade juridiska personer som bara har sådana företag som delägare.

4 §⁵

Om en fastighet förvärfvas genom köp, byte eller på liknande sätt av någon som bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter, blir fastigheten en lagertillgång hos förvärvaren. Detsamma gäller om en fastighet förvärfvas på sådant sätt av maken till den som bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter.

Första stycket gäller också om förvärvaren eller dennes make är företagsledare i ett fåmansföretag eller ett fåmanshandelsbolag och fastigheten skulle ha varit en lagertillgång i byggnadsrörelse eller handel med fastigheter om den hade förvärvats av företaget.

Första stycket gäller också om förvärvaren eller dennes make är företagsledare i ett fåmanshandelsbolag och fastigheten skulle ha varit en lagertillgång i byggnadsrörelse eller handel med fastigheter om den hade förvärvats av bolaget.

Att första och andra styckena inte gäller fastigheter som blir privatbostadsfastigheter framgår av 13 kap. 1 § tredje stycket.

5 §

Bestämmelserna i 4 § gäller inte

1. om fastigheten uppenbarligen förvärfvas för att till huvudsaklig del användas stadig-

1. om fastigheten uppenbarligen förvärfvas för att till huvudsaklig del användas stadig-

⁵ Senaste lydelse 2008:1316.

varande i en annan näringsverksamhet än fastighetsförvaltning som bedrivs av fastighetsägaren eller dennes make *eller av ett fåmansföretag* eller ett fåmanshandelsbolag där fastighetsägaren eller maken är företagsledare, eller

2. när det gäller byggnadsrörelse, om förvärvet uppenbarligen helt saknar samband med byggnadsrörelsen.

37 kap.

13 a §

Fusions- och fissionsvederlag får till en del lämnas i pengar, dock högst med tio procent av de mottagna andelarnas kvotvärde. Vid bedömningen av den kontanta andelen ska samtliga avtal hänförliga till ombildningen beaktas.

38 a kap.

2 §

Med *partiell fission* avses en ombildning som uppfyller följande förutsättningar:

1. Ett företag (*det överlåtande företaget*) ska överlåta tillgångarna i en eller flera verksamhetsgrenar (*de överlåtna tillgångarna*) till ett annat företag (*det övertagande företaget*).

2. Det överlåtande företaget ska behålla minst en verksamhetsgren.

3. Ersättningen ska vara marknadsmässig och lämnas till ägarna av andelarna i det överlåtande företaget. Om det överlåtande företaget har skulder eller andra förpliktelser som hänför sig till de överlåtna tillgångarna, får ersättning lämnas också på det sättet att det övertagande företaget tar över ansvaret för förpliktelserna.

4. Ersättningen till ägarna av andelarna i det överlåtande företaget ska lämnas i form av andelar i det övertagande företaget

4. Ersättningen till ägarna av andelarna i det överlåtande företaget ska lämnas i form av andelar i det övertagande företaget

eller i pengar.

eller i pengar, dock högst med tio procent av de mottagna andelarnas kvotvärde. Vid bedömningen av den kontanta andelen ska samtliga avtal hänförliga till ombildningen beaktas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018 och tillämpas på avyttringar efter den 30 juni 2018, om inget annat anges i 2. Äldre bestämmelser tillämpas på avyttringar före ikraftträdandet.

2. Den nya bestämmelsen i 23 kap. 10 a § tillämpas på underprisöverlåtelser efter den 30 juni 2018.

3. För fastigheter som vid ikraftträdandet ändrar karaktär från lagertillgång till kapitaltillgång ska anskaffningsvärdet anses vara fastighetens skattemässiga värde enligt 2 kap. 31 §.

Förslag till lag om ändring i lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter⁶

dels att 32 a, 32 b och 44 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 4, 6–8, 25, 34, 35 och 40 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny 9 a § och närmast före 9 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §⁷

Förvärv av fast egendom är skattepliktiga om de sker genom:

- 1) köp eller byte,
- 2) tillskott till bolag eller förening, utdelning eller skifte från bolag eller förening,
- 3) expropriation eller annan inlösen på grund av stadgande om rätt eller skyldighet att lösa fast egendom,
- 4) delning enligt 24 kap. 1 § andra stycket 2 aktiebolagslagen (2005:551) eller en åtgärd enligt utländsk lagstiftning som motsvarar sådan delning,

5) fastighetsreglering enligt 5 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) eller uppdelning i lotter genom klyvning enligt 11 kap. samma lag, om förvärvet sker mot ersättning.

Förvärv av tomträtter är skattepliktiga om de sker genom upplåtelse, överlåtelse mot ersättning eller annat fång som avses i första stycket.

⁶ Senaste lydelse av 32 a § 2001:1222 samt av 32 b och 44 §§ 1998:1610.

⁷ Senaste lydelse (2009:1232).

6 §⁸

Skatteplikt föreligger inte vid

1) förvärv från make, om förvärvet sker i syfte att för sammanläggning åstadkomma enhetliga lagfartsförhållanden för makarnas fasta egendom,

2) förvärv genom byte i den mån ersättningen utgörs av annan fast egendom, om bytet sker för att åstadkomma en lämpligare fastighetsindelning eller utgör ett led i åtgärder för jordbrukets eller skogsbrukets yttre rationalisering,

2) förvärv genom byte, även i fall som omfattas av 4 § 5, i den mån ersättningen utgörs av annan fast egendom, om bytet sker för att åstadkomma en lämpligare fastighetsindelning,

3) sambruksförenings förvärv genom tillskott från medlem och samfällighetsförenings förvärv enligt 5 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter,

4) försäkringsföretags förvärv från annat försäkringsföretag i samband med sådant avtal om övertagande av det senare företags hela försäkringsbestånd, som avses i 14 kap. 1 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

5) förvärv av järnväg som ska inskrivas i särskild ordning, eller av mark för sådan järnväg,

6) kommuns eller annan menighets förvärv av mark som enligt detaljplan eller områdesbestämmelser ska användas för allmän plats, begravningsplats eller för sådant ändamål som enligt 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) medför att byggnad för ändamålet ska anses som specialbyggnad,

7) förvärv av kronojord genom skatteköp eller annars på grund av skattebrev,

8) förvärv av ständig besittningsrätt till ett kronohemman eller ett kronony bygge, då på grund av förvärvet inrymning vinnas i sådan rätt,

9) upplåtelse av tomträtt i en nybildad fastighet, vars mark tidigare helt eller till övervägande del ingått i en fastighet som varit upplåten med tomt-

9) upplåtelse av tomträtt i en nybildad fastighet, vars mark tidigare helt eller till övervägande del ingått i en fastighet som varit upplåten med tomt-

⁸ Senaste lydelse (2015:710).

rätt till samme tomträttshavare,
och

10) förvärv som annan än den som avses under 6 gör av mark för allmän begravningsplats eller mark för sådan specialbyggnad enligt 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen som är bårhus, krematorium eller byggnad som används för skötsel av allmän begravningsplats.

rätt till samme tomträttshavare,

10) förvärv som annan än den som avses under 6 gör av mark för allmän begravningsplats eller mark för sådan specialbyggnad enligt 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen som är bårhus, krematorium eller byggnad som används för skötsel av allmän begravningsplats, *och*

11) förvärv som en juridisk person (förvärvaren) gör av fast egendom eller tomträtt från en annan juridisk person som ingår i samma koncern som förvärvaren.

7 §⁹

Överlåts ett köp av fast egendom utan något annat tillägg till eller någon annan ändring i köpevillkoren än tiden för tillträdet och betalningen, samt sättet för betalningen i den mån ändrade in-teckningsförhållanden påkallar det, *skall* stämpel-skatt betalas endast för det senaste köpet. Skattebefrielse för tidigare köp erhålls dock endast om lagfart för samtliga köp söks inom den tid som är stadgad för det första köpet. Har skatten för tidigare köp redan betalats avräknas beloppet från skatten på det sista köpet. Bestämmelserna om återvinning i 36 § tillämpas om skatten inte

Överlåts ett köp av fast egendom utan något annat tillägg till eller någon annan ändring i köpevillkoren än tiden för tillträdet och betalningen, samt sättet för betalningen i den mån ändrade in-teckningsförhållanden påkallar det, *ska* stämpel-skatt betalas endast för det senaste *skattepliktiga* köpet. Skattebefrielse för tidigare köp erhålls dock endast om lagfart för samtliga köp söks inom den tid som är stadgad för det första köpet. Har skatten för tidigare köp redan betalats avräknas beloppet från skatten på det sista köpet. Bestämmelserna om återvinning i 36 § tillämpas om

⁹ Senaste lydelse (1998:1610).

kan avräknas helt.

Skattebefrielse enligt första stycket medges inte, om

1) *den som överlåtitt egendomen är en juridisk person som har köpt egendomen från en annan juridisk person, som ingår i samma koncern, och*

2) *den som förvärvat egendomen är en juridisk person som är moderföretag eller dotterföretag till den som överlåtitt egendomen till förvärvaren.*

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller även vid upplåtelse eller överlåtelse av tomträtt. Vad som i första stycket sagts om lagfart gäller då inskrivning.

Begäran om tillämpning av denna paragraf *skall* framställas när lagfart eller inskrivning söks. Överlåtare och förvärvare *skall* därvid skriftligen samt på heder och samvete intyga

1) att ersättning för den överlåtta egendomen inte lämnats och inte heller *skall* lämnas utöver vad som framgår av den ingivna överlåtelsehandlingen,

2) att inte heller i övrigt avtal träffats om tillägg till eller annan ändring i villkoren för tidigare förvärv än vad som angetts i överlåtelsehandlingen *samt*

3) *att förhållanden som avses i andra stycket inte föreligger.*

skatten inte kan avräknas helt.

Bestämmelserna i första stycket gäller även vid upplåtelse eller överlåtelse av tomträtt. Vad som i första stycket sagts om lagfart gäller då inskrivning.

Begäran om tillämpning av denna paragraf *ska* framställas när lagfart eller inskrivning söks. Överlåtare och förvärvare *ska* därvid skriftligen samt på heder och samvete intyga

1) att ersättning för den överlåtta egendomen inte lämnats och inte heller *ska* lämnas utöver vad som framgår av den ingivna överlåtelsehandlingen, *samt*

2) att inte heller i övrigt avtal träffats om tillägg till eller annan ändring i villkoren för tidigare förvärv än vad som angetts i överlåtelsehandlingen.

8 §¹⁰

Stämpelskatten är femton kronor för varje fullt tusental kronor av egendomens värde.

Förvärvas egendomen av en juridisk person är dock skatten <i>fyrtiotvå kronor och femtio öre</i> för varje fullt tusental kronor av egendomens värde utom då förvärvaren	Förvärvas egendomen av en juridisk person är dock skatten <i>tjugo kronor</i> för varje fullt tusental kronor av egendomens värde utom då förvärvaren
--	---

1) skulle ha varit befriad från gåvoskatt enligt 3 eller 38 § den upphävda lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt om egendomen hade erhållits som gåva,

2) är en bostadsrättsförening,

3) är en kreditinrättning som enligt lag, reglemente eller bolagsordning är skyldig att åter avyttra egendomen,

4) är dödsbo.

Skatten är dock i fall som avses i första och andra styckena alltid lägst femtio kronor.

Skattereduktion i vissa fall

9 a §

Vid förvärv enligt 4 § 5 ska skatten enligt 8 § minskas med ett belopp som motsvarar den avgift som har betalats för den fastighetsbildningsåtgärd som ligger till grund för förvärvet.

25 §¹¹

Skattskyldighet inträder i fall som avses i

a) 4 §, när ansökan om inskrivning beviljas,

a) 4 §, när ansökan om inskrivning beviljas *eller när fastighetsbildningen avseende förvärvet är fullbordad,*

¹⁰ Senaste lydelse (2010:774).

¹¹ Senaste lydelse (2001:345).

b) 21 §, när inteckning beviljas eller när inteckning förs över från fartygsregistrets skeppsbyggnadsdel till fartygsregistrets skeppsdel.

34 §¹²

Har den skattskyldige inte betalat skatten inom föreskriven tid, *skall dröjsmålsavgift* tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift. Dröjsmålsavgiften betalas till inskrivningsmyndigheten eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Inskrivningsmyndigheten får medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala *dröjsmålsavgift*, om det finns särskilda skäl.

Har den skattskyldige inte betalat skatten inom föreskriven tid, *ska dröjsmålsränta* tas ut från och med förfallodagen, till dess betalning sker. Dröjsmålsräntan ska beräknas på det sätt som anges i 65 kap. 13 § första stycket och andra stycket första meningen skatteförfarandelagen (2011:1244), men uppgår till minst 100 kronor. Dröjsmålsräntan betalas till inskrivningsmyndigheten eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Inskrivningsmyndigheten får medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala *dröjsmålsränta*, om det finns särskilda skäl.

35 §¹³

Om skatten inte har betalats inom föreskriven tid, *skall* skattebeloppet och i förekommande fall *dröjsmålsavgift* på framställning av inskrivningsmyndigheten eller av annan myndighet som regeringen bestämmer *omedelbart* lämnas för indrivning. Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp.

Om skatten inte har betalats inom föreskriven tid, *ska* skattebeloppet och i förekommande fall *dröjsmålsränta* på framställning av inskrivningsmyndigheten eller av annan myndighet som regeringen bestämmer lämnas för indrivning. Regeringen får föreskriva att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp.

¹² Senaste lydelse (1997:528).

¹³ Senaste lydelse (2005:153).

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

40 §¹⁴

Återbetalning av skatt på grund av ett beslut enligt denna lag görs av inskrivningsmyndigheten eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Återbetalning *skall* ske även om beslutet inte har vunnit laga kraft.

Ränta *skall*, om inte annat följer av 42 §, beräknas på återbetalad skatt och *dröjsmålsavgift* från och med den dag då beloppet har betalats till och med den dag då återbetalning görs. *Räntan beräknas för visst kalenderår efter en räntesats som motsvarar 75 procent av den statslåneränta som gällde vid utgången av november närmast föregående kalenderår. Räntesatsen bestäms till procenttal med högst en decimal.*

Vid ränteberäkningen *skall* avrundning ske till närmast lägre hela krontal. Räntebelopp under femtio kronor betalas inte ut.

Återbetalning av skatt på grund av ett beslut enligt denna lag görs av inskrivningsmyndigheten eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Återbetalning *ska* ske även om beslutet inte har vunnit laga kraft.

Ränta *ska*, om inte annat följer av 42 §, beräknas på återbetalad skatt och *dröjsmålsränta* från och med den dag då beloppet har betalats till och med den dag då återbetalning görs. *Räntesatsen ska vara den som anges i 65 kap. 4 § tredje stycket skatteförfarandelagen (2011:1244).*

Vid ränteberäkningen *ska* avrundning ske till närmast lägre hela krontal. Räntebelopp under femtio kronor betalas inte ut.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. Bestämmelserna i sina äldre lydelse gällor fortfarande i fråga om förvärv som hänför sig till tiden före ikraftträdandet och i fråga om skatt som har förfallit till betalning före ikraftträdandet.

¹⁴ Senaste lydelse (1992:640).

3. De upphävda bestämmelserna gäller fortfarande i fråga om förvärv som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Häri genom föreskrivs i fråga om mervärdesskattelagen (1994:200)¹⁵ att 2 kap. 7 § och 13 kap. 13 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 7 §¹⁶

Med uttag av tjänst förstås även att en beskattningsbar person i en byggnadsrörelse utför eller förvärvar sådana tjänster som anges i andra stycket och tillför dem en lägenhet som den beskattningsbara personen innehar med hyresrätt eller bostadsrätt eller en egen fastighet, om den beskattningsbara personen både tillhandahåller tjänster åt andra (byggtreprenader) och utför tjänster på sådana lägenheter eller fastigheter, och lägenheten eller fastigheten utgör *lagertillgång i byggnadsrörelsen enligt inkomstskattelagen (1999:1229)*. Detsamma gäller i fråga om tjänster som den beskattningsbara personen utför på en lägenhet eller fastighet som utgör en annan tillgång i byggnadsrörelsen än *lagertillgång*.

Med uttag av tjänst förstås även att en beskattningsbar person i en byggnadsrörelse utför eller förvärvar sådana tjänster som anges i andra stycket och tillför dem en lägenhet som den beskattningsbara personen innehar med hyresrätt eller bostadsrätt eller en egen fastighet, om den beskattningsbara personen både tillhandahåller tjänster åt andra (byggtreprenader) och utför tjänster på sådana lägenheter eller fastigheter, och lägenheten eller fastigheten utgör *en omsättningstillgång enligt 4 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554)*. Detsamma gäller i fråga om tjänster som den beskattningsbara personen utför på en lägenhet eller fastighet som utgör en annan tillgång i byggnadsrörelsen än *omsättningstillgång*.

¹⁵ Lagen omtryckt 2000:500.

¹⁶ Senaste lydelse 2013:368.

Första stycket gäller

1. bygg- och anläggningsarbeten, inräknat reparationer och underhåll, och
2. ritning, projektering, konstruktion eller andra jämförliga tjänster.

Första stycket gäller inte om tjänsterna hänför sig till en del av lägenheten eller fastigheten, som används i en verksamhet som medför skattskyldighet eller rätt till återbetalning av ingående skatt enligt 10 kap. 9, 11, 11 e eller 12 §.

13 kap.

13 §¹⁷

Om den som bedriver byggnadsrörelse som avses i *inkomstskattelagen (1999:1229)* genom uttag tar i anspråk en tjänst som till större delen avser ny-, till- eller ombyggnad av en egen fastighet eller en lägenhet som han innehar med hyresrätt eller bostadsrätt, ska han redovisa sådan utgående skatt som hänför sig till uttaget senast för den redovisningsperiod under vilken fastigheten, lägenheten eller den del av fastigheten eller lägenheten som uttaget avser har kunnat tas i bruk.

Om den som bedriver byggnadsrörelse genom uttag tar i anspråk en tjänst som till större delen avser ny-, till- eller ombyggnad av en egen fastighet eller en lägenhet som han innehar med hyresrätt eller bostadsrätt, ska han redovisa sådan utgående skatt som hänför sig till uttaget senast för den redovisningsperiod under vilken fastigheten, lägenheten eller den del av fastigheten eller lägenheten som uttaget avser har kunnat tas i bruk.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

¹⁷ Senaste lydelse 2007:1376.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Mitt uppdrag

Mina direktiv beslutades vid ett regeringssammanträde den 11 juni 2015.¹ De återges i fullständig form i bilaga 1. Nedan följer en sammanfattning av uppdraget.

Jag ska utreda de samhällsekonomiska effekterna av möjligheten att sälja fastigheter i paketerad form. 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, hur skattereglerna påverkar 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, där det finns möjlighet respektive 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.

¹ Dir. 2015:62, Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet.

2.2 Det genomförda arbetet

Utredningen har haft tretton sammanträden med samtliga sakkunniga och experter inbjudna. Ett av sammanträdena genomfördes i form av ett tvådagars internat.

Jag har vid ett flertal tillfällen träffat olika representanter för fastighets- och byggbranschen, kommuner och kommunala bolag. I flera fall har träffarna organiserats av de branschorganisationer som har medverkat i utredningen, där jag har fått tillfälle att diskutera aktuella frågor med personer från företag och med andra medlemmar i branschorganisationerna. Jag har även samtalat med konsultföretag i fastighetsbranschen och med Skatteverket som båda har bidragit med värdefulla insikter och synpunkter.

För att kunna genomföra de beräkningar som ingår i kartläggningarna har utredningen köpt tillgång till data från Statistiska Centralbyrån samt till Datscha AB:s transaktionsdatabas över fastighetsförsäljningar.

3 Allmänt om fastighetsbranschen

I detta kapitel beskrivs den svenska fastighetsbranschens villkor ur olika aspekter. Kapitlet inleds med ett resonemang om vilka aktörer som agerar på marknaden (avsnitt 3.1). Därefter behandlas vilka särskilda marknadsvillkor och kännetecken som präglar den svenska fastighetsmarknaden (avsnitt 3.2). Avslutningsvis ges en kort redogörelse för hur fastighetsbranschen har utvecklats på senare år (avsnitt 3.3).

3.1 Aktörer i den svenska fastighetsbranschen

Inledningsvis är det viktigt att framhålla att den svenska fastighetsbranschen består av många olika företag av skiftande storlek och verksamhetsinriktning. Det finns allt från stora börsnoterade företag med etablering i flera länder till små familjeföretag som med stort lokalt engagemang förvaltar en eller två fastigheter på den egna orten. Ofta har dessa två ytterligheter också olika mål med sitt fastighetsägande och kan därför inte på ett enkelt sätt passas in i en och samma form. Det är tveksamt om de ens kan betraktas som verk samma inom samma "fastighetsbransch". Det enda de nödvändigtvis har gemensamt är att den kommersiella produkten är fastigheter.

Det kommersiella fastighetsägandet i Sverige kan hänföras till tre stiliserade kategorier av aktörer. Ägarkategorierna 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.

En ägarkategori är *byggföretagen*. Ett byggföretag är ett företag som huvudsakligen ägnar sig åt byggnadsverksamhet, i egen regi eller för andras räkning. De producerar byggnader på fastigheter och exploaterar på andra sätt mark för användning. Byggföretaget äger ibland fastigheten som det bygger på, men kan också anlitas för att

utföra en byggtjänst på någon annans fastighet. Ett renodlat byggföretag förvaltar inte färdigbyggda fastigheter utan har som uttalad affärsidé att sälja fastigheten när den är färdigbyggd. I många fall kan det finnas avtal om kommande försäljning och tillträde redan innan byggnationen påbörjas. Gemensamt för byggföretagen är att de är kortsiktiga fastighetsägare som avser att realisera en vinst på fastigheten genom försäljning.

En annan kategori utgörs av *fastighetsutvecklare*. En fastighetsutvecklare köper fastigheter som denne sedan genom olika åtgärder utvecklar och förbättrar, vanligen genom större insatser som ny- eller ombyggnation. Syftet är att sälja den utvecklade fastigheten med vinst. Utvecklingsinsatserna kan bestå i vitt skilda åtgärder, allt från att se över finansieringen, hyreskontrakt och avtal om löpande underhåll till att genomföra stora renoveringar eller ombyggnader. Precis som byggföretagen har fastighetsutvecklarna en relativt kort-siktig horisont för sitt fastighetsägande. Fastighetsutvecklarna fyller ungefär samma funktion på fastighetsmarknaden som riskkapitalbolagen gör på företagsmarknaden: de köper, städar upp och säljer.

Byggföretag tar ofta rollen som fastighetsutvecklare i projekt där de förvärvar en befintlig fastighet för renovering. Fastighetsfonder tillhör också ofta denna kategori. En fond har vanligtvis en förutbestämd levnadstid på åtta år. Två år ägnas åt anskaffning av lämpliga objekt. Förvaltningsfasen – när fonden ska skapa värde genom att utveckla fastigheterna – är fyra år och slutligen tar det två år att avveckla fonden.

En tredje kategori är *fastighetsbolagen*. I denna kategori finns de företag som traditionellt förknippas med fastighetsägande. Ett fastighetsbolag köper fastigheter i syfte att förvalta dem långsiktigt. Ut-sikten till kortsiktiga vinster genom försäljning betyder ofta mindre för denna kategori än för de andra två. Det finns tydliga skillnader mellan olika verksamheter beroende på hur de arbetar och om de är speciellt inriktade på något särskilt område. Vissa fastighetsbolag kan till exempel vara uttryckligen inriktade på långsiktig förvaltning. De är då part i relativt få transaktioner. För andra aktörer kan det tvärtom vara en uttalad målsättning att omsätta en viss del av sitt bestånd varje år. Många företag har en särskild inriktning på verksamheten och köper och säljer därför i huvudsak en viss typ av fastigheter; t.ex. finns det aktörer som är inriktade på specialbyggnader (dvs. byggnader för vård, skola och omsorg).

Det bör noteras att ett företag kan röra sig mellan dessa kategorier och inta olika roller i olika projekt. Ett fastighetsbolag kan t.ex. agera som fastighetsutvecklare i vissa fall, om de köper ett objekt med syftet att renovera det och sedan sälja det vidare. Det finns fastighetsbolag som både har långsiktig förvaltning och byggverksamhet. Ibland bygger de i egen regi och ibland åt kund. En aktör på fastighetsmarknaden är således inte låst i en av dessa kategorier utan kan ofta ha flera olika roller.

3.2 Särskilda villkor för företagen inom den svenska fastighetsbranschen

Den kommersiella produkten i fastighetsbranschen är fastigheter. Intäkterna kommer från hyror, fastighetsrelaterade tjänster samt kapitalvinster vid försäljning av fastigheter. Som framgår i följande avsnitt är trenden på senare år att totalavkastningen ökar på grund av stigande fastighetspriser. Av samma skäl sjunker direktavkastningen (de löpande intäkterna i relation till priset på fastigheten).

Fastigheter är illikvida i den bemärkelsen att de inte kan omsättas snabbt och enkelt. En fastighetstransaktion är en relativt komplicerad affär. Däremot är fastigheter likvida i den meningen att de är tillgångar som enkelt går att belåna. Om belåningsgraden inte redan är hög kan det enskilda fastighetsbolaget vid behov låna mer kapital med fastigheterna som underliggande säkerhet.

Kommersiella fastigheter har ofta ett högt värde vilket medför att fastighetsbolag har en hög balansomslutning i förhållande till företag i andra branscher. Skuldsidan består till stor del av lånefinansiering. Företagsskattekommittén jämförde olika branscher med varandra i syfte att beskriva branschspecifika effekter av förslaget att slopa avdragsrätten för faktiska räntekostnader och ersätta det med ett schabloniserat avdrag.¹ Av sammanställningen, som avsåg 2011, framgår bland annat att fastighetsbranschen har en hög andel av de sammanlagda fasta tillgångarna i bolagssektorn, gör de klart största bruttoinvesteringarna i sådana tillgångar och har en relativt sett hög belåningsgrad. På grund av fastighetsbranschens kapitalstruktur

¹ Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet, SOU 2014:40, avsnitt 20.4.

gynnas den av det låga ränteläget, vilket samtidigt bidrar till att driva upp priserna på fastigheter.

Ett annat särskilt villkor som gäller för delar av fastighetsbranschen är att hyressättningsmekanismen för bostäder är reglerad. På detta område samverkar bruksvärdessystemet med kollektiva hyresförhandlingar för att få fram faktiska hyresnivåer. Bruksvärdessystemet syftar till att jämförbara lägenheter ska ha en jämförbar hyresnivå. Det uppnås genom att en mängd parametrar (bl.a. fastighetens och lägenhetens standard, utrustning i lägenheten och i gemensamma utrymmen som tvättstugor, trapphus och gårdar, närhet till centrum, affärer, förskolor och goda kommunikationer, områdets image och rykte) vägs ihop när hyran ska förhandlas på kollektiv nivå. Om en hyresgäst anser att hyran ligger på fel nivå kan hen begära att få den prövad i Hyresnämnden. Där görs en prövning av hyran jämförd med andra likartade lägenheter och hyran justeras därefter om den anses ligga oskäligt högt. Vid nyproduktion av bostadslägenheter finns sedan 2006 möjligheten att använda sig av så kallade presumtionshyror. Dessa regler syftar till att möjliggöra högre hyresnivåer vid nyproduktion än vad som skulle följa av bruksvärdessystemet. En överenskommelse om presumtionshyra ingås av hyresmarknadens parter och gäller i 15 år. Hyrorna kan då som huvudregel inte ifrågasättas i Hyresnämnden genom en bruksvärdesprövning.²

En annan särskild omständighet som gäller för fastighetsbranschen är att uthyrning av fastigheter som huvudregel inte är momspliktig. Det får till följd att fastighetsbolagen inte har avdragsrätt för ingående moms på de kostnader som är hänförliga till uthyrningsverksamheten. För uthyrning till en momspliktig person kan fastighetsbolaget dock ansöka om frivillig skattskyldighet. Byggtjänster är däremot alltid fullt momspliktiga.

² För mer information om hyressättningsystemet, se Boverkets rapport 2014:13, Det svenska hyressättningsystemet.

3.3 Fastighetsbranschens utveckling under senare år

Branschorganisationen Fastighetsägarna publicerar en gång per år sin Sverigebarometer. Den innehåller en beskrivning av året som gått samt prognoser om framtiden och baserar sig på en enkätundersökning riktad till fastighetsföretag i hela Sverige.

2014

Av Sverigebarometern från mars 2015 framgår att 2014 var ett bra år för fastighetsbranschen. Fastigheter till ett värde av närmare 160 miljarder kronor omsattes under året. Utländska investerare stod för knappt 30 procent av omsättningen. Fastighetsinvesteringarna var koncentrerade till regionscentra med befolkningstillväxt, men får ändå anses vara relativt spridd över landet. Av den totala mängden investeringar var 55 procent hänförliga till de tre storstadsområdena.

2014 var även ett bra år avkastningsmässigt, främst avseende bostads- och kontorsfastigheter. Den genomsnittliga totalavkastningen ökade från 6,8 procent 2013 till 8,1 procent 2014. Ökningen kan i huvudsak förklaras av stigande fastighetsvärden.

Anledningen till de fina siffrorna för fastighetsbranschen är det låga ränteläget och den brist på alternativa investeringar som uppstår på grund av den låga räntan. Vidare tyder enkätsvaren på att tillgången till finansiering ytterligare förbättrats under 2014, vilket också driver på investeringsviljan.

Utvecklingen i Sverige under 2014 är inte på något sätt unik. Trots olika konjunkturella förutsättningar stod fastighetsbranschen för ett starkt år i såväl övriga Europa som i USA.

2015

Sverigebarometern för 2015 kom i februari 2016 och visade på ännu ett starkt år för fastighetsbranschen. Låga räntor och rimligt goda intäkter håller upp lönsamheten i branschen. Många aktörer anser att risknivån på fastighetsinvesteringar är likvärdig med statsobligationer, vilket bidrar till hög investeringsvilja. Transaktionsvolymen minskade något jämfört med året innan men landade ändå på historiskt höga 150 miljarder kronor.

Fastighetspriserna fortsätter att öka vilket bidrar till en ordentlig uppgång i totalavkastningen, från 8 procent 2014 till över 14 procent 2015. Kontorsfastigheter var det bästa fastighetsslaget, följt av bostäder. Tillgången till kapital ser fortfarande god ut; cirka 85 procent av de tillfrågade anser att bankfinansieringen fungerar normalt eller bättre än normalt. De stigande fastighetspriserna bidrar emellertid till att pressa ned direktavkastningen.

Trots den positiva bilden av svensk ekonomi uppger hela 60 procent av de tillfrågade att de inte planerar några fastighetsinvesteringar under 2016. Den främsta anledningen till det är svårigheten att hitta köpvärda objekt. Andelen tillfrågade som angivit marknadsutvecklingen som skäl för uteblivna investeringar har ökat markant det senaste året. Den negativa synen finns främst utanför storstadsområdena vilket skulle kunna innebära att risken med objekt i attraktiva respektive mindre attraktiva lägen står inför en omvärdering. Som framgår nedan av siffrorna för 2016 gjorde den något negativa inställningen till investeringar vid årets ingång inget avtryck på det faktiska utfallet.

2016

Sverigebarometern för 2016 publicerades i februari 2017. Det gångna året var ett bra år med god lönsamhet för fastighetsbranschen. Det sattes ett nytt transaktionsrekord då fastigheter till ett värde av drygt 200 miljarder kronor skiftade händer. Den goda utvecklingen drevs av fortsatt styrka i den svenska ekonomin, god sysselsättningsutveckling och låga räntor. Ett gynnsamt finansieringsklimat var också en viktig faktor. Hela 95 procent av de tillfrågade fastighetsägarna uppger att tillgången till bankfinansiering är god eller mycket god, vilket är en ökning jämfört med föregående år. Fastighetspriserna har varit stabila eller stigit i samtliga bestånd. Prisökningen är särskilt tydlig vad gäller hyresbostadsfastigheter.

Fastighetsägarna är generellt optimistiska inför 2017. Nästan hälften av fastighetsägarna förutspår att lönsamheten under 2017 kommer att ligga kvar på samma goda nivå som i dag. Hela 39 procent räknar med ytterligare förbättrad lönsamhet. En klar majoritet räknar med stabila eller stigande priser i samtliga fastighetssegment.

En majoritet av fastighetsägarna i de tre storstadsområdena uppger att de planerar att genomföra större fastighetsköp under året. I övriga landet är fastighetsägarna mer tveksamma. De som inte räknar med att göra större fastighetsköp anger bristen på köpvärda objekt som det enskilt viktigaste skälet. En mindre del anger osäker marknadsutveckling och finansieringsproblem som orsak.

4 Beskrivning av transaktioner med paketerade fastigheter

Detta avsnitt innehåller en närmare beskrivning av transaktioner med fastigheter som är paketerade i bolag. Inledningsvis beskrivs kortfattat det regelverk som möjliggör dessa transaktioner (avsnitt 4.1). Därefter redogörs för vad som tidigare har sagts om paketerade transaktioner i utredningar och andra förarbeten (avsnitt 4.2). Sedan följer ett exempel på hur en transaktion med en paketerad fastighet kan gå till (avsnitt 4.3). Av exemplet framgår även vilka olika skatter som tillsammans bidrar till den totala skatteeffekten och hur stora de olika delarna är. Slutligen förs ett resonemang om skäl för och emot att genomföra en transaktion med en paketerad fastighet (avsnitt 4.4).

4.1 Vad som avses med en paketerad transaktion

En paketerad transaktion är egentligen en serie av transaktioner som leder till lägre skatt vid avyttring av en eller flera tillgångar. Det kan antas att den lägre skatten ofta är det huvudsakliga skälet för att välja just denna transaktionsform.¹ I det följande behandlas enbart paketerade fastigheter, men i princip är det möjligt att paketera vilken tillgång som helst som ska säljas.

En avyttring av en paketerad fastighet kan gå till på följande sätt. Den fastighet som ska säljas förs över till ett separat aktiebolag i samma koncern. Det vanligaste är att paketeringsbolaget är ett nybildat aktiebolag som inte tidigare har bedrivit någon verksamhet. Paketeringsbolaget kan också vara en ekonomisk förening (förekommer främst i de fall när den paketerade fastigheten ska säljas till

¹ Andra skäl som kan påverka valet av transaktionsform framgår av avsnitt 4.4.

en bostadsrättsförening) som ägs av tre holdingbolag² i koncernen. Det kan också vara så att det inte behövs någon koncernintern överlåtelse på grund av att den fastighet som ska säljas redan finns i ett paketeringsbolag, antingen för att den har förvärvats i ett bolag eller har bebyggts direkt i ett paketeringsbolag. När fastigheten har förts över till paketeringsbolaget avyttras andelarna i det bolaget till en extern köpare. Andelsförsäljningen ersätter således en direkt avyttring av fastigheten.

Skatteeffekten i form av lägre skatt vid paketerade transaktioner följer av en tillämpning av reglerna om underprisöverlåtelser i samverkan med skattefriheten för näringsbetingade andelar.³ Reglerna om underprisöverlåtelser är undantagsregler från huvudregeln om att uttagsbeskattning ska ske när tillgångar överläts till ett pris som understiger marknadsvärdet och syftar till att underlätta omstruktureringar inom en koncern. Bestämmelserna innebär i korthet att tillgångar kan flyttas mellan bolag i samma koncern till skattemässiga värden utan att det avyttrande bolaget inkomstbeskattas. Detta är en följd av att överlåtelsen i vissa fall inte träffas av uttagsbeskattning, dvs. inte beskattas som om den skett till marknadsvärdet. Det är således inte fråga om någon per definition skattebefriad överlåtelse, eftersom beskattning kommer att ske av den del av priset som överstiger det skattemässiga värdet. Enligt reglerna ska överlåtelsen inte heller få några skattemässiga effekter för ägarna till de säljande eller köpande företagen. Reglerna förutsätter som huvudregel att det måste finnas koncernbidragsrätt mellan de inblandade företagen. Om sådan rätt saknas krävs det att hela verksamheten eller en verksamhetsgren överläts. Det är således reglerna om underprisöverlåtelser som gör att en fastighet kan överföras från den ursprungliga ägaren till ett paketeringsbolag i samma koncern utan skatteeffekter.

Eftersom en underprisöverlåtelse trots allt är en överlåtelse, kommer det pris som används att bli förvärvarens nya anskaffningsvärde för fastigheten. Anskaffningsvärdet ska därefter fördelas mellan byggnad och mark baserat på den fördelning som gäller för taxeringsvärdet.⁴

² En ekonomisk förening måste ha minst tre medlemmar, 2 kap. 1 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

³ Se 23 och 25 a kap. inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL.

⁴ Reglerna om underprisöverlåtelser beskrivs även i avsnitt 15.

Reglerna om skattefria kapitalvinster vid avyttring av näringsbetingade andelar innebär att aktier och andelar i onoterade företag kan säljas utan kapitalvinstbeskattning. Kapitalförluster på sådana tillgångar får inte dras av. Skattefriheten gäller bara om aktierna är kapitaltillgångar. Det är detta regelsystem som medför att säljaren av andelarna i paketeringsbolaget inte behöver ta upp kapitalvinsten till beskattning.

4.2 Vad som sagts om paketerade fastigheter i äldre förarbeten

Förfarandet med att sälja paketerade tillgångar förutsågs redan när reglerna om skattefria kapitalvinster på näringsbetingade andelar utreddes, innan de sedermera infördes. Även andra utredningar har reflekterat över dessa effekter. Här följer en sammanfattning av vad som tidigare har skrivits om detta i utredningsbetänkanden och propositioner.

4.2.1 1998 års företagsskatteutredning

Att förslaget om skattefri kapitalvinst vid avyttring av näringsbetingade andelar kunde få effekten att tillgångar började säljas i paketerad form uppmärksammades av 1998 års företagsskatteutredning.⁵

Utredaren tog sig an paketerade transaktioner utifrån tre olika kategorier av tillgångar: lös egendom, fastigheter och bostäder. Med bostad avses här fastighet som företagsledare eller närstående bor i.

När det gäller lös egendom inledde utredaren med att konstatera att vid en diskonteringsränta på 5 procent innebär en paketerad transaktion att det uppkommer en skattekredit som motsvarar 2,3 procent av den paketerade tillgångens marknadsvärde. Om man vill motverka avyttring i paketerad form ansåg utredaren att den bästa lösningen är att villkora skattefriheten för kapitalvinsten på andelarna så att innebörden av avyttringen inte får vara att det är produkter som säljs. Ett sådant villkor skulle dock kunna vara svårt att tillämpa när

⁵ Utdelningar och kapitalvinster på företagsägda andelar, SOU 2001:11, s. 168–173.

det råder osäkerhet om det är en produkt eller en verksamhet som avyttras, t.ex. vid paketering av vissa immateriella tillgångar. Dessutom frågade sig utredaren om det från ekonomisk utgångspunkt är önskvärt att motverka paketerade transaktioner. Efter ett längre resonemang om förhållandena inom koncerner, inom ekonomin i dess helhet samt efter paralleller till mervärdesskattesystemet landade utredaren i att det skulle vara bra för svensk ekonomi om beskattningen var neutral oavsett hur många företag som deltar i värdeuppbbyggnaden av en produkt. När det gäller lös egendom drog utredaren slutsatsen att man i lagstiftningen bör avstå från att motverka paketerade transaktioner. Han påtalade även att det inte finns någon risk för att obeskattade värden på paketerade tillgångar lämnar svensk beskattningsjurisdiktion utan att beskattning sker.

När det gäller fastigheter får dock paketerade transaktioner större betydelse enligt utredaren. Det beror på att avskrivningstiderna är längre än för lös egendom. I den här delen hänvisade utredaren till att det finns ett regelverk för lageraktier i fastighetsförvaltande företag och att det regelverket skulle ses över av en kommande företagskatteutredning⁶. Ändringar inom detta område på grund av slopad kapitalvinstbeskattning på näringsbetingade andelar fick därför anstå till den kommande översynen.

Slutligen tog utredaren upp frågan om paketerade transaktioner med bostäder. Utredaren uppgav att det enligt Skatteverket förekommer att delägare i fåmansföretag låter företaget äga delägarens privata bostad. Om det skulle uppstå en möjlighet att i dessa fall sälja bostaden skattefritt genom en paketerad transaktion skulle incitamenten öka för sådana konstruktioner. Enligt utredaren saknas det anledning att gynna paketerade transaktioner med bostäder. Därför föreslogs bestämmelser som leder till avskattning av en fastighet när det bolag som äger fastigheten avyttras, under förutsättning att fastigheten används eller har använts som bostad åt delägaren eller dennes närstående.

⁶ Dir. 2002:28, Vissa företagsskattefrågor.

4.2.2 Den efterföljande propositionen

Risken med paketerade transaktioner berördes även i propositionen.⁷ Regeringens bedömning överensstämde i allt väsentligt med utredarens. Det ansågs inte motiverat med regler som motverkar att inventarier avyttras i paketerad form. Regler för att motverka paketerade transaktioner med fastigheter fick enligt regeringen anstå i avvaktan på resultatet från 2002 års företagsskatteutredning.

Det föreslogs dock regler om fällning av förluster på fastigheter, vilka till viss del motverkar att fastigheter säljs i paketerad form.⁸ Fastighetsfällan infördes i syfte att ta hand om vissa asymmetriska situationer som kunde uppkomma när kapitalvinstbeskattningen av näringsbetingade andelar avskaffades. I propositionen tog man exemplet att ett aktiebolag A har ett dotterbolag B som äger en viss tillgång. Om tillgången stiger i värde kan A sälja aktierna i B utan beskattning. Om tillgången i stället sjunker i värde kan B sälja tillgången och få avdrag för förlusten. Bedömningen var att detta förfarande inte var något problem utom i de fall tillgången var en fastighet. Detta eftersom fastigheter i viss mån ansågs ha karaktären av spekulationsobjekt som kan avse stora värden. Avdragsrätten för kapitalförluster på fastigheter begränsades därför genom att sådana förluster bara får dras av mot kapitalvinster på fastigheter. Kvittning får även ske mellan bolag i samma koncern om koncernbidrag kan lämnas mellan bolagen. Om en kapitalförlust inte kan utnyttjas, får den rullas vidare till nästa år.

Regeringen delade utredningens uppfattning vad gällde paketerade transaktioner med delägarrens bostad. Särskilda regler för att motverka avyttring av bolag som innehåller sådana bostäder föreslogs därför införas i 25 a kap. 25 § IL.

⁷ Prop. 2002/03:96 s. 132–135.

⁸ Se nämnda prop. s. 138 ff. För de företag som har eller kan antas få en realiserad förlust på en fastighet finns det incitament att också sälja en fastighet med vinst. Det gäller dock bara i de fall när den beräknade vinsten är lika stor som eller mindre än den realiserade förlusten eller om vinstfastigheten av något skäl inte kan säljas paketerad. Annars är det alltid mer förmånligt att sälja näringsbetingade andelar skattefritt och att avstå från förlustavdraget.

4.2.3 2002 års företagsskatteutredning

Frågan om handel med paketerade fastigheter berördes även av 2002 års företagsskatteutredning.⁹ Utredningen hade i uppdrag att se över beskattningen av byggnadsrörelse och handel med fastigheter och det var utifrån det uppdraget som utredningen analyserade effekterna av paketerade transaktioner. Analysen är således inte generell utan handlar i första hand om huruvida det också borde vara möjligt att göra paketerade transaktioner med lagerfastigheter.

Utredningen visade med ett par fiktiva exempel att det är möjligt att åstadkomma stora skattekrediter genom att sälja paketerade fastigheter. I de två exemplen blir skatten i de paketerade alternativen 63 respektive 82 procent lägre än i alternativet med direkt försäljning av fastigheten.

Utredningen gick därefter vidare och diskuterade huruvida det principiellt är bra att beskattningen kan skjutas upp genom handel med paketerade tillgångar. Det erinrades om att en paketerad transaktion innebär att beskattningen förskjuts framåt i tiden – från säljare till köpare och eventuellt vidare till ytterligare led. Parallellt drogs till mervärdesskatten samt till s.k. cash-flow-skatter. Om produktion av en tillgång sker i ett företag eller inom en koncern, betalas inkomstskatt först i slutet av produktionskedjan. Om produktionen däremot sker i flera självständiga företag, beskattas värdeökningen successivt i varje led. Genom paketerade transaktioner kan successiv beskattning undvikas och neutraliteten blir då större mellan fristående och integrerade producenter. Utredningen påpekade dock att paketerade transaktioner kan leda till såväl ökad som minskad neutralitet på andra områden. De kan leda till ökad neutralitet vid valet mellan att sälja en fastighet eller att hyra ut densamma. Vid en utvidgning av möjligheterna till paketerade transaktioner ökar också neutraliteten mellan kapitalfastigheter och lagerfastigheter. Minskad neutralitet kan dock enligt utredningen uppstå mellan byggnadsrörelse som bedrivs som enskild näringsverksamhet och sådan som bedrivs i aktiebolagsform. Paketerade transaktioner kan också leda till sämre neutralitet i valet mellan att bebygga egna fastigheter eller att köpa entreprenadtjänster.

Utredningen delade uppfattningen som framfördes av 1998 års företagsskatteutredning att det är svårt att motverka handel med

⁹ Vissa företagsskattefrågor, SOU 2005:99, s. 256–265.

paketerade tillgångar. Därefter visade utredningen att reglerna om byggnadsrörelse i praktiken inte leder till en symmetrisk beskattning. På detta område finns motsvarande problem med skatteplanering som fanns avseende andelar i allmänhet, före införandet av skattefrihet för näringsbetingade andelar. Utredningen föreslog därför att lagerandelar ska behandlas som kapitalandelar och att möjligheterna till paketerade transaktioner utsträcks till att avse även lagerfastigheter.

Utredningens förslag om ändringar i beskattningen av byggnadsrörelse och handel med fastigheter har inte genomförts.

4.3 Exempel på paketerade transaktioner

Transaktioner med paketerade tillgångar är till stor del lönsamma av den anledningen att en eventuell kapitalvinst inte blir beskattad. På riktigt lång sikt bör normalt samma belopp tas upp till beskattning som undgick beskattning vid avyttringen. Beskattningen sker över tid genom att lägre kostnader (i form av lägre värdeminskingsavdrag) får dras av i paketeringsbolaget. Eftersom nuvärdet av de framtida värdeminskingsavdragen är lägre än den nominellt lika stora vinsten, uppstår en skattemässig vinst i nuvärdestermer som kommer de inblandade parterna till godo.

Det ovanstående gäller generellt för alla tillgångar, men för inventarier – som vanligen skrivs av på fem år – blir nuvärdeseffekten av skattekonsekvenserna normalt sett mycket liten. Flera faktorer gör att skatteeffekterna är större när det gäller fastigheter. För det första har byggnader i allmänhet en lång avskrivningstid (hyresfastigheter skrivs som regel av på 50 år, dvs. med 2 procent per år), vilket förstärker den nämnda effekten. För det andra tenderar fastigheter att öka i värde över tid, vilket innebär att skillnaden ökar mellan marknadsvärdet och det skattemässiga värdet på fastigheten. Det medför i sin tur att den skatt som inte behöver betalas vid en paketerad transaktion kan uppgå till betydande belopp. För det tredje ingår mark i transaktioner med fastigheter. Marken får inte skrivas av. För den del som avser mark spelar det således ingen roll att köparens skattemässiga värde blir lägre när fastigheten säljs genom en paketerad transaktion. Slutligen utgår stämpelskatt med 4,25 procent på

köpeskillingen vid lagfartsöverlåtelser, men inte vid transaktioner med paketerade fastigheter.

Till det ovanstående kan dessutom läggas specialfallet att en fastighet avyttras till en bostadsrättsförening. De senare beskattas inte för inkomster som är hänförliga till fastigheten, och får därför inte göra några skattemässiga värdeminskingsavdrag på byggnaden. När det gäller en bostadsrättsförening kan det inte heller antas att det kommer att ske någon försäljning av fastigheten i framtiden (eftersom föreningen då upphör). I dessa fall är det i princip fråga om en evig skatte-kredit.

I det följande ges ett exempel på skillnaden i skatteuttag vid en försäljning av en paketerad fastighet jämfört med en direktförsäljning av samma fastighet. Transaktionen sker mellan fastighetsförvaltande företag, dvs. inget av företagen bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter. Efter exemplet följer en diskussion av hur de antagna parametrarna påverkar beräkningarna.

4.3.1 Exempel på skattekonsekvenser vid en fastighetstransaktion

Förutsättningarna är följande. Ett fastighetsförvaltande bolag (säljaren) äger en fastighet som nu ska avyttras. Fastigheten anskaffades för 40 år sedan för 10 miljoner kronor. Värdet på marken antas ha uppgått till 25 procent av fastighetens värde, dvs. till 2,5 miljoner kronor. Fastigheten säljs nu till ett annat fastighetsförvaltande bolag för 60 miljoner kronor. Köpeskillingen motsvarar en årlig värdetillväxt om 4,6 procent i nominella termer. Vid överlåtelsen är det skattemässiga värdet på byggnaden, efter 40 års värdeminskingsavdrag med 2 procent per år, 1,5 miljoner kronor (från början 7,5 miljoner kronor som nu skrivits av med 150 000 kronor om året i 40 år). Tabell 4.1 sammanfattar de skatteeffekter som uppkommer vid transaktionen, om den genomförs som en direktförsäljning, som en transaktion av en paketerad fastighet med en föregående underprisöverlåtelse inom säljarens koncern respektive som en transaktion med en sedan tidigare paketerad fastighet.

Direktförsäljning. Vid en direktförsäljning ska säljaren ta upp 56 miljoner kronor till beskattning (60 miljoner kronor i köpeskillning minus 10 miljoner kronor i anskaffningskostnad plus 6 miljoner kronor i återläggning av tidigare gjorda värdeminskingsavdrag).

Kapitalvinsten leder till en omedelbar ökning av säljarens bolagsskatt med 12,3 miljoner kronor. Samtidigt går säljaren miste om de återstående värdeminskningsavdragen på fastigheten, vilket leder till ett större framtida skatteuttag. Med en diskonteringsränta på 3 procent är nuvärdet av denna skatteökning cirka 0,3 miljoner kronor (22 procent av 150 000 kronor i tio år). Det sammanlagda nuvärdet av det ökade skatteuttaget för säljaren är därmed 12,6 miljoner kronor.

Köparen av fastigheten betalar vid förvärvet stämpelskatt med 4,25 procent av köpeskillingen, dvs. cirka 2,6 miljoner kronor. Fastigheten får dock vid överlåtelsen ett nytt skattemässigt värde på 46,9 miljoner kronor, varav 45 miljoner kronor är hänförligt till köpeskillingen och återstoden till stämpelskatten. Köparen kan nu göra årliga avskrivningar på byggnaden med 2 procent av detta värde under 50 års tid. Nuvärdet av det minskade skatteuttaget på grund av avskrivningarna är cirka 5,5 miljoner kronor (22 procent av cirka 938 000 kronor om året i 50 år). I nuvärdestermer träffas köparen alltså av ett lägre skatteuttag på grund av köpet, trots inbetalningen av stämpelskatten.

Tabell 4.1 Skattemässiga effekter av en transaktion

Antaganden: markens värdeandel är 25 procent, värdetillväxten är 4,6 procent, fastigheten har varit i säljarens ägo i 40 år, diskonteringsräntan är 5 procent, taxeringsvärdet är 65 procent av marknadsvärdet.

Alla siffror i miljoner kronor.

	Direktförsäljning		Paketering med underprisöverlåtelse		Paketering utan underprisöverlåtelse	
	Säljare	Köpare	Säljare	Köpare	Säljare	Köpare
Markens skattevärde	2,5	15,6	2,5	1,4	2,5	2,5
Underlag stämpelskatt	–	60,0	37,8	–	–	–
Byggnadens skattevärde	1,5	46,9	1,5	4,2	1,5	1,5
Skattepliktig kapitalvinst	56,0	–	–	–	–	–
Omedelbar bolagsskatt	12,3	–	–	–	–	–
Nuvärde avdragsrätt	0,3	-5,5	0,3	-0,5	0,3	-0,3
Stämpelskatt	–	2,6	1,6	–	–	–
Nuvärde skatteeffekt	12,6	-2,9	1,9	-0,5	0,3	-0,3
Sammanlagd skatteeffekt	9,7		1,4		0	

Not. Positiva tal innebär ett ökat skatteuttag, negativa tal ett minskat skatteuttag.
Källa: utredningens beräkningar.

Totalt sett innebär direktförsäljningen i detta fall att skatteuttaget till följd av transaktionen ökar med cirka 9,7 miljoner kronor. Detta är alltså nuvärdet av förändringen av statens skatteintäkter som är direkt hänförliga till transaktionen.

Transaktion med en paketerad fastighet, inklusive en föregående underprisöverlåtelse. Transaktionen går nu till så att fastigheten först överläts till underpris till ett dotterbolag inom säljarens koncern. Vid underprisöverlåtelsen utgår stämpelskatt på det högsta av köpeskillingen och taxeringsvärdet. Säljaren har därmed incitament att sätta priset under taxeringsvärdet, så att stämpelskatt utgår på detta. Under antagande att taxeringsvärdet utgör 63 procent av marknadsvärdet (en härledning av detta värde finns i bilaga 3) blir stämpelskatten 1,6 miljoner kronor. Vid försäljningen går säljaren också, precis som i fallet med direktförsäljningen, miste om framtida avskrivningar med ett nuvärde på 0,3 miljoner kronor. Däremot betalas ingen skatt på vinsten på grund av skattefriheten för inkomster från näringsbetingade andelar.

För köparen innebär transaktionsförfarandet att ingen stämpelskatt behöver betalas. Däremot minskar de framtida värdeminskningssavdragen betydligt jämfört med en direktförsäljning. Den framtida avdragsrätten med avseende på den stämpelskatt som utgår vid underprisöverlåtelsen följer dock med paketeringsbolaget och kommer köparen tillgodo. Vid överlåtelsen sker en ny uppdelning av det gamla skattemässiga värdet mellan mark och byggnad vid själva underprisöverlåtelsen. Byggnadens skattemässiga värde om 1,5 miljoner kronor och markens skattemässiga värde om 2,5 miljoner kronor fördelas därmed återigen med 75 procent, det vill säga 3 miljoner kronor, på byggnaden och resterande belopp på marken. Till dessa skattevärden läggs stämpelskatten om 1,6 miljoner kronor enligt samma fördelningsprincip. Nuvärdet av de framtida värdeminskningssavdragen uppgår till 0,5 miljoner kronor.

Totalt sett innebär transaktionsförfarandet att nuvärdet av statens förändrade skatteintäkter är 1,4 miljoner kronor, eller cirka 14,5 procent av skatten i direktförsäljningsfallet. De inblandade parterna sparar tillsammans 8,3 miljoner kronor på att använda dessa transaktioner i stället för en direktförsäljning. Den stora skillnaden i beskattning ligger i skattefriheten för den kapitalvinst som beskattas i det senare fallet.

Transaktion med en redan paketerad fastighet. När fastigheten redan är paketerad i ett dotterbolag i säljarens koncern kan säljaren avyttra detta utan någon föregående underprisöverlåtelse. Det kan exempelvis ske om byggnaden har uppförts i dotterbolaget och alltså inte har övertagits från någon annan. Försäljningen av dotterbolaget utlöser ingen skatt på kapitalvinsten och kräver inte heller någon lagfartsändring. Det leder därmed inte till någon stämpelskatt. De återstående värdeminskningssavdragen följer med fastigheten i dotterbolaget och innebär att säljaren går miste om framtida värdeminskningssavdrag med ett skattemässigt nuvärde om 0,3 miljoner kronor, samtidigt som köparens framtida värdeminskningssavdrag ökar lika mycket. På det hela taget påverkar transaktionen därmed inte statens skatteintäkter.

4.3.2 Alternativa förutsättningar för exemplet

Det finns ett antal faktorer som förändrar de effekter som har beskrivits i exemplet. Tre viktiga faktorer är storleken på vinsten vid försäljningen, valet av diskonteringsränta och markens andel av fastighetens värde.

Avseende vinstens andel av köpeskillingen, kan konstateras att en lägre vinstandel minskar värdet av säljarens fördel av att inte behöva betala skatt på kapitalvinsten vid en transaktion med en paketerad fastighet. Samtidigt minskar köparens motsvarande nackdel genom att denne övertar ett något högre skattemässigt värde än annars. De eventuella stämpelskattkostnader som uppstår vid de olika transaktionstyperna kvarstår. För att exemplifiera detta kan förutsättningarna för exemplet i tabell 4.1 förändras endast på sätt att fastigheten antas ha införskaffats för 48 miljoner kronor för fem år sedan. Nuvärdet av de totala skattekostnaderna för transaktionerna uppgår då till 4,5 miljoner respektive 1,6 miljoner kronor vid en lagfartsförsäljning respektive en transaktion med en paketerad fastighet som föregås av en koncernintern underprisöverlåtelse. I det förra fallet uppgår stämpelskattkostnaden till mer än hälften av den totala skattekostnaden, medan den i det senare fallet i stort sett utgör hela skattekostnaden. Om transaktionen med den paketerade fastigheten inte hade föregåtts av en underprisöverlåtelse hade skattekostnaden förstås fortsatt varit noll.

När det gäller diskonteringsräntan, kan konstateras att denna påverkar värderingen av de framtida värdeminskningsavdragen. Ju högre diskonteringsränta, desto lägre värderar företagen de högre framtida avdragen som följer av en direktförsäljning, och desto förmånligare blir det följaktligen att paketera fastigheter vid en avyttring. Om förutsättningarna för exemplet i tabell 4.1 ändras så att diskonteringsräntan antas vara 8 procent¹⁰ förändras den totala skattekostnaden i de tre transaktionerna till 12,4 miljoner kronor, 1,6 miljoner kronor respektive 0 kronor. I nuvärdetermer sparar parterna nu 10,8 miljoner kronor på att genomföra en transaktion med en paketerad fastighet med en föregående underprisöverlåtelse jämfört med att genomföra en direktförsäljning. Nuvärdet av skattekostnaderna uppgår i det förra fallet till 13,0 procent av skattekostnaden för den senare transaktionstypen.

När det gäller markens andel av fastighetens värde uppstår för denna samma konsekvenser som vid en försäljning av en fastighet till en bostadsrättsförening. Som tidigare nämnts finns det ingen nackdel med att en paketerad fastighet inte får något nytt skattemässigt värde vid en försäljning, om denna säljs till en bostadsrättsförening. Detsamma gäller oavsett köpare, till den del fastigheten består av mark. Om fastigheten i exemplet i tabell 4.1 hade sålts till en bostadsrättsförening, skulle nuvärdet av de totala skattekostnaderna i de tre olika transaktionsfallen ha uppgått till 13,5 miljoner kronor, 1,9 miljoner kronor respektive 0,3 miljoner kronor.¹¹ I detta fall sparar parterna alltså 11,6 miljoner kronor om transaktionen genomförs med fastigheten paketerad, inklusive en föregående underprisöverlåtelse. Den lägre bolagsskatten står för 11 miljoner kronor av denna förändring.

Sammanfattningsvis kan sägas att ju högre den skattemässiga vinsten är vid en fastighetsförsäljning, desto mer sparar parterna i skattehänseende på att sälja en fastighet paketerad. Detsamma gäller om diskonteringsräntan är högre; ju lägre företag värderar framtida skattekostnader, desto större är incitamenten att paketera fastigheter vid försäljning. Skatteincitamenten ökar också med den andel av fastighetens värde som består av mark, eller om fastigheten säljs till en (blivande) bostadsrättsförening.

¹⁰ Ett visst teoretiskt argument för en så hög diskonteringsränta finns i bilaga 3.

¹¹ Om fastigheten endast hade bestått av mark, hade inga avskrivningar kunnat göras på fastigheten tidigare, och skattekostnaderna skulle vara 13,6 miljoner kronor, 1,7 miljoner kronor respektive 0 kronor i de tre transaktionsfallen.

4.4 Skäl för och emot transaktioner med paketerade fastigheter

Den klart övervägande fördelen med att sälja en fastighet paketerad är att det medför en lägre skatt. Som framgår av exemplen ovan är skillnaderna så markanta att skatteeffekten får antas vara det huvudsakliga skälet för att genomföra en paketerad transaktion.

I och med att transaktionskostnaden blir lägre, blir nivån där en investering i en paketerad fastighet blir lönsam lägre jämfört med en investering direkt i en fastighet. Därmed kommer troligen fler fastighetsinvesteringar att göras i ekonomin om det finns en möjlighet till paketerade transaktioner.

Andra skäl för en paketerad transaktion kan vara att parterna, eller någon av dem, vill undvika vissa tvingande regler i jordabalken som gäller för överlåtelse av fast egendom. Till exempel kan man vilja ha större möjligheter till villkorade köp än de som jordabalken tillåter. Det är en möjlighet som utnyttjas av vissa kommuner och kommunala bolag i syfte att sätta press på privata bolag som förvärvar fastigheter i kommunen att också bidra till att utveckla och förvalta stadsmiljön. Ett avtal om köp av lös egendom i form av aktier kan förenas med en mängd olika villkor som ska uppfyllas vid vissa tidpunkter. Det är möjligt att ha vitesbestämmelser och klausuler om tvingande återförsäljning av aktierna i paketeringsbolaget om den nya ägaren inte uppfyller de åtaganden som anges i avtalet.

I jordabalken finns även regler om att köp av del av fastighet ska följas av fastighetsbildning. Det kan därför vara enklare att samäga en fastighet i paketerad form.

Ett annat skäl för att förvärva eller sälja en fastighet i paketerad form kan vara att den ena eller båda parterna inte vill att transaktionen ska bli offentlig. En direktöverlåtelse registreras i fastighetsregistret när man söker lagfart och detaljerna i en sådan överlåtelse blir därmed offentliga uppgifter. När det är fråga om en aktieöverlåtelse finns det större möjligheter att kontrollera vilken information som sprids, i vart fall på kort sikt.

Det finns även skäl som talar emot transaktioner med paketerade fastigheter. Tyngst vägande är sannolikt att det är krångligare än direktförsäljning. Det måste bildas bolag och transaktionen ska genomföras i flera led. En ovan aktör kan behöva anlita juridisk expertis. När det rör sig om mindre värden och relativt små skattefordelar

kan det vara mer rationellt med en direktförsäljning. Vissa kan uppleva att skattefördelarna inte uppväger det tillkommande besväret. Dessa omständigheter väger sannolikt tyngre för mindre fastighetsföretag som gör någon enstaka överlåtelse. Större aktörer har rutiner och vana av att genomföra transaktioner med paketerade fastigheter. En omständighet som kan medverka till att den enklare vägen med en direktförsäljning väljs, är att säljaren har underskottsavdrag som kan användas för att kvitta bort den kapitalvinst som uppstår.

Ett annat skäl mot en paketerad transaktion kan vara att säljaren ändå inte är skattskyldig för inkomsten. Kommunerna är ett sådant exempel. Markförsäljningar från kommuner sker ofta i form av direktförsäljning.

Vissa fastighetsfonder kan ha riktlinjer som anger att man inte ska ägna sig åt vissa former av skatteoptimering och därför inte ska initiera köp eller försäljning av fastigheter i paketerad form. I kommunsektorn kan det även förekomma politiska beslut om att inte medverka till skatteoptimering genom transaktioner med paketerade fastigheter. Sådana beslut påverkar naturligtvis verksamheten i de kommunala fastighetsbolagen. I båda dessa fall kan den andra partens vilja göra att fonderna eller de kommunala bolagen ändå måste genomföra en paketerad transaktion i vissa fall. Det finns även utländska aktörer på den svenska fastighetsmarknaden som inte är intresserade av, eller i vart fall inte aktivt driver fram, paketerade transaktioner. Det kan bero på riktlinjer eller handfasta regler för placeringsinriktningen. Ett annat skäl kan vara att den utländska aktören har en viss skattesituation i hemlandet.

För kommunala allmännyttiga bostadsbolag finns det även en rättslig faktor som i vissa fall kan motverka paketerade transaktioner. Lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag gäller för aktiebolag som en eller flera kommuner har det bestämmande inflytandet över och som i allmännyttigt syfte

1. i sin verksamhet huvudsakligen förvaltar fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt,
2. främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och
3. erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

När det gäller värdeöverföringar från sådana bolag till kommunen gäller som huvudregel att de inte får överstiga ett belopp som motsvarar räntan på det kapital som kommunen har tillfört bolaget som betalning för aktier. Begränsningen gäller inte för hälften av det överskott som har uppkommit vid avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår. En kommun som vill ta ut mer pengar från sitt allmännyttiga bostadsbolag är således hänvisad till överskott som har uppkommit vid försäljning av fastigheter. Aktieförsäljningar ingår inte. Det innebär att kommuner som vill få ut mer pengar från fastighetsbolaget har ett intresse av att bolaget ska sälja fastigheterna direkt och inte i paketerad form. Denna lagstiftning kan därför vara en faktor som motverkar incitamenten för paketerade transaktioner.

5 Förekomsten av transaktioner med paketerade fastigheter i Sverige

I detta avsnitt presenteras en empirisk analys av förekomsten av transaktioner med paketerade fastigheter på den svenska fastighetsmarknaden. Avsikten är dels att skapa en bild av hur vanligt förekommande paketerade transaktioner är, dels att undersöka om det finns något tydligt mönster i fråga om huruvida fastigheter överläts genom paketerade transaktioner eller inte.

Den offentliga informationen om paketerade transaktioner är mycket sparsam. För att kartlägga förekomsten av sådana transaktioner har information köpts in från Datscha AB, som har som målsättning att samla in information om alla fastighetsöverlåtelser i Sverige med ett underliggande fastighetsvärde som överstiger 40 miljoner kronor. Informationen innefattar alltså både paketerade transaktioner (i Datscha AB:s databas kallade bolagstransaktioner) och överlåtelser som kräver en ansökan om lagfart (direktköp av fastighet eller tomträtt). Kartläggningen i detta avsnitt bygger på uppgifter från åren 2013–2015.

5.1 Förekomsten av transaktioner i paketerad form

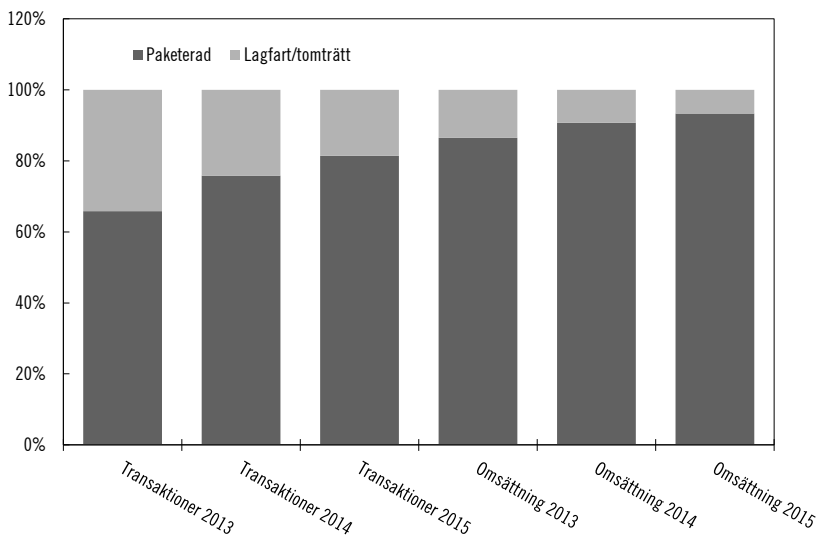
Under åren 2013–2015 har Datscha AB i sin databas registrerat 412, 512 respektive 595 fastighetstransaktioner där det underliggande fastighetsvärdet för de ingående fastigheterna har överstigit 40 mil-

joner kronor. Dessa överlåtelser omfattar i vissa fall fastighetsportföljer med flera fastigheter och i andra fall enskilda fastigheter.¹

Som framgår av figur 5.1 nedan utgjorde antalet paketerade transaktioner omkring 65 procent av det totala antalet överlåtelser år 2013. Andelen har sedan stigit till 81 procent för år 2015. Att försäljningar sker med paketerade fastigheter är med andra ord det vanligaste förfarandet.

Figur 5.1 Fastighetstransaktioner i Sverige 2013–2015

Andel av antalet fastighetstransaktioner och total omsättning 2013–2015 som utförts genom en paketerad transaktion respektive genom ett direktköp.



Not: Överlåtelser med okänd transaktionstyp ingår inte. Andelarna av okänd transaktionstyp fördelar sig per år som följer: 1, 14 respektive 16 procent av antalet transaktioner under 2013–2015, och 0, 13 respektive 10 procent av omsättningen under 2013–2015.

Källa: Utredningens beräkningar baserade på Datscha AB:s databas.

Om man i stället för antalet transaktioner ser till andelen av den totala omsättningen som sker genom de två transaktionsformerna förstärks denna bild ytterligare. År 2013, för vilket datan är mest

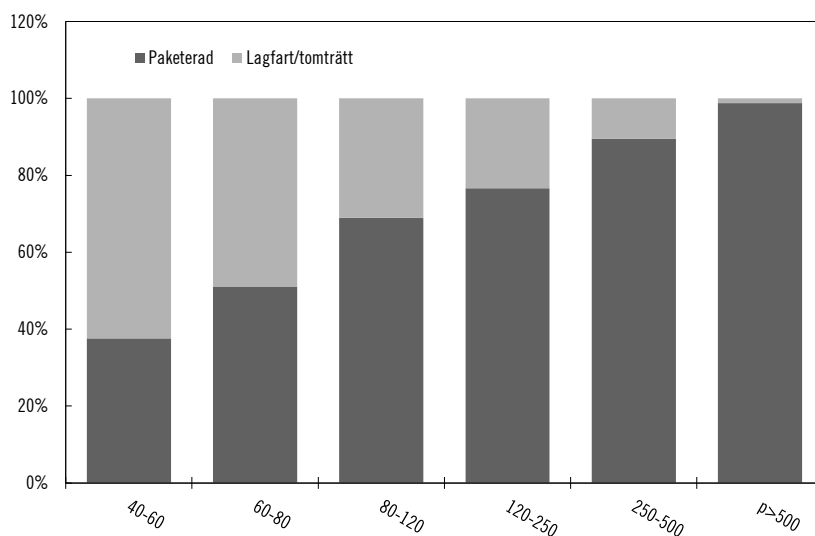
¹ Även överlåtelser genom direktköp av flera fastigheter rapporteras som endast en transaktion i Datschas data. Om så inte vore fallet, utan varje fastighet skulle rapporteras som en enskild lagfartsaffär, hade affärer som omfattar direktköp av flera fastigheter i större utsträckning än paketerade transaktioner hamnat under gränsen på 40 miljoner kronor. Sammanställningen hade då blivit missvisande.

komplett, utgjorde omsättningen vid transaktioner med paketerade fastigheter ungefär 86 procent av den totala omsättningen. År 2015 hade siffran ökat till 93 procent.

Att den andel av den totala omsättningen som utgörs av transaktioner med paketerade fastigheter är högre än andelen av antalet transaktioner som sådana är ett väntat resultat, eftersom värdet på de fastigheter som ingår i överlåtelsen rimligen påverkar valet av transaktionsform. Ju högre köpeskillingen är vid en överlåtelse desto högre blir den stämpelskatt som utgår vid en direktförsäljning. Dessutom vore troligen kapitalvinsten större vid en direktförsäljning, liksom i så fall även den inkomstskatt som utgår. Figur 5.2 nedan visar fördelningen mellan överlåtelseformerna inom några olika intervall för köpeskillings storlek.

Figur 5.2 Transaktionsform för överlåtelse i olika storleksordningar

Andelen av antalet överlåtelse som utförts genom de olika transaktionstyperna år 2013–2015, sorterade efter total köpeskillning. Intervallen är uttryckta i miljoner kronor.



Not: Transaktioner av okänd typ ingår inte, och utgör totalt 11 procent av transaktionerna.
Källa: Utredningens beräkningar baserade på Datscha AB:s databas.

Av figuren framgår tydligt att transaktioner med paketerade fastigheter är avsevärt mycket vanligare ju högre köpeskillingen är i en transaktion. För överlåtelse med en köpeskillning i storleksordningen

40–60 miljoner kronor har drygt 60 procent av transaktionerna konstaterats ske genom en direktförsäljning, medan motsvarande siffra för transaktioner med en köpeskilling mellan 250 och 500 miljoner kronor endast var ungefär 10 procent. Detta innebär i sin tur att direktförsäljningarna i genomsnitt har varit mindre i kronor räknat än försäljningarna av paketerade fastigheter, vilket också bekräftas av datan i Datscha AB:s databas. För åren 2013–2015 var den genomsnittliga köpeskillingen för direktförsäljningarna 100 miljoner kronor, medan motsvarande siffra för paketerade transaktioner var 404 miljoner kronor.

Det kan alltså konstateras att även om direktförsäljningar inte är direkt ovanliga så har sådana överlåtelse i allmänhet en avsevärt lägre köpeskilling än paketerade transaktioner. Bland de riktigt stora försäljningarna kan direktförsäljningar dessutom sägas vara mycket ovanliga.

5.2 Systematik i val av överlåtelseform

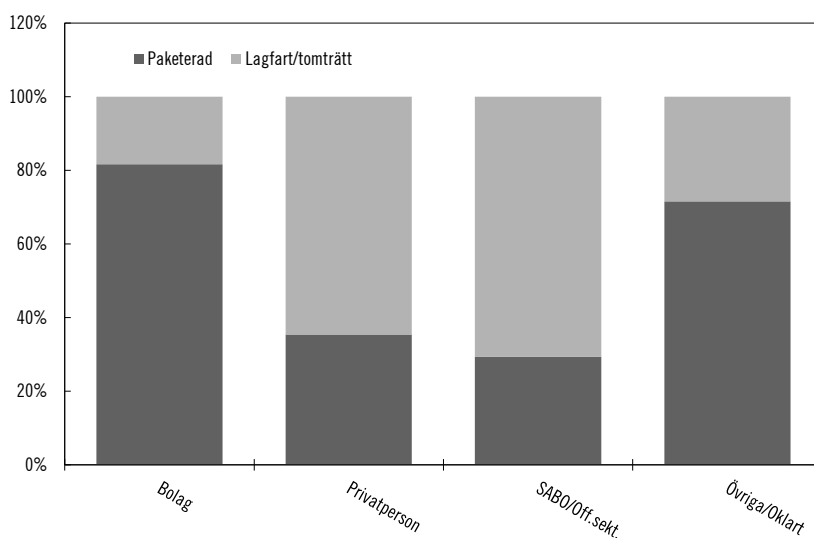
Paketering av fastigheter vid överlåtelse har konstaterats vara mycket vanligt. En inte försumbar andel av transaktionerna sker emellertid genom direktavyttring. Med tanke på att det finns avsevärda summor att tjäna på att paketera fastigheter vid försäljningar av den transaktionsstorlek som ingår i datan kan man fråga sig om det går att säga något om vilka överlåtelse det är som sker genom de olika transaktionsformerna. I figur 5.3 nedan redovisas därför andelen av överlåtelse som olika typer av säljare har genomfört som paketerade transaktioner respektive som direktförsäljningar för åren 2013–2015.

Säljarna av fastigheter har delats in i tre huvudsakliga kategorier: *bolag, privatpersoner* samt *allmännyttiga bolag och offentlig sektor*. I den första kategorin ingår aktiebolag, handelsbolag och kommanditbolag som inte är medlemmar i SABO (branchorganisationen Sveriges Allmännyttiga Bostadsbolag), i den andra kategorin finns, som framgår av beteckningen, privatpersoner och i den tredje ingår kommuner, landsting, staten och företag som är medlemmar i SABO. Anledningen till att SABO:s medlemmar och offentlig sektor är hopslagna är att bolag som är medlemmar i SABO ofta kan ha en politisk styrning som kan reglera valet av transaktionsform. En fjärde kategori *Övriga/Okänt* innefattar, utöver säljare som inte är kända, även ut-

ländska företag (som saknar svenskt organisationsnummer), ideella föreningar, stiftelser och ekonomiska föreningar.

Som framgår av figur 5.3 är de paketerade transaktionerna dominerande i kategorin bolag, med 838 (motsvarande 82 procent) av de 1 026 transaktioner där överlåtelseformen är känd. I kontrast till detta sker endast 23 av 65 transaktioner (35 procent) i paketerad form när säljaren är en privatperson och i 25 av 85 transaktioner (29 procent) när säljaren är ett allmännyttigt bostadsbolag eller en del av den offentliga sektorn. Bilden ser alltså mycket olika ut beroende på vem som säljer en fastighet.

Figur 5.3 Andelen överlåtelser per typ av säljare och transaktionsform, 2013–2015



Not. Fastighetstransaktioner av okänd typ ingår inte.

Källa: Utredningens beräkningar baserade på Datscha AB:s databas och SABO:s medlemsregister på www.sabo.se.

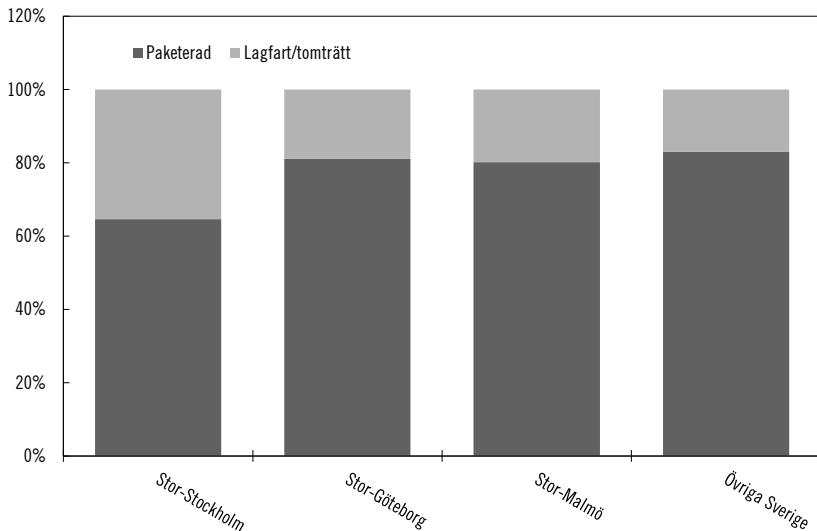
En närmare undersökning visar vidare att av de 188 transaktioner där ett bolag sålt en eller flera fastigheter genom en direktavyttring var köparen i 82 av fallen (44 procent) bostadsrättsföreningar, vilket kan jämföras med endast 42 av 744 (6 procent) i de paketerade transaktionerna. Bilden är emellertid likartad när privatpersoner eller SABO-företagen/offentlig sektor är säljare; i dessa fall skedde 14 av 41 (34 procent) respektive 26 av 60 (43 procent) av direktförsäljningarna

till bostadsrättsföreningar.² Det bör dock noteras att även med försäljningar till bostadsrättsföreningar borträknade så genomför privatpersoner och SABO-företagen/offentlig sektor direktförsäljningar i avsevärt större utsträckning än säljare i kategorin bolag.

5.3 Regionala skillnader

Fastighetsmarknaden kan se mycket olika ut på olika platser. Av denna anledning presenteras i figur 5.4 förekomsten av de olika överlåtelseformerna inom skilda geografiska områden. Det sker separat för de tre storstadsregionerna och gemensamt för övriga Sverige.

Figur 5.4 Andelen överlåtelse per geografisk plats och överlåtelseform, 2013–2015.



Not. Transaktioner med okänd transaktionstyp ingår inte.

Källa: Utredningens beräkningar baserade på data från Datscha AB:s databas.

² Observera att i Datscha AB:s databas ingår endast bostadsrättsföreningar som tar över en befintlig fastighet och inte nybildade bostadsrättsföreningar som förvärvar en nyuppförd fastighet.

Direktköpen är procentuellt sett vanligare i Stor-Stockholm, där 198 av 559 (35 procent) genomfördes som direktförsäljningar, jämfört med i övriga landet. Det kan till viss del förklaras av försäljningar till bostadsrättsföreningar; 95 av de totalt 129 direktförsäljningar som genomförts till bostadsrättsföreningar i Sverige under perioden har skett inom Stor-Stockholmsområdet. Motsvarande siffror för Stor-Göteborg, Stor-Malmö och resten av riket är 9, 5 respektive 20 överlåtelse. Dessa siffror motsvarar att direktförsäljningarna till bostadsrättsföreningar utgör cirka 48 procent av direktförsäljningarna i Stor-Stockholm, jämfört med 29 procent i Stor-Göteborg, 24 procent i Stor-Malmö och 23 procent i övriga Sverige. Noterbart i sammanhanget är också att samtliga 26 direktförsäljningar från ett SABO-företag eller offentlig sektor till en bostadsrättsförening har skett i Stor-Stockholm.

5.4 Sammanfattande slutsatser

Kartläggningen visar att transaktioner med paketerade fastigheter är den dominerande transaktionstypen vid fastighetsaffärer i Sverige, åtminstone i affärer med ett underliggande fastighetsvärde över 40 miljoner kronor. Ju högre köpeskillingen är i en affär, desto större är sannolikheten att försäljningen sker i paketerad form. Både räknat som andel av transaktionerna och som andel av den totala omsättningen har förekomsten av transaktioner med paketerade fastigheter ökat under perioden 2013–2015. Det har också visat sig ha betydelse vem som säljer fastigheterna. Transaktioner med paketerade fastigheter är mycket vanligare när ett privat bolag är säljare än om det är en offentlig ägare, ett SABO-bolag eller en privatperson som står som säljare.

6 Kartläggning och analys av fastighetsbranschens skattesituation

I mitt uppdrag ingår att kartlägga och analysera den skattemässiga situationen för företag i fastighetsbranschen och bedöma om branschen eller fastighetsinvesteringar kan anses skattemässigt gynnade. Bakgrunden till frågeställningen är att ett neutralt och likformigt utformat skattesystem är viktigt för den samhällsekonomiska utvecklingen. Brister i skattesystemet riskerar att leda till samhällsekonomiska kostnader i form av snedvridna investeringar, där kapital investeras i branscher av skatteskal snarare än för att det är där kapitalet gör störst ekonomisk nytta. Det finns emellertid också tillfällen när själva avsikten med en skatt är att styra ekonomisk aktivitet, eller när ett icke-neutralt skatteuttag av effektivitetsskäl kan anses mindre snedvridande än ett mer neutralt. Kartläggningen kräver därför att vissa avväganden görs i fråga om vilka skatter som bör beaktas.

Förutom att kartlägga och analysera de specifika skattereglerna för branschen, ingår det i uppdraget att undersöka det faktiska skatteuttaget. För att sätta skatteuttaget i fastighetsbranschen i ett perspektiv, bör branschens situation jämföras såväl med andra branschers som med ekonomin i stort. Det är emellertid inte självklart hur en sådan jämförelse bör göras, eftersom olika branscher verkar under olika förutsättningar och har vitt skilda verksamheter.

Innan en analys kan göras av den skattemässiga situationen behövs ett antal ställningstaganden som är hänförliga till utformningen av analysen som sådan. Vid bedömningen av skattesituationen för företag i fastighetsbranschen tar jag därför avstamp i direktivens fokus på skatteneutralitet mellan branscher i syfte att inte snedvrیدا investeringarna i ekonomin. Detta leder till att vissa skatteaspekter får anses nödvändiga att ta hänsyn till, medan andra får anses irrelevanta,

vid en jämförelse av skattesituationen i olika branscher. I huvudsak är tanken att det vid analysen ska bortses från skatter som inte kan anses påverka neutraliteten mellan olika branscher, medan övriga skatter ska beaktas. I det följande förs därför en principdiskussion om vad det kan anses innebära att vara ”skattemässigt gynnad”. Därefter beskrivs den skattemässiga situationen utifrån faktiskt skatteuttag.

6.1 Om skattejämförelser

Samhället beskattar ekonomiska aktiviteter av flera anledningar. En är förstås att få skatteintäkter för att finansiera samhälleliga funktioner. En annan anledning kan vara att styra beteenden, exempelvis när den ekonomiska aktiviteten har externa effekter som de inblandade aktörerna annars inte kan antas ta hänsyn till. Dessutom kan olika aktiviteter och skattebaser beskattas olika av till exempel jämlikhets- eller effektivitetshänsyn. För att klargöra min syn på vilka aspekter som bör beaktas vid analysen av huruvida fastighetsbranschen kan anses skattemässigt gynnad, diskuteras bakgrunden till olika skatter. Här behandlas frågor om effektivitet i skatteuttag, skatteincidens (vem som i slutändan bär kostnaden av en skatt) och externa effekter. Framställningen inleds med en kort och översiktlig diskussion av dessa bakomliggande principer. Därefter behandlas hur de förhåller sig till uppdraget.

6.1.1 Optimal beskattning

Inom nationalekonomin finns ett forskningsområde som behandlar optimal beskattning.¹ Enligt teorierna på detta område anses skatteuttag i sig leda till välfärdsförluster för samhället i stort, men storleken på dessa beror både på skattens utformning och på vilken skattebas den träffar. Enkelt uttryckt kan sägas att ju mer pris-känsliga utbud och efterfrågan är på en marknad, desto större blir välfärdsförlusten vid beskattning. Anledningen till detta är att medan skatteinbetalningarna i sig inte är någon förlust för samhället i stort – de kan ses som en omfördelning från konsumenter och producen-

¹ För en kortfattad överblick av forskningsfältet, se t.ex. Mankiw m.fl. (2009) ”Optimal taxation in theory and practice”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23 nr 4.

ter till den offentliga sektorn – så innebär en större priskänslighet på marknaden att skatten leder till en större reducering av den handlade kvantiteten. Välfärdsförlusten uppstår för att denna minskning av kvantiteten sker, trots att det finns konsumenter som i frånvaron av skatt vore beredda att betala mer än kostnaden för att tillverka eller tillhandahålla ytterligare en enhet av den produkt eller tjänst som säljs.

Med ledning av ovanstående går det att hävda att olika marknader, varor eller tjänster bör beskattas olika eftersom samma skatteuttag orsakar olika stora samhällsekonomiska välfärdsförluster.

En annan typ av effektivitetshänsyn kommer av att olika skattebaser är olika rörliga. Detta diskuteras bland annat inom det nationalekonomiska forskningsområde som kallas ”fiskal federalism”. Exempelvis kan skatt på fast egendom antas vara effektivare än skatt på mer lättroligt kapital, eftersom det senare i större utsträckning kan antas flytta ut ur skattejurisdiktionen för att undgå skatten. Ur effektivitetssynpunkt bör därför olika skattebaser beskattas olika beroende på deras rörlighet.

Eftersom fastighetsbeståndet är konstant på kort sikt kan beskattning av det befintliga fastighetsutbudet antas leda till en relativt liten välfärdsförlust på kort sikt. Dessutom är fastigheter en orörlig skattebas, vilket ytterligare förstärker bilden av att det är effektivt att beskatta fastigheter. Detsamma kan dock inte med nödvändighet sägas om bygginvesteringar; ju högre beskattningen är desto fler investeringar kan antas bli olönsamma och därför inte genomföras. På längre sikt är investeringar förstås oerhört viktiga för fastighetsmarknaden. Om de uteblir av skatteskäl leder beskattning av fastighetsbranschen till samhällsekonomiska välfärdsförluster på liknande sätt som beskattning kan göra på de flesta andra marknader. Hur stor effekt beskattning i slutändan får för fastighetsinvesteringarna beror därför på hur priskänsliga utbud och efterfrågan är på marknaden för bygginvesteringar. Mitt uppdrag i denna del är emellertid att avgöra om fastighetsbranschen kan anses skattemässigt gynnad, inte huruvida den bör vara det. Skatteeffektivitet kommer därför inte att beaktas i den följande kartläggningen.

6.1.2 Skatteincidens

När en skatt införs leder den som framgång till en välfärdsförlust på grund av minskad aktivitet på de marknader som beskattas. Detta betyder dock inte att konsumenter och producenter påverkas på samma sätt. Förutom att välfärdsförlusten kan vara större (eller mindre) för konsumenter än producenter, kan den direkta kostnaden för skatten falla olika tungt på konsumenter och producenter. Rent generellt kan sägas att ju mindre priskänslig efterfrågan är, desto större kostnad får konsumenterna bära genom ett högre pris, och ju mindre priskänsligt utbudet är, desto tyngre faller skattebördan på producenterna genom minskad vinst. Fördelningen av skattekostnaden benämns vanligen skatteincidens. Noterbart är också att det i detta sammanhang i princip inte spelar någon roll vem som rent formellt betalar skatten. Detta kan exemplifieras för fastighetsmarknaden: huruvida fastighetsskatt (på sätt som i dag) ska betalas av den som äger en hyresfastighet eller av den som hyr fastigheten är oväsentligt. I det senare fallet kan betalningsviljan för att hyra lokaler antas minska på ett sådant sätt att det motsvarar skatten, eftersom den som hyr en lokal endast torde bry sig om den totala kostnaden och inte i vad mån delar av kostnaden beror på en skatt och vem som sköter inbetalningen av den.

Den uppfattning som här redovisas i fråga om huruvida hänsyn bör tas till skatteincidens vid kartläggningen, grundar sig på direktivens fokus på investeringar och är följande. Skatteincidensen bör beaktas i den utsträckning den systematiskt kan anses påverka en skatts neutralitet. Om övervältringen av skatter mellan inblandade parter (arbetstagare, producenter och konsumenter) däremot inte kan anses påverka skatteneutraliteten kan den bortses från. I praktiken innebär detta att betydelsen av skatteincidens får avgöras från fall till fall.

6.1.3 Styrmedelsskatter

Som utgångspunkt för skattejämförelsen gäller att skatter som anses fiskala, det vill säga som i huvudsak är avsedda att generera intäkter till den offentliga sektorn, bör ingå i jämförelsen. Skatter som däremot främst används som styrmedel eller för att täcka kostnader för externa effekter bör däremot lämnas utanför analysen. Utgångs-

punkten grundar sig i att en styrande skatt är avsedd att belasta olika branscher olika mycket, baserat på i vilken utsträckning företagen i dessa branscher blir skattskyldiga till skatten. En bransch kan således inte anses skattemässigt missgynnad för att den träffas av en styrande skatt i större utsträckning än en annan.

Typexempel på styrmedelsskatter är flertalet av de punktskatter som finns, exempelvis alkoholskatt och koldioxidskatt. Skatterna kan vara avsedda att kompensera för externa effekter, det vill säga kostnader som uppstår för tredje part eller samhället i stort på grund av en aktivitet, eller för att styra om beteenden från något som av annan anledning anses mindre önskvärt.

6.1.4 Allmänt om skattejämförelser

Inför en bedömning av huruvida företag i en bransch är skattemässigt gynnade eller inte kan frågan ställas vad det innebär att inte vara skattemässigt gynnad. Frågan kan tydliggöras med ett exempel. Det finns anledning att tro att delar av fastighetsbranschen i större utsträckning än avsett har gynnats skattemässigt av tillkomsten av reglerna om skattefrihet för näringsbetingade andelar. Frågan är om branschen då kan sägas vara skattemässigt gynnad på grund av att den faktiska skattebetalningen är liten i förhållande till hur reglerna anses avsedda att fungera, eller om branschen endast ska anses skattemässigt gynnad om den de facto betalar mindre i skatt än andra branscher. Den uppfattning som företräds här är att jämförelsen bör ske med faktiskt skatteutfall i andra branscher, snarare än med en idé om ett ”normalfall”. Detta får också till följd att i den utsträckning enskilda andra branscher kan anses vara skattemässigt gynnade på något område, bör fastighetsbranschen och många andra branscher anses vara skattemässigt missgynnade i motsvarande mån.

Ytterligare en aspekt av att faktiska skatteutfall jämförs är värd att poängtera här. När en viss typ av ekonomisk aktivitet beskattas, kan företag antas göra strategiska anpassningar av sin verksamhet för att undvika skattekostnaden. Ett problem med denna typ av beteendeförändringar är att de är svåra att mäta, eftersom det är svårt att veta hur ett företag skulle ha betett sig om en skatt inte hade funnits. I ett extremfall, där företag i en bransch på grund av en skatt på en viss typ av aktivitet helt upphör med denna, betalar

företagen inte den aktuella skatten över huvud taget. Ser man till skatteutfallet för branschen kan det vara ungefär som för andra branscher, men i stället för kostnader för skatten har man fått ökade utgifter genom att den produktion som bedrivs är mindre effektiv. Detta leder i förlängningen till lägre vinster och/eller högre priser och minskad handelsvolym. De skattemått som behandlas nedan fångar inte upp sådana effekter.

6.2 Vad ska ingå i en jämförelse av skatteutfallet

Som framgått är det svårt att avgöra hur skatteuttaget för en bransch ser ut. Vad som bör och inte bör ingå i ett mått på den totala skatten vid en branschjämförelse är inte självklart på något sätt. Ambitionen här är ändå att försöka ge en bild av den totala skattesituationen för den berörda branschen – en bild som presenteras i slutet av detta avsnitt. Inledningsvis diskuteras emellertid de enskilda skatter som ingår i kartläggningen. Dels är det befogat med en diskussion av vilken roll dessa skatter spelar i en skattejämförelse, dels finns ett egenvärde i att närmare förstå hur skatteutfallet ser ut inom de enskilda skatteområdena.

De företag som verkar inom fastighetsbranschen är i olika utsträckning involverade i olika marknader. Vissa fastighetsförvaltande bolag med ett stabilt fastighetsbestånd är främst aktiva på marknaden för uthyrning av lokaler och bostäder, medan andra aktörer med snabbare omsättning av fastighetsbeståndet handlar med fastigheter i större utsträckning. Somliga fastighetsbolag bygger fastigheter i egen regi, medan andra förvärvar redan producerade fastigheter. För att kartlägga skattesituationen för fastighetsbranschen analyseras här främst fastighetsmarknaden, men även byggbranschens situation belyses.

För att få ett perspektiv på storleksordningen presenteras i det följande mycket kort några skatter som är viktiga i sammanhanget. Efter det följer mer genomgripande diskussioner om de enskilda skatterna utifrån uppdraget att kartlägga den skattemässiga situationen för fastighetsbranschen.

6.2.1 Övergripande skattestatistik

Totalt betalades år 2013 cirka 454 miljarder kronor i arbetsgivaravgifter i Sverige, vilket motsvarade ungefär 12 procent av BNP.² En knapp tredjedel av denna summa utgörs av en "allmän löneavgift" och kan sägas utgöra den fiskala delen av avgiften. De resterande två tredjedelarna utgörs av sociala avgifter som täcker kostnader i socialförsäkringssystemet. Dessa siffror kan jämföras med de totala intäkterna från mervärdesskatten, som samma år uppgick till ungefär 344 miljarder kronor eller ungefär 9 procent av BNP. Tillsammans är de två skatterna betydande inkomstkällor för att finansiera den offentliga sektorn.

Inkomstskatten, som betalas på företagens skattemässiga vinst, uppgick under 2013 till 89 miljarder kronor.

För företag i fastighetsbranschen är som bekant också fastighets- och stämpelskatterna av särskilt intresse. Företag i Sverige betalade ungefär 18 miljarder kronor i fastighetsskatt under 2013, vilket motsvarar ungefär en halv procent av BNP. Vad gäller stämpelskatt så betalade juridiska personer drygt 1,9 miljarder kronor i stämpelskatt för lagfartsförändringar år 2013. Till detta kommer stämpelskatt som utgår med 2 procent på bl.a. fastighets- och bolagsinteckningar. Lantmäteriet har uppskattat inbetalningarna för fastighetsinteckningar till drygt 700 miljoner kronor för samtliga juridiska personer.

6.2.2 Skatt på arbete

En arbetsgivare betalar i allmänhet sociala avgifter i form av arbetsgivaravgift om 31 procent på en arbetstagares bruttolön. Vissa delar av dessa avgifter går till kostnader som samhället har för de anställda, till exempel sjukförsäkringssystemet och pensionssystemet. En del är dock att betrakta som en fiskal skatt som saknar koppling till någon specifik kostnad. Förutom de sociala avgifter som arbetsgivaren betalar är arbetstagarna skattskyldiga för inkomstskatt på bruttolönen. Bortsett från att inkomstskatten är progressiv är den stora skillnaden jämfört med den fiskala delen av arbetsgivaravgiften att det är arbetstagarna som är betalningsskyldiga för inkomstskatten.

² Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade ur Skatteverkets rapport *Skatter i Sverige: Skattestatistisk årsbok 2015* (SKV 152 utgåva 18) om inte annat anges.

Som tidigare konstaterats spelar det vid en skattejämförelse inte nödvändigtvis någon roll i vilket led en skatt betalas. Tillsammans utgör dessa två skatter vad som kan anses vara skatt på arbete.

Båda dessa skatter på arbete antas i normalfallet bäras helt av arbetstagarna. Ett företags kostnader för arbetsgivaravgiften kan nämligen antas leda till en motsvarande minskning av bruttolönen för arbetstagarna, medan inkomstskatten som betalas av arbetstagarna inte kan antas påverka bruttolönenivåerna. Det finns ett stort stöd för detta antagande i både teori och empiri, vilket beskrivs i Finansdepartementets beräkningskonventioner vid förändrade skatteregler³. I huvudsak leder alltså skatt på arbete till att arbetstagarna får mindre lön kvar efter skatt. Skatten kan därför antas vara neutral ur ett investeringsperspektiv; den gör det inte mer attraktivt att investera i vissa typer av branscher än i andra.⁴ Skatt på arbete kommer därför inte att beaktas i kartläggningen.

6.2.3 Skatt på kapital

Kapitalbeskattningen bygger i huvudsak på att beskattningen sker i två olika led. För det första beskattas företagen för sina överskott med 22 procents statlig inkomstskatt (bolagsskatt), för det andra beskattas därefter företagets ägare (om dessa är fysiska personer) för erhållna utdelningar med 30 procents skatt på denna kapitalinkomst (här bortses från investeringssparkonton o dyl.). Situationen kan alltså sägas likna den för skatt på arbete: företaget är skyldigt att betala en del av skatten, de fysiska personerna är skyldiga att betala en annan del. Som i fallet med skatt på arbete beskattas fysiska personer på samma sätt oavsett vilken bransch deras inkomst härrör från. I detta finns därför inget element av konkurrensnedvridning branscher emellan. Situationen är däremot till viss del annorlunda när det gäller företagets inkomstskatt som beräknas på den del av kapitalavkastningen som utgör det skattepliktiga överskottet. Reglerna för vad som ingår i detta underlag är

³ Se s. 40 i "Beräkningskonventioner 2017: Metoder för effektberäkningar vid ändrade skatteregler", rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet.

⁴ Slutsatsen är något förenklad: om skatten på arbete påverkar arbetskraftsutbudet negativt kan också relativpriserna för arbete och kapital förändras. Mekanismen får dock anses ligga utanför utredningens uppdrag att analysera.

inte nödvändigtvis neutralt utformade. Det tydligaste exemplet i den här utredningen är förstås att olika branscher i olika utsträckning kan dra nytta av att inkomster från näringsbetingade andelar inte ingår i det beskattningsbara resultatet. Inkomstskatten är därför en viktig del i kartläggningen av den skattemässiga situationen i fastighetsbranschen.

6.2.4 Energiskatt

Energiskatten har traditionellt betraktats som en fiskal skatt, men har med tiden också blivit ett viktigt styrmedel mot en mer effektiv energiförbrukning. Exempelvis är den allmänna energiskatten olika hög för olika bränslen. Den uppfattning som företräds här är därför att energiskatten bör ses som en styrande skatt och att branscher som i större utsträckning träffas av denna inte bör anses vara skattemässigt missgynnade på grund av detta.

En anledning till att ändå ta upp energiskatten i en kartläggning är att bland annat tillverkningsindustrin i Sverige betalar lägre energi- och koldioxidskatter än övriga näringsidkare (av skäl som har att göra med den internationella konkurrensen på området). Subventionerad energi är något som skulle kunna ses som en skattemässig fördel för berörda sektorer, och därmed som en nackdel för övriga, vid en jämförelse av det totala skatteuttaget. Som exempel kan nämnas att den prognostiserade kostnaden för den nedsatta energiskatten på el som används inom industrin var nästan 12 miljarder kronor för år 2016.⁵ Det finns emellertid en stor mängd specialregler för energibeskattnings, och det finns ingen rimlig möjlighet att här göra en samlad bedömning av hur de separata branscherna påverkas av dessa.

6.2.5 Fastighetsskatt och fastighetsavgift

Fastighetsföretag betalar, som framgår i det följande, mer fastighetsskatt än ett genomsnittligt företag med annan inriktning. Även om reglerna är desamma för alla företag finns därför fog för uppfattningen att fastighetsskatten är en större börda för fastighetsbranschen än för

⁵ Budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1), utgiftsområde 22, s. 15.

andra branscher. Den extra skattekostnad som följer av ett fastighetsinnehav kan antas minska viljan att investera i fastigheter.

6.2.6 Stämpelskatt

Stämpelskatt utgår som bekant i allmänhet vid lagfartsändring av fast egendom eller tomträtt. Detsamma gäller vid inteckning i fast egendom, luftfartyg, skepp eller företag. Skatten är fiskal; kostnaden för de register som förs i dessa fall finansieras med avgifter och inte av själva stämpelskatten. Förutom att olika branscher träffas i olika utsträckning av denna skatt, kan också olika bolag inom samma bransch träffas olika. Stämpelskatt är en skatt på själva transaktionen när en fastighet säljs. Det innebär att ett fastighetsbolag som handlar med fastigheter träffas av stämpelskatt i större utsträckning än ett förvaltande fastighetsbolag med ett mer långsiktigt ägande, även om stämpelskatten i praktiken oftast kommit att undvikas genom att transaktioner sker med paketerade fastigheter eller genom fastighetsbildningsåtgärder.

En hög stämpelskatt kan göra investeringar i fastigheter mindre attraktiva på flera sätt. Dels kan framtida stämpelskattebetalningar komma att kapitaliseras i priset på fastigheter (som då blir lägre), dels kan den omedelbara stämpelskatten påverka lönsamheten för byggföretag att uppföra och sälja nya byggnader. Dessutom kan den antas drabba verksamheter i fastighetsutvecklande bolag som köper, utvecklar och sedan säljer en fastighet.

När en fastighet överläts genom en underprisöverlåtelse inom en koncern ges i allmänhet uppskov med betalningen av stämpelskatt. Någon statistik avseende stämpelskatteinbetalningar finns inte på branschnivå. Viss statistik gällande stämpelskattegrundande affärer har dock varit möjlig att ta fram. Den presenteras i det följande.

Enligt Lantmäteriet har den stämpelskatt på lagfartsöverlåtelser som har betalats av juridiska personer uppgått till cirka 2 miljarder kronor per år under perioden 2013 till 2015. Till det ovanstående kommer den stämpelskatt om 2 procent av inteckningsvärdet som utgår vid inteckningar i fastigheter, företag, luft- och sjöfartyg. Det har vid samtal med branschaktörer framkommit att vissa fastighetsbolag på grund av denna skattekostnad undviker att inteckna fastigheter och i stället använder annan finansiering. Statistiken för dessa skatter är återigen relativt ospecifik. Lantmäteriet skiljer inte mellan

betalningar av stämpelskatt på inteckningar från juridiska respektive fysiska personer men uppskattar att juridiska personer stod för inbetalningar om drygt 700 miljoner kronor årligen mellan 2013 och 2015. Här ingår dock inte den borgensavgift som kommunala fastighetsbolag betalar till kommunerna om de använder en kommunal borgen i stället för att ta ut en inteckning.

Under samma period uppgick också stämpelskatteinbetalningarna för företagsinteckningar till mellan 170 och 180 miljoner kronor årligen. Skatteinbetalningarna för inteckning i luft- och sjöfartyg är försumbara i sammanhanget (cirka 7,5 miljoner kronor år 2014).

6.2.7 Mervärdesskatt

Fastighetsägare som hyr ut lokaler eller bostäder är som regel inte skattskyldiga för mervärdesskatt (moms). Frågan är delvis styrd av artikel 135 i EU:s mervärdesskattedirektiv⁶. Huruvida momsundantaget ska ses som en fördel eller nackdel för branschen är något omdiskuterat, och frågan är inte helt lättgenomtränglig. Förutom att fastighetsägare i vissa fall kan välja att vara frivilligt skattskyldiga för moms försvåras frågan av att hyressättningen på bostadsmarknaden styrs av det så kallade bruksvärdessystemet. Av dessa anledningar behandlas mervärdesskatten något mer utförligt än de andra skatterna i detta avsnitt.

En något förenklad behandling av momsfrigibeten

Att fastighetsägare är momsbefriade innebär dels att de inte betalar moms på den hyra de tar ut av sina hyresgäster, dels att fastighetsägaren inte får avdrag för ingående moms på de momsbelagda kostnader denne har i sin verksamhet. De momsbelagda kostnaderna inkluderar inköp av momsbelagda varor och tjänster, men även egna kostnader för exempelvis förbättringsarbeten och lokalvård uttagsbeskattas med moms. För en momsbefriad fastighetsägare kan dessa ingående momskostnader betraktas som en kostnad som vilken annan. På så sätt kan det sägas att en del av hyran ändå är avsedd att täcka en

⁶ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, senast konsoliderade versionen 2016-06-01.

momskostnad. Konsekvenserna av momsbefrielsen är något olika beroende på hyresgäst och förklaras enklast med exempel.

Anta att fastighetsägaren Fast AB hyr ut en lokal och inte är skattskyldig för moms. Fast AB har i sin verksamhet kostnader (exklusive moms) för insatsvaror om 25 kronor, egna kostnader för exempelvis lokalvård om 25 kronor och (momsfria) räntekostnader om 25 kronor. Fast AB vill också uppnå en vinst om 25 kronor. Totalt måste hyran då uppgå till 100 kronor exklusive momskostnader. När Fast AB köper insatsvarorna betalar företaget 31,25 kronor, varav 6,25 kronor (25 procent av 25 kronor) betalas in som moms av det säljande företaget. Dessutom får Fast AB för egen del betala in moms om 6,25 kronor för de kostnader om 25 kronor som företaget har för exempelvis lokalvård, vilket ökar kostnaderna för också denna till 31,25 kronor. Däremot är både räntebetalningar och vinst momsbefriade. Hyran Fast AB måste ta ut uppgår därmed till 112,5 kronor. Av denna hyra kan alltså 12,5 kronor sägas vara en implicit momskostnad. Exemplet beskrivs i kolumn A i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Momsexempel

Exempel på effekter av olika momsreglering på hyresnivåer.

	Momsbefriad	25 % moms	6 % moms
	A	B	C
Insatsvaror	25	25	25
Egna momspliktiga arbeten	25	25	25
Räntekostnader	25	25	25
Vinst	25	25	25
Totala kostnader exkl. moms	100	100	100
Moms insatsvaror	6,25	6,25	6,25
Moms egna arbeten	6,25	0	0
Totalt ingående moms	12,5	6,25	6,25
Varav återfås	0	6,25	6,25
Hyra, exklusive moms	112,5	100	100
Momssats på hyror	0 %	25 %	6 %
Utgående moms	0	25	6
Hyra, inklusive moms	112,5	125	106

För en icke momspliktig hyresgäst (vanligen en privatperson) spelar det knappast någon roll att denna momsandel inte går att urskilja

explicit. För en hyresgäst som själv är skattskyldig till moms är det däremot endast kostnader exklusive moms som är intressanta. Detta eftersom denne i sin tur kan dra av sina egna ingående momskostnader (t.ex. momskostnader för lokalhyra) mot sin egen utgående moms. Om den momspliktiga hyresgästen Gäst AB betalar 112,5 kronor i momsbefriad hyra ökar dennes kostnader och därmed de intäkter denne själv behöver täckning för med 112,5 kronor. Därmed blir hyran indirekt momsbelagd i nästa led i tillverkningskedjan när Gäst AB tar betalt av sina kunder. De 12,5 kronor av hyran som betalats in i moms av hyresvärden och det företag som sålt insatsvaror till denne blir därigenom momsbelagda en gång till; det går med rätta att tala om att slutkonsumenten i detta fall får betala ”moms på moms”. I allmänhet uppstår inte denna situation i verkligheten, eftersom hyresvärdar i dessa fall frivilligt kan ingå skattskyldighet för moms. En sådan situation beskrivs i det följande.

Effekterna av att göra hyror momspliktiga

Om Fast AB i stället vore skattskyldig för moms skulle hyran ha varit momsbelagd, men företaget hade också fått tillbaka den ingående momsen på insatsvarorna. Anta till exempel att Fast AB vore skattskyldig för moms om 25 procent (situationen är beskriven i kolumn två i tabell 6.1). För att nå kostnadstäckning och sitt vinstmål behöver företaget då 100 kronor i intäkter, exklusive moms. Hyran blir därmed 125 kronor inklusive moms. Skillnaden jämfört med om Fast AB vore momsbefriad är alltså att en icke-momspliktig hyresgäst får en 12,5 kronor högre hyra. En momspliktig hyresgäst får emellertid tillbaka de 25 kronorna i ingående moms från staten och får därmed i stället en hyressänkning med 12,5 kronor. Exemplet beskrivs i kolumn B i tabell 6.1 och illustrerar vad som konstateras i bl.a. Finansdepartementets beräkningskonventioner: en momsbefrielse är en fördel för ett företag som säljer till en (icke momspliktig) slutkonsument men en nackdel för den som säljer till momspliktiga verksamheter.

Detta förhållande är inte okänt, och en fastighetsägare som hyr ut lokaler till momspliktiga verksamheter kan bli frivilligt skattskyldig för moms för denna del av sin verksamhet. Den uppfattning som företräds här är också att fastighetsägare, i linje med de skatteincitament som framkommit i exemplet ovan, i princip alltid väljer att

bli frivilligt skattskyldiga för moms när detta är möjligt. Lokalhylan blir därmed momsbelagd med 25 procent och fastighetsbolaget kan dra av sina egna momskostnader. På så sätt kan det hävdas att fastighetsbranschen är (frivilligt) skattskyldig för moms i de fall då skattskyldigheten kan anses vara en fördel och momsbefriad i de fall skattskyldigheten kan anses vara en nackdel.

Analysen försvåras emellertid något av att hyrorna på bostadsmarknaden bestäms vid förhandlingar mellan hyresvärdar och hyresgästföreningen inom det så kallade bruksvärdessystemet. Lejonparten av all momsbefriad uthyrning sker därmed till hyror som inte är prisatta på en fri marknad. Historiskt har hyresnivåerna inom bruksvärdessystemet varit beroende av kostnaderna för de allmännyttiga hyresvärdarna. Eftersom momsfriheten inneburit lägre kostnader för dessa torde den lägre skatten därför främst ha inneburit lägre hyror för de boende, och därmed större efterfrågad kvantitet boendeara. Resonemanget överensstämmer med det som återfinns i Finansdepartementets beräkningskonventioner angående fastighetsskatten. Frågan om hyresflexibiliteten inom bruksvärdessystemet vid skatteförändringar diskuteras ytterligare i avsnitt 7.3.3.

Situationer när skattskyldighet för moms ändå kan vara en fördel

Det kan trots allt finnas situationer när skattskyldighet för moms kan vara en fördel vid uthyrning till privatpersoner. Detta gäller om fastighetsbolagens ingående moms överstiger den vid skattskyldighet utgående momsen, exempelvis om ett fastighetsbolag har kostnader som överstiger de hyresintäkter som bolaget har. Dessutom kan situationen uppstå om alternativet till att fastighetsbolagen är momsbefriade är att de vore skattskyldiga för moms på en reducerad nivå.

När ett fastighetsbolag uppför en ny byggnad eller genomför en större renovering torde det vara vanligt att den förra situationen uppstår: de momsbelagda byggkostnaderna överstiger årets hyresintäkter. Om både hyresintäkterna och byggkostnaderna vore momspliktiga skulle fastighetsägaren därmed få ett negativt momsnetto och få tillbaka skillnaden mellan ingående och utgående moms. I detta läge skulle fastighetsägaren därmed ha nytta av att vara skattskyldig för moms även vid uthyrning till privatpersoner. Det bör dock noteras att fastighetsägaren för att kunna bedriva sin verksamhet

uthålligt rimligen måste ha täckning för sina kostnader i hyresintäkterna. Därmed behöver nuvärdet av framtida hyror överstiga kostnaden för uppförandet av byggnaden, och därmed följer även att nuvärdet av den framtida – på hyran belöpande – utgående moms överstiger årets ingående moms. Resultatet av detta blir att moms blir en nettokostnad för fastighetsbolaget sett över tid. Momsbefrielsen kan därför ändå ses som en skattemässigt gynnsam ordning.

Beträffande situationen med skattskyldighet för moms med en reducerad momssats kan följande anföras. EU-kommissionen antog den 7 april 2016 en handlingsplan för moms som bland annat öppnar upp för införande av en reducerad momssats på bostadshyror. Handlingsplanen har ännu inte lett till några faktiska regeländringar, men det kan ändå vara intressant att belysa vad en sådan reglering skulle innebära. Anta att fastighetsbolaget Fast AB i vårt exempel skulle bli skattskyldigt till moms om 6 procent. Situationen beskrivs i kolumn C i tabell 6.1 och innebär dels att 6-procents moms ska betalas på hyran, dels att Fast AB får tillbaka den ingående moms. Den ingående moms blir 6,25 kronor på insatsvarorna. Dessa kostnader dras av från de egna utgående momskostnaderna. Om hyran återigen sätts till 100 kronor exklusive moms för att rymma kostnader och vinst ger detta en hyra på 106 kronor inklusive moms. Fastighetsägaren ska i så fall betala in 6 kronor i moms, men får samtidigt tillbaka den moms om 6,25 kronor som tidigare har betalats in. Ju större andel av fastighetsägarens kostnader som är momsbelagda (och som därmed höjer hyran i fallet då de är momsbefriade), och ju lägre momssats som läggs på bostadshyror (vilket sänker hyran vid skattskyldighet till moms), desto mer sjunker kostnaderna för fastighetsägaren i förhållande till dagens situation. En reducerad momssats på bostadshyror kan därmed i vissa fall betraktas som en fördel för fastighetsbranschen i jämförelse med att vara momsbefriad.

Bedömning av fastighetsbranschens momssituation

Vad gäller den del av hyresmarknaden som handlar om uthyrning av lokaler till verksamheter som är skattskyldiga till moms – vilket torde vara merparten av uthyrningen på den del av marknaden som har fri hyressättning – gäller i och med möjligheten till frivillig skatt-

skyldighet för moms samma skatteregler för fastighetsbolagen som för annan verksamhet. Den utgående momsen på hyran får hyresgästerna i dessa fall tillbaka, och statens momsintäkter från hyran bestäms därigenom i slutändan av den momsskattesats som gäller för den verksamhet som hyresgästen bedriver. Därigenom får fastighetsbolagen i momsavseende anses vara varken gynnade eller missgynnade vid denna uthyrning.

Den del där fastighetsbolagen är momsbefriade, det vill säga vid uthyrning till hyresgäster som inte är skattskyldiga för moms, berör i viss utsträckning uthyrning med fri hyressättning. Främst handlar det om uthyrning till ideella föreningar. Som tidigare konstaterats kan fastighetsbolagen i dessa fall anses vara skattemässigt gynnade. Denna del av hyresmarknaden är emellertid mycket liten och torde ha en obetydlig inverkan på marknadens hyresnivåer och fastighetsinvesteringar. Momsfriheten för fastighetsbolagen kan i dessa situationer därför främst antas gynna de momsbefriade hyresgästerna genom en lägre marknadshyra (jämför hyran inklusive moms i kolumnerna A och B i tabell 6.1 ovan).

Den största delen av den del av hyresmarknaden som är momsbefriad rör emellertid uthyrning av bostäder till privatpersoner och omfattas av systemet med bruksvärdeshyror. Om bruksvärdesystemet tas för givet handlar effekterna av att momsbelägga hyrorna om i vilken utsträckning hyressättningen kan antas förändras av förändrade regler om moms. Som framgått kan ett momspåslag på hyran antingen leda till att det räcker med en lägre hyra eller till att det krävs en högre hyra för att fastighetsbolagen ska uppnå samma vinst som i dag. I det fall momsen på hyran skulle vara 25 procent, vilket torde vara utgångspunkten om fastighetsbranschen inte ska anses ha vare sig gynnande eller missgynnande momsregler, råder det förmodligen ingen tvekan om att hyrorna skulle behöva höjas för att nå samma vinst. Huruvida bruksvärdessystemet ger möjlighet till sådana hyreshöjningar, och huruvida det finns en betalningsvilja som är tillräckligt hög för att få bostäderna uthyrda, är osäkert och torde variera mellan olika platser i landet. Det ingår emellertid inte i mitt uppdrag att bedöma ändamålsenligheten i bruksvärdessystemet. Det kan därmed konstateras att i den utsträckning det inte går att höja hyrorna får fastighetsbranschen anses gynnad av momsfriheten på bostäder.

6.3 Beräkningar av den skattemässiga situationen för företag i fastighetsbranschen

Den kvantitativa kartläggningen av skattesituationen för fastighetsbranschen har genomförts med hjälp av data från SCB:s Företagsregister och individdatabas (FRIDA). I FRIDA-databasen ingår bland annat uppgifter från Skatteverket (deklarationsuppgifter från alla ekonomiska föreningar, handels- och aktiebolag i Sverige) och Bolagsverket (bolagsstrukturer). Dessa uppgifter utgör kärnan i den kvantitativa kartläggning som följer. FRIDA-databasen har även kompletterats med data från Lantmäteriet avseende fastighetstransaktioner och taxeringsvärden för att kunna bedöma stämpelskattekostnader.

6.3.1 Metodbeskrivning av de beräkningar som har genomförts

För att kartlägga den skattemässiga situationen har beräkningar gjorts av total skatt i förhållande till bokföringsmässig vinst för alla ekonomiska föreningar⁷, handels- och aktiebolag i Sverige. Tanken med detta mått är att den bokföringsmässiga vinsten över tid bör representera det överskott verksamheten gör och som kan delas ut till ägarna. Det utgör med andra ord ett mått på den totala avkastning som ägarna av företaget får på sin investering. Den skattemässiga situationen kan därmed tämligen väl beskrivas av den totala skatten i förhållande till det bokföringsmässiga resultatet, beräknat som ett genomsnitt över en inte alltför kort tidsperiod.

Företagsklassificering

I kartläggningsarbetet har avsikten varit att skapa en så detaljerad indelning av företagen som möjligt, för att på så sätt kunna uttala sig med större precision om skattesituationen för olika delar av ekonomin. I SCB:s företagsdatabas ingår en självrapporterad SNI-kod som beskriver den verksamhet som ett företag bedriver. SNI är en standard för svensk näringsindelning. Den standard som nu används

⁷ Med undantag för bostadsrättsföreningar, som lämnar in samma deklaration som ekonomiska föreningar men som inte är konventionellt beskattade avseende fastigheten.

heter SNI 2007. I en integrerad verksamhet med flera olika affärsområden ska SNI-koden motsvara den affärsdel som står för den största delen av förädlingsvärdet. Information om företagens SNI 2007-kod finns i Frida-datan från och med år 2008, varför detta utgör startåret för de genomförda undersökningarna.

Eftersom skattesituationen för en koncern är integrerad, dvs. den skatt som ett koncernbolag betalar är avhängig av andra bolag i koncernen, sker kartläggningen av skattesituationen genom att datan för alla bolag i en koncern slås ihop. Exakt hur detta sker beror på vilken typ av data det gäller. För SNI-indelningen av koncerner har samma metod använts som för bolag med flera verksamheter: koncernen tillskrivs den SNI-kod som svarar mot det största sammanlagda förädlingsvärdet.

Beskrivning av datan

De variabler som har tagits fram utgår nästintill uteslutande från de inkomstdeklarationer som bolagen har lämnat in till Skatteverket (INK 2 och INK 4, med bilagor). Populationen består huvudsakligen av samtliga aktiebolag, ekonomiska föreningar och handelsbolag i Sverige, men innehåller också ett mindre antal ömsesidiga försäkringsbolag, sparbanker och utländska juridiska personer. Bostadsrättsföreningar och fristående handelsbolag är inte med i underlaget, eftersom de i huvudsak inte är skattskyldiga till inkomstskatt. De handelsbolag som ingår i koncerner är dock inkluderade, eftersom moderbolagen är skattskyldiga för handelsbolagens resultat.

Av de presenterade siffrorna har följande tagits fram ur deklara-tionsuppgifterna: inkomstskatt ("Skatt på årets resultat" i deklara-tionen), bokföringsmässig vinst efter skatt ("Årets resultat, vinst/för-lust"), fastighetsskatt och fastighetsavgift. Dessutom har uppgifter inhämtats från Lantmäteriet om de stämpelpfiktiga lagfartsövergångar som har genomförts till juridiska personer under några år. Dessa har kopplats till respektive juridiska person, för att få en så tydlig branschuppdelning som möjligt. Det bör dock noteras att det inte är möjligt att ta fram motsvarande statistik om faktiskt inbetald stämpelskatt, eftersom uppskov med betalningen av stämpelskatt gör att betalningen inte alltid sker samma år som den skattepliktiga övergången har skett. Det finns heller inget formellt krav på att an-

ge organisationsnummer vid lagfartsövergången, varför alla övergångar inte har kunnat kopplas till en juridisk person.

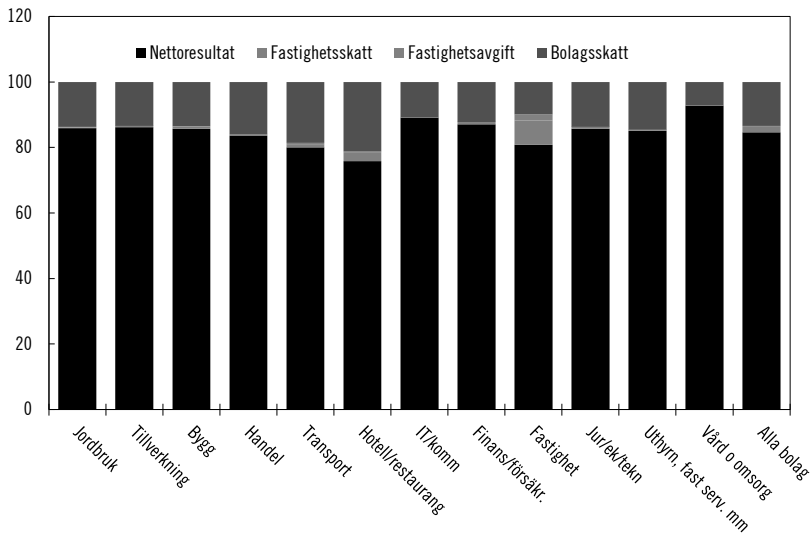
När det gäller inkomster från näringsbetingade andelar har det framkommit att olika företag redovisar dessa något olika i sina deklARATIONER. Det förekommer både att de redovisas som ”Andra bokförda intäkter” under ”Bokförda intäkter som inte ska tas upp” och under ”Avyttring av delägarätter”. Dessa poster innehåller även andra intäkter och det är inte möjligt att särskilja dessa utifrån deklara-tionsuppgifterna. Det är dock värt att påpeka att intäkter från näringsbetingade andelar ingår i de deklarerade bokföringsmässiga resultaten oavsett under vilken av de nämnda posterna de redovisats.

6.3.2 Redovisning av beräkningarna

Skatt i förhållande till bokföringsmässig vinst

I figur 6.1 nedan presenteras summan av alla bolags nettoresultat (det bokföringsmässiga resultatet efter skatt), inkomstskatt, fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift, beräknade som andelar av det bokföringsmässiga resultatet inklusive nämnda skatter (i det följande kallat *resultat före skatter*). Siffrorna är de totala summorna för åren 2008–2014. Som framgår av stapeln längst till höger i figuren betalade bolagen under tidsperioden sammanlagt in skatter motsvarande något mindre än 20 procent av de bokföringsmässiga resultaten före skatt. För fastighetsbranschens del har man betalat mindre än genomsnittet i inkomstskatt, men det framstår också som att detta kompenseras mer än väl av de högre utgifterna för fastighetsskatt och fastighetsavgifter.

Figur 6.1 Uppdelning av resultatet före skatter i nettoresultat och skatter för olika branscher under åren 2008–2014



Källa: Utredningens beräkningar och SCB:s databas Frida.

I tabell 6.2 nedan presenteras siffrorna i underlaget till figur 6.1 för de största branscherna. I genomsnitt betalade svenska företag 15,3 procent av sitt resultat före skatter i fastighets- och bolagskatter, varav 13,5 procentenheter var bolagsskatt och 1,8 procentenheter bestod av fastighetsskatt och fastighetsavgift. Fastighetsbranschen betalade minst i bolagsskatt (9,9 procent) av de största branscherna, men också avsevärt mer än de andra i fastighetsskatter (9,3 procent). Sammantaget ledde detta till att branschen, i förhållande till resultatet före skatter, behöll minst efter skatt av branscherna i tabellen.

Tabell 6.2 Uppdelning av resultatet före skatter i nettoresultat och skatter för olika branscher under åren 2008–2014, miljarder kronor och procent

	Tillverkn	Bygg	Handel	IT/komm	Fin/förs	Fastigh	Jur/ek	Alla
Res. före skatter	1 133	220	665	331	319	359	367	4 056
Fastigh.skatt %	0,4	0,6	0,4	0,1	0,7	7,5	0,5	1,6
Fastigh.avg %	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	0,2
Bolagsskatt %	13,4	13,5	16,0	10,7	12,2	9,9	13,7	13,5
Nettoresultat %	86,2	85,7	83,6	89,1	87,1	80,8	85,8	84,7

Källa: Utredningens beräkningar och SCB:s databas Frida.

En mer detaljerad indelning

Indelningen av företagen i koncerner ovan är relativt grov. Som tidigare har diskuterats består både fastighets- och byggbranscherna av många olika typer av företag. Klassificeringen av företag i SNI 2007 tillåter i teorin en uppdelning av byggbranschen i en mängd olika kategorier, varav huvudkategorierna är de vars verksamhet huvudsakligen utgörs av anläggningsarbeten, de där den utgörs av att bygga hus och de som har en specialiserad verksamhet som måleri, rivningsarbeten, elinstallationer etc. Även för fastighetsföretagen innehåller SNI 2007 en indelning i underkategorier, men i praktiken blir den meningslös för nu aktuellt ändamål eftersom i stort sett alla företag hamnar i samma kategori. I det följande är därför alla fastighetsbolag vars verksamhet är uthyrning av eller handel med fastigheter hopslagna i samma kategori. En uppdelning av resultaten före skatter för bolagen i fastighets- och byggbranscherna presenteras i tabell 6.3 nedan.

Noterbart här är att byggföretagen, och särskilt de vars verksamhet främst består av byggnation av hus, betalar påtagligt mindre i skatt än andra företag. Husbyggare behåller efter bolags- och fastighetsskatter cirka 89,6 procent av sitt resultat före skatter – att jämföra med 84,7 procent för samtliga bolag.

Tabell 6.3 Uppdelning av resultatet före skatter i nettoresultat och skatter för olika delar av bygg- och fastighetsbranscherna under åren 2008–2014, miljarder kronor och procent

	Bygg Anl.	Bygg Hus	Bygg Spec.	Fastighetshandel & Uthyrning	Övriga	Alla
Res. före skatter	27	125	104	426	4 110	4 790
Fastigh.skatt %	0,6	0,9	0,3	7,7	1,1	1,6
Fastigh.avg %	0,0	0,2	0,1	1,9	0,7	0,2
Bolagsskatt %	10,7	9,4	19,3	9,5	13,9	13,5
Nettoresultat %	88,6	89,6	80,3	81,0	85,0	84,7

Källa: Utredningens beräkningar och SCB:s databas Frida.

För fastighetsbranschen är bilden mycket likartad med den tidigare funna. Det beror som tidigare nämnts på att i stort sett alla bolag klassificerade som fastighetsbolag i SNI 2007 sysslar med främst uthyrning av fastigheter.⁸

Handlande fastighetsbolag enligt Datscha AB:s transaktionsdatabas

Indelningen av fastighetsföretag i SNI-koder möjliggör alltså ingen mer detaljerad indelning efter verksamhetstyp. För att ändå försöka ge en bild av hur skattesituationen ser ut för fastighetsföretag som bedriver handel med fastigheter har skattedatabasen kombinerats med viss information från Datscha AB:s databas över fastighetstransaktioner. Den sistnämnda databasen innehåller i allmänhet organisationsnumret för säljare och köpare. Till SCB:s databas har därför fogats information om huruvida ett företag har agerat köpare och/ eller säljare i fastighetsaffärer under 2013 eller 2014.⁹ Skattesituationen för de företag som ingår i Datscha AB:s databas presenteras i tabell 6.4. Eftersom affärerna i databasen har en undre gräns på 40 miljoner

⁸ Som exempel kan nämnas att det år 2013 fanns cirka 21 000 bolag eller koncerner med fastighetsverksamhet. Av dessa var det cirka 250 stycken som främst bedrev handel med egna fastigheter. Dessa är därför hopslagna med de som sysslar med uthyrning. Bolag som arbetar åt andra fastighetsbolag, antingen som externa förvaltare eller som fastighetsförmedlare, har däremot sorterats ut i denna mer specifika indelning eftersom de inte omfattas av den skatteproblematik som utreds.

⁹ Av sekretesskäl har endast indikatorvariabler av denna typ använts, och utredningen har inte haft någon möjlighet att identifiera enskilda skattesubjekt i skattedatabasen.

kronor, så ska jämförelsen ses i ljuset av att det är en grupp i huvudsak relativt stora bolag som ingår.

Även om underlaget för analysen är tämligen begränsat med tanke på både det antal företag som ingår och det antal år undersökningen täcker, framstår skattesituationen som bättre för främst de företag som har sålt fastigheter under åren. Dessa behåller, efter att skatterna är betalda, 91,3 procent av sina resultat före skatter. Även om det från de data som finns att tillgå inte går att tydligt utröna bakgrunden till detta, ligger förklaringen troligen i att dessa gjort relativt stora skattefria vinster vid försäljningarna. Inkomstskatten utgör bland dessa företag endast 4 procent av resultatet före skatter.

Situationen är likartad för den mindre grupp företag som under samma år både har köpt och sålt fastigheter. Dessa torde i viss utsträckning innehålla bolag med kortare ägande och snabbare omsättning av fastigheter. I denna kategori behåller bolagen cirka 85,7 procent av resultatet före skatter, och betalar en inkomstskatt på cirka 6,5 procent av samma bas.

Tabell 6.4 Uppdelning av resultatet före skatter i nettoresultat och skatter bland fastighetsföretag 2013–2014, miljarder kronor och procent

	Datscha endast köpare	Datscha endast säljare	Datscha köp & sälj	Övriga fastighetsbolag
Res. före skatter	11,1	29,3	50,9	59,9
Fastigh.skatt %	8,9	4,2	6,9	8,4
Fastigh.avg %	1,5	0,6	1,0	2,4
Bolagsskatt %	21,9	4,0	6,5	12,5
Nettores %	67,8	91,3	85,7	76,7
Antal företag × år	173	168	81	37 912

Not. Samtliga kategorier i tabellen innehåller uteslutande fastighetsbolag.
 Källa: Utredningens beräkningar baserade på SCB:s databas Frida och Datscha AB:s databas över fastighetstransaktioner.

De exakta siffrorna är som nämnts något osäkra på grund av den korta tidsperioden och den begränsade populationen. Det kan dock konstateras att skattesituationen ser ut att variera mellan olika bolag, och att det finns visst empiriskt stöd för att bolag involverade i fastig-

hetstransaktioner har en mer fördelaktig skattesituation än andra fastighetsföretag.

Storleksanalys

För att utreda om bolag inom fastighetsbranschen har olika skattesituationer beroende på deras storlek har det också genomförts en analys av de bolag som tillhör de fem procent av samtliga bolag i alla branscher som har högst förädlingsvärde. Dessa har sedan jämförts med övriga 95 procent. Tabell 6.5 nedan visar resultaten för de tre branscher med störst antal stora bolag, samt för fastighetsbranschen. Generellt ser den skattemässiga situationen bättre ut för de större bolagen, främst på grund av lägre kostnader för inkomstskatt. För företag inom handel och tillverkning är skillnaderna avsevärda. Inom fastighetsbranschen är skillnaderna däremot små; de stora bolagen betalar visserligen mindre i inkomstskatt men också något mer i fastighetsskatt. I slutändan är skillnaderna bland fastighetsbolagen knappast särskilt betydande.

Tabell 6.5 Uppdelning av resultatet före skatter i nettoresultat och skatter bland bolag beroende på storlek 2008–2014, miljarder kronor och procent

	Handel		Tillverkning		Bygg		Fastighet	
	små	stora	små	stora	små	stora	små	stora
Res. före skatter	43,1	751	17,1	1 300	56,4	200	64,8	377
Fastigh.skatt %	1,7	0,3	2,5	0,3	0,6	0,6	6,4	7,7
Fastigh.avg %	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,1	1,9	1,8
Bolagsskatt %	50,2	14	54,9	10,9	22,8	10,9	13,2	9,4
Nettores %	47,9	85,7	42,5	86,8	76,4	88,3	78,5	81,1
Observationer	330 232	21 190	127 228	18 508	203 183	11 691	116 851	6 765

Källa: Utredningens beräkningar baserade på SCB:s databas Frida.

Mer detaljerade uppdelningar av fastighetsbolagen efter storlek har gjorts, med kvalitativt mycket likartade resultat.

Stämpelskatt

Det har inte varit möjligt att dela in de stämpelskatter som betalas på grund av in-teckning i fastighet, bolag, sjö- och luftfartyg på bransch-basis. Från Lantmäteriet har utredningen emellertid fått tillgång till information om de lagfartsövergångar som företagen har varit parter i under åren 2013–2014. Detta gör det möjligt att uppskatta storleksordningen på kostnaden för stämpelskatt för olika branscher. Som tidigare beskrivits innebär dock det faktum att betalning av stämpelskatt i vissa fall kan skjutas upp att den skatt som utgår på stämpelskattepliktiga övergångar ett år inte stämmer överens med den stämpelskatt som betalas in. Dessutom utgår ofta ingen stämpelskatt på lagfartsövergångar i de fall de kort efter övergången regleras in i en annan fastighet (se kapitel 16). De siffror som presenteras här representerar alltså inte faktiskt inbetald stämpelskatt.

I affärer som motsvarar ungefär 88 procent av värdet på lagfartsövergångar under 2013 och 2014 har det genom att koppla Lantmäteriets data till FRIDA-databasen varit möjligt att identifiera köparens branschtillhörighet. Bland dessa stod bolag inom fastighetsbranschen för nästan 59 procent av den totala skatten. Näst störst andel stod byggbranschen för med ungefär 16 procent.

Ser man till stämpelskatteunderlaget i förhållande till det bokföringsmässiga resultatet före skatter så utgör stämpelskatten från lagfartsövergångar ungefär 0,95 procent av detta i fastighetsbranschen, vilket också är den största andelen av alla branscher. För byggbranschen är motsvarande siffra 0,48 procent och för övriga branscher är den avsevärt lägre. Totalt för alla bolag, utom fastighets- och byggbolag, utgör stämpelskatten ungefär 0,05 procent av det bokföringsmässiga resultatet före skatter.

Sett till det totala skatteuttaget är uttaget av stämpelskatt en relativt liten utgift för bolagen, men analysen förstärker uppfattningen att de fastighetsrelaterade skatterna är viktiga att ta med i analysen av det totala skatteuttaget. Jämfört med övriga branscher ökar skatteuttaget från fastighetsbranschen med nästan en procent-enhet av det bokföringsmässiga resultatet före skatter.

6.3.3 Sammantagen bild av fastighetsbranschens skattemässiga situation

Som framgått av undersökningarna ovan framstår det som att fastighetsbranschen i allmänhet betalar relativt lite i inkomstskatt i förhållande till sitt bokföringsmässiga resultat. Det finns också empiriska indikationer på att detta delvis kan förklaras av en större andel inte skattepliktiga inkomster, inklusive inkomster från näringsbetingade andelar, än genomsnittet. Sammantaget betalade fastighetsbranschen cirka 9,9 procent av sitt bokföringsmässiga resultat före skatter i bolagsskatt. Detta kan jämföras med genomsnittet på 13,5 procent för alla bolag.

Den låga inkomstskatten tycks dock till stor del vägas upp av fastighetsbeskattning i form av framför allt fastighetsskatt. Med dessa utgifter medräknade blev nettoresultatet, dvs. vad som återstår efter skatter, 80,8 procent av resultatet före skatter för fastighetsbranschen som helhet, att jämföra med 84,7 procent för samtliga bolag. Det tycks inte föreligga några större skillnader i total skattebelastning mellan stora och små bolag inom branschen.

Till den ovanstående bilden kommer att fastighetsbranschen betalar mer i stämpelskatter för lagfartsövergångar än andra branscher – en utgift som är relativt liten men inte försumbar. De gjorda beräkningarna pekar på att skatteuttaget som andel av det bokföringsmässiga resultatet före skatter kan öka med cirka 0,9 procentenheter mer för fastighetsbolagen och 0,43 procentenheter mer för bolag inom byggbranschen än för bolag inom andra branscher (där stämpelskatteuttaget på det hela taget är försumbart).

Momsbefrielsen för uthyrning av bostäder till icke-momsskyldiga hyresgäster får däremot anses vara en skattemässig fördel för fastighetsbranschen. Eftersom hyrorna i dessa fall i allmänhet styrs av bruksvärdessystemet är det emellertid svårt att avgöra vilken effekt detta har på hyresnivåer och fastighetsinvesteringar.

Avslutningsvis bör noteras att det finns anledning att tro att det kan råda stor skillnad mellan företag inom branschen beroende på affärsmodell. Den empiriska undersökning som har gjorts tyder också på att skattesituationen kan vara mer förmånlig för företag med snabbare omsättning av sina fastigheter än för företag med ett mer långsiktigt ägande.

7 Jämförelse mellan system med respektive utan möjlighet till skattefria transaktioner

I mitt uppdrag ingår att analysera de samhällsekonomiska effekterna av möjligheten respektive avsaknaden av möjligheten till transaktioner med paketerade fastigheter. Dagens system tillåter som bekant skattefria transaktioner med paketerade fastigheter och får därmed vara utgångspunkten i en sådan analys. Effekterna av en slopad möjlighet att skattefritt överlåta fastigheter i paketerad form är många och rör flera olika marknader som samverkar. För att underlätta analysen presenteras i det följande en teoretisk modell som belyser samverkan mellan hyresmarknaden, marknaden för bygginvesteringar och marknaden för fastigheter i egenskap av tillgångar. Därefter beskrivs hur en ordning utan möjlighet till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter kan antas påverka de olika marknaderna utifrån de teoretiska samband som följer av modellen. Avslutningsvis görs en samlad bedömning av de samhällsekonomiska effekterna av att införa ett system utan möjlighet till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter.

Enligt direktiven ska även de offentligfinansiella konsekvenserna av ett system utan möjlighet till paketerade transaktioner analyseras. Den analysen återfinns i konsekvensanalysen, kapitel 17. I det avsnittet genomförs också en mer kvantitativ analys av effekterna av ett slopande av möjligheten till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter för olika företag.

7.1 4Q-modellen

I den fastighetsekonomiska litteraturen finns en standardmodell (DiPasquale och Wheaton (1992))¹, fortsättningsvis kallad 4Q-modellen, som försöker förklara hur fastighets-, hyres- och bygginvesteringsmarknaderna samverkar. Modellen beskrivs kort i det följande.

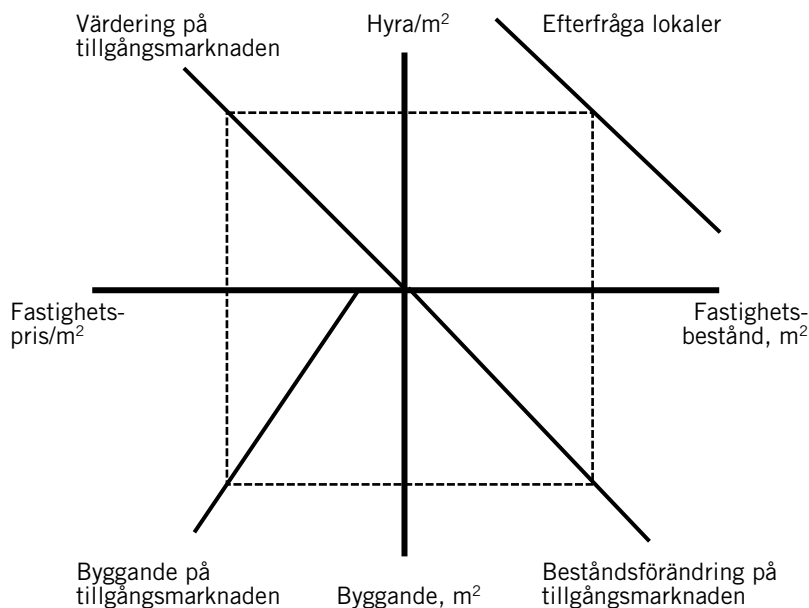
Modellen bygger på en uppdelning av fastighetsmarknaden i tre samverkande delmarknader: en marknad för efterfrågan på lokaler, en tillgångsmarknad där fastigheter prissätts och en marknad för bygginvesteringar. Förändringar på någon av dessa marknader får effekter på de övriga marknaderna, på ett sätt som beskrivs i Figur 7.1 nedan.

I figurens övre högra kvadrant (dvs. i området över och till höger om figurens axlar, vilka är något tjockare än övriga linjer) beskrivs situationen på hyresmarknaden för lokaler. Hädanefter benämns kvadranterna med hjälp av väderstreck: den övre högra kvadranten kallas alltså nordöstra kvadranten eller NÖ-kvadranten. På den horisontella x-axeln återfinns, på den högra sidan om origo (skärningspunkten i mitten), det befintliga fastighetsbeståndet. Detta är relativt trögrörligt. På den vertikala y-axeln, ovanför origo, anges hyran per kvadratmeter. En nedåtlutande efterfrågekurva beskriver den betalningsvilja som finns för lokaler givet fastighetsbeståndet. Ju större fastighetsbeståndet är, desto lägre måste hyran vara för att alla lokaler ska bli uthyrda.

Givet ett fastighetsbestånd bestäms alltså en hyresnivå på marknaden för lokaler. I modellen bestämmer denna hyresnivå i sin tur priset på fastigheter på tillgångsmarknaden för fastigheter i NV-kvadranten. Ju högre hyran är för lokaler, desto högre värderas också fastigheter. Hyran motsvarar, något förenklat, avkastningen på investerat kapital. Om den procentuella avkastningen på en investering betecknas i , kan sambandet beskrivas $i = R/P$, där R är hyran för en lokal och P är priset på en fastighet. Detta är det samma som att säga att $P = R/i$. Med andra ord beror priset P på fastigheter av nivån på hyran R och investerarnas avkastningskrav i . Om avkastningskraven ändras, exempelvis på grund av ett ändrat ränteläge eller förändrade skatteregler, ändras också lutningen på den linje som beskriver sambandet.

¹ DiPasquale, Denise och Wheaton, William C. (1992) "The Markets for Real Estate Assets and Space: A Conceptual Framework", *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association*, Vol. 20, Nr 1.

Figur 7.1 Modell av tillgångs-, hyres- och bygginvesteringsmarknaderna



Källa: Utredningens tolkning av figur 1 i DiPasquale och Wheaton (1992).

På marknaden för bygginvesteringar i SV-kvadranten bestäms omfattningen på bygginvesteringarna. Det värde fastigheterna har på tillgångsmarknaden är avgörande för hur omfattande bygginvesteringarna är. Enkelt uttryckt kan sägas att om byggkostnaderna för att producera en ny fastighet är lägre än priset på denna, är det lönsamt att genomföra investeringen. Sambandet mellan byggande och fastighetspriser representeras av ett byggkostnadssamband, som ansluter till x-axeln vid det fastighetspris som krävs för att en första investering ska vara lönsam. Byggkostnaden per kvadratmeter antas sedan öka med den kvantitet byggande som utförs; ju högre fastighetspris, desto fler investeringar blir lönsamma och genomförs. Om byggkostnaderna förändras av exempelvis en teknologisk utveckling eller förändrade skatteregler kan kurvan antas skifta åt höger eller vänster och/eller ändra sin lutning beroende på hur kostnadsstrukturen påverkas.

Aktiviteten på byggmarknaden bestämmer slutligen den långsiktiga storleken på fastighetsbeståndet i SÖ-kvadranten. Det befintliga fastighetsbeståndet ger upphov till ett visst behov av underhåll och renoveringar, vilket kräver en viss mängd bygginvesteringar. Om aktiviteten på marknaden för bygginvesteringar i SV-kvadranten är större än denna mängd leder det till ett nettotillskott av fastigheter. Fastighetsbeståndet ökar då till dess aktiviteten på byggmarknaden motsvarar det underhåll som krävs för att hålla fastighetsbeståndet konstant. Detta långsiktiga samband mellan aktivitet och konstant fastighetsbestånd beskrivs av beståndsförändringskurvan. Det bör dock noteras att förändringar av fastighetsbeståndet sker långsamt. Exempelvis uppstår minskningar av beståndet i takt med att fastigheter med stora renoveringsbehov utrangeras på grund av bristande lönsamhet, vilket lär vara en långsam process.

På lång sikt bestämmer alltså fastighetsbeståndet en hyresnivå i NÖ-kvadranten, varpå denna ger upphov till ett pris på fastigheter i NV-kvadranten. Detta pris ger i sin tur upphov till en viss mängd bygginvesteringar i SV-kvadranten, som i sin tur på sikt ger upphov till ett visst fastighetsbestånd genom sambandet i SÖ-kvadranten. I modellen kommer marknaderna över tid att anpassa sig på ett sådant sätt att det råder jämvikt på allihop samtidigt. Marknaderna befinner sig då i en situation som beskrivs av den streckade rektangeln.

7.2 Effekter av skatteförändringar

Ett system där det inte är möjligt att göra skattefria transaktioner med paketerade fastigheter skulle innebära att stämpelskatt utgår vid alla fastighetstransaktioner, samt att inkomsten från dessa inte utgör skattefri inkomst från näringsbetingade andelar. Det går inte att med bestämdhet uttala sig om i vilken utsträckning de ökade skatteuttagen skulle leda till högre kostnader för konsumenter, minskad aktivitet på fastighetsbranschens marknader eller lägre vinster för företagen. För att skapa en tankeram analyseras effekterna av transaktionsskatteshöjningar för fastighetsbranschen därför med utgångspunkt i 4Q-modellen.

7.2.1 Förändrade förutsättningar på tillgångsmarknaden

Den skattemässiga nyttan av att paketera en fastighet i bolag uppstår vid transaktioner där bolaget säljs respektive köps. För ett fastighetsförvaltande bolag som gör få eller inga fastighetsaffärer skulle de skattemässiga konsekvenserna av en nyordning utan möjlighet till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter därmed bli relativt små. För företag där en hög fastighetsomsättning ingår i affärsidén kommer en ordning där skattefria transaktioner med paketerade fastigheter inte är möjliga däremot att få stora konsekvenser. Om samtliga fastighetstransaktioner blir inkomstskattepliktiga kommer avkastningen före skatt att behöva öka med 28 procent för att nettoavkastningen från en affär ska vara oförändrad.² Till detta kommer att kostnaden för stämpelskatt ytterligare ökar bruttoavkastningskravet. En fastighet som köpts in för 100 miljoner kronor och sålts för 105 miljoner kronor skulle, om paketerade transaktioner är skattefria, ge en nettoavkastning på fem miljarder kronor. Om paketerade transaktioner inte var skattefria, skulle en fastighet med samma omkostnadsbelopp behöva säljas för drygt 111 miljoner kronor (inklusive stämpelskatt) för att ge samma avkastning efter skatt. En försäljning för 105 miljoner kronor inklusive stämpelskatt skulle i stället ge en vinst efter skatt på cirka 0,4 miljoner kronor. En försäljning för 104 miljoner kronor skulle resultera i en förlust.

I det följande behandlas konsekvenserna av en förändrad beskattning med utgångspunkt i förändringar på tillgångsmarknaden, under ett antal olika förutsättningar. Även för uppförandet av nya byggnader skulle en ordning utan möjlighet till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter i vissa fall kunna leda till avsevärda kostnadsökningar, i detta fall på byggmarknaden. Sådana effekter behandlas i nästa avsnitt.

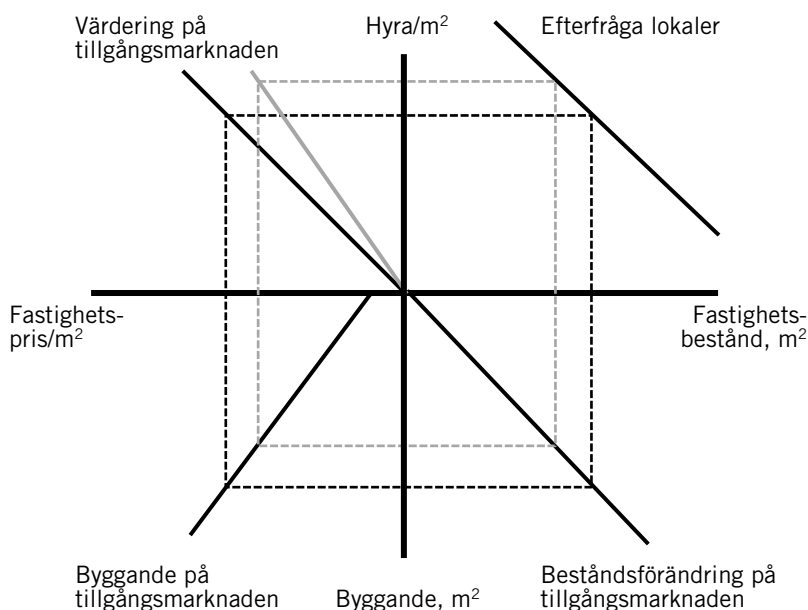
Fri hyressättning (kommersiell uthyrning)

Ett slopande av möjligheten att göra skattefria transaktioner med paketerade fastigheter påverkar som nyss konstaterats skatteuttaget vid fastighetstransaktioner. Eftersom den potentiella vinsten vid en

² För att uppnå samma vinst som tidigare behöver den nya vinsten före skatt med 22 procent vara 28 procent större: $1,28 \times (1 - 0,22) \approx 1$.

framtida försäljning rimligen är en del av de intäkter en köpare räknar med att ha från en fastighet, kommer ett skatteuttag att påverka fastighetspriserna. Mer precist innebär detta att relationen mellan hyresintäkterna från en fastighet och värderingen av densamma förändras på så sätt att avkastningskravet ökar. I 4Q-modellen motsvaras detta av att sambandet i NV-kvadranten vrids medurs. Situationen visas i Figur 7.2. Den streckade svarta rektangeln visar jämviktssläget innan skatteförändringen.

Figur 7.2 Högre skatteuttag på tillgångsmarknaden, fri hyressättning



Fastighetspriserna sjunker från ursprungsläget i NV-kvadranten, eftersom skattekostnaderna har ökat. Detta leder i sin tur till ett minskat byggande i SV-kvadranten. Det minskade byggandet gör i sin tur att fastighetsbeståndet på lång sikt blir mindre, vilket i sin tur driver upp hyrorna i NÖ-kvadranten. När hyrorna ökar kan priserna på fastigheter öka något, dock inte till den nivå som rådde tidigare. Efter ett tag uppnås en ny jämvikt beskriven av den streckade grå rektangeln.

Resultatet av skatteökningen är alltså att fastighetspriserna sjunker och att fastighetsbeståndet minskar medan hyrorna ökar. Det bör dock noteras att modellen är statisk, det vill säga att den jämför två situationer med olika bolagsbeskattning samtidigt som allt annat är oförändrat. I verkligheten sker förstås mängder av saker över tid. Att fastighetsbeståndet förutsägs minska ska alltså ses i förhållande till vad som annars hade skett; fastighetsbeståndet kan mycket väl komma att öka efter den förändrade beskattningen. Modellens förutsägelse ska förstås som att fastighetsbeståndet hade ökat ännu mer utan skatteförändringen.

Åtminstone tre saker kan invändas mot modellens förutsägelser i detta grundutförande. För det första kan det råda kapacitetsbrist på marknaden för bygginvesteringar, åtminstone på kort till medellång sikt. Om byggbranschen har en viss maximal produktionskapacitet och i dag befinner sig vid denna gräns kan det innebära att skattehöjningen inte påverkar byggandet nämnvärt. För det andra kan det ökade avkastningskravet från fastighetsägarna leda till lägre tomtpriser, vilket kan verka i riktning mot ett ökat byggande. Dessutom kan bruksvärdessystemet för bostadshyror förändra analysen. Dessa faktorer behandlas var för sig nedan.

Kapacitetstak i byggindustrin

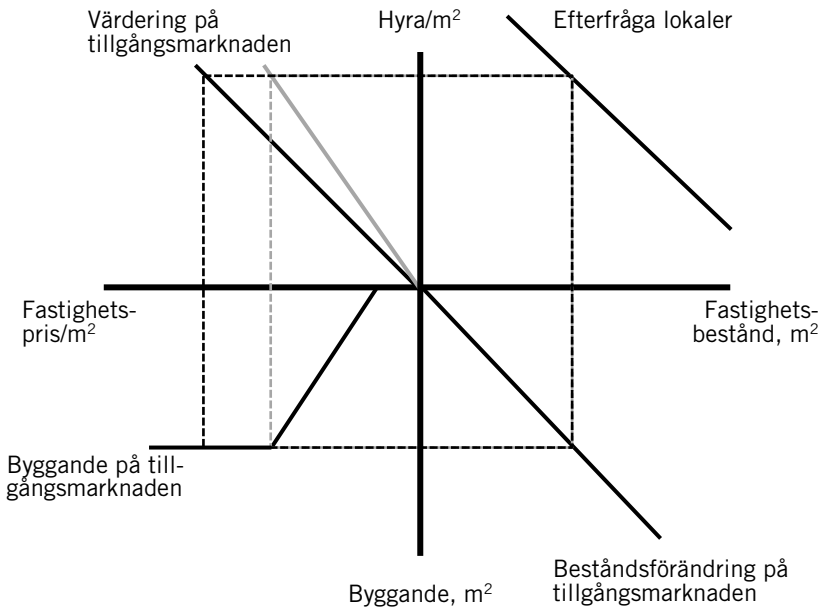
Situationen med ett kapacitetstak i byggindustrin beskrivs schematiskt i Figur 7.3 nedan. Utgångsläget är, som tidigare, jämvikten i den svarta rektangeln. Priserna på fastigheter i NV-kvadranten är sådana att ett byggande i stor omfattning vore lönsamt enligt sambandet i SV-kvadranten. Kapacitetsbegränsningarna på byggmarknaden representeras av ”knäcken” på den svarta linjen som illustrerar relationen mellan fastighetspris och byggande. På grund av begränsningen blir byggandet hämmat och beståndet utvecklas därefter.

Vid förändringen av skattereglerna vrider sig värderingskurvan i NV-kvadranten medurs och fastighetspriserna sjunker. Utan att byggandet påverkas kan de sjunka till den grå streckade rektangeln, dvs. till den nivå som gör att fastighetspriserna föranleder ett byggande precis så stort som byggbranschen klarar av. Förändringen i modellen blir då endast att fastighetspriserna sjunker. Rörelsen åt höger längs den horisontella delen av kurvan som visar hur byggandet beror av

fastighetspriset återspeglar i sin tur huvudsakligen lägre entreprenadpriser (lägre vinster och/eller löner i byggsektorn). I en situation med ett byggande som är begränsat av kapacitetsskäl går det alltså att öka skatteuttaget utan negativa effekter på fastighetsbestånd och hyror. På lång sikt är det emellertid troligt att kapacitetsbegränsningarna kan överkommas och konsekvenserna av skatteförändringen blir då till slut att byggandet inte ökar så mycket som det annars skulle ha gjort.

Situationen blir likartad om kapaciteten för nyproduktion är begränsad av tillgången på byggbar mark. Ett sådant scenario behandlas nedan.

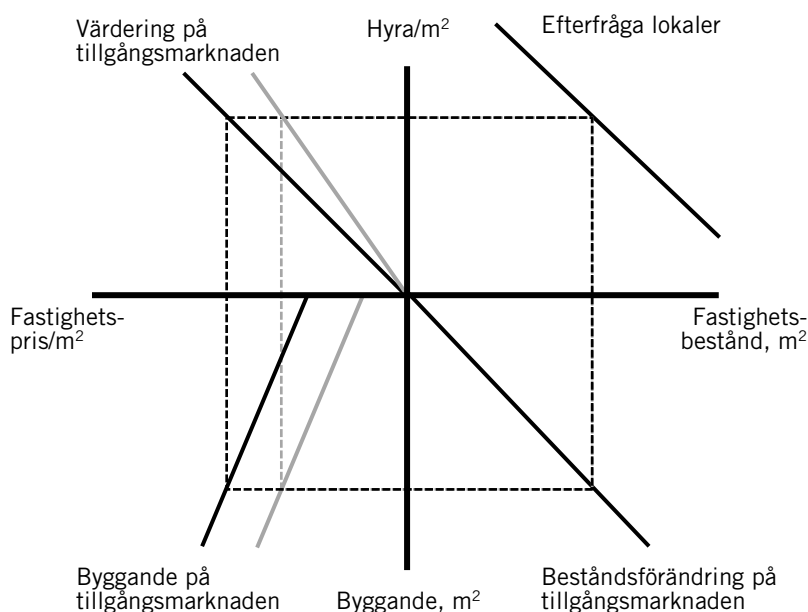
Figur 7.3 Högre skatteuttag på tillgångsmarknaden, kapacitetsbegränsningar på byggmarknaden



Lägre tomtpriser

När skatteförändringen vrider värderingskurvan medurs i NV-kvadranten innebär detta, som tidigare har konstaterats, att värderingen av en fastighet minskar, givet hyresläget. Denna minskade betalningsvilja avspeglar sig på marknaden för tomtpriser. Om tomtutbudet är oelastiskt, och alltså inte varierar med priset på mark, torde en minskad efterfrågan på mark leda till prisfall. Det gäller särskilt i områden med höga tomtpriser. Exempelvis består värdet på en byggbar tomt i Stockholm till allra största del i möjligheten att bebygga den och därigenom generera intäkter. Är priset för högt, så att en byggnation inte bär sig, borde värdet därför sjunka mot en sådan nivå att byggande åter blir lönsamt. Situationen finns representerad i Figur 7.4.

Figur 7.4 Högre skatteuttag på tillgångsmarknaden, prisokänsligt utbud av tomtmark



Det antas återigen att skatteförändringen leder till en medurs vridning av sambandet mellan nettohyra och fastighetspriser i 4Q-modellens NV-kvadrant. Detta leder till lägre fastighetspriser och därigenom

ett minskat byggande i SV-kvadranten. När nybyggandet sjunker minskar också efterfrågan på mark, varpå tomtpriserna sjunker. Ju mer okänsligt utbudet av tomtmark är för prisförändringar, desto tydligare blir denna effekt. De sjunkande tomtpriserna medför att kostnaden för att köpa en ny fastighet minskar och sambandet mellan fastighetspris och aktivitet på byggmarknaden i SV-kvadranten skiftar därmed åt höger; vid ett givet fastighetspris ökar byggandet eftersom tomtpriserna minskar. Om anpassningen av tomtpriser är *fullständig*, det vill säga om en prissänkning av bebyggda fastigheter krona för krona leder till en motsvarande prissänkning på tomtmark, kommer tomtpriserna att falla så länge nybyggandet är lägre än tidigare. En sådan situation representeras av jämvikten i den grå rektangeln i Figur 7.4.

En fullständig anpassning av tomtpriserna skulle exempelvis kunna uppstå om det är en kommun som äger den byggbara marken och denna säljs ut, till högstbjudande eller på annat sätt, i en takt som motsvarar det önskade byggandet. Utbudet är då oelastiskt, och en minskad efterfrågan på mark leder till prissänkningar. I den utsträckning markförsäljningar i stället är priskänsliga, exempelvis på grund av markägarnas förväntningar, kan tomtpriserna emellertid vara mer orörliga.³ I realiteten är situationen förmodligen någonstans mitt emellan dessa två scenarion; en viss anpassning av tomtpriserna torde ske, särskilt i urbana områden.

Reglerad hyressättning

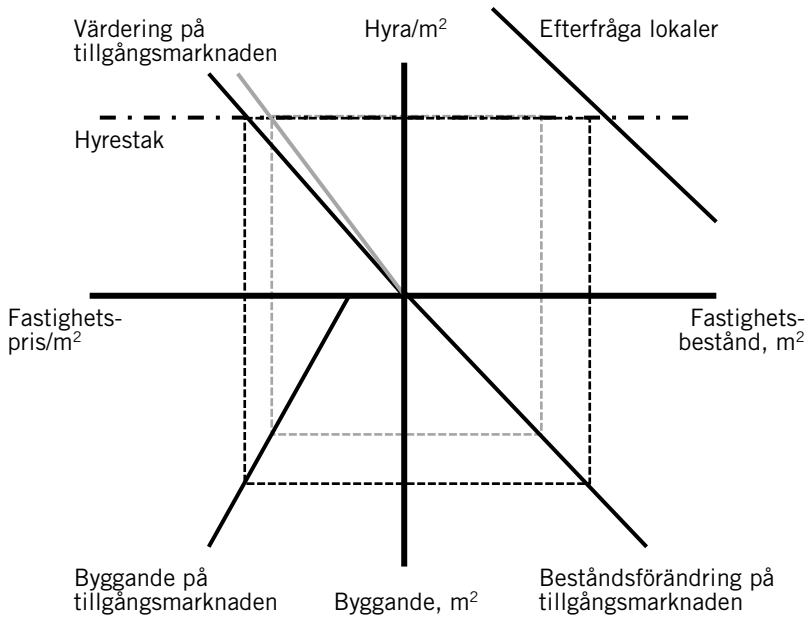
Om det finns ett tak för hyran förändras situationen på ett annat sätt än tidigare. Den ursprungliga jämvikten representeras i Figur 7.5 återigen av den svarta rektangeln. Efterfrågekurvan i NÖ-kvadranten har emellertid flyttats för att åskådliggöra att det vid rådande reglerade hyresnivå kan finnas större efterfrågan än utbud på bostäder.

I denna situation föranleder det nya sambandet i NV-kvadranten inte att hyrorna stiger. Med hyresreglering uppkommer efter de förändrade skattereglerna i stället en jämvikt i den grå rektangeln. Eftersom hyresnivåerna inte stiger uppstår ingen prisökning på fastigheter när fastighetsbeståndet minskar, varvid byggandet och fastighets-

³ För en introducerande diskussion om förväntningar och byggtidpunkt, se t.ex. kapitel 7 i bilaga 3 till Långtidsutredningen (SOU 2015:48).

beståndet blir ännu mindre än under fri hyressättning. Det horisontella avståndet mellan den grå rektangelns hörn i NÖ-kvadranten och efterfrågekurvan utgör det underskott som nu finns på bostadsmarknaden.

Figur 7.5 Högre skatteuttag på tillgångsmarknaden, reglerad hyressättning



Här bör emellertid noteras att bruksvärdessystemet för hyressättning för bostäder i Sverige inte sätter ett hyrestak, utan är ett system för att jämföra hyror för likvärdiga bostäder med varandra. Hyresnivåerna bestäms vid kollektiva förhandlingar med utgångspunkt i bruksvärdessystemet. Det är därmed möjligt att förändrade skatte regler medför att hyreshöjningar godkänns av de förhandlande parterna. Dessutom finns möjligheten till presumtionshyra under de första 15 åren vid nybyggnation, vilket ytterligare minskar betydelsen av bruksvärdessystemet.

7.2.2 Effekter på marknaden för bygginvesteringar

Ett slopande av möjligheten till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter får vissa effekter även för byggföretagen. Tydligast blir detta i de fall där en byggtjänst säljs med hjälp av en paketerad fastighet.

Ett byggföretag som uppför en fastighet i egen regi blir uttagsbeskattad för moms på det arbete som utförs. I det fall fastigheten inte är en lagertillgång ska även värdet på det arbete som utförs på denna av en byggnadsrörelse som fastighetsägaren bedriver tas upp som intäkt i byggnadsrörelsen och därmed bli inkomstbeskattat. På detta sätt upprätthålls en neutralitet mellan situationerna då byggnandet sker i egen regi och då entreprenadarbeten utförs på andras fastigheter. Detsamma gäller emellertid inte för fastigheter som är lager. Ett byggföretag som bygger på en egen lagerfastighet som sedan underprisöverlåts till ett paketeringsbolag (med ett holdingbolag emellan, se avsnitt 8.1.2) och som sedan säljer paketeringsbolaget undkommer inkomstskatt på vinsten från de arbeten som utförs. Om det finns något ytterligare övervärde i fastigheten i form av så kallad ”byggmästarvinst”, så förblir denna obeskattad både vad avser moms och inkomstskatt. Dessutom utgår ingen stämpelskatt på köpet av paketeringsbolaget.

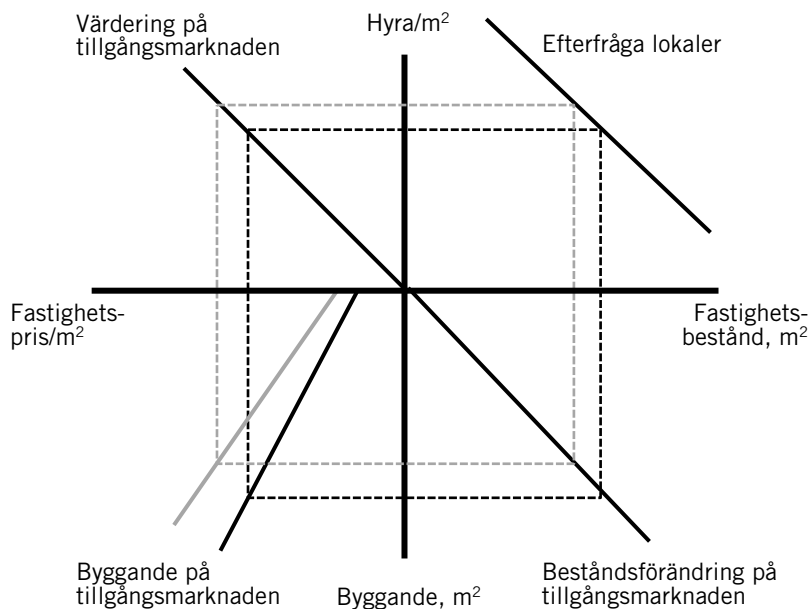
Med en ordning där skattefria transaktioner med paketerade fastigheter inte är möjliga skulle ett byggföretag som uppför en byggnad på egen mark och sedan säljer fastigheten till en köpare få betala inkomstskatt i form av bolagsskatt på all vinst, inklusive byggmästarvinsten. Köpeskillingen skulle troligen också minska eftersom köparens betalningsvilja även skulle behöva omfatta stämpelskatten. För att undgå stämpelskatt på värdet på byggnaden skulle den i princip kunna uppföras som en entreprenad, på mark som köparen redan har förvärvat. Stämpelskatt skulle då endast utgå på köpeskillingen för marken. Det är emellertid osäkert i vilken utsträckning ett sådant förfarande skulle användas.

Även om stämpelskatten vid uppförande av nya byggnader inte skulle bli aktuell för själva byggnaden, kommer den del av vinsten som utgör en s.k. byggmästarvinst alltså att inkomstbeskattas. Därmed får kostnaden för entreprenader antas öka för att kompensera för skatten. Det krävs med andra ord högre fastighetspriser än tidigare (med en viss faktor) för att en bygginvestering ska vara lönsam.

Detta motsvarar ett skift till vänster och en medurs vridning i förhållandet mellan fastighetspriser och aktivitet på byggmarknaden i 4Q-modellens SV-kvadrant. Situationen illustreras i figur 7.6.

Resultatet av förändringen är i ett första steg att byggandet minskar. På sikt minskar detta förstås fastighetsbeståndet, varför lokal- och bostadshyror kan antas öka. Därmed ökar fastighetspriserna något, dock inte i sådan utsträckning att detta helt motverkar minskningen av byggandet på grund av skatteförändringen. I slutändan uppkommer jämvikt i en situation beskriven av den grå streckade rektangeln, med högre hyror, ett mindre fastighetsbestånd och högre fastighetspriser. Bilden förändras förstås, liksom tidigare, om t.ex. tomtpriserna är rörliga eller om det finns kapacitetsbegränsningar i byggandet.

Figur 7.6 Högre skatteuttag vid nybyggnation



7.3 Den svenska fastighetsmarknaden

Om gällande rätt skulle förändras så att skattefördelarna med transaktioner med paketerade fastigheter upphör, får det effekter för både byggbranschen och fastighetsmarknaden. Dessutom finns anledning att tro att även hyresnivåerna påverkas. Det är svårt att avgöra hur stora de slutliga effekterna är, när samspelet mellan de olika marknaderna har resulterat i ett nytt jämviktsläge. Avsikten är att i det följande försöka redogöra för dessa effekter på ett mer övergripande plan.

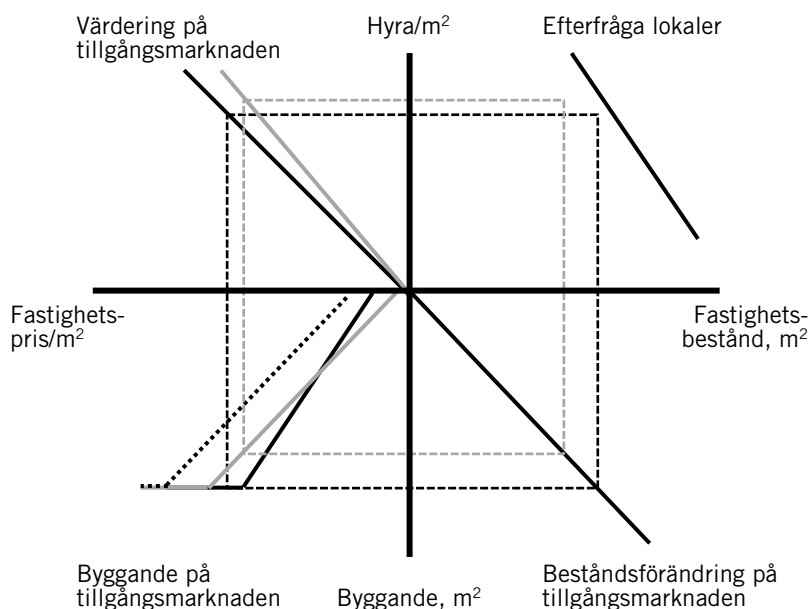
Figur 7.7 nedan tjänar som en återkommande utgångspunkt i den fortsatta diskussionen i detta avsnitt. Den beskriver en hypotetisk fastighetsmarknad där det finns ett visst utrymme för sjunkande tomtpriser, ett kapacitetstak på marknaden för bygginvesteringar och en hyresmarknad där marknadskrafterna på hyressättningen är begränsad på delar av marknaden. Figuren illustrerar schematiskt denna situation. Betydelsen av ovan nämnda egenskaper hos den svenska fastighetsmarknaden diskuteras i det följande.

Av figur 7.7 framgår, liksom i tidigare figurer, att om investerarnas avkastningskrav höjs, leder det till sjunkande fastighetspriser i NV-kvadranten. Förutom de lägre priserna leder också skattekostnaderna till ett minskat byggande i SV-kvadranten (sambandet skiftar till den streckade linjen), även om byggandet tidigare var begränsat av kapacitetsproblem. Dessutom motverkar sjunkande tomtpriser till viss del minskningen (sambandet skiftar tillbaka något till den grå linjen). Fastighetsbeståndet kan över tid antas bli mindre än det skulle ha blivit utan skattehöjningarna. Effekten förstärks av att hyressättningssystemet inte tillåter hyrorna att öka så mycket som de annars skulle ha gjort, vilket hade stimulerat till byggande.

I korthet följer alltså av den teoretiska modellen, som den är uppritad här, att skatteförändringen leder till lägre fastighetspriser, en minskad aktivitet på byggmarknaden, ett mindre fastighetsbestånd och höjda hyror. Den praktiska betydelsen av detta utfall för fastighetsmarknaden i Sverige kräver bedömningar av skatteförändringarnas effekt på fastighetsägarnas bruttoavkastningskrav, byggmästarvinstens andel av nyproduktionskostnaderna i byggbranschen, eventuella kapacitetsproblem i byggandet, tomtutbudets priskänslighet och bostadshyrornas flexibilitet. Samtliga dessa faktorer diskuteras nedan.

Figur 7.7 En 4Q-modell över en hypotetisk marknad

Effekter av slopandet av möjligheten till paketerade transaktioner på en marknad med flexibla tomtpriser, kapacitetstak på byggmarknaden och delvis inflexibla hyror.



7.3.1 Effekter på tillgångsmarknaden

En kommersiell fastighets marknadsvärde utgörs av nuvärdet av de framtida driftöverskott som fastigheten kan förväntas ge upphov till. I avsaknad av särskilda transaktionsskatter gäller detta även om fastigheten förväntas byta ägare i framtiden. Storleken på effekterna av att det införs en beskattning som utlöses vid transaktioner beror på i vilken utsträckning sådana transaktioner förekommer. Om beskattning utlöses av ägarbyte kan det, åtminstone på ett teoretiskt plan, antas att marknadsvärdet på en fastighet som förväntas byta ägare ofta kommer att påverkas i större utsträckning än marknadsvärdet på en fastighet som inte genomgår framtida ägarbyten. För den enskilde aktören på fastighetsmarknaden handlar värderingen av en

fastighet om att göra en sammanvägning av fastighetens förväntade driftöverskott och vinsten vid en framtida försäljning.

Annorlunda uttryckt kan köparen av en fastighet antas grunda sin betalningsvilja för en fastighet på investeringens beräknade totalavkastning efter skatt. I totalavkastningen ligger i huvudsak två komponenter: direktavkastningen, dvs. driftnettot från den löpande verksamheten, och avkastning genom värdestegring på fastigheten. Sloandet av möjligheten till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter kan antas påverka fastighetspriserna genom att den del av totalavkastningen som utgörs av värdestegringen blir beskattad när detta värde realiseras.

Effekter på totalavkastningen

Hur stor effekten av skattehöjningen blir på köparens betalningsvilja torde av ovanstående skäl variera både från objekt till objekt och mellan olika regioner. I affärer där köparen lägger stor vikt vid avkastning från en framtida värdestegring på objektet får skattehöjningen större effekter på köparens förväntade totalavkastning av fastigheten, och därmed också på dennes betalningsvilja för densamma. I och med stämpelskattens utformning, som är en bruttobeskattning och således inte beror på hur stor vinst en säljare gör, påverkas särskilt aktörer vars affärsidé går ut på att ha en snabb omsättning på fastigheterna, eftersom den totala vinsten i dessa fall rimligen är lägre i relation till fastighetsvärdet. I praktiken är det köparen som betalar in stämpelskatten, men dess införande kan med motsvarande summa antas minska vad köparen är villig att betala för fastigheten.

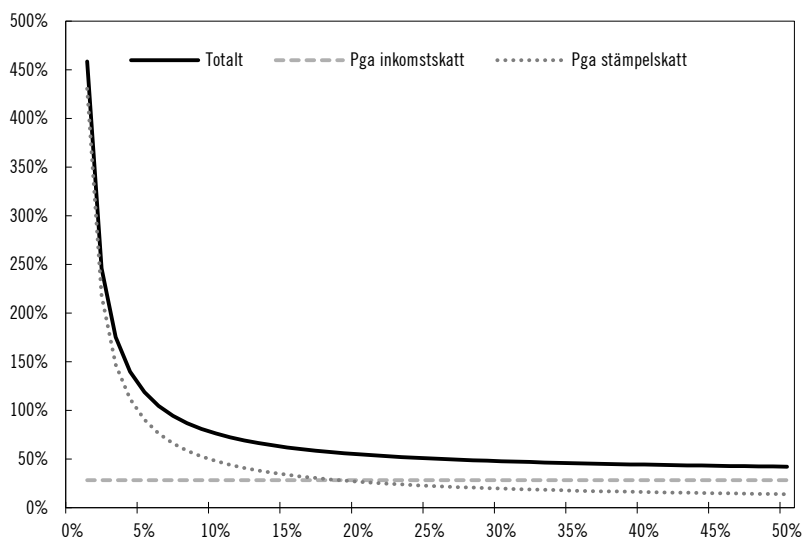
Figur 7.8 illustrerar skatteeffekterna vid en försäljning av en fastighet. Grafen visar hur mycket större vinsten måste vara för att – i ett system utan skattefria transaktioner med paketerade fastigheter – generera samma vinst efter skatt som i ett system med skattefria transaktioner med paketerade fastigheter. Storleken på det ökade vinstkravet varierar med hur stor vinsten är, på x-axeln uttryckt i procent av säljarens ursprungliga omkostnadsbelopp.

Vid relativt snabba affärer, där vinsten följaktligen i allmänhet är lägre, blir stämpelskatten särskilt betydelsefull. För att det överhuvudtaget ska uppkomma någon vinst måste det ha skett en värdeökning som täcker stämpelskatten. Om vinsten efter skatt ska vara

10 procent av det ursprungliga omkostnadsbeloppet måste fastighetens värdeökning före skatt vara cirka 76 procent högre (dvs. vinsten före skatter behöver vara 17,6 procent) i ett system utan skattefria transaktioner med paketerade fastigheter. Motsvarande siffra vid 50 procents vinst är 42 procent högre (dvs. 71 procents vinst). Skatteeffekterna vid en försäljning kan alltså vara betydande. Notera dock att ju större den skattemässiga vinsten blir för säljaren vid en direktförsäljning, desto större blir också de värdeminskingsavdrag som tillkommer för köparen av fastigheten.⁴

Figur 7.8 Storleken på vinsten

Diagrammet anger hur mycket större vinsten måste vara för säljaren vid en transaktion för att ge samma avkastning efter skatt i en ordning utan jämfört med en ordning med skattefria transaktioner med paketerade fastigheter. Den horisontella axeln anger vinsten i procent av säljarens anskaffningskostnad. Den vertikala axeln anger hur mycket större vinsten före skatt måste vara.



Källa: Utredningens beräkningar.

⁴ Nominellt uppgår den skattemässiga vinsten och förändringen i värdeminskingsavdrag till samma belopp, men de senare görs under en längre tid. I reala termer ökar därmed skatteuttaget för köparen och säljaren tillsammans.

Olika investerare kan emellertid lägga högst olika vikt vid skatten på olika delar av totalavkastningen. För ett förvaltande fastighetsbolag som har ett stabilt fastighetsinnehav spelar troligen transaktions-skatterna mindre roll vid en bedömning av den potentiella totalavkastningen på en fastighet. För dessa aktörer är skatten på driftnettot av större betydelse. Det finns dessutom tydliga regionala skillnader. Vid fastighetsinvesteringar på vad som kan antas vara tillväxtmarknader, där värdeutvecklingen spås bli god, väger skatteeffekterna vid en fastighetsförsäljning tyngre. På andra orter är driftnettot oftare den viktigaste faktorn. Det kan därmed hållas för troligt att den största effekten på fastighetspriserna av en slopad möjlighet till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter uppstår i regioner med stor värdeuppgång på fastigheter, företrädesvis i storstadsområdena.

Transaktionsbeskattningens betydelse för en investerare kan belysas med ett enkelt exempel. Anta att ett fastighetsbolag avser att köpa en fastighet för 20 miljoner kronor, med ett förväntat driftnetto på en miljon kronor årligen. Både fastighetens värde och driftnettot förväntas öka med fem procent om året. Anta också att bolaget planerar att behålla fastigheten i 15 år. Om fastigheten kan säljas skattefritt i paketerad form är summan av nuvärdena för 15 års driftnetton och kapitalvinst 27,5 miljoner kronor efter skatt, beräknat med en diskonteringsränta på 3 procent. Om fastigheten däremot inte kan säljas skattefritt blir summan av samma nuvärden 23,6 miljoner kronor, eller cirka 14 procent lägre. Skulle fastigheten i stället behållas i fem år hade motsvarande nuvärden för den totala avkastningen varit ungefär 8,9 respektive 7,2 miljoner kronor, vilket motsvarar en minskning med nästan 20 procent om fastigheten inte säljs skattefritt. I detta sammanhang bör emellertid noteras att dessa jämförelser inte tar hänsyn till att köparen vid en framtida försäljning kan tänkas kompensera säljaren för de ökade avskrivningsmöjligheter som följer om fastigheten överhuvudtaget inte säljs paketerad, utan om-sätts genom en direktförsäljning. För en mer fullständig analys av skatteeffekterna, se de exempel som följer.

Med ett oförändrat krav på totalavkastning efter skatt bör bolagets betalningsvilja för fastigheten minska proportionerligt med totalavkastningen. Hur fastighetspriserna i slutändan påverkas beror bland annat på vilken planeringshorisont de olika aktörerna på den svenska fastighetsmarknaden har och vilken inverkan olika aktörer har på den

aggregerade efterfrågan på fastigheter, men också på i vilken utsträckning fastighetsägarna anpassar sina ägarstrategier efter skattereglerna.

Exempel på effekter på skatteuttag och köpeskillning

För att förstå vad en slopad möjlighet till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter innebär för skatteuttaget och fastighetspriserna följer här ett exempel, som bygger på ett antal antaganden enligt följande.

Anta att S AB ska sälja en fastighet till K AB, och att K AB är berett att betala 100 för fastigheten vid en skattefri paketerad transaktion.⁵ För enkelhets skull antas att K AB tänker behålla fastigheten tills den ska utrangeras. Exempelen nedan utgår från tre olika grundscenarion där fastigheten har ett skattemässigt värde på antingen 100, 50 eller 0. Skillnader mellan K AB:s betalningsvilja och det skattemässiga värdet kan ha uppstått på grund av tidigare värdeminskningssavdrag eller en värdeförändring på fastigheten. Det antas också att kvarvarande avskrivningstid på fastigheten i det paketerade bolaget är 50, 25 respektive 0 år. Antagandet motsvarar att fastigheten i det första fallet kan vara nybyggd eller nyligen införskaffad av S AB, att den i det andra fallet har skrivits av under 25 år med ett kvarvarande skattemässigt värde på halva marknadsvärdet och att den i det tredje fallet har varit i det säljande bolagets ägo så länge att den är fullt avskriven.

Om fastigheten skulle säljas genom en lagfartsövergång skulle den skattemässiga vinsten (skillnaden mellan köpeskillningen och det skattemässiga värdet) beskattas hos säljaren med 22 procent och stämpelskatt skulle utgå med 4,25 procent på köpeskillningen. Samtidigt skulle köparen emellertid få ett nytt skattemässigt värde på fastigheten motsvarande summan av köpeskillningen och stämpelskatten. K AB:s betalningsvilja för fastigheten minskar alltså på grund av att stämpelskatt måste erläggas, men ökar å andra sidan eftersom det nya anskaffningsvärdet (plus stämpelskatten) ger upphov till större framtida avskrivningar. Den sammantagna effekten av dessa två faktorer kan bli positiv eller negativ, och själva köpeskillningen kan

⁵ K AB:s betalningsvilja för fastigheten är alltså 100 i ett regelverk som motsvarar att det inte utgår någon skatt på kapitalvinst på fastighetsförsäljningar, att ingen stämpelskatt betalas vid fastighetsöverlåtelse och att en fastighet inte får något nytt skattemässigt vid en överlåtelse.

därför bli större *eller* mindre vid en lagfartsövergång jämfört med en skattefri transaktion med en paketerad fastighet. I detta exempel bortses från den del av fastigheten som utgör mark.

För säljarens del kommer lagfartsövergången emellertid alltid att innebära en lägre vinst efter skatt. Stämpelskatten i sig minskar köparens betalningsvilja samtidigt som köparens ökade betalningsvilja på grund av det ökade avskrivningsunderlaget inte fullt ut uppväger skatten på kapitalvinsten (kapitalvinsten beskattas omgående medan de förändrade avskrivningarna sker till samma nominella belopp men över tid).

Tabell 7.1 nedan visar resultaten, baserade på ovanstående antaganden, av att möjligheterna till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter slopas. Tabellens kolumn A visar situationen vid en skattefri transaktion med en paketerad fastighet, kolumnerna B–D visar situationen vid en lagfartsaffär med olika skattemässiga värden för fastigheten.

Diskonteringsräntan antas vara tre procent. Siffran överensstämmer på ett ungefär med Finansdepartementets prognos för 10-åriga statsobligationer vid förslagets föreslagna datum för ikraftträdande⁶. Den är också i ungefärlig paritet med den långsiktiga upplåningsräntan för fastighetsbolag.⁷ Vidare antas att stämpelskatten ligger kvar på nuvarande nivå om 4,25 procent. Det visar sig att köpeskillingen under dessa antaganden minskar med 4,1 procent för en fastighet utan tidigare avskrivningar, medan den är mer eller mindre oförändrad för en transaktion med en fastighet som är till hälften avskriven. För en fastighet som sedan tidigare är helt avskriven ökar köpeskillingen emellertid med 8,2 procent. Nuvärdet av det totala skatteuttaget ökar med mellan 3,2 och 15,6 procent av köpeskillingen för den paketerade fastigheten. I exemplet bärs skatten i slutändan helt och hållet av säljaren, vilket följer av antagandet att köpeskillingen helt och hållet beror på köparens betalningsvilja.

⁶ Föreslaget ikraftträdandedatum är 1 juli 2018. Prognosen för räntan på 10-åriga statsobligationer är 2,43 för år 2018 och för 3,23 procent för år 2109. Se sidan 55 i "Beräkningskonventioner 2017: Metoder för effektberäkningar vid ändrade skatteregler", Finansdepartementet.

⁷ Enligt undersökningar av ett antal av de större börsnoterade fastighetsbolagens årsredovisningar ligger den genomsnittliga räntenivån på de lån som förfaller om 5 till 10 år mellan 1,38 och 3,1 procent.

Tabell 7.1 Tre exempel på pris- och skatteskillnader mellan skattefria transaktioner med paketerade fastigheter och beskattade lagfartsövergångar

Diskonteringsränta: 3 procent, stämpelskatt 4,25 procent.

	Paketerad	Lagfart	Lagfart	Lagfart
	A	B	C	D
1. Skattemässigt värde	100/50/0	100	50	0
2. Värde framtida avskrivningar paketerad	20,4/10,6/0	11,3	7,7	0,0
3. Förändring framtida avskrivningar	–	0,0	4,1	12,8
4. Köpeskilling	100,0	95,9	99,9	108,2
5. Köparens betalningsvilja, opaketerad ^a	–	95,9	99,9	108,2
6. Stämpelskatt	0,0	4,1	4,2	4,6
7. Köpeskilling plus stämpelskatt	100,0	100,0	104,1	112,8
8. Vinstskatt säljare	0,0	-0,9	11,0	23,8
9. Säljarens intäkt efter skatt ^b	100,0	96,8	88,9	84,4
<i>Nettoberäkningar</i>				
10. Förändring i köpeskilling ^c		-4,1	-0,1	+8,2
11. Förändring i nettovinst för säljaren ^d		-3,2	-11,1	-15,6
12. Förändring omedelbara skatteintäkter ^e		+3,2	+15,2	+28,4
13. Förändring nuvärde total skatt ^f		+3,2	+11,1	+15,6

^a (100 + 3. -6.)

^b (4. - 8.)

^c (4. - 100)

^d (9. - 100)

^e (6. + 8.)

^f (12. - 3.)

Viktigt att notera i detta sammanhang är att säljaren till viss del kompenseras för den inkomstskatt som tas ut vid försäljningen. Det avgörande för hur stor denna ersättning blir är vilken diskonteringsränta köparen använder för att värdera förändringen av framtida värdeminskingsavdrag. Tydligast syns detta i kolumn D, där hela köpeskillingen utgör en skattemässig vinst. Den stämpelskatt som köparen betalar kompenseras denne för genom att köpeskillingen blir lägre än om stämpelskatt inte hade utgått. Säljaren får i sin tur betala 23,8 i vinstskatt, men kompenseras av köparen för de ökade värdeminskingsavdrag som värderats till 12,8. Med en diskonteringsränta på tre procent är nuvärdena av köparens minskade skatt på grund

av framtida avskrivningar ungefär hälften så stora som säljarens omedelbara skatteinbetalning. Med en lägre diskonteringsränta skulle skillnaden mellan dessa, och nuvärdet av de sammantagna skatteförändringarna, bli mindre. Den totala ökningen av den nuvärdesberäknade förändringen av skatteuttaget uppgår i exemplet till mellan +3,2 för en fastighet utan underliggande kapitalvinst (kolumn B) och +15,6 för en helt avskriven fastighet (kolumn D). Det ökade skatteuttaget beror i det förra fallet helt på stämpelskatt⁸, medan den utgör ungefär 30 procent (4,6/15,6) av skatteökningen i det senare fallet.

Exemplet ovan bygger på antagandet att säljaren får bära hela kostnaden för skatteuttaget. I praktiken är det emellertid troligt att någon typ av fördelning av skattekostnaden mellan köpare och säljare kommer att ske. Något förenklat kan sägas att skattekillen bör leda till en minskning av den handlade kvantiteten, och att priskänsligheten i utbud och efterfrågan avgör hur skattebördan kommer att fördelas. Uppskattningar av hur en sådan fördelning kan komma att se ut är vanskliga att göra, men frågan diskuteras vidare i konsekvensanalysen (kapitel 17). Det kan dock konstateras att ju större del av skatteuttaget som slutligen faller på köparen desto högre blir köpeskillingen (köparens kompensation till säljaren blir en del av köpeskillingen), och därmed ökar också både uttaget av stämpelskatt och inkomstskatt på kapitalvinsten.

Hur mycket betalningsviljan förändras varierar förstås från objekt till objekt och torde avgöras av hur stort nuvärdet av den förväntade kapitalvinsten är i förhållande till nuvärdet av driftöverskotten under innehavstiden. Det kan också påminnas om att även framtida köparens betalningsvilja torde påverkas på liknande sätt, vilket kan antas sänka den förväntade kapitalvinsten och därmed även betalningsviljan hos dagens köpare.

Effekter för fastighetsutvecklande bolag

Situationen för fastighetsutvecklande bolag bör belysas särskilt. För ett sådant bolag kan vinsten vid varje fastighetsförsäljning antas vara relativt låg, på grund av det korta ägandet. Samtidigt utgör vinsten

⁸ Stämpelskatten om 4,1 är i detta fall till och med större än nuvärdet av de totala skatteeffekterna. Anledningen till detta är att säljaren gör en skattemässig förlust vid försäljningen och därför får en reducerad inkomstskatt.

från fastighetsförsäljningen med all sannolikhet en större andel av den totala avkastning som företaget räknar med vid sina förvärv. Det finns därmed en risk att det blir svårare att få affärsidén att fungera utan en möjlighet till skattefria försäljningar. Den främsta anledningen till detta är förstås att stämpelskatten blir betydelsefull i sådana situationer. För att det utvecklande bolaget ska göra vinst i en affär där det köper, utvecklar och sedan säljer en fastighet måste det finnas en slutlig köpare som värderar fastigheten så pass mycket högre än den ursprunglige säljaren gjorde, att värderingen inrymmer kostnaden för stämpelskatt från två separata affärer. Till detta kommer förstås också det utvecklande bolagets egna kostnader för utvecklingsarbetet, minus eventuella driftnetton under den tid fastigheten ägts.

Dessa effekter gäller även för byggbranschen, som har projekt som i många fall är strukturerade precis som vid fastighetsutveckling. De förvärvar en fastighet, renoverar eller bygger nytt och säljer därefter fastigheten vidare. Vid denna typ av transaktioner riskerar ett system utan möjlighet till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter att få avsevärda effekter på lönsamheten. Ofta kan det emellertid finnas ett avtal om en kommande försäljning redan när byggföretaget förvärvar fastigheten. Genom förändringar av affärsmodellen kan det därmed antas att effekterna av stämpelskatten kan reduceras. Vilken effekten i förlängningen blir med avseende på fastighetspriserna är däremot osäkert, särskilt med tanke på markprisernas betydelse.

Övergångsproblem

Ytterligare en aspekt i sammanhanget är att stämpelskatten riskerar att skapa inlåsnings effekter, där fastighetsägare som vill göra förändringar i sitt fastighetsinnehav avstår från detta på grund av kostnaderna för stämpelskatt. Som tidigare har konstaterats krävs vid en direktförsäljning att köparens och säljarens värderingar av fastigheten skiljer sig åt på så sätt att även stämpelskatten ryms däremellan. En fastighetsägare som vill omstrukturera sitt fastighetsinnehav genom att köpa vissa fastigheter och sälja andra måste därmed hitta fastighetsägare och intressenter som, vid försäljning respektive köp, gör denna lägre respektive högre värdering i de tilltänkta affärerna. Problemet uppstår inte i samma utsträckning vid handel med andra typer

av tillgångar – där betalas skatt endast om en tillgång säljs med vinst. Stämpelskatten ger därmed upphov till effektivitetsförluster genom att fastigheter inte alltid utnyttjas av dem som värderar dem högst.

I ett initialt skede uppstår ytterligare en inlåsningsmekanism: de företag som har köpt en fastighet i paketerad form kan ha ett skattemässigt värde på fastigheten som är mycket lågt, eventuellt till och med noll, även om fastigheten köpts alldeles nyligen. Om fastigheten säljs efter att möjligheten till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter avskaffats, beräknas kapitalvinsten på köpeskillingen minus det skattemässiga värdet.⁹ En paketerad fastighet som inhandlats någon gång innan sloandet av möjligheten till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter och som är helt avskriven i paketeringsbolaget träffas, förutom av stämpelskatt, även av inkomstskatt med 22 procent av hela köpeskillingen. Beskattningen kan förorsaka betydande inlåsnings- och avskrivningsunderlag som blir följden av beskattningen, se exemplet i tabell 7.1 ovan. Inlåsnings- och avskrivningseffekten minskar också över tid, i takt med att värdetillväxten på fastigheten ökar i förhållande till det skattemässiga värdet. Den 22-procentiga beskattningen kommer därmed i allt högre grad att motsvara en vanlig löpande vinstbeskattning.

Till viss del kan de skattemässiga inlåsningsarna resultera i ett lägre utbud av fastigheter, vilket skulle kunna motverka de lägre fastighetspriser som tidigare diskuterats. Det får emellertid anses vara negativt att fastigheter som utan transaktionsbeskattning skulle byta ägare nu inte gör det.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att ett slopande av skattefria transaktioner med paketerade fastigheter lär leda till en minskad betalningsvilja på tillgångsmarknaden för fastigheter. Konsekvenserna av att skattefriheten upphör för kapitalvinsterna, är att beskattningen i detta avseende i större utsträckning kan anses motsvara den som sker på andra tillgångsmarknader. Effekterna bör också ses i relation till att en förväntad framtida kapitalvinst endast är en komponent som påverkar betalningsviljan för en fastighet, som ju också ger upphov till ett årligt driftresultat. Hur stora effekterna av förändringarna kan tänkas bli på fastighetspriserna och marknadsomsättningen

⁹ Rent formellt beräknas den skattemässiga vinsten som köpeskillingen minskat med omkostnadsbeloppet ökat med återläggning av tidigare gjorda värdeminskingsavdrag.

diskuteras i avsnittet med konsekvensanalysen (kapitel 17). Redan nu kan emellertid förutspås att stämpelskatten vid nuvarande nivå sannolikt kan ha avsevärda effekter för vissa delar av fastighetsmarknaden. Dessutom kan själva övergången mellan de två ordningarna föranleda vissa inlåsnings effekter.

7.3.2 Effekter på nybyggnation

Som tidigare har noterats ger ett byggföretags försäljning av en nyuppförd fastighet upphov till högre beskattning om den inte kan säljas paketerad, eftersom all vinst då blir inkomstbeskattad och en eventuell lagfartsändring ger upphov till stämpelskatt. Detta gäller emellertid inte situationer där byggföretaget säljer en entreprenadtjänst direkt till köparen och uppför byggnaden på dennes mark. I det fallet blir vinsten från entreprenaden inkomstbeskattad redan i dag.

För byggbranschen beror skattekonsekvenserna av en slopad möjlighet till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter följaktligen dels på omfattningen av de bygginvesteringar som bolagen i dag utför i ett eget paketeringsbolag, dels på hur stor andel av köpeskillingen som utgör obeskattad vinst. Såvitt jag vet finns det inte någon offentlig statistik för vinstmarginaler avseende byggmästarvinst på nyproduktion. Marginalerna torde variera påtagligt från projekt till projekt.

Det bör emellertid noteras att eftersom stämpelskatt även vid slopad skattefrihet för transaktioner med paketerade fastigheter i många fall endast lär utgå då tomtmarken byter ägare, skulle den beskattningssituation som uppkommer för byggbranschen kunna anses vara normal, dvs. en där vinsten vid entreprenader blir inkomstbeskattad. Som läget är i dag är i stället vissa nybyggnationer i praktiken lägre beskattade än vid renovering, underhåll, om- och tillbyggnationer, där paketerade transaktioner inte går att använda i samma utsträckning. På detta sätt kan ett system med paketerade transaktioner misstänkas skapa en bristande neutralitet mellan olika typer av investeringar både inom byggbranschen och gentemot andra branscher.

En ökad skattekostnad för nybyggnation på en tidigare obebyggd tomt leder rimligen till ett högre pris för den bebyggda fastigheten.

Som tidigare konstaterats kan det emellertid motverkas av fallande tomtpriser, om utbudet av tomter är prisokänsligt. Om betalningsviljan för en bebyggd fastighet är oförändrad skulle en kostnadsökning inom byggbranschen kunna leda till ett minskat pris, krona för krona, på tomtmarken i områden där efterfrågan på tomtmark är stor. Särskilt i områden som sett stora värdetillväxter under senare tid, till exempel storstadsområdena, bör det finnas en fallhöjd i tomtpriserna. I dessa områden är marken också relativt begränsad. I de områden som i avsnitt 7.3.1 antogs kunna påverkas mest av fallande fastighetspriser, det vill säga tillväxtområdena, ser det alltså samtidigt ut att finnas störst utrymme för en kompensande effekt i form av fallande tomtpriser. Markutbudet styrs också till viss del av landets kommuner. Exempelvis ägde 11 procent av Sveriges kommuner all den mark som var aktuell för pågående eller planerat bostadsbyggande i den egna kommunen enligt Bostadsmarknadsenkäten 2013, medan 74 procent av kommunerna uppgav att de delvis ägde marken.¹⁰

Att tomtpriserna åtminstone delvis kommer att påverkas av en ökning av fastighetsvärdena lär vara okontroversiellt. Enligt Sveriges byggindustrier¹¹ ökade markkostnadens andel av de totala produktionskostnaderna för flerbostadshus från 11 procent år 1998 till 20 procent år 2014. Tomtpriserna ökade under perioden med hela 345 procent, vilket kan jämföras med att byggkostnaderna ökade med 127 procent. Priserna på hyreshus ökade totalt med cirka 146 procent.¹² Skillnaden mellan prisutvecklingen på hyresfastigheter och utvecklingen av byggkostnaderna för flerbostadshus ser alltså ut att förklaras av ökade tomtpriser.

Avslutningsvis kan kapacitetsbegränsningarna i svensk byggindustri diskuteras. Sverige står i dagsläget inför stora utmaningar med att öka byggandet av bostäder på en marknad som står för cirka 40 procent av bygginvesteringarna i Sverige. Boverket uppskattar att ungefär 64 000 bostäder började byggas under 2016.¹³ Nybyggnationen översteg därmed 50 000 bostäder för första gången sedan 1991.¹⁴ Samtidigt räknar man med att ungefär 75 000 bostäder måste

¹⁰ *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*, rapport från Boverket, juni 2013.

¹¹ Rapporten "Fakta om byggandet 2015" från Sveriges byggindustrier.

¹² Sveriges officiella statistik (SCB).

¹³ Rapporten "Boverkets indikatorer", nummer 2, november 2016.

¹⁴ Rapporten "Boverkets indikatorer", nummer 2, november 2015.

byggas årligen under perioden 2015–2020. Detta kan ses i ljuset av att 68 procent av byggföretagen uppger att brist på arbetskraft är det främsta hindret för ett ökat byggande. Det finns med andra ord anledning att tro att det den närmsta tiden kan uppstå vissa kapacitetsproblem på produktionssidan, varför en minskad efterfrågan på bostadsbyggande vid kostnadsökningar inte nödvändigtvis får något större genomslag i det kortare perspektivet.

På lite längre sikt torde emellertid kapacitetsproblemen kunna hanteras av marknaden, exempelvis genom arbetskraftsinvandring från andra EU-länder eller import av byggkomponenter. Den ökande skattekostnaden för byggbranschen kan därmed antas göra att kapaciteten inte utvecklas på det sätt som den annars skulle ha gjort, och det långsiktiga fastighetsbeståndet kan därmed påverkas.

7.3.3 Hyressättningssystemet

För kommersiella fastigheter och för ägarbostäder råder i dag fri hyres- och prissättning. Situationen på marknaden för hyresbostäder är dock annorlunda. Det lagreglerade bruksvärdessystemet, som tillämpas på bostadshyror i Sverige, innebär att en lägenhet ska ha en hyra i nivå med den för andra jämförbara lägenheter. Däremot finns ingen reglering av hur hög hyresnivån ska vara rent generellt. Detta förhandlas i stället fram mellan bostadsmarknadens parter. Hur hyrorna förändras om kostnaderna för framför allt nyproducerade lägenheter ändras är därmed en förhandlingsfråga för bostadsmarknadens parter. Utfallet av en sådan förhandling är inte uppenbart på förhand. Här följer emellertid en kortare diskussion om vilken flexibilitet systemet i praktiken tillåter med avseende på hyrorna.

Under perioden 1980–2012 var den genomsnittliga årliga hyreshöjningen enligt en rapport från Boverket¹⁵ knappt 2 procent per år i reala termer (dvs. rensat för inflation). I samband med den stora skattereformen 1990/1991 ökade dock kostnaderna för fastighetsägarna betydligt, då bland annat fastighetsdriften belades med mervärdesskatt, efter att tidigare till stor del ha varit befriad från sådan. Samtidigt minskade räntesubventionerna till hyresfastigheter och skattereduktioner på fastighetsunderhåll och byggverksamhet slopa-

¹⁵ "Det svenska hyressystemet", Rapport 2014:13, Boverket mars 2014.

des. Hyrorna höjdes under dessa två år med över 20 procent i reala termer. Även om hyressystemet såg något annorlunda ut vid den tidpunkten finns med andra ord viss historisk evidens för att det är möjligt att anpassa hyrorna när skatteförändringar gör att fastighetsägarnas kostnader förändras. På många orter i landet pågår också ett arbete för att förbättra de parametrar som ingår i bruksvärdesystemet, för att åstadkomma en bättre korrespondens mellan bostädernas hyror och en tänkt marknadshyra.

Sedan år 2006 finns dessutom möjligheten att använda presumtionshyror för nybyggda bostäder. Dessa ligger i princip utanför systemet med bruksvärdeshyror under 15 år. Även i detta fall krävs emellertid att den lokala hyresgästföreningen och fastighetsägaren är överens om nivån på hyran. Sedan systemet med presumtionshyror infördes har hyrorna på nyproducerade lägenheter ökat betydligt jämfört med hyrorna i det befintliga fastighetsbeståndet. Enligt Hyresgästföreningen¹⁶ ökade hyrorna i det befintliga beståndet med 16 procent under åren 2007–2014, medan motsvarande siffra för nyproducerade lägenheter var hela 30 procent. Allra mest ökade presumtionshyrorna med 40 procent. Beträffande nyproduktion ser hyressättningen med andra ord ut att vara relativt flexibel.

7.3.4 Sammanfattande slutsatser

I grundutförandet av den teoretiska modell som jag har använt ger den ökade beskattning som följer sloandet av skattefrihet för transaktioner med paketerade fastigheter sannolikt upphov till lägre fastighetspriser, ett minskat byggande, ett mindre fastighetsbestånd och högre hyror. Beträffande fastighetspriserna är det svårt att dra några exakta slutsatser om effekterna på dessa. Mycket tyder dock på att olika aktörers betalningsvilja för fastigheter påverkas i olika grad, där fastighetsägare med längre tidshorisonter för sitt ägande troligen påverkas i mindre utsträckning. En del av de minskade fastighetspriserna kan också återspeglas i lägre tomtpriser genom en minskad efterfrågan på fastigheter, vilket dämpar den negativa effekten på byggandet och i förlängningen fastighetsbeståndet. Det är inte otroligt att ökade

¹⁶ »Presumtionshyror: Åtgärder för att öka byggandet av hyresrätter», rapport av Hyresgästföreningen, 1/10 2013. »Ny typ av hyra får avgifterna att rusa», Dagens Nyheter den 19/8 2014.

kostnader för fastighetsägare leder till ökade hyror även för bostäder. I vilken utsträckning det blir tomtpriserna som sjunker, hyrorna som ökar eller fastighetsbeståndet som minskar, beror i slutändan på efterfrågans och utbudets priselasticiteter på de olika marknaderna.

Klart är emellertid att det faktum att stämpelskatt tas ut i ett läge där det inte finns någon möjlighet till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter inverkar negativt på rörligheten i fastighetsinnehavet (se även avsnitt 8.2 om rörligheten), vilket är negativt för en effektiv användning av fastighetsbeståndet. Det bör också leda till att fastighetsbeståndet i större utsträckning kommer innehas av långsiktiga ägare.

8 Skattereglernas påverkan på ägar- respektive organisationsstrukturen samt rörligheten

Enligt direktiven ska jag kartlägga och analysera hur skattereglerna påverkar ägar- respektive organisationsstrukturen samt rörligheten i fastighetsinnehav i företag som innehar fastigheter. Kartläggningen har gjorts främst genom frågor till fastighetsföretag, byggföretag och andra aktörer på fastighetsmarknaden.

Först behandlas organisationsstrukturerna i fastighetsbranschen (avsnitt 8.1) och i avsnittet efter resonerar jag något om rörligheten (avsnitt 8.2).

8.1 Överväganden angående rådande organisationsstrukturer och orsakerna bakom

En generell utgångspunkt är att företag av en viss storlek, inom alla branscher, vill optimera sin skattesituation. Man vill betala rätt skatt, och om rätt skatt är ett intervall vill man normalt ligga lågt i intervallet. Det följer av att skatt i slutändan är en kostnad och företaget har en skyldighet mot sina ägare att, bland annat genom att hålla nere kostnaderna, maximera sin vinst.

Men det är inte bara minskad skatt som ligger i vågskålen när man ska besluta om hur organisationen ska se ut. Att äga dotterbolag inom en koncern är också förenat med extra kostnader. Tillkommande bolag kräver insatser i form av löpande bokföring, årsbokslut och årsredovisning m.m. Kostnaden för nya dotterbolag måste således vägas mot besparingen i form av sänkt skatt.

8.1.1 Fastighetsbranschen

Det finns ingen klar trend när det gäller hur företagen i fastighetsbranschen är organiserade. Vilken som är den lämpligaste organisationen synes till största delen vara ett individuellt beslut som varierar från företag till företag. Vissa företag vill ha sin fastighetsportfölj koncentrerad till ett eller ett par bolag och har därför inga eller mycket få dotterbolag. Andra arbetar i en mer förgrenad koncern, där en grupp av eller enskilda fastigheter ligger i separata bolag. En sådan koncern kan omfatta flera hundratals bolag på olika nivåer.

Beslutet om organisationsmodell fattas på företagsekonomisk grund, men olika företag värderar de ingående komponenterna olika. För vissa kan tradition och tydlighet vara viktigast medan andra kanske sätter ett mycket högre värde på separata resultatenheter. Det finns således ingen homogen modell för hur man organiserar ett företag eller en koncern i fastighetsbranschen.

Valet av organisationsmodell har emellertid i princip ingen påverkan på huruvida man gör affärer med paketerade fastigheter. Som framgår av avsnitt 5 är det i dag vanligt att fastigheter säljs genom en paketerad transaktion. Det gäller för alla, oavsett organisationsstruktur. Den som är organiserad i färre bolag har bara ett annat tillvägagångssätt för att infoga den förvärvade fastigheten i koncernen. Kanske gör man en fusion för att få fastigheten på rätt plats eller en underprisöverlåtelse av fastigheten samt en likvidation av bolaget. Den koncern som har många dotterbolag låter kanske den förvärvade fastigheten vara kvar i paketeringsbolaget under dess tid i koncernen.

Gemensamt för alla aktörer – oavsett organisation – är att man normalt bildar ett nytt paketeringsbolag när man avyttrar en fastighet. Anledningen till det är att ett nytt, obelastat bolag ställer lägre krav på genomlysning av själva bolaget innan transaktionen kan genomföras vilket också minskar riskerna och kostnaderna för köparen. Även koncerner med en stor mängd dotterbolag, där kanske den fastighet som ska avyttras redan är placerad i ett eget bolag, gör på detta vis.

Möjligheten till paketerade transaktioner har sannolikt medfört att mängden bolag i branschen har ökat. Detta är i sig inte något som påverkar företagens övergripande organisation. Säljaren bildar vanligen ett nytt förpackningsbolag i nära anslutning till aktieförsäljningen. Köparen hanterar det tillkommande bolaget på ett sätt som motsvarar den rådande koncernstrukturen. Antingen fogas bolaget

in i den existerande strukturen eller så förs fastigheten över till rätt plats i organisationen genom fusion eller underprisöverlåtelse. I de båda sistnämnda fallen upplöses paketeringsbolaget genom fusion eller likvidation.

Tabell 8.1 Antal företag¹ i kategorin fastighetsbolag och fastighetsförvaltare

År	Antal företag	Antal företag utan anställda	Procentuell andel utan anställda
2000	43 871	34 710	79 %
2005	52 867	42 283	80 %
2010	67 506	55 768	82 %
2015	86 980	72 405	83 %

Källa: SCB:s Företagsdatabas (FDB).

Som framgår av tabellen har antal företag i branschen mycket riktigt ökat över tid. Ökningen är tilltagande i absoluta tal. En stor andel av företagen har inga anställda. Till denna kategori hör vanligtvis paketeringsbolagen, men även enskilda näringsidkare utan anställda hamnar här. Det förhållandet att andelen företag utan anställda stadigt ökar kan eventuellt förklaras av möjligheten att sälja fastigheter i paketerad form.

Analysen av organisationsstrukturen i fastighetsbranschen ger vid handen att företagens val av organisationsmodell inte nämnvärt har påverkats av möjligheterna till paketering. Det går inte att påvisa någon annan trend i form av ändrad organisation som skulle ha uppstått efter 2004. Många andra omständigheter än skatt spelar in vid valet av organisationsmodell och beslutet förefaller vara i huvudsak anpassat till det enskilda företaget eller koncernen.

8.1.2 Byggbranschen

I byggbranschen har möjligheten att sälja fastigheter i paketerad form drivit fram organisationsförändringar. För en koncern som bedriver byggnadsrörelse är fastigheterna lagertillgångar och det gäller även för

¹ Med företag avses här samtliga juridiska och fysiska personer som är registrerade för moms, F-skatt eller som arbetsgivare, dvs. även enskild näringsverksamhet ingår. I gruppen kan ingå även företag som förvaltar andras fastigheter, dvs. som inte själva är fastighetsägare.

andelar i direktägda dotterbolag som äger fastigheter. Om man fogar in ett holdingbolag i en koncern, som inte bedriver byggnadsrörelse, blir andelar i dotterbolag som ägs av holdingbolaget inte lagerandelar. Andelarna blir i stället näringsbetingade och därmed är en kapitalvinst på andelarna skattefri. Genom en sådan konstruktion kan företag som bedriver byggnadsrörelse sälja lagerfastigheter i paketerad form genom att föra över dem till paketeringsbolag som ägs av holdingbolaget och därefter sälja andelarna i paketeringsbolaget. Sådana interna holdingbolagsstrukturer får anses vara direkt föranledda av möjligheten att sälja fastigheter i paketerad form. Enligt uppgift från aktörer i byggbranschen har i princip samtliga byggföretag av en viss storlek strukturerat koncernen så att det blir möjligt att genomföra paketerade transaktioner med lagerfastigheter.

Tabell 8.2 Antal företag² i kategorin byggindustri³

År	Antal företag	Antal företag utan anställda	Procentuell andel utan anställda
2000	53 287	31 583	59 %
2005	63 646	39 202	62 %
2010	83 221	49 380	59 %
2015	98 731	56 128	57 %

Källa: SCB:s Företagsdatabas (FDB).

Holdingbolagen har dock inte satt några synliga spår i statistiken över antal företag i byggsektorn, se tabell 8.2. Tvärtom framgår att trenden sedan 2005 är fallande när det gäller andelen företag utan anställda i byggbranschen. Anledningen till detta är svår att ha någon bestämd uppfattning om. En bidragande orsak kan vara att kravet på storleken på aktiekapital har minskat, vilket kan ha medfört att enskilda näringsidkare har ombildat sig till aktiebolag. Det kan också vara så att byggnation genomförs på fastigheten när den ägs av paketeringsbolaget och att det bolaget i sådana fall också är arbetsgivare.

² Med företag avses här samtliga juridiska och fysiska personer som är registrerade för moms, F-skatt eller som arbetsgivare, dvs. även enskild näringsverksamhet ingår.

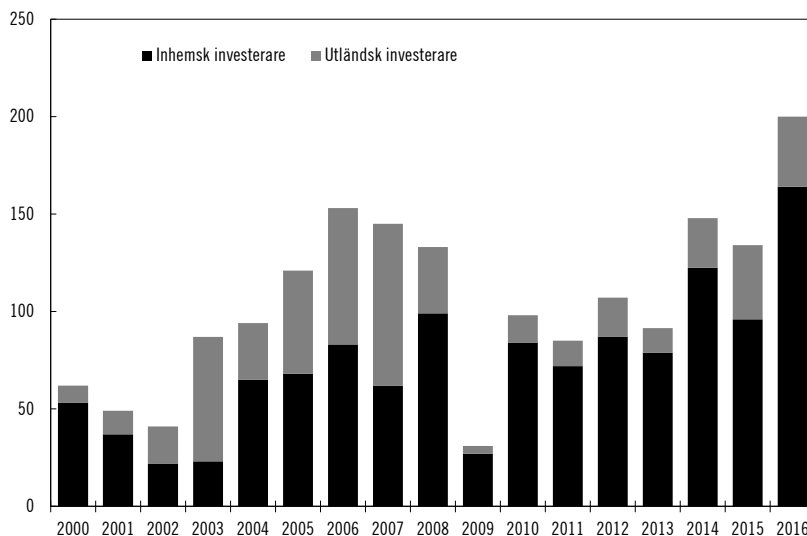
³ För 2000 och 2005 ingår SNI 45, för 2010 och 2015 ingår SNI 41, 42 och 43.

8.2 Skattereglernas påverkan på rörligheten av fastighetsinnehav

Möjligheten att sälja fastigheter paketerade i bolag innebär att transaktioner kan göras utan att vinsterna beläggs med inkomstskatt och utan att förvärvaren behöver betala stämpelskatt på köpeskillingen. Frånvaron av stämpelskatt, som är en ren transaktionsskatt, och skatt på vinsten bör rimligtvis innebära att transaktionsvolymerna är högre än vad de skulle ha varit om skatt hade tagits ut. Med detta sagt är det emellertid vanskligt att på grundval av historiska data uttala sig om hur stor denna effekt har varit.

Figur 8.1 Historisk transaktionsvolym på marknaden för kommersiella fastigheter i Sverige

Avser affärer över 100 miljoner kronor, alla summor i miljarder kronor.



Reglerna om skattefri kapitalvinst på näringsbetingade andelar trädde i kraft den 1 juli 2003. Sannolikt uppstod en eventuell effekt på volymen på grund av detta tidigast under 2004. Det kan konstateras att transaktionsvolymen ökar fram till och med 2008 för att därefter dyka brant 2009. Från bottenivåerna i samband med finanskrisen har transaktionsvolymen återhämtat sig och planat ut på en högre nivå än tidigare.

Det är en sak att studera grafen och redogöra för hur det faktiskt har sett ut. Det är emellertid svårare att säga något bestämt om de underliggande orsakerna till utvecklingen.

En förklaring till den ökade viljan att investera i fastigheter är det låga ränteläget. För att få en känsla för den historiska utvecklingen kan vi titta på Riksbankens referensränta.⁴ Den räntan har sedan ingången av 2009 varit 2 procent eller lägre, en räntesats som tidigare har varit förbehållen lågkonjunkturer. Sedan den 1 juli 2016 har referensräntan varit negativ. Det kan jämföras med att Sverige hade en stadigt ökande BNP-tillväxt mellan 2013 och sista kvartalet 2015, då tillväxten var över 4 procent. För tredje kvartalet 2016 växte BNP med mer beskedliga 2,8 procent jämfört med samma period året innan. Kombinationen av låga räntor och en växande ekonomi är gynnsam för fastighetspriserna och ökar transaktionsviljan.

På senare år har även det låga ränteläget bidragit till att avkastningen på traditionellt ”säkra” räntebärande investeringar, som t.ex. statsobligationer, har sjunkit alltmer. Det har sannolikt medfört att mer kapital har sökt sig till fastighetsmarknaden som också kan betraktas som en ”säker” investering. En skillnad är dock att en fastighet inte är likvid på samma sätt som en obligation.

En del av förklaringen kan sannolikt också hänföras till den konjunkturella utvecklingen under perioden. När ekonomin är stark utvecklas också transaktionsmarknaden starkt. En växande ekonomi allokeringar mer kapital till alla tillgångsslag. Efterfrågan är hög och det går relativt enkelt att hitta köpare till de objekt man vill avyttra. I en lågkonjunktur sjunker däremot investeringsviljan. Företagen håller i kapitalet och antalet transaktioner minskar.

Internationella strömningar kan vara viktiga. Generellt brukar nivån på utländska investeringar öka sent i en konjunkturcykel. Som framgår av diagrammet ökade de utländska investeringarna på den svenska fastighetsmarknaden stadigt åren innan finanskrisen för att till och med överstiga de inhemska investeringarna 2007. Efter finanskrisen tog det emellertid ända till 2014 innan inflödet av utländskt kapital ökade igen. Olika skäl kan ligga bakom att utländskt kapital söker sig till den svenska fastighetsmarknaden, t.ex.

⁴ Referensräntan är en räntesats som fastställs en gång per halvår (den 1 januari och den 1 juli) av Riksbanken. Den motsvarar Riksbankens reporänta vid utgången av föregående halvår avrundat, om så behövs, till närmast högre halva procentenhet. Referensräntan har inget penningpolitiskt syfte.

kan priserna ha stigit för mycket eller helt kraschat på den lokala marknaden i investerarens hemland. En annan orsak till att utländska investeringar inte har återhämtat sig efter finanskrisen kan vara att utländska banker har blivit mer restriktiva till att låna ut till investeringar i andra länder.⁵

Även inställningen och affärsmodellen hos aktörerna på fastighetsmarknaden kan påverka mängden transaktioner. Sverige är en relativt liten marknad och om någon kommer på ett framgångsrikt koncept finns det alltid andra som tar efter.

Tillgången till kapital är också en viktig faktor vid transaktioner. Om banker och andra låneinstitut drar sig för att låna ut pengar bör transaktionsvolymen påverkas negativt. Under de senare åren har bankernas riskvikter ökat, vilket generellt bör ha medfört en mer restriktiv syn på risk vid utlåning till företag.

En omständighet som kan påverka utseendet på transaktionsgraferna är prisutvecklingen. I diagrammet visas bara transaktioner över 100 miljoner kronor. Det är sannolikt att affärer över 100 miljoner kronor är vanligare i dag jämfört med åren efter millennieskiftet. Detta gäller särskilt i absoluta tal men förmodligen också i relativa, eftersom fastighetspriserna ökar snabbare än inflationen. Det går dock inte att uttala sig mer konkret än så om denna effekt.

Möjligheten att avyttra fastigheter skattefritt genom paketerade transaktioner medför i sig att fler transaktioner genomförs totalt sett. Det förekommer att ett företag förvärvar ett helt bestånd fastigheter från ett annat företag, för att därefter i sin tur avyttra de fastigheter i beståndet som köparen inte är intresserad av.⁶ Det är rimligt att anta att antalet sådana kedjetransaktioner skulle minska om det inte längre var möjligt att avyttra fastigheter skattefritt. Om såväl inkomstskatt som stämpelskatt utgick vid samtliga transaktioner skulle en köpare sannolikt bara förvärva de fastigheter som denne är intresserad av. Mängden transaktioner minskar då och även den totala transaktionsvolymen, som i dessa fall ökar på grund av att samma fastighet avyttras flera gånger under kort tid.

⁵ Andra omständigheter som kan påverka nivån på internationella investeringar nämns i konsekvensanalysen, avsnitt 17.3.3, under rubriken Internationella investeringar.

⁶ Så skedde till exempel vid Castellums köp av Norrporten under 2016. Även om det fanns en viss rabatt per fastighet vid köp av hela Norrporten är det inte säkert att det varit förmånligt att göra en sådan transaktion med en efterföljande vidareförsäljning, om det hade medfört inkomstskatt och dubbel stämpelskatt.

Sammantaget är det mycket svårt att dra några slutsatser av hur rörligheten i fastighetsbeståndet har påverkats av möjligheterna till transaktioner med paketerade fastigheter. Historiskt har transaktionsvolymerna ökat sedan reglerna infördes men i vilken utsträckning skattefriheten verkligen har påverkat volymen går inte att avgöra. Att begrunda är även att det inte låter sig sägas vilken den samhällsekonomiskt optimala mängden transaktioner av fastigheter i ekonomin är. Det kan vara så att den nuvarande nivån är optimal men det kan också vara så att det görs för många transaktioner för ett optimalt samhällsekonomisk utnyttjande av fastighetsbeståndet. Kanske det vore optimalt med mer långsiktigt ägande. Kanske görs det – trots alla för transaktioner gynnsamma parametrar – för få fastighetstransaktioner i Sverige.

Det är emellertid rimligt att anta att ett slopande av möjligheten att göra skattefria transaktioner med paketerade fastigheter i någon utsträckning kommer att påverka transaktionsvolymen negativt. Det stöds även av analysen av de samhällsekonomiska effekterna av ett system med eller utan paketering (avsnitt 7) där jag konstaterar att priserna på fastigheter kommer att falla om möjligheterna till paketerade transaktioner försvinner. Genom att en tidigare skattefri transaktion blir skattepliktig fördyras transaktionen och färre transaktioner kommer därför att genomföras.

9 Paketerade transaktioner och dess effekter på transparensen på marknaden

I direktiven anges följande angående transparensen på marknaden.

Transaktioner med paketerade fastigheter leder inte till någon lagfartsändring eller till någon notering i det offentliga fastighetsregistret. Helstäckande offentlig statistik över priser och volymer saknas när det gäller kommersiella fastigheter, vilket begränsar marknadsinsynen. Kostnadsbelagda tjänster, webbverktyg, branschtidningar, nätverk, kontakter och marknadskännedom är faktorer som påverkar marknadsinsynen. Insynen begränsas vidare av att parterna inte behöver lämna ut mer information om transaktionen än vad de är villiga att dela med sig av.

Jag ska enligt direktiven kartlägga det informationsflöde som blir offentligt vid avyttring av paketerade fastigheter och analysera vilka konsekvenser paketering får för transparensen på marknaden. Det bör redan här framhållas att det faktum att fastighetsbranschen omsätter en produkt som registreras i ett offentligt register gör att branschen jämfört med andra sektorer i näringslivet är mycket transparent. Beskrivningen i det följande är inriktad på hur informationsmängden har ändrats i relation till hur det tidigare såg ut i fastighetsbranschen.

9.1 Det offentliga informationsflödet vid en direktförsäljning av en fastighet

Skillnaden mellan en direktförsäljning av en fastighet och en försäljning av en paketerad fastighet är att i det förstnämnda fallet byter själva fastigheten ägare. Det innebär att förvärvaren ska ansöka om lagfart hos Lantmäteriet. Till en ansökan om lagfart ska bifogas köpehandlingar som ska uppfylla vissa formkrav. Lantmäteriet

beslutar om lagfart på grundval av ansökan och förvärvaren blir då lagfaren ägare till fastigheten. Beslutet om lagfart ligger även till grund för beslut om stämpelskatt. Beviljad lagfart skrivs in i det av Lantmäteriet förda fastighetsregistret, som är Sveriges officiella register över fastigheter och fastighetsägare. Fastighetsprisregistret är en del av fastighetsregistret som innehåller information om försäljningar och andra överlåtelser av fastigheter.

Lagfart är inte ett nödvändigt rekvisit för att ett giltigt fastighetsförvärv ska anses ha skett. Däremot är den som har förvärvat fast egendom skyldig att inom tre månader ansöka om lagfart (20 kap. 1 § jordabalken (1970:994)). Lagfart kan ha rättslig betydelse när det gäller att avgöra vem som har bäst rätt till en fastighet i vissa fall (18 kap. jordabalken).

I och med att det finns ett lagstadgat krav att ansöka om lagfart vid förvärv av fastighet ger fastighetsregistret i de allra flesta fall en korrekt bild av ägandet av svenska fastigheter. Det finns självklart undantagsfall. Köparen kan av olika skäl underlåta att söka lagfart. I dessa fall är det vanligt att säljaren reagerar när hen blir skyldig att betala fastighetsskatt eller fastighetsavgift för en fastighet som hen inte längre äger. Efter en ändringsanmälan till Skatteverket kan det få till följd att taxerad och lagfaren ägare är olika personer.

Köpeskillingen anges också i registret. Prisuppgiften kan användas som utgångspunkt för att bedöma marknadsvärdena på marknaden.

9.2 Det offentliga informationsflödet vid försäljning av en paketerad fastighet

Vid försäljning av en paketerad fastighet förhåller det sig annorlunda än vid en direktförsäljning. Fastigheten som sådan byter inte ägare varför det inte blir aktuellt att ansöka om lagfart. Det som byter ägare i en sådan transaktion är aktierna i det bolag vari fastigheten är paketerad (paketeringsbolaget). I det följande behandlas den information som kommer ut i det offentliga informationsflödet vid en sådan transaktion.

Försäljning av aktier är en transaktion mellan säljare och köpare som inte behöver anmälas till någon myndighet eller annat offentligt register. Om de nya ägarna vill ändra i det förvärvade bolagets bolagsordning, ändra verksamhet, styrelse eller liknande ska det

registreras hos Bolagsverket. När det avyttrade företaget är ett fåmansföretag ska uppgifter om de nya ägarna anmälas till Skatteverket.

Vid försäljning av aktier i ett paketeringsbolag sker överlåtelsen normalt inom bolagssektorn, dvs. mellan två bolag. Åtgärder som att ändra styrelse, byta revisor etc. i paketeringsbolaget måste anmälas till Bolagsverket, men det finns inget i ett sådant ärende som indikerar att ägandet av fastigheten har förändrats. Det lämnas heller ingen information om bolagets verksamhet varför det inte går att konstatera att ärendet avser ett paketeringsbolag. Det torde vara ovanligt att paketeringsbolaget är ett fåmansföretag.¹ Om så ändå skulle vara fallet innehåller en anmälan om ändrat ägande ingen uppgift om att företaget är ett paketeringsbolag.

Alla aktiebolag ska lämna in sin årsredovisning till Bolagsverket. Av uppgifterna i årsredovisningen skulle det, genom att leta sig nedåt i koncernen, kunna gå att identifiera ett aktiebolag som ett paketeringsbolag. I not ska normalt lämnas information om helägda dotterbolag. Vid en jämförelse mellan olika år går det därmed att fastställa vilka dotterbolag som har avyttrats under året, under förutsättning att de ägdes vid årets ingång. I allmänhet är det dock inte möjligt att genom årsredovisningen spåra avyttringar av nybildade dotterbolag.²

Utredningen har tittat på årsredovisningarna från 2014 avseende fem börsnoterade fastighetsbolag: Balder, Wallenstam, Hufvudstaden, Castellum och Fabege. Urvalet avser de fem största bolagen sett till börsvärdet den 14 oktober 2015.

Balder har en utförlig redovisning av genomförda transaktioner under året. Alla förvärvade och avyttrade fastigheter är specificerade i tabellform och i tabellen får man bland annat information om när under året transaktionen gjordes, fastighetsbeteckning, kommun, samt uthyrningsbar yta. Det saknas dock uppgift om pris eller värde. Prisuppgifter ges bara på aggregerad nivå och det är inte helt tydligt vad som avses med de uppgivna beloppen. I redogörelsen för årets förvärv av kommersiella fastigheter talas om underliggande fastighetsvärde men i transaktionsdelen talas om köpeskilling. Helägda dotterbolag tas upp i en av noterna (26). Balder har förhållandevis få

¹ Med fåmansföretag avses aktiebolag där fyra eller färre fysiska personer äger andelar som motsvarar mer än 50 procent av rösterna i företaget, 56 kap. 2–6 §§ IL.

² Det är vanligt att paketeringsbolaget är ett aktiebolag som nyligen bildats enbart i syfte att utgöra ett bolagsskal för den eller de fastigheter som ska avyttras.

direktägda dotterbolag. I noten anges att Balderkoncernen genom de nämnda dotterbolagen äger 100 procent i ytterligare 238 bolag. För att få närmare information om de indirekt ägda dotterbolagen får man gå vidare till dotterbolagens årsredovisningar.

Wallenstam lämnar på övergripande nivå uppgifter om hur fastighetsbeståndet har förändrats under året. De lämnar även uppgifter om orealiserade värdeförändringar på fastighetsbeståndet. Det framgår även av en not (15, skattekostnad/intäkt) att fastigheter har avyttrats i bolagsform och att det får effekt på den redovisade skattekostnaden. Hur dessa avyttringar förhåller sig till eventuella direktavyttringar framgår dock inte. Av ytterligare en not (35) framgår att Wallenstam under året har förvärvat ett antal fastigheter i paketerad form. På motsvarande sätt har ett antal fastigheter avyttrats under året. Moderbolaget redovisar samtliga helägda dotterbolag. Wallenstam har en mängd direktägda kommanditbolag. Det upplyses även om att till den årsredovisning som ges in till Bolagsverket har fogats uppgifter om samtliga bolag i koncern, såväl direkt som indirekt ägda. I årsredovisningen finns även en fullständig fastighetsförteckning med uppgift om vilka fastigheter som har förvärvats och avyttrats under året.

Hufvudstaden skiljer sig från övriga genom att de inte har gjort några förvärv eller försäljningar under 2014. De redovisar samtliga helägda dotterbolag inom koncernen, direkt och indirekt ägda.

Castellum har en transparent redovisning av de största förvärven och försäljningarna under året. Uppgift lämnas om anskaffningsvärdet för de förvärvade objekten samt försäljningspris, underliggande fastighetsvärde och latent skatt avseende de avyttrade objekten. I enlighet med sin egen hållbarhetspolicy har Castellum dessutom en förhållandevis detaljerad redogörelse för de komponenter som ingår i skatteposten. Av redogörelsen framgår bland annat att de vid beräkningen av verklig uppskjuten skatteskuld räknar med att en tredjedel av fastighetsbeståndet avyttras direkt och två tredjedelar i paketerad form. Det framgår också tydligt under noten om redovisningsprinciper (1) att uppskjuten skatteskuld bara är ett redovisningsmässigt begrepp. Där anges att uppskjuten skatt redovisas nominellt till en skattesats om 22 procent och att den verkliga skatten är betydligt lägre på grund av dels möjligheten att sälja fastigheter på ett skatteeffektivt sätt, dels tidsfaktorn. I en not avseende helägda dotterbolag (22) redovisas bara de dotterbolag som ägs direkt av moderbolaget. Vill man få reda på vilka bolag som dotterbolagen i sin tur äger får man gå till

deras respektive årsredovisning. Sist i årsredovisningen finns en förteckning över alla fastigheter i koncernen. Det finns också uppgift om vilket av de direktägda dotterbolagen som förvaltar en viss fastighet.

Fabege redovisar avyttrade och förvärvade fastigheter. Det framgår dock inte av årsredovisningen om transaktionerna avser paketerade fastigheter. I förvaltningsberättelsen under rubriken Skattesituation (s. 66) anges emellertid att skattekostnaden kan sänkas genom att fastigheter avyttras paketerade i bolag. Fabege upplyser bara om direktägda dotterbolag.

Sammanfattningsvis finns det mycket information att hitta i företagets årsredovisningar. Det är emellertid svårt att hitta detaljerad information om förvärv och avyttring av fastigheter i paketerad form. Samtliga bolag som redogjorts för redovisar emellertid antalet genomförda transaktioner under året, varför det alltid går att se vilka fastigheter som har köpts in till eller avyttrats från koncernen under räkenskapsåret. Hur överlåtelsen har gått till går normalt inte att utläsa. Eftersom de flesta bolagen bara upplyser om direktägda dotterbolag går det inte heller att spåra paketeringsbolagen via moderbolagets årsredovisning. Om man ska få en bild av dem krävs att man går vidare och tittar i årsredovisningen för de angivna dotterbolagen. För att få en bild av ett företags paketerade transaktioner med fastigheter måste man jobba sig fram steg för steg och det kan bli mycket tidskrävande. Det bör dock påpekas att detta inte innebär någon brist i fastighetsbolagens årsredovisningar, det är inte syftet med dem. Årsredovisningen lämnas en gång om året och är då en tillbakablick på året som gått. I den beskrivs företagets ekonomiska ställning vid årets utgång och där redogörs kort för vad som hänt under året. Uppgifterna i årsredovisningen kan därför användas till att t.ex. få en bild av den generella utvecklingen på fastighetsmarknaden och om transaktionerna ökar eller minskar. De kan inte användas som en indikation med vars hjälp man faktiskt kan identifiera en försäljning av paketerade fastigheter.

Det finns således inte någon offentlig information att tillgå angående avyttring av fastigheter i paketerad form.

9.3 Andra kanaler för information om försäljningar av paketerade fastigheter

Den konstaterade bristen på offentlig information om transaktioner med paketerade fastigheter kan avhjälpas genom att den intresserade i stället köper tillgång till sådan information. Det finns tjänster att köpa som har som ambition att också tillhandahålla uppgifter om försäljning av paketerade fastigheter. Utan anspråk på fullständighet listas här några av de vanligaste sätten att få tillgång till informationen.

Datscha AB är ett företag som är specialiserat på information om fastigheter. De har som affärsidé att köpa och samla in data om fastigheter från andra leverantörer av information. Datan sammanställs och görs tillgänglig för kunderna i ett webbaserat verktyg. Verktöget innehåller även olika applikationer som kan användas vid värdering och analys av kommersiella fastigheter. Datscha AB:s databas innehåller även information om transaktioner med paketerade fastigheter. Den informationen samlas in och tillförs databasen av deras transaktionsteam. Tillsammans med olika samarbetspartners samlar de in känd information om alla transaktioner på marknaden. Det finns en gräns för paketerade transaktioner på 40 miljoner kronor. Affärer med paketerade fastigheter under detta belopp förs inte aktivt in i registret.

Konsultföretagen på fastighetsmarknaden har ofta – för eget bruk – register över transaktioner med paketerade fastigheter. Den information som de samlar in används i företagens egna modeller och kommer indirekt kunderna till del. Såvitt jag har kunnat utröna finns det emellertid inget annat företag än Datscha AB som tillhandahåller systematiserad information om paketerade transaktioner till kund. Däremot finns det fastighetskonsulter som också säljer information om marknaden, exklusive transaktioner i paketerad form. Ett exempel är NAI Svefa som tillhandahåller marknadsinformation till bland annat Skatteverket.

Vissa konsultföretag, t.ex. Newsec och JLL, sammanställer marknadsrapporter och transaktionslistor som det går att prenumerera på. Dessa produkter innehåller information om vad som har hänt på marknaden och de kommer ut en gång i halvåret eller kvartalet. Rapporterna är mer resonerande till sin natur och kretsar kring mark-

naden som helhet. Transaktionslistorna är i huvudsak en uppräkningslista av de avyttringar som skett under perioden.

Det finns även ett antal papperstidningar och elektroniska nyhetsbrev som tillhandahåller uppgifter om fastighetstransaktioner.

Den vanligaste informationskällan om en paketerad transaktion är således uppgifter som offentliggörs av parterna själva. De lämnas i form av ett pressmeddelande, på direkt fråga eller på annat sätt. Det förtjänar dock att poängteras att det informationsflödet är mer manipulerbart jämfört med den information som lämnas vid en direktförsäljning (även om informationen vid en direktförsäljning också kan manipuleras). Eftersom det inte finns något *krav* att lämna specifik information om en paketerad försäljning finns det anledning att anta att den information som en part ändå lämnar ifrån sig om en sådan transaktion är information som gynnar partens egna intressen. Sådan information kan därför också framställas på ett sätt som gynnar partens intressen. Ett exempel är när det lämnas information om "underliggande fastighetsvärde". Det är inte givet att det finns något konkret underlag för ett sådant värde. Parterna har egentligen ingen anledning att ta ställning till ett sådant värde eftersom det inte finns något skäl för dem att korrekt bedöma vad de skulle ha betalat vid en transaktion som inte var paketerad. Det uppgivna värdet kan därför ifrågasättas på den grunden att det är vad parterna vill att det ska vara.

9.4 Aktörerna på marknaden uttalar sig om transparensen

Jag har under utredningens gång vid återkommande tillfällen träffat aktörer på den svenska fastighetsmarknaden, såväl fastighetsbolag som konsulter. Branschorganisationerna har också bidragit med värdefulla synpunkter. Den allmänna uppfattningen bland dessa aktörer är att transparensen på den svenska fastighetsmarknaden är mycket god. En aktör menade att den svenska marknaden är en av de bättre i världen när det gäller tillgång till information. Genomlysningen av fastighetsmarknaden är mer heltäckande jämfört med andra branscher där det inte finns offentliga register över de produkter eller produktionsfaktorer som branschen arbetar med.

Enligt aktörerna har utvecklingen av webbaserade it-lösningar underlättat åtskilligt när det gäller kartläggningen av ägandet av kom-

mersiella fastigheter. Eftersom koncerntillhörighet och fastighetsägande (lagfart) är offentliga uppgifter erhålls heltäckande register genom att dessa kombineras. Flera av de företag som jag har talat med köper information från Datscha AB eller andra informationsföretag.

För utländska investerare är det en fördel att kunna köpa heltäckande marknadsinformation. De kan ofta uppleva det som svårare och krångligare att vända sig till en myndighet, även om det är kostnadsfritt.

En av aktörerna på marknaden framhåller att paketerade transaktioner kan medföra att prisstatistiken släpar efter. När ingen av parterna vill offentliggöra köpeskillingen vid en paketerad transaktion kan man behöva vänta på någon finansiell rapport, t.ex. årsredovisningen, för att få reda på priset. Den effekten är negativ för transparensen.

Den bild av transparensen som jag har fått direkt från aktörerna på marknaden stämmer till stor del överens med vad som har framkommit tidigare, vid liknande undersökningar. Inom ramen för ett uppsatsarbete vid KTH våren 2014 ställdes frågor till olika fastighetsbolag, bland annat om transparensen på marknaden.³ Där framgår att paketerade transaktioner har försämrat transparensen på marknaden men de tillfrågade bolagen upplever inte att det är något större problem.⁴ De intervjuade bolagen menar även att paketerade transaktioner har medfört att det har blivit svårare att hitta information om köpeskillingen för jämförelseobjekt, vilket därmed har försvårat ortsprisvärderingarna⁵. För de större aktörerna var detta dock inte något stort problem, eftersom de har utarbetade nätverk för tillgång till information och den vägen kan fastställa en rimlig köpeskillning.

³ Månsson och Vesterblom, Fastighetsavyttring via bolagsförsäljning, 2014, KTH, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, examensarbete nr. 334. Undersökningen var begränsad till Stockholmsområdet.

⁴ Aa, s. 58–59.

⁵ Bestämmelser om ortsprisvärdering finns i 5 kap. fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Med en ortsprisvärdering menas att man sammanställer ett jämförelsematerial över genomförda köp av samma fastighetstyp. Den tidsmässiga och geografiska avgränsningen kan göras mer eller mindre snäv beroende på antalet genomförda köp. Köpeskillingarna relateras till respektive fastighets taxeringsvärde eller yta, för att erhålla så kallade köpeskillingskoefficienter och kvadratmeterpriser. Utifrån dessa kvoter görs sedan en bedömning av vad som kan anses vara en rimlig nivå för den marknad som värderingsobjektet befinner sig på, och appliceras på det egna objektets taxeringsvärde eller yta för att erhålla ett individuellt skattat marknadsvärde. Därefter återstår att göra en rimlighetsbedömning utifrån fastighetens skick och standard, samt påverkansfaktorer i omvärlden.

Studien undersökte endast effekterna för större fastighetsbolag verksamma i Stockholmsområdet. Vid intervjuerna framkom indikationer på att den sämre transparensen kan drabba mindre företag och mindre insatta aktörer hårdare.

I ett annat uppsatsarbete från samma period, våren 2014, har intervjuerna i stället avsett personer som arbetar med fastighetsvärdering på fastighetskonsultbyråer, banker, revisionsbyråer och vid Lantmäteriet.⁶ Intervjupersonerna har fått frågor om huruvida transparensen och antalet synliga transaktioner på den svenska fastighetsmarknaden har förändrats.

De flesta tillfrågade verkar vara överens om att transparensen har minskat eller förändrats. Det har blivit svårare att få fram all nödvändig information om en transaktion. Flera av intervjupersonerna anser dock att de har lärt sig att hantera den minskade transparensen. De uppger att de har anpassat sig genom att i stället ändra sitt arbets sätt. Vissa menar att den försämrade transparensen beror på att antalet paketerade transaktioner har ökat. Andra intervjupersoner anser att transparensen i viss mån är konjunkturberoende och att mängden information minskar när marknaden är sämre.

När det gäller antalet synliga transaktioner är det en genomgående uppfattning att de som utför fastighetsvärderingar anser sig få information om vilka transaktioner som har genomförts. De vet vilka affärer som har skett, men det har blivit svårare att få fram all information om en specifik affär. En av intervjupersonerna anser att mindre affärer oftare än större sker i det tysta och därför kanske inte upptäcks av samtliga.

De intervjuade personerna har även tillfrågats om vilken benägenhet parterna i en transaktion har att dela med sig av information om transaktionen. Där verkar personliga kontakter ha stor betydelse. På den punkten verkar det även finnas en skillnad beroende på marknads läget. Fler delar med sig av information när marknaden är stark.

Det bör observeras att båda dessa uppsatser skrevs innan webb-baserade informationssystem fick fullt genomslag på marknaden. De samtal jag har haft med större aktörer på marknaden talar för att transparensen har förbättrats i takt med att dessa informationssystem har blivit allt bättre.

⁶ Stegfeldt, Fastighetsvärdering när jämförelseobjekten sker som bolagsköp, 2014, KTH, Institutionen för Fastigheter och Byggnad, examensarbete nr. 322, s. 28–31.

9.5 Om fastighetstaxering och berörda myndigheters åsikter

Skatteverkets och Lantmäteriets representanter i utredningen har bistått med uppgifter från dem som arbetar med fastighetstaxering på respektive myndighet. Följande avsnitt bygger på dessa uppgifter.

Skatteverket ansvarar för fastighetstaxeringen i Sverige. Tillsammans med Lantmäteriet, som utför förberedelsearbetet för massvärderingen av fastigheter, är Skatteverket beroende av tillgången till ortsprismaterial. De förvärv av fastigheter som har skett analyseras och ligger till grund för flera viktiga delar i förberedelsearbetet. Sambandet mellan pris och fastighetsanknutna faktorer analyseras för att utvärdera om de värdefaktorer som har bestämts fortfarande är relevanta. Tabeller med värden och koefficienter som används för att beräkna taxeringsvärden analyseras med avseende på de värderelationer som ska gälla mellan fastigheter av t.ex. olika beskaffenhet och ålder. Förvärven används för den slutliga nivåläggningen och provvärderingen, för att leda i bevis och dokumentera att värdenivåerna som läggs fast är rättvisande för värdeområdena. De sistnämnda är geografiskt avgränsade områden som ska beakta den betydelsefulla lägesfaktorn.

I takt med att antalet lagfarna förvärv har blivit färre och dessutom inte är representativa för industri- och hyreshusbeståndet, har det blivit svårare att få fram tillförlitliga resultat. För att hantera detta har det blivit allt viktigare att göra marknadssimuleringar och förlita sig på bedömningar gjorda av de värderingskonsulter som anlitas i förberedelsearbetet. Konsulterna gör ingen bedömning av konkreta fall där fastigheter har förvärvats i paketerad form, utan gör en allmän bedömning av marknadsvärdet utifrån olika parametrar, vilken resulterar i ett värde på en normalfastighet inom varje värdeområde.

De uppgifter om förvärv som används kommer från lagfartsbeslut i Lantmäteriets fastighetsregister. Uppgifterna om säljare och köpare, köpeskilling och typ av fång läses in i Skatteverkets ortsprisregister. Där sker sedan en gallring, så att det bara återstår förvärv som är representativa, dvs. marknadsmässiga, där inga ovidkommande omständigheter har inverkat på priset. En vanlig orsak till gallring är när det finns en intressegemenskap mellan parterna, t.ex. nära släktskap mellan personer eller någon slags gemenskap mellan olika företag. Det är svårt att bedöma hur effektiv gallringen är, men de förvärv

som innehåller uppenbara intressegemenskaper blir i vart fall bortgallrade enligt verket.

Skatteverkets allmänna bedömning är att antalet representativa försäljningar har gått ned under en följd av år. Verket har gjort en sammanställning över antalet försäljningar avseende hyreshus och industribyggnader. Tabellerna avser representativa försäljningar för varje taxering, vilket omfattar försäljningar under den treårsperiod som normalt används i förberedelsearbetet. Av tabellerna framgår att ortsprismaterialets omfattning har minskat i antal för både hyreshus och industri. Självklart kan siffrorna påverkas av andra faktorer (t.ex. kreditkrisen 2008) men trenden är märkbar.

En jämförelse baserad på sammanlagt försäljningspris (rensat för indexprisförändring) skulle troligtvis visa en ännu större minskning. Detta beror främst på att när det gäller hyreshus så är det i första hand de stora förvaltningsobjekten som säljs genom paketerade transaktioner. Även för industrier finns det störst incitament att sälja de dyraste objekten i paketerad form för att undvika stämpelskatt.

Tabell 9.1 Antal försäljningar av hyreshus per år

År	Antal försäljningar hyreshus
2004	5 433
2007	5 979
2010	5 715
2013	4 122
2016	4 098

Källa: Skatteverket.

En förklaring till att den nedåtgående trenden inte märks redan under de första jämförelseåren kan vara att antalet ombildningar till bostadsrättsföreningar var hög just då och drev på omsättningen med hyreshus i vissa områden.

Tabell 9.2 Antal försäljningar av industribyggnader per år

År	Antal försäljningar industri
2000	3 622
2007	2 661
2013	1 926

Källa: Skatteverket.

När det gäller försäljningar av industrifastigheter är nedgången ännu tydligare. Antalet försäljningar har minskat med drygt 45 procent sedan år 2000. Här bör dock noteras att industrifastigheter till sin natur är starkt specialiserade och att jämförelser med andra objekt kanske inte alltid är meningsfulla. Därtill kommer att det ofta finns få industrifastigheter inom enskilda värdeområden. Detta innebär att taxeringsvärdet för en industrifastighet många gånger bestäms på grundval av andra värderingar än ortsprisjämförelser, t.ex. genom avkastningsvärdering. Det förtar dock inte det faktum att principen för fastighetstaxering av industrifastigheter är densamma som för hyreshus. I första hand är det ortsprismetoden som gäller och ju fler försäljningar som ingår i materialet desto bättre underlag blir det för taxeringen.

Lantmäteriet uppger att det är ett stort problem med minskande och bristande ortsprismaterial. Det innebär att särskilt hyreshusen riskerar att få taxeringsvärden som håller en sämre kvalitet och noggrannhet i fråga om värderingen än om transaktionerna skulle vara mer transparenta, som de tidigare var.

9.6 Sammanfattande slutsatser

Den kartläggning som har beskrivits i föregående avsnitt ger vid handen att transaktioner med paketerade fastigheter har medfört att det offentliga informationsflödet rörande fastighetsförsäljningar har minskat. De flesta transaktioner offentliggörs i större eller mindre omfattning, men det har blivit svårare att hitta viktig information om affären såsom köpeskilling, vilka specifika fastigheter som avyttras m.m.

Den minskade tillgången på offentliga uppgifter uppvägs emellertid delvis av att nya aktörer som tillhandahåller information genom webbaserade applikationer har etablerat sig på marknaden. Kostnadsfri offentlig information har således ersatts av betalda abonnemang och licenser som ger tillgång till information och möjligheter att söka och bearbeta informationen.

De större aktörerna på marknaden upplever inte någon informationsbrist i dag och anser att transparensen är god. Vid en jämförelse mellan vad som uppgavs i de intervjuer som gjordes inom ramen för uppsatsarbeten på KTH under våren 2014 och vad som

framkommit vid utredningens samtal med marknadsaktörerna är slutsatsen att transparensen har förbättrats under senare år. Sannolikt beror det på att kvaliteten på de elektroniska tjänsterna har förbättrats, men kanske även på att tillgången till information har ökat när konjunkturen har blivit starkare.

För utländska investerare har transparensen i vart fall inte blivit sämre, den kan till och med ha förbättrats. Övergången från offentliga uppgifter i myndighetsregister till information som kan köpas och hanteras elektroniskt förbättrar sannolikt tillgängligheten till information för utländska aktörer. Därmed inte sagt att digitaliseringen inte skulle ha drivit fram en sådan utveckling även utan möjligheten till paketerade transaktioner. Beroende på vilket land de kommer från kan utländska investerare vara ovana vid att staten tillhandahåller offentlig information i den omfattning som förekommer i Sverige. Det kan ofta vara svårare att ta myndighetskontakter och få överläggningar av offentligt material när man agerar från utlandet.

Inte heller mindre fastighetsbolag verkar ha problem med tillgången på information. Det kan sammanhånga med att dessa ofta verkar på en geografiskt sett mindre marknad och de vet hur de ska få tillgång till information lokalt. Mindre företag gör ofta också färre transaktioner. Om de vill ta steget in på en större marknad kan dock kostnaden för nödvändig information vara ett hinder för expansionen. Mindre bolag kan därför i vissa situationer befinna sig i ett underläge jämfört med sina större konkurrenter när det gäller information.

Samma resonemang som förs i fråga om mindre företag kan till viss del föras även avseende nyetableringar i sektorn. Nya företag med god tillgång till kapital har inget problem att betala för den information de behöver. Nya företag som också är mindre har sannolikt inte behov av information på samma sätt. De startar med att förvärva en eller två fastigheter lokalt och har ofta för ändamålet tillräcklig information.

Sammantaget har tillgång till information inte någon avgörande påverkan på konkurrensen på marknaden i stort. De företag som befinner sig i en jämförbar situation har också möjlighet till motsvarande information. Det är när företag ska expandera som de kan hamna i ett informationsunderläge jämfört med en redan etablerad aktör, men det är i så fall mer en funktion av att kapitalet prioriteras för expansion och inte till information. Förutsättningarna finns att få

tillgång till information och det kan hävdas att om ett företag inte kan köpa den information som behövs, är de inte redo för en expansion av verksamheten. Detsamma kan sägas om utländska investerare som vill köpa fastigheter i Sverige. Genom att anlita konsulter som kan den svenska marknaden försvinner det informationsunderläge som en utländsk aktör annars har naturligt.

Vidare har bristen på offentliga uppgifter lett till sämre kvalitet på den offentliga statistiken. Som framgår av uppgifter från Skatteverket och Lantmäteriet har antalet transaktioner som ingår i ortsprismaterialet för hyreshus och industrifastigheter minskat markant. Detta hotar i förlängningen kvaliteten på taxeringsvärdena, i den meningen att osäkerheten ökar om hur rättvisande taxeringsvärdena egentligen är.

Transparensen har minskat för sådana övriga intressenter som inte är beredda att betala för information. Det kan röra sig om myndigheter som inte stadigvarande är beroende av fastighetsinformation men som kan behöva tillgång till det vid enstaka tillfällen. Bristen på information kan även få betydelse för politiker, både på nationell och på lokal nivå. Även journalistiken och den akademiska forskningen kan drabbas av att kvaliteten på den offentliga informationen har blivit sämre. Det kan emellertid vara så att informationen hade varit avgiftsbelagd även om den tillhandahölls enbart av offentliga myndigheter.

Kartläggningen av det informationsflöde som blir offentligt vid avyttring av paketerade fastigheter och analysen av effekterna för transparensen på marknaden kan sammanfattas med att transparensen är god för aktörerna på marknaden men sämre för dem som inte kan eller är beredda att betala för informationen.

10 Frågor relaterade till värdeminskningssavdrag

Enligt direktiven ska jag undersöka den skattemässiga hanteringen av tidigare gjorda värdeminskningssavdrag hos köparen av en pakerad fastighet och klarlägga i vilket skede dessa avdrag återförs till beskattning. I detta avsnitt redogörs för detta.

10.1 Det skatterättsliga regelverket om värdeminskningssavdrag på fastigheter

Skatterättsliga bestämmelser om värdeminskningssavdrag på byggnader i inkomstlagen näringsverksamhet finns i 19 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL. Värdeminskningssavdrag kan endast medges på byggnader som ingår i en näringsfastighet. En fastighet är en näringsfastighet om den inte är en privatbostadsfastighet (2 kap. 14 § IL). Värdeminskningssavdrag får inte göras för den del av anskaffningsvärdet för en fastighet som avser mark. För markanläggningar gäller dock särskilda avskrivningsregler enligt 20 kap. IL.

Utgifter för reparation och underhåll av en byggnad får dras av omedelbart, även om utgifterna aktiveras i räkenskaperna och där skrivs av årligen (2 §). Enligt det så kallade *utvidgade reparationsbegreppet* i paragrafens andra stycke finns det även en rätt till omedelbart avdrag för utgifter för sådana ändringsarbeten som kan anses normala för den bedrivna verksamheten, under förutsättning att de inte innebär en väsentlig förändring av byggnaden. Avdrag för reparation och underhåll är således inte kopplat till hur dessa utgifter behandlas i redovisningen.

Anskaffningsutgifterna för en byggnad ska dras av genom årliga värdeminskningssavdrag (4 §). Värdeminskningssavdrag medges från den tidpunkt då byggnaden färdigställs eller förvärvas eller, i fråga om

förbättring, från den tidpunkt den färdigställs. De årliga avdragen ska göras med en viss procentsats av anskaffningsvärdet. Procentsatsen bestäms med hänsyn till byggnadens ekonomiska livslängd (5 §). Detta är inte helt olik uttryckssättet i redovisningsnormgivningen där det anges att ett företag ska välja en avskrivningsmetod som återspeglar förväntad förbrukning av byggnadens framtida ekonomiska fördelar.¹ Man skulle därför kunna tro att även avskrivning på byggnader, liksom på inventarier, är beroende av hur företaget har gjort i redovisningen. Så är emellertid inte fallet.

Värdeminskingsavdrag på byggnader får göras såväl när byggnaden är en kapitaltillgång som när den är en lagertillgång.

Om en byggnad är avsedd att användas bara ett fåtal år, får hela utgiften dras av omedelbart (6 §). Utrangeras en byggnad, ska avdrag göras för den del av anskaffningsvärdet som inte har dragits av tidigare (7 §).

Skatteverket har utfärdat allmänna råd om procentsatser för årliga värdeminskingsavdrag beträffande olika slag av byggnader (SKV 2005:5) samt information om beräkning av värdeminskingsavdrag på byggnader i näringsverksamhet (SKV M 2005:5). Vid bedömning av byggnadens ekonomiska livslängd får beaktas sådana omständigheter som att byggnadens användningstid kan antas komma att påverkas av framtida rationaliseringar, teknikens utveckling, omläggning av verksamhet och liknande förhållanden. Om byggnadens värde på grund av andra särskilda omständigheter är begränsat till förhållandevis kort tid får hänsyn tas till detta. Som exempel på sådana omständigheter anges att en byggnad används för utnyttjande av en begränsad malmfyndighet eller att en byggnad som används i näringsverksamhet och som är belägen på annans mark inte ska lösas av fastighetsägaren vid nyttjanderättens upphörande.

De av Skatteverket anvisade procenttalen motsvarar en uppskattad normal förslitning av en byggnad med hänsyn bland annat till dess användningsområde. Som exempel på procentsatser ur det allmänna rådet kan nämnas att vanliga hyreshus ska skrivas av med 2 procent per år och normala industribyggnader med 4 procent per år. Det allmänna rådet innehåller även exempel på omständigheter som kan motivera en högre procentsats, dvs. en snabbare avskriv-

¹ Se BFNAR 2012:1, Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning och koncernredovisning, punkt 17.20.

ningstakt. Skatteverket tillhandahåller även en tabell där procent-satserna för de olika byggnadstyperna knyts ihop med de typkoder som används vid fastighetstaxeringen.

De procentsatser som Skatteverket har angivit i sitt allmänna råd utgör således riktlinjer för den skattemässiga avskrivningstakten. Verket godtar avskrivningar som är baserade på de angivna procent-satserna, oavsett vilka bedömningar om den ekonomiska livslängden som har gjorts i räkenskaperna. Detta innebär att avskrivningar på byggnader inte hör till det som brukar kallas för det kopplade området, dvs. där man måste göra på samma sätt vid beskattningen som i redovisningen.

Den faktiska avskrivningen som används i redovisningen kan i vissa fall vara mindre än det skattemässiga värdeminskingsavdraget. Det kommer sig av att en byggnad redovisningsmässigt kan bedömas ha en längre ekonomisk livslängd än vad som följer av de årliga värdeminskingsavdrag som Skatteverket godtar. Skattemässigt vill dock ett företag vanligen göra så stora avdrag som möjligt så tidigt som möjligt, vilket leder till att det då uppstår en skillnad mellan fastighetens värde i redovisningen och dess skattemässiga värde. Skillnaden brukar benämnas överavskrivning, dvs. avskrivning som överstiger den takt som följer av den ekonomiska livslängden. Egentligen är det något missvisande att tala om överavskrivning när det gäller byggnader eftersom de inte tillhör det kopplade området. Överavskrivning innebär att en skattekredit uppstår på grund av att företaget tidigarelägger ett skattemässigt avdrag. En generell princip i den svenska skattepolitiken är att försöka minimera mängden skatte-krediter i skattesystemet.² Mycket tyder emellertid på att övergången till redovisningsmässig komponentredovisning av fastigheter i de större företagen (mer om komponentavskrivning i avsnitt 13.10.2) har medfört att skillnaden mellan redovisningsmässiga avskrivningar och skattemässiga värdeminskingsavdrag på fastigheter har minskat. Det beror på att direktavdrag i redovisningen för reparationer och underhåll har minskat och att aktivering av sådana kostnader har ökat i motsvarande mån.

Anskaffningsvärdet på en byggnad som uppförs av den skattskyldige utgörs av utgifterna för uppförandet (8 §). Om byggnaden för-

² Prop. 2015/16:1, Budgetpropositionen för 2016, Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor, s. 184.

värvas genom köp, byte eller liknande är anskaffningsvärdet lika med utgiften för förvärvet (9 §). Utgift för den del av lagfarten som belöper på byggnaden ingår som en del i utgiften för förvärvet. I anskaffningsvärdet ingår även utgifter för till- eller ombyggnad (13 §).

Om en byggnad förvärvas tillsammans med den mark som den ligger på, anses så stor del av ersättningen för fastigheten avse byggnaden som det värde för byggnaden som fastställts vid fastighets-taxeringen utgör av fastighetens hela taxeringsvärde. Om det i byggnadsvärdet också ingår byggnadsinventarier, utgörs anskaffningsvärdet för byggnaden av byggnadsvärdet minskat med ersättningen för dessa inventarier (11 §). Om en byggnad förvärvas genom arv, testamente, gåva, bodelning eller på liknande sätt, inträder förvärvaren i den tidigare ägarens skattemässiga situation när det gäller värdeminskingsavdrag (18 §).

10.2 Regler om återföring av värdeminskingsavdrag

Värdeminskingsavdraget är en successiv avdragsrätt för fastighetens anskaffningsutgift. Tanken är att de årliga avdragen ska motsvara den del av fastigheten som ekonomiskt förbrukas varje år. När en näringsfastighet avyttras eller byter karaktär till privatbostadsfastighet ska gjorda värdeminskingsavdrag återföras enligt reglerna i 26 kap. IL. Som nämnts ovan gäller reglerna för såväl kapitaltillgångar som lagertillgångar. Anledningen till att man infört systemet med återföring av värdeminskingsavdrag i näringsverksamhet är att reglerna också gäller för fysiska personer som är enskilda näringsidkare eller delägare i handelsbolag. Om återföringen för dessa personer skulle göras i samband med kapitalvinstberäkningen skulle det återförda beloppet beskattas som kapitalinkomst medan avdragen för värdeminskning m.m. har gjorts i inkomstslaget näringsverksamhet, där skattebelastningen är högre. Trots att det inte skiljer i skattebelastningen för juridiska personer gäller reglerna även för dem.

Återföringsreglerna syftar till att värdeminskingsavdrag ska återföras i de fall avdragen faktiskt har varit för höga. Om värdet på fastigheten de facto har minskat vid avyttringen anses värdeminskingsavdragen ha varit motiverade. Det ska därför enligt 26 kap. 5 § IL inte ske någon återföring av värdeminskingsavdrag m.m. till den del en faktisk värdenedgång skett (dvs. ersättningen under-

stiger omkostnadsbeloppet). För att hindra att sådana värdeminskningsavdrag som inte ska återföras får dras av två gånger anges i 45 kap. 16 § IL att anskaffningsutgiften i stället ska minskas i motsvarande mån.

För allmännyttiga bostadsföretag gäller att de inte har några värdeminskningsavdrag att återföra för den tid när dessa företag var schablonbeskattade, dvs. före 1995. Tillgångarna i dessa bolag fick ett nytt skattemässigt restvärde vid övergången till konventionell beskattning som beaktade tidigare gjorda bokföringsmässiga avskrivningar.³

När en fastighet avyttras i paketerad form återförs inga värdeminskningsavdrag. Eftersom fastigheten inte byter ägare (det är ju aktierna i det bolag som äger fastigheten som byter ägare) erhålls heller inget nytt anskaffningsvärde i samband med en paketerad avyttring. Den nya ägaren till paketeringsbolaget tar över den tidigare ägarens skattemässiga position i bolaget och får göra avdrag för resterade del av det ursprungliga anskaffningsvärdet. Den paketerade transaktionen som sådan påverkar därför inte avdragsrätten för anskaffningsvärdet på fastigheten. Det är inte ett problem i sig att värdeminskningsavdragen inte återförs när det inte heller görs någon kapitalvinstberäkning vid avyttringen (eftersom det formellt är ett bolag och inte fastigheten som avyttras). Detta givetvis under förutsättningen att den uteblivna återföringen inte riskerar att leda till dubbla avdrag eller utebliven beskattning.

Dessutom är det ofta så att det inte finns några gjorda värdeminskningsavdrag att återföra i paketeringsbolaget vid avyttringstillfället. Enligt vad jag erfarit är det ett vanligt förfarande att de fastigheter som ska säljas förs över till ett nybildat aktiebolag i samband med försäljningen, genom en underprisöverlåtelse. En underprisöverlåtelse utan ersättning innebär att tillgången anses avyttrad till det skattemässiga värdet. Den ska även anses förvärvad för samma belopp (23 kap. 10 § IL). Det sagda innebär att fastigheten i och med underprisöverlåtelse ofta har fått ett nytt anskaffningsvärde som motsvarar det tidigare skattemässiga värdet. Eftersom det sker momentant i samband med aktieförsäljningen finns det inga värdeminskningsavdrag

³ Prop. 1992/93:241, SFS 1993:670, p. 4 i övergångsbestämmelserna till 2 § 7 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

att återföra i paketeringsbolaget vid den tidpunkten, om reglerna om återföring hade aktualiserats.

Jag återkommer till frågan om underprisöverlåtelser av fastigheter och anskaffningsvärdet hos förvärvaren i avsnitt 15.

10.3 Undersökning av den skattemässiga hanteringen av gjorda värdeminskningssavdrag

I ljuset av vad som anförts ovan om betydelsen av återföring av värdeminskningssavdrag kan konstateras att hur dessa hanteras hos köparen är mindre intressant. Avyttringen av aktierna i paketeringsbolaget är inte en sådan händelse som påverkar gjorda värdeminskningssavdrag. Under förutsättning att det finns fullständiga och dokumenterade uppgifter om gjorda värdeminskningssavdrag, så att dessa kan återföras korrekt i händelse av en direktavyttring av fastigheten, finns det ingen risk att värdeminskningssavdragen medför skattemässiga komplikationer i samband med förvärv eller avyttring av en paketerad fastighet.

Jag har ställt frågor till olika aktörer inom fastighetsbranschen angående den praktiska hanteringen av värdeminskningssavdrag vid avyttring eller förvärv av en paketerad fastighet. Av svaren framkom att branschen inte anser att det finns några problem eller oklarheter vad gäller hanteringen av värdeminskningssavdrag.

11 Bedömningar

I direktiven anges att jag ska göra ett antal bedömningar baserade på resultaten av de kartläggningar som efterfrågas. I detta avsnitt finns dessa bedömningar.

11.1 Bedömning av om fastighetsbranschen eller fastighetsinvesteringar kan anses vara skattemässigt gynnade

Bedömning: Fastighetsbranschen betalar i jämförelse med andra branscher en liten andel av det bokföringsmässiga resultatet i inkomstskatt, men betalar avsevärt mer fastighetsskatt. Totalt sett kan branschen därför inte anses skattemässigt gynnad.

Fastighetsbranschen utmärker sig i den empiriska undersökning av skatteuttaget som redogörs för i avsnitt 6. Dels betalar branschen i jämförelse med andra branscher en liten andel av det bokföringsmässiga resultatet i inkomstskatt, dels betalar branschen avsevärt mer i främst fastighetsskatt. Totalt sett hamnar fastighetsbranschen i ungefärlig paritet med andra branscher och med genomsnittet i den svenska ekonomin.

Fastighetsskatt och stämpelskatt är fiskala skatter som utgör driftskostnader för fastighetsbranschen. Det går därför inte att bortse från dessa skatter när man ska bedöma den sammantagna skattemässiga situationen. Det förhållandet att fastighetsbranschen med dessa skatter inräknade betalar skatt åtminstone motsvarande genomsnittet gör att jag drar slutsatsen att fastighetsbranschen inte kan anses vara skattemässigt gynnad.

Den del av byggbranschen som bedriver verksamhet klassificerad som "byggande av hus" betalar avsevärt mindre i inkomstskatt än genomsnittet för samtliga branscher i Sverige. Detta kompenseras inte som för fastighetsbranschen fullt ut av andra skattebetalningar. I förlängningen torde detta leda till lägre inköpspriser på nybyggda eller i vissa fall renoverade eller ombyggda fastigheter. Det finns i så fall anledning att betrakta fastighetsinvesteringar som skattemässigt gynnade. En grov uppskattning av den samlade skattesituationen för den husbyggande delen av byggbranschen och fastighetsbranschen fås om dessa slås ihop. Tillsammans betalar dessa branscher 7,6 procent av sitt bokföringsmässiga resultat i fastighetsskatter och ungefär 9,5 procent i bolagsskatt. Totalt behåller de därmed cirka 83 procent av bruttoresultatet, vilket kan jämföras med 84,7 procent i genomsnitt för alla bolag. Till detta kommer att delar av "specialist"-sektorn inom byggbranschen förmodligen bör räknas in, eftersom de utför arbeten vid uppförande av nya byggnader. Dessa betalar i genomsnitt 19,3 procent i bolagsskatt och behåller alltså ännu mindre av sitt bruttoresultat. Inte heller med en vidare definition av fastighetsbranschen tycks den alltså skattemässigt gynnad.

Till den del fastighetsbranschen inte är skattskyldig för moms (främst vid uthyrning av bostäder till privatpersoner) har jag däremot kunnat konstatera att den har en potentiell skattefördel. Frågan är emellertid komplex på grund av det reglerade system för hyressättning som finns. Momsfriheten kan mot bakgrund av bruksvärdesystemets funktion antas ha resulterat i lägre hyror för de boende. Detta kan i sin tur antas öka efterfrågan på bostadsyta. Eftersom hyressättningen är reglerad påverkas emellertid avkastningsnivån inom fastighetsbranschen knappast av detta. Baserat på boksluten från företagen på fastighetsmarknaden kan storleken på den snedvridande effekten på investeringarna inte bedömas.

11.2 Bedömning av om paketeringar påverkar neutraliteten i beskattningen av investeringar

Bedömning: Möjligheten till transaktioner med paketerade fastigheter påverkar neutraliteten i beskattningen på ett sådant sätt att investeringar i fastigheter blir mer lönsamma än de annars hade varit. På grund av uttaget av fastighetsskatt och fastighetsavgift kommer dock ett slopande av möjligheten till transaktioner med paketerade fastigheter att leda till att neutraliteten försämrats. Jämfört med andra investeringar skulle fastighetsinvesteringar då sammanlagt bli högre beskattade.

Ett neutralt skattesystem karaktäriseras av att ekonomiska aktörers handlande inte styrs av skattereglerna. Vid ett val mellan två alternativ bör en aktör med andra ord välja samma alternativ oavsett om skatter tas med i beräkningen eller inte.

Om vinsten från två skilda verksamheter beskattas olika leder det i allmänhet till bristande neutralitet. I den bransch som har lägre beskattning kommer bruttoavkastningen på investeringar före skatt troligen att vara lägre än i andra jämförbara branscher. Anledningen till det är att investerare kan antas vilja ha högsta möjliga avkastning efter skatt. En bransch med lägre beskattning drar därför till sig mer kapital än andra branscher, vilket tenderar att öka konkurrensen och pressa priserna tills nettoavkastningen har sjunkit till en nivå som motsvarar den i andra branscher. Följden av de lägre priserna, som alltså uppstår på grund av den lägre skatten, är i allmänhet att konsumtionen av branschens produkter eller tjänster ökar på bekostnad av övriga produkter och tjänster när relativpriserna ändras.

För fastighetsbranschen gäller t.ex. att om beskattningen är lägre än i andra branscher, leder det (utan hänsyn tagen till bruksvärdesystemet) i förlängningen till lägre hyror. Det leder i sin tur till att både företag och privatpersoner kan tänkas efterfråga fler och större lokaler och bostäder än vad som annars hade varit fallet. Med högre hyror hade hyresgästerna troligen prioriterat något annorlunda.

Jämförelsen mellan en investering i fastigheter och en investering i andra tillgångsslag försvåras emellertid av att en fastighetsinvestering kan betraktas som en kombination av en rörelse- respektive kapitalinvestering. Med ägandet av en fastighet följer i allmänhet också drift

och skötsel av fastigheten, på samma sätt som ägande av andra verksamheter innebär att dessa behöver drivas. Samtidigt är fastigheten en kapitaltillgång som i många fall tenderar att öka i värde över tid, på liknande sätt som andra kapitalplaceringar.

Ett bolag som äger en paketerad fastighet kan alltså sägas äga både en verksamhet och en kapitaltillgång. Ur ett verksamhetsperspektiv är fastigheten beskattad på ett sätt som liknar andra verksamheter; vinsten som kommer från driften av fastigheten beskattas med inkomstskatt. Om verksamheten (i det här sammanhanget paketeringsbolaget) säljs blir inkomsterna, precis som om det hade rört sig om någon annan typ av rörelse, skattefria enligt reglerna om beskattning av kapitalvinster på näringsbetingade andelar.

Om investeringen i den paketerade fastigheten i stället betraktas som en kapitalinvestering i själva fastigheten skiljer sig denna från andra kapitalinvesteringar på främst två punkter: dels utgår inkomstskatt på kapitalvinsten vid försäljning av andra tillgångar, dels utgår fastighetsskatt (eller fastighetsavgift) på själva innehavet av fastigheten. Här bör dock noteras att om fastigheten inte hade varit paketerad, hade det förutom inkomstskatt på kapitalvinsten också utgått stämpelskatt på köpeskillingen. Någon stämpelskatt utgår inte vid handel med andra typer av tillgångar.

Ur ett verksamhetsperspektiv beskattas således en paketerad fastighet på samma sätt som vilken annan verksamhetsgren som helst. Betraktad som en kapitaltillgång är den paketerade fastigheten däremot både förmånligt beskattad i och med skattefriheten vid en avyttring, och ofördelaktigt beskattad i och med de särskilda fastighetsrelaterade skatterna.

Möjligheten till paketerade transaktioner kan sägas påverka neutraliteten gentemot andra investeringar så att fastighetsinvesteringar av skattemässiga skäl blir mer gynnsamma än de annars skulle ha varit. Uttaget av fastighetsskatt påverkas inte av huruvida fastigheten är paketerad eller inte. Däremot innebär en transaktion med en paketerad fastighet att kapitalvinsten inte beskattas när fastigheten säljs och att någon stämpelskatt inte utgår.

I avsnittet om den skattemässiga situationen (avsnitt 6) konstateras att betalningarna av inkomstskatt i förhållande till bokföringsmässig vinst är låga inom fastighetsbranschen och delar av byggbranschen jämfört med genomsnittet i övriga branscher. Denna bild stämmer överens med uppfattningen att branscherna gynnas av möj-

ligheten att sälja paketerade fastigheter skattefritt. Kartläggningen ger emellertid också vid handen att den lägre inkomstskatten uppvägs av ett högre uttag av fastighetsskatt och fastighetsavgift. Läger man samman dessa skatter betalar fastighetssektorn därför något mer i skatt än andra branscher. Det kan därmed konstateras att den inverkan möjligheten till paketerade transaktioner har på investeringarna, är att investeringar i fastigheter därigenom blir mer neutrala gentemot andra investeringar. De skattemässiga fördelarna med paketerade transaktioner vägs upp av nackdelar i form av annan fastighetsbeskattning.

Den separata frågan om momsbefrielse på bostadshyror påverkas inte av möjligheten till paketerade transaktioner. Däremot påverkar momsbefrielsen neutraliteten mellan fastighetsbranschen och andra branscher. Som konstateras i avsnitt 6.2.7 är det emellertid osäkert i vilken utsträckning investeringarna snedvrids av detta, med tanke på att momsfriheten främst rör uthyrning av bostäder, där hyressättningsmekanismen är reglerad.

11.3 Bedömning av om det är befogat att införa beskattning av transaktioner med paketerade fastigheter

Jag har tidigare konstaterat att fastighetsbranschens sammantagna skatteuttag är på ungefär samma nivå som för övriga delar av näringslivet. Fastighetsbranschen betalar dock mindre i bolagsskatt i relation till bokföringsmässig vinst jämfört med den genomsnittliga relationen däremellan för alla branscher sammantaget, vilket också konstaterades av Företagsskattekommittén.¹ En bidragande orsak till de låga bolagsskattebetalningarna är att fastighetsbranschen har relativt stora skattefria inkomster från försäljning av näringsbetingade andelar.

Anledningen till att fastighetsbranschen, trots de låga bolagsskattebetalningarna, har ett sammantaget skatteuttag som ungefär motsvarar övriga delar av näringslivet är att branschen betalar mer fastighetsskatt och stämpelskatt än andra branscher. Frågan uppkommer därmed om denna situation överensstämmer med syftena

¹ SOU 2014:40, Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet, s. 488–502.

bakom dessa skatters utformning eller om det är befogat att införa beskattning av paketerade transaktioner av fastigheter.

Om ingenting görs åt möjligheten att skattefritt överlåta paketerade fastigheter – av det skälet att fastighetsbranschen totalt sett inte kan anses skattemässigt gynnad – bygger det på den outtalade premissen att fastighetsskatten kan anses kompensera för att uttaget av bolagsskatt är lägre i fastighetsbranschen än i andra branscher. Vid en bedömning av om det är legitimt med åtgärder mot paketerade transaktioner är det därför relevant att känna till vilka överväganden och syften som ligger bakom fastighetsskatten.

11.3.1 Fastighetsskattens utveckling

Lagen om fastighetsskatt trädde i kraft 1985. Konventionellt beskattade hyreshus fick då en högre skattesats än småhus. Det motiverades av att fastighetsskatten för de förstnämnda fick dras av vid inkomsttaxeringen och då krävdes en högre skattesats för att det effektiva skatteuttaget skulle bli detsamma för dessa båda kategorier av fastigheter.

Fastighetsskatten var en del av en större bostadspolitisk reform och infördes som ett sätt att finansiera statens utgifter för de bostadspolitiska stöd som fanns vid denna tidpunkt, främst räntebidragen. Allt boende skulle träffas av skatten, oavsett finansiering, uppförande och besittningsform. Därför omfattades småhus, hyreshus, tomtmark och bostäder på jordbruksmark. Industrifastigheter och liknande lämnades utanför reformen med hänsyn till det bostadspolitiska syftet. Motivet för att låta skatten omfatta även vissa fastigheter som inte innehöll bostäder var främst av fiskal natur.

I samband med 1990 års skattereform genomfördes omfattande ändringar i bostadsbeskattningen, inte minst vad avser fastighetsskatten.² Syftet med skattereformen var att åstadkomma en samhälls-ekonomiskt effektiv beskattning samtidigt som hänsyn togs till de fördelningspolitiska målen. Den schabloniserade inkomstbeskattningen av fysiska personers småhus avskaffades och ersattes med

² Ändringarna byggde på förslag från Utredningen om reformerad inkomstbeskattning (RINK), SOU 1989:33. Regeringens förslag avseende fastighetsskatten finns i prop. 1989/90:110 och i prop. 1990:652.

fastighetsskatt.³ Därigenom fick fastighetsskatten delvis en ny funktion i skattesystemet. I stället för att huvudsakligen ses som en finansiering av det statliga stödet till bostadssektorn motiverades den nu som en skatt på en tänkt avkastning av det kapital som investerats i fastigheten. Avkastningen skulle motsvara netto nyttan av boendet (dvs. värdet av att nyttja fastigheten, med avdrag för boendekostnaderna). Den ändrade inriktningen omfattade dock inte hyreshusen. Motivet för fastighetsskatt på hyreshus var således fortfarande att finansiera räntebidragssystemet.

Vid taxeringarna 1992 och 1993 höjdes skatten för lokaldelar i hyreshus med en procentenhet, från 2,5 till 3,5.⁴ Höjningen genomfördes som ett led i ett åtgärds paket som syftade till att stabilisera den svenska ekonomin och motverka den överhettning som förekom inom den privata tjänstesektorn.

Därefter undantogs lokaldelarna helt från fastighetsskatt vid 1994–1997 års taxeringar.⁵ Avsikten var från början att detta undantag skulle vara permanent. Det motiverades med att lokalyreshusens avkastning redan beskattades med inkomstskatt samtidigt som denna kategori av fastigheter saknade den koppling till räntebidragssystemet som i övrigt motiverade skatteuttaget. Lokalyreshusen ansågs jämförbara med industrifastigheterna och dessa var inte föremål för fastighetsskatt. Det huvudsakliga skälet för slopandet var således att en beskattning av lokaler inte låg i linje med fastighetsskattens systematik och syfte. Det allmänna ekonomiska läget och utvecklingen på fastighetsmarknaden anfördes också som skäl för en skattelättnad för lokalyreshus.

Fastighetsskatten för lokaler återinfördes emellertid vid taxeringen 1998, samtidigt som fastighetsskatt infördes även för industri- och elproduktionsenheter. Dessa ändringar gjordes för att finansiera det svenska medlemskapet i EU. Det var således rent fiskala skäl som låg bakom införandet av fastighetsskatt för industrienheter och lokaler. Denna slutsats förstärks av det förhållandet att syftet med fastighetsskatten inte hade ändrats vid denna tidpunkt.

³ Småhus utgjorde inte längre en självständig förvärvskälla. För fysiska personer blev fastighetsskatten en del av beskattningen av kapitalinkomster. För juridiska personer samlades alla inkomster i inkomstslaget näringsverksamhet.

⁴ Se prop. 1990/91:56, 1990/91:SkU11, rskr 1990/91:105, SFS 1990:1460.

⁵ Se prop. 1991/92:150, 1991/92:FiU30, rskr 1991/92:350, SFS 1992:842.

Den statliga fastighetsskatten på boende avskaffades 2008 och ersattes med en kommunal fastighetsavgift.⁶ Som skäl anfördes att fastighetsskatten var orättvis och drabbade enskilda människor som valde att investera och spara i eget boende på ett orättfärdigt sätt. För småhus respektive bostadslägenheter uppgår den kommunala fastighetsavgiften till ett fast belopp per värderingsenhet. Avgiften justeras årligen med hänsyn till förändringar i inkomstbasbeloppet. Reformen finansierades helt inom bostadssektorn. Det lägre årliga skatteuttag som fastighetsavgiften innebär kompenseras med en höjning av skatten på kapitalvinster samt en begränsning av möjligheterna till uppskov med nämnda skatt. Även om det saknas uppgifter om det i lagstiftningens förarbeten, borde avskaffandet av fastighetsskatten på bostäder i hyreshus rimligen ha medfört sänkta skattekostnader för fastighetsbranschen. Fastighetsavgiften bestämdes till 1 200 kronor per bostadslägenhet. Därmed blev den sammanlagda avgiften för hyreshusen sannolikt väsentligen lägre än den tidigare fastighetsskatten som baserades på taxeringsvärdet. Dessutom påverkades bolagen i fastighetsbranschen inte av den finansiering som reformen krävde eftersom den kom från skärpningar av beskattningen i inkomstslaget kapital.

11.3.2 Fastighetsinvesteringar i form av paketerade transaktioner

Utredningen som föregick slopandet av kapitalvinstbeskattningen av näringsbetingade andelar konstaterade att det skulle bli möjligt att sälja tillgångar paketerade i bolag.⁷ De skattemässiga effekterna av paketerade transaktioner bedömdes bli särskilt stora när den paketerade tillgången var en fastighet. Det beror på fastigheters höga värden och långa avskrivningstider. Trots att problemet uppmärksammades av lagstiftaren lämnades inget lagförslag för att motverka dessa effekter. Som skäl angavs att en annan utredning hade tillsatts för att se över reglerna om lageraktier i fastighetsförvaltande bolag och att eventuella ändringar fick anstå till den översynen.⁸ Över tid

⁶ Se prop. 2007/08:27.

⁷ SOU 2001:11 s. 171–172.

⁸ Utredningen lämnade betänkandet Vissa företagsskattefrågor, SOU 2005:99, där det föreslogs att även lageraktier skulle infogas i systemet med näringsbetingade andelar. Förslaget har inte lett till någon lagstiftning. En utförligare redogörelse för detta finns i avsnitt 4.2.3.

har effekterna emellertid visat sig vara större än vad som kunde förutses när beskattningen av näringsbetingade andelar slopades. Det beror på att fastigheter på senare år har ökat kraftigt i värde. Det låga ränteläget har spelat en avgörande roll för utvecklingen genom att det har blivit billigare att finansiera fastighetsköp samtidigt som avkastningen på räntebärande, alternativa, tillgångar med relativt låg risk har minskat.

En omständighet som bör lyftas fram i sammanhanget är att när skattefrihet för näringsbetingade andelar infördes, beskrevs paketering som en uppskjuten beskattning. Det framhölls att den skattecredit som uppstod vid den paketerade transaktionen skulle träffas av beskattning när fastigheten senare avyttrades externt. Verkligheten har dock blivit en annan. I dag är det närmast fråga om en evig skattecredit, eftersom det gängse sättet att köpa och sälja fastigheter är att göra det i paketerad form. Om inte reglerna ändras kommer därför värdestegringar på fastigheter att undgå beskattning och den skattecredit som i teorin uppstår vid en paketerad transaktion kommer i praktiken att förvandlas till ett skattebortfall. Skattebortfallet mildras visserligen av att framtida värdeminskningssavdrag blir motsvarande lägre, men i nuvärdestermer blir det ändå fråga om stora belopp.

Totalavkastningen på en fastighet inkluderar såväl den löpande avkastningen som en uppskattad avkastning från en framtida försäljning. Den beräknas för varje potentiellt investeringsobjekt och storleken avgör om det blir någon fastighetsinvestering eller inte. Det är den sammanlagda totalavkastningen på ett fastighetsbolags fastighetsinvesteringar som avgör företagets förväntade vinster. I Sverige tas skatt ut med 22 procent på vinster i företagssektorn (bolagsskatt). Totalavkastningen borde således träffas av 22 procents bolagsskatt. Men när fastigheter köps och säljs i paketerad form träffas inte den avkastning som beror på värdestegring av bolagsskatt. Systemet med skattefria kapitalvinster på näringsbetingade andelar leder således till att en väsentlig del av avkastningen från fastighetsinvesteringar undgår beskattning. Det var inte avsikten när reglerna infördes.

11.3.3 Slutsatser

Bedömning: Fastighetsskatten är en fiskal skatt utan koppling till bolagsskatten och kan därför inte anses kompensera för det låga bolagsskatteuttaget från fastighetsbranschen. Det har inte i övrigt framkommit några avgörande skäl för att behålla möjligheten till skattefri avyttring av fastigheter i paketerad form. Det är således befogat att beskatta sådana, i dagsläget skattefria, transaktioner.

Jag kan konstatera att fastighetsskatten i dag är huvudsakligen motiverad av fiskala skäl. Den koppling till bostadspolitiken som fanns från början har helt upphört i och med att bostäder inte längre omfattas av fastighetsskatt utan i stället betalar en kommunal fastighetsavgift. Inte heller de tankar som låg bakom fastighetsskatten vid 1990 års skattereform motiverar fastighetsskatt för fastigheter som inte innehåller bostäder.

Fastighetsskattens funktion är således att generera intäkter till staten utöver den normala inkomstbeskattningen. Fastighetsskatten kan därför inte anses kompensera, och i den meningen motivera, låga bolagsskattebetalningar om det inte finns andra skäl för en sådan ordning. Några sådana skäl har jag inte kunnat finna, utan fastighetsskatten förefaller vara avsedd att stå på egna ben och sakna koppling till vad som vid sidan av den ska tas ut i form av ett normalt bolagsskatteuttag. Om detta sammantaget leder till att fastighetsbranschen, i egenskap av stora fastighetsägare, gör större skattebetalningar i förhållande till sin vinstnivå än andra branscher får detta med andra ord antas vara lagstiftarens avsikt. Det bör observeras att denna slutsats baserar sig på vad som av allt att döma har varit lagstiftarens avsikter med nuvarande reglering. Jag tar således *inte* ställning till huruvida detta är en bra ordning eller om relationen mellan fastighetsskatt och inkomstskatt borde vara utformad på annat sätt.

Syftet med skattefria kapitalvinster på näringsbetingade andelar var i första hand att undvika kedjebeskattning i bolagssektorn. En vinst i ett dotterbolag skulle beskattas en gång i det bolaget och inte flera gånger genom beskattning av andelarna, vars värde ökar när vinsterna ackumuleras i dotterbolaget. Det fanns även internationella obalanser i skattesystemet som berodde på att andra länder hade avskaffat beskattningen av kapitalvinster på näringsbetingade andelar. Det medförde att svenska koncerner strukture-

rades så att kapitalvinster kunde realiseras i ett annat land utan beskattning samtidigt som kapitalförluster kunde realiseras i Sverige med avdragsrätt. Det finns alltså goda skäl till att systemet med skattefria kapitalvinster vid försäljningar av näringsbetingade andelar ser ut som det gör. Jag anser att reglerna för näringsbetingade andelar bör finnas kvar i det grundutförande regelverket har i dag.⁹ Samtidigt är det ett faktum att systemet med näringsbetingade andelar indirekt innebär att tillgångar kan överlätas externt, utanför en koncern, utan beskattning. Sådana skattefria transaktioner har traditionellt varit förbehållna koncerninterna överlåtelser inom ramen för systemet med underprisöverlåtelser. När tillgångar lämnar koncernen är huvudregeln att beskattning ska ske. Systemet med underprisöverlåtelser medger i och för sig att överlåtelse av hela verksamheten eller en verksamhetsgren kan ske även om koncernbidragsrätt saknas. Sannolikt genomförs sådana transaktioner bara inom s.k. oäkta koncerner eller motsvarande där det finns en ägargemenskap i grunden.

Sammanfattningsvis anser jag att det är befogat att införa inkomstbeskattning av transaktioner med paketerade fastigheter. Avsikten är att fastighetsskatt ska tas ut vid sidan av normal bolagsskatt. De låga bolagsskattebetalningarna från bygg- och fastighetsbranschen, som åtminstone delvis härrör från skattefria försäljningar av paketerade fastigheter, kan därför inte kompenseras av att de betalar mer fastighetsskatt än andra branscher. Redan vid införande av systemet med skattefria kapitalvinster på näringsbetingade andelar sågs paketering av tillgångar i bolag som ett potentiellt problem, särskilt vad gäller fastigheter, och med facit i hand underskattades sannolikt den statsfinansiella betydelsen. Det har inte heller i övrigt framkommit några avgörande skäl för att behålla möjligheten till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter.

Det har i tidigare utredningar framförts att det är svårt att på ett effektivt sätt motverka paketerade transaktioner. Jag kan instämma i den bedömningen men anser att dessa svårigheter inte i sig motiverar att man avstår från att försöka åstadkomma en lagstiftning som leder till beskattning av paketerade transaktioner med fastigheter. I stället bör som utgångspunkt gälla att det lämnade förslaget måste utformas så att de övergripande principerna bakom lagstiftningen fortfarande gäller. Ett förslag för att motverka paketerade transaktioner bör därför

⁹ Enligt direktiven, Dir. 2015:62, s. 11, ska jag utgå från att detta system ska vara kvar.

inte innebära kedjebeskattnig i bolagssektorn, inte öppna för internationell skatteplanering och inte utlösa beskattning vid koncern-interna transaktioner.

12 Val av modell

Jag har i tidigare avsnitt gjort bedömningen att det är befogat att motverka de skattefördelar som sammanhänger med transaktioner med paketerade fastigheter.

I detta avsnitt redovisas ett antal olika alternativ som alla kan användas för att lagtekniskt uppnå det angivna syftet, avsnitt 12.1. Därefter följer ett avsnitt (12.2) där jag resonerar om de olika alternativen och rangordnar dem efter lämplighet.

12.1 Olika alternativ till lagstiftning för att motverka paketerade transaktioner

I det följande redogörs för sex olika alternativ till lagstiftning för att motverka de skattemässiga fördelar som uppstår vid paketerade transaktioner av fastigheter.

12.1.1 Innebörden är att fastigheter säljs

Som tidigare nämnts (avsnitt 4.2.1) tog den utredning som lämnade förslag om slopande av kapitalvinstbeskattningen på näringsbetingade andelar upp frågan om paketering av tillgångar inför en förestående försäljning.

När det gällde lös egendom anförde utredningen att den bästa lösningen för att motverka avyttring i paketerad form var att införa ett villkor för att kapitalvinsten på andelarna skulle vara skattefri med innebörden att det inte får vara produkter som säljs. De stannade ändå vid att avstå från att föreslå ett sådant villkor. Avseende fastigheter konstaterade utredningen att paketering får en större ekonomisk betydelse på grund av de längre avskrivningstiderna. Utredningen förde ett resonemang kring reglerna om när andelar i ett

fastighetsförvaltande bolag blir lager i byggnadsrörelse och att byggnadsarbeten i egen regi leder till uttagsbeskattning. Sedan hänvisade man till den kommande utredning som hade i uppgift att titta på beskattningen av byggnadsföretag och menade att ändringar i reglerna fick anstå i väntan på den översynen.

Enligt direktiven ska jag enbart behandla frågan om transaktioner med paketerade fastigheter. Det handlar således inte om generella regler som omfattar alla slags tillgångar. Ett villkor med innebörden att det inte får vara produkter som säljs är därför inte en framkomlig väg.

Ett sådant villkor skulle emellertid kunna anpassas till att bara avse fastigheter. Om innebörden av en andelsavyttring är att det är fastigheter som säljs skulle kapitalvinsten således inte bli skattefri. En sådan reglering skulle likna den som finns i Frankrike, där andelsavyttringar inte är skattefria om det avyttrade företagets tillgångar till mer än 50 procent består av fast egendom.

Vid utformningen av reglerna kan ledning dessutom hämtas från skalbolagsreglerna. De har ett motsvarande syfte i så motto att det också är ett regelsystem som innebär att en andelsavyttring ska beskattas på ett visst sätt beroende på substansen i det avyttrade företaget.

Flera svåra avgränsningar kommer emellertid att behöva göras, som till stor del är gemensamma för alla modeller som presenteras i detta avsnitt. Ställning måste tas till vad som ska avgöra om en försäljning ska ses som en vanlig bolagsförsäljning respektive primärt som en försäljning av fastigheter. Det bör även beaktas om det behövs regler som förhindrar att företaget tillfälligt tillförs andra tillgångar än fastigheter i syfte att undvika beskattning av kapitalvinsten. Det krävs sannolikt regler för att beräkna den kapitalvinst som ska tas upp vid indirekta avyttringar, dvs. när det företag som säljs direkt eller indirekt äger ett företag som innehar fastigheter i tillräcklig grad. I samband med den bedömningen bör man även ta ställning till om substansen i alla avyttrade företag ska få räknas ihop när man beräknar hur stor del som fastighetsinnehavet utgör. Ytterligare en fråga är hur motsvarande kapitalförluster ska hanteras.

En annan omständighet med detta alternativ som är värd att nämna är att det kan bli fråga om en viss överbeskattning av fastighetsbranschen. Kapitalvinsten på andelarna i paketeringsbolaget kan härröra från andra tillgångar än fastigheter.

12.1.2 Fastighetsfällan

Den s.k. fastighetsfällan återfinns i 25 kap. 12 § inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL. Reglerna innebär i korthet att kapitalförluster på fastigheter bara får dras av mot kapitalvinster på fastigheter. Sådana kapitalförluster får också dras av hos ett annat företag i samma koncern under vissa förutsättningar. Om kapitalförlusten inte kan utnyttjas får den rullas framåt till kommande beskattningsår. Undantag från fastighetsfällan gäller när den avyttrade fastigheten under de tre senaste åren i betydande omfattning har använts i verksamheten för produktions- eller kontorsändamål.

Fällan infördes när beskattningen av näringsbetingade andelar slopades i syfte att hindra asymmetrier i systemet. Det befarades att företagen annars skulle välja att ha sina fastigheter i dotterbolag och avyttra andelarna i bolaget skattefritt när det uppkom en kapitalvinst men avyttra fastigheten direkt, med avdragsrätt för kapitalförlusten, när det förelåg en förlustposition.

Enligt direktiven motverkar fastighetsfällan till viss del paketering av fastigheter.¹ Om det finns en fällad kapitalförlust som motsvarar den beräknade kapitalvinsten vid en försäljning blir det ingen kapitalvinstbeskattning vid en direktförsäljning. Det kan finnas tillfällen när fastigheten inte paketeras i ett bolag inför försäljningen utan i stället avyttras direkt. Stämpelskatt utgår emellertid ändå. Vid samtal med aktörer på fastighetsmarknaden har det framkommit att det är relativt vanligt med direktavyttringar när det finns kvittningsbara kapitalförluster i fällan eller inrullade underskott från tidigare år. Det talar för att den tillkommande stämpelskatten vid en direktförsäljning kan uppvägas av ett högre anskaffningsvärde och därmed också ett högre underlag för värdeminskningssavdrag.

I och med att fällan i viss mån motverkar försäljningar av paketerade fastigheter har jag undersökt om det är möjligt att mer effektivt motverka sådana försäljningar genom att ändra reglerna för fällan. Jag har dock inte kunnat finna någon framkomlig väg.

¹ Se direktiven i bilaga 1, s. 5.

12.1.3 Andelarna i paketeringsbolaget blir lagerandelar

Ett alternativ för att motverka de skattemässiga fördelarna vid försäljning av paketerade fastigheter kan vara att andelarna i paketeringsbolaget blir lagerandelar under vissa förutsättningar. På samma sätt som i fråga om alternativet som bygger på att innebörden av försäljningen är att det är fastigheter som säljs (avsnitt 12.1.1), behöver man i detta fall föra ett genomsynsresonemang som utgår från substansen i det avyttrade bolaget. Det som skiljer dessa båda alternativ åt är rättsföljden. I avsnitt 12.1.1 föreslås ett undantag från skattefriheten för näringsbetingade andelar medan rättsföljden i detta fall är att andelarna blir lager. Vinsten som uppstår vid andelsförsäljningen blir då skattepliktig.

Vid utformningen av en sådan reglering är det nödvändigt att ta ställning till de omständigheter som anges i avsnitt 12.1.1. Mycket kommer att handla om vilka förutsättningar som ska krävas för att andelarna ska bli lager. En annan fråga som måste lösas är vid vilken tidpunkt andelarna ska bli lager. Tidpunkten kan vara redan när fastigheten förs över till bolaget eller först vid avyttringstillfället.

12.1.4 Avskattning av fastighet vid avyttring av andelar i företag

I inkomstskattelagen finns det redan en modell som skulle kunna användas som utgångspunkt för att motverka de skattemässiga fördelarna vid försäljning av paketerade fastigheter. Lagstiftningen skulle kunna utformas med utgångspunkt i 25 a kap. 25 § IL, som syftar till att motverka avyttring av bostäder som paketerats i fåmansföretag.

Den befintliga bestämmelsen innebär i korthet att en fastighet ska anses avyttrad och förvärvad för marknadsvärdet när aktierna i det bolag som äger fastigheten byter ägare. Bestämmelsen gäller bara när ett fåmansbolag avyttrar näringsbetingade andelar och bara när fastigheten är eller har varit bostad åt en delägare eller åt dennes närstående. Den borde dock kunna utsträckas till att gälla generellt, för samtliga fastigheter som ägs av bolag vars aktier är näringsbetingade andelar.

En sådan regel bör relativt effektivt kunna motverka de skattemässiga fördelarna med avyttring av fastigheter i paketerad form. Skatteeffekten i det avyttrade bolaget blir storleksmässigt densamma

som om fastigheten hade avyttrats direkt till marknadsvärdet. Över tiden ökar inte det sammanlagda skatteuttaget eftersom det företag som äger fastigheten efter avskattningen får använda det avskattade marknadsvärdet som underlag för värdeminskningssavdrag.

En fördel med en avskattning av de fastigheter som finns i paketeringsbolaget är att det bara är kapitalvinsten på fastigheterna som beskattas. Det uppkommer således ingen överbeskattning i form av indirekt beskattning av de övriga tillgångar som eventuellt kan finnas i det avyttrade bolaget.

Bestämmelsen kan göras generell för alla fastigheter eller bara vara tillämplig när en viss del av paketeringsbolagets tillgångar utgörs av fastigheter. I det sistnämnda fallet måste man ta ställning till de gränsdragningsproblem som har beskrivits i de förslag som tar sikte på innebörden av försäljningen (avsnitt 12.1.1).

12.1.5 Stämpelskatt på andelsavyttring i vissa fall

Denna alternativa modell för att beskatta transaktioner med paketerade fastigheter bygger till viss del på de nederländska reglerna om stämpelskatt vid avyttring av aktier. Tanken är att i stället för att ändra i de inkomstskatterättsliga reglerna om underprisöverlåtelser eller kapitalvinst på näringsbetingade andelar, föreslå en stämpelskatt vid överlåtelser av aktier i bolag med ett visst fastighetsinnehav. Högre stämpelskatt ska då utgå jämfört med den som utgår vid direktavyttring av fastigheter, i syfte att kompensera för den uteblivna kapitalvinstbeskattningen.

Det kan ses som en fördel att inte behöva ändra i reglerna för inkomstbeskattningen. Samtidigt finns det en del betänkligheter att överväga och frågetecken att rätta ut.

Såvitt framgår innebär EU:s direktiv om indirekta skatter på kapitalanskaffning² inte något hinder mot att införa stämpelskatt på aktier och andelar i vissa fall. Tvärtom anges uttryckligen i artikel 6 att medlemsstaterna får ta ut avgifter för överlåtelse av värdepapper. Däremot finns det ett förbud mot stämpelskatt i samband med nyemission. En fråga blir då om skattskyldigheten vid av-

² Rådets direktiv 2008/7/EG av den 12 februari 2008 om indirekta skatter på kapitalanskaffning.

yttring enkelt kan kringgås genom att genomföra en nyemission i stället. Sannolikt blir det svårt att åstadkomma en effektiv beskattning som inte tar hänsyn till nyemissioner. Det går inte att använda sig av kriterier som gör övergång av det bestämmande inflytandet till en beskattningsutlösande händelse. Det går inte heller att basera skatteuttaget på relationen mellan fastighetsvärdet i bolaget och antalet aktier.

En ny stämpelskatt vid avyttring av aktier kräver dessutom att ställning tas till frågor om uppörd och kontroll. Den nuvarande stämpelskatten hanteras av Lantmäteriet. En ny stämpelskatt på aktier kan emellertid inte utan vidare läggas under Lantmäteriets kontroll, även om skattens uttag skulle baseras på de underliggande fastighetsvärdena i det avyttrade företaget. I stället skulle det naturliga valet för en sådan uppgift vara Skatteverket. Lämpligheten i att ha stämpelskatten uppdelad på två myndigheter kan ifrågasättas och man måste enligt min uppfattning då överväga att föra över all hantering av stämpelskatten på Skatteverket.

12.1.6 Test av det huvudsakliga syftet med transaktionen

Ett annat sätt att motverka de skattemässiga fördelarna med pakerade transaktioner med fastigheter kan vara att införa en mer allmän principbaserad regel som tar sikte på syftet med transaktionen. En sådan bestämmelse kan utformas mer som en skatteflyktsregel med ett ganska vitt tillämpningsområde. Svensk skattelagstiftning innehåller inte några direkta exempel på sådan lagstiftning annat än i lagen (1995:575) mot skatteflykt (i det följande kallad skatteflyktslagen). Ledning kan i stället hämtas från regelverk i andra länder, t.ex. Storbritannien, där sådana s.k. principal purpose tests är vanligare.

Ett exempel på en motsvarande regel är artikel 6 i det nyligen överenskomna direktivet³ inom EU om åtgärder mot skatteplanering. Det är en generell anti-missbruksregel som ska gripa in när det inte finns någon specifik lagstiftning att luta sig mot, ungefär som i fråga om skatteflyktslagen.

³ Rådets direktiv (EU) 2016/1164 av den 12 juli 2016 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknads funktion.

En generell regel för att motverka paketerade transaktioner som tar sikte på syftet med hela transaktionen blir nödvändigtvis relativt vagt utformad. Myndigheter och domstolar kommer i sin rätts-tillämpning att behöva fylla ut lagtexten. Sannolikt kommer det inledningsvis att råda ganska stor osäkerhet om hur tillämpningen ska gå till. Om möjligt bör den typen av lagstiftning undvikas.

Om en vagt utformad generell regel är att föredra anser jag att det är bättre att skärpa möjligheterna att tillämpa den redan existerande skatteflyktslagen. Sådana förändringar av skatteflyktslagen ligger dock utanför mitt mandat enligt direktiven.

12.2 Allmänna överväganden och rangordning av alternativen

Bedömning: Modellen med avskattning av fastighet när andelarna i det företag som äger fastigheten avyttras är lämpligare än övriga alternativ.

I detta avsnitt resonerar jag om lämpligheten och rangordnar de olika alternativen.

Jag anser att två av alternativen – skärpning av fastighetsfällan samt stämpelskatt på aktieavyttringar – är sämre än de övriga fyra.

Fastighetsfällan har den uppenbara nackdelen att det inte har gått att finna något konkret förslag som motverkar de skattemässiga fördelarna med paketerade transaktioner inom ramen för fällan. Eftersom det inte kommer att kunna uppnå det önskade resultatet måste det anses vara det minst lämpliga förslaget.

Det finns även kraftiga betänkligheter mot att införa en ny stämpelskatt vid avyttring av aktier. Av EU-rättsliga skäl är medlemsstaterna förhindrade att ta ut skatt vid nyemission, vilket kommer att kräva särregler i syfte att hindra kringgåenden genom nyemissioner. Det är svårt att se hur en sådan reglering skulle kunna utformas och samtidigt vara effektiv. Därtill kommer det ovan beskrivna problemet med handläggande myndighet. Min bedömning är därför att en ny stämpelskatt på aktier inte kommer att kunna bli en tillräckligt effektiv lösning på problemet med transaktioner med paketerade fastigheter. Detta förslag rangordnas därför sist bland de kvarvarande fem alternativen.

Alternativet med en allmän regel som utgår från syftet med transaktionen placerar jag på fjärde plats bland alternativen. Ett test av det huvudsakliga syftet är en udda lagstiftningsteknik i svensk skatterätt och riskerar att få stark kritik för bristande förutsägbarhet och legitimitet. Om generella regler som motverkar oförutsedda skattefördelar är att föredra, är det ändå bättre att det sker inom ramen för den befintliga skatteflyktslagen.

Återstår gör då tre alternativ: att skattefriheten uteblir när avyttringen innebär att det är fastigheter som säljs, att andelarna i vissa fall blir lager samt att det sker en avskattning av fastigheter när andelarna byter ägare. Om dessa tre alternativ kan följande sägas.

De två förstnämnda alternativen är mycket lika varandra. Båda förslagen bygger på att det ska hända något när substansen i ett företag ser ut på ett visst sätt. Rättsföljden skiljer sig emellertid åt. I förslaget om undantag från skattefriheten på näringsbetingade andelar blir kapitalvinsten skattepliktig under vissa förutsättningar. I det andra förslaget blir andelarna lager under vissa förutsättningar, vilket i förlängningen innebär att kapitalvinsten blir skattepliktig precis som i det första alternativet. I sin grundläggande utformning kan paralleller i båda fallen dras till skalbolagsreglerna. De innebär också att det görs ett undantag från skattefriheten på näringsbetingade andelar när substansen i det avyttrade bolaget ser ut på ett visst sätt. Vid den närmare utformningen av reglerna kan ledning i dessa fall hämtas från skalbolagsreglerna.

En nackdel med att införa undantag från skattefriheten på näringsbetingade andelar är dock att det kan bli svårt att i vissa fall beräkna en korrekt kapitalvinst. Eftersom det normalt är fråga om en skattefri tillgång saknas ofta uppgift om anskaffningsvärdet på aktierna. En möjlig lösning kan vara att beskatta hela ersättningen, precis som man gör vid skalbolagsbeskattningen. Det skulle emellertid leda till en överbeskattning av vinsten på fastigheten. Andra nackdelar är att hela värdet i bolaget kommer att bli kapitalvinstbeskattat vid avyttringen, inte bara fastighetsvärdet, samt att fastighetens anskaffningsvärde inte påverkas av beskattning av andelarna. Kapitalvinstbeskattningen kommer därför inte att lindras av högre värdeminskningssavdrag i detta fall.

I valet mellan dessa två snarlika alternativ anser jag att alternativet med undantag från skattefrihet när innebörden är att det är en fastighet som avyttras bör rangordnas före alternativet om lager-

andelar. Samma effekt uppnås i båda alternativen; andelsavyttringen blir inte skattefri, men i alternativet med undantag uppnås effekten direkt vid avyttringen i stället för att gå vägen via en klassificering av andelarna som lager. I alternativet med undantag blir det dessutom tydligare vid vilken tidpunkt skattskyldigheten inträder, nämligen vid avyttringen. Om andelarna ska klassificeras som lager kan det emellertid ske vid olika tidpunkter. Jag anser dock att båda alternativen har flera nackdelar med bl.a. risk för överbeskattning och värderingsproblem.

Jag förordar således i första hand alternativet med avskattning av fastighet när andelarna i det företag som äger fastigheten avyttras. Det alternativet påminner om underskottsspärrarna i 40 kap. IL, på så sätt att när det sker en förändring av ägandet i ett företag, så inträder en effekt som påverkar beskattningen i bolaget. Flera av de nackdelar som är förknippade med de andra alternativen gäller inte för avskattningen. Det är bara kapitalvinsten på själva fastighetsbeståndet som tas upp till beskattning. Överskottet kan kvittas mot underskott som finns sedan tidigare. Eftersom fastigheten är en skattepliktig tillgång blir det inget problem med att beräkna en fiktiv kapitalvinst vid andelsavyttringen. Det är dessutom den lösning vars skattemässiga effekter mest liknar de som uppstår vid en direktförsäljning av fastigheten.

En klar fördel med avskattningsoptionen är att det inte leder till avsteg från de principer som låg till grund för skattefriheten på näringsbetingade andelar. Kedjebeskattningsuppstår inte eftersom det avskattade värdet får användas som nytt underlag för värdeminskningsavdrag. Om alternativet knyts till de fall då ett företag eller ett fast driftställe är skattskyldigt i Sverige för fastigheten, vilket alltid är fallet med en fastighet på svensk mark, uppstår inte heller någon risk för ökad internationell skatteplanering.

Avskattningen har även den fördelen att den kan göras generell om man så önskar. Om man vill undvika att fastigheter avyttras externt utanför koncernen utan att beskattning sker, kan avskattningen gälla i alla situationer där det avyttrade bolaget innehåller en fastighet.

Mitt förslag för att motverka de skattemässiga fördelarna med försäljning av paketerade fastigheter återfinns i nästa kapitel.

13 Förslag för att motverka skattefördelar vid transaktioner med paketerade fastigheter

I avsnitt 12 konstaterar jag att den mest lämpliga modellen för att motverka de skattefördelar som uppstår vid transaktioner med paketerade fastigheter är att en avskattning av fastigheten sker i paketeringsbolaget vid andelsavyttringen. I detta kapitel utvecklas modellen till ett förslag om ny lagstiftning på området.

13.1 Förslagets övergripande utformning

Bedömning: De nya bestämmelserna om avskattning utformas med utgångspunkt i den nuvarande bestämmelsen om avskattning av en bostadsfastighet som ägs av ett fåmansföretag.

Det finns en bestämmelse i 25 a kap. 25 § inkomstskattelagen (1999:1229), i det följande förkortad IL, som innebär att avskattning av en bostadsfastighet som ägs av ett fåmansföretag ska ske i vissa fall. Bestämmelsen infördes samtidigt som kapitalvinstbeskattningen slopades för näringsbetingade andelar.¹ Vid den tidpunkten var det inte ovanligt att delägare i fåmansföretag förde in sin egen privata bostad i företaget. Om fåmansföretagsdelägaren skulle få möjlighet att också sälja bostaden utan beskattning skulle det uppstå omotiverade skatteförmåner, varför det var nödvändigt att motverka ett sådant förfarande. Det problem som då konstaterades inom ett begränsat om-

¹ SOU 2001:11, s. 172–173, prop. 2002/03:96, s. 134, bet. 2002/03:SkU14, SFS 2003:224.

råde liknar det problem som jag nu har att ta ställning till mer generellt.

Bestämmelsen är utformad så att fastigheten ska skattas av i paketeringsbolaget under vissa förutsättningar. Avskattningen åstadkoms genom att fastigheten anses avyttrad och åter förvärvad för ett pris som motsvarar marknadsvärdet. Som villkor för avskattning anges följande:

- det avyttrade företaget eller ett moderföretag till detta är ett fåmansföretag, och
- det avyttrade företaget innehar en fastighet som till huvudsaklig del använts som bostad för en delägare i det avyttrade företaget eller i moderföretaget eller för en närstående till en delägare.

Avskattning ska ske av hela fastighetens värde även om alla andelar inte avyttras och även om bara en del av fastigheten används som bostad. Om fastigheten skattas av får den ett nytt anskaffningsvärde i inkomstskattehänseende.

Någon avskattning ska inte ske om marknadsvärdet på fastigheten understiger dess skattemässiga värde. Det har dock ingen betydelse om säljaren gör en vinst eller en förlust vid själva andelsavyttringen. Avskattning ska inte heller ske om den avyttrade andelen är marknadsnoterad eller om ersättningen ska tas upp i enlighet med reglerna om skalbolagsbeskattning.

Om det väsentliga inflytandet över paketeringsbolaget inte ändras genom avyttringen ska avskattning bara ske om det finns särskilda omständigheter. Med särskilda omständigheter avses till exempel att flera minoritetsägare avyttrar andelar med kort mellanrum.²

Avskattning sker bara när vissa särskilt utpekade företag avyttrar en delägarrätt. Kretsen sammanfaller med de företag som kan inneha näringsbetingade andelar. De företag som anges i 25 a kap. 3 eller 3 a § IL är

² Prop. 2002/03:96 s. 179.

1. ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som inte är ett investmentföretag,
2. en svensk stiftelse eller ideell förening som inte är undantagen från skattskyldighet,
3. en svensk sparbank,
4. ett svenskt ömsesidigt försäkringsföretag,
5. ett utländskt bolag som hör hemma i en stat inom EES och som motsvarar något sådant svenskt företag som anges i 1–4,
6. ett svenskt handelsbolag eller kommanditbolag, och
7. en i utlandet delägarbeskattad juridisk person som hör hemma i en stat inom EES.

Något av de ovan nämnda subjekten ska således ha avyttrat en delägar rätt. Med delägar rätt avses för det första näringsbetingade andelar.³ En näringsbetingad andel är oftast en andel i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening som är en kapitaltillgång och som inte är marknadsnoterad. Andelarna kan vara marknadsnoterade och ändå anses vara näringsbetingade om innehavet utgör tio procent eller mer av det sammanlagda röstetalet eller om innehavet betingas av den av ägaren bedrivna rörelsen. För det andra avses även näringsbetingade aktiebaserade delägar rätter.⁴ Med detta avses teckningsrätter, fondaktierätter, inlösenrätter eller säljrätter som grundas på näringsbetingade aktier som ägs av det aktuella företaget. För det tredje avses med delägar rätt även en andel i ett svenskt handelsbolag eller en i utlandet delägarbeskattad juridisk person som hör hemma i en stat inom EES.⁵

Om de beskrivna omständigheterna är uppfyllda inträder rättsföljden enligt huvudregeln. Företaget som innehar fastigheten ska vid avyttringen av delägar rätten anses ha avyttrat och åter förvärvat fastigheten för ett pris som motsvarar dess marknadsvärde. Eftersom fastigheten anses ha avyttrats ska företaget göra en vanlig kapitalvinstberäkning. Gjorda värdeminskningssavdrag återförs när fastigheten är en kapitaltillgång. Kapitalvinsten tas upp till beskattning.

³ Näringsbetingad andel definieras i 24 kap. 13 och 14 §§ IL.

⁴ Definieras i 25 a kap. 4 § IL.

⁵ Detta följer av 25 a kap. 4 a § IL.

I och med att fastigheten också anses förvärvat för marknadsvärdet får det värdet användas som nytt anskaffningsvärde. Framtida värdeminskningsskatt kommer då att beräknas med utgångspunkt i det nya anskaffningsvärdet.

Jag föreslår att den befintliga bestämmelsen används som utgångspunkt för ett förslag för att motverka skattefördelarna med paketerade transaktioner av fastigheter. De nya bestämmelserna ska införas direkt efter den befintliga bestämmelsen för bostäder i fåmansföretag i 25 a kap. IL. Jag har övervägt att slopa den befintliga bestämmelsen eftersom det kan ifrågasättas varför den bestämmelsen fortfarande finns kvar när andra stoppregler avseende särskild egendom i fåmansföretag har slopats. Skatteverket har dock anfört att bestämmelsen är viktig att ha kvar eftersom den fortfarande fyller sin ursprungliga funktion som stoppregel. Jag är inte beredd att mot verkets inrådan föreslå att den ska upphöra att gälla – särskilt som det inte heller framkommit övertygande skäl i övrigt för att slopa den.

13.2 Definitioner

Förslag: Innebörden av termerna *företag* och *delägar rätt* ska definieras särskilt.

Jag har inledningsvis övervägt att utforma lagstiftningen på motsvarande sätt som 25 a kap. 25 § IL, vilket skulle innebära att bestämmelserna skulle bli tillämpliga när ett företag som anges i 3 eller 3 a § avyttrar en delägar rätt.

Efter närmare överväganden stod det klart att de befintliga definitionerna inte omfattade exakt de situationer som borde omfattas av avskattningen. Jag föreslår därför en inledande paragraf med de definitioner som ska användas vid tillämpningen av de efterföljande bestämmelserna om beskattning av fastighetsinnehav i vissa fall. I paragrafen finns definitioner av termerna företag och delägar rätt.

Definitionen av företag får betydelse både för den som avyttrar andelen och för det eller de subjekt som avyttras genom transaktionen. Samtliga ska vara företag för att avskattning ska komma i fråga. Vid tillämpningen av avskattningsreglerna avses med *företag* följande.

1. ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som inte är ett investmentföretag,
2. en sådan svensk stiftelse eller ideell förening som inte omfattas av bestämmelserna om undantag från skattskyldighet i 7 kap.,
3. en svensk sparbank,
4. ett svenskt ömsesidigt försäkringsföretag,
5. ett svenskt handelsbolag,
6. en i utlandet delägarbeskattad juridisk person, eller
7. ett utländskt bolag som motsvarar något sådant svenskt företag som anges i 1–4.

Punkterna 1–4 överensstämmer med sådana företag som enligt de första fyra punkterna i 25 a kap. 3 § IL kan avyttra näringsbetingade andelar utan kapitalvinstbeskattning.

I punkt 5 och 6 anges att delägarbeskattade subjekt, såväl svenska som utländska, också ska anses som företag i denna bemärkelse. Detta gäller utan hänsyn till någon särskild ägarkonstellation. Avskattning kan således utlösas av att ett handelsbolag avyttrar en delägar rätt, oavsett vilka som är delägare i bolaget. Se exempel 2 och 4 i avsnitt 13.14.

Enligt punkt 7 avses med företag även ett utländskt bolag som motsvarar något av de svenska företag som räknas upp i bestämmelsen. Avsikten är att fånga upp utländskt ägande av svenska och utländska företag som äger fastigheter här i landet.

Även termen *delägar rätt* definieras särskilt i paragrafens andra stycke. Det är en sådan som ska avyttras för att avskattning ska inträffa. Om det som avyttras inte omfattas av definitionen av delägar rätt blir avskattning följaktligen inte aktuellt. Med delägar rätt avses en andel i ett företag – som definieras i första stycket – om en kapitalvinst på andelen inte ska tas upp eller en kapitalförlust inte får dras av.

Det är således bara avyttringar av näringsbetingade andelar eller motsvarande skattefria andelsavyttringar som ska föranleda avskattning. Om kapitalvinsten vid andelsavyttringen ska beskattas av något skäl, t.ex. för att andelarna är en lagertillgång eller för att de inte är näringsbetingade, ska avskattning inte ske. I dessa fall be-

skattas värdeuppgången på fastigheten indirekt genom att den ingår i värdet på andelarna.

Att en andel i detta sammanhang definieras som en delägarrätt när kapitalvinst på andelen inte beskattas, innebär att en andel som avyttras av ett handelsbolag inte kommer att föranleda avskattning till den del andelarna i handelsbolaget ägs av fysiska personer. Som exempel kan nämnas att ett handelsbolag ägs till hälften av en fysisk person och till hälften av ett aktiebolag. Om handelsbolaget avyttrar andelar med kapitalvinst och kapitalvinsten inte skulle ha tagits upp av aktiebolaget om detta i stället hade avyttrat andelarna, ska den del av kapitalvinsten som belöper på aktiebolagets andelar inte tas upp enligt 25 a kap. 23 § II. Den del som belöper på den fysiska personen ska dock tas upp. Avyttring av de andelar som belöper på aktiebolagets andel i handelsbolaget kommer då att föranleda avskattning av fastigheter som ägs av det avyttrade bolaget. Avyttring av den del som belöper på den fysiska personens andel i handelsbolaget kommer dock inte att utlösa avskattning.

Många länder har liksom Sverige infört regler om skattefrihet för näringsbetingade andelar. I sådana fall kommer avskattning att ske om övriga villkor för avskattning är uppfyllda. Motsatsvis kommer ingen avskattning att ske om andelarna är föremål för beskattning i den stat där bolaget som äger andelarna är hemmahörande.

För att motverka att andelarna placeras i utländska bolag i stater där kapitalvinster beskattas mycket lågt, ska kapitalvinsten – för att den ska räknas som beskattad – beskattas med en effektiv skattesats om minst 10 procent. I ett sådant fall anses andelen inte vara en delägarrätt och avskattning kommer då inte att ske. Med effektiv beskattning avses att just den aktuella kapitalvinsten faktiskt beskattas med minst 10 procent. Vid bedömningen av om resultatet vid det utländska bolagets försäljning av andelarna utgör kapitalvinst eller vinst vid försäljning av lagertillgång eller liknande ska bedömningen göras på samma sätt som om det var ett svenskt bolag som ägde andelarna och sålde dem. Oavsett hur klassificeringen av andelarna görs i det andra landet ska således bedömningen göras utifrån den lagstiftning och praxis som gäller i Sverige.

Det är alltid vanskligt att införa krav på en viss nivå på beskattning i utlandet eftersom det riskerar att kritiseras ur ett EU-rättsligt perspektiv. Jag gör dock i detta fall bedömningen att det inte kan strida mot EU-rätten att ställa upp ett krav på beskattning för att

undvika avskattning. Avskattning kommer att vara huvudregeln i Sverige eftersom vi inte beskattar näringsbetingade andelar och jag kan inte se att det skulle vara diskriminerande att kräva att beskattning faktiskt sker, i Sverige eller i utlandet, för att avskattning inte ska komma i fråga.

En annan fråga är vilket krav som ska ställas på nivån på den effektiva beskattningen. Jag har övervägt en nivå mellan 15 och 10 procent. En avvägning måste göras mellan önskemålet att å ena sidan minska arbitragevinster och å andra sidan risken för internationell dubbelbeskattning. Jag föreslår en nivå om 10 procent. Det överensstämmer med den nivå som används i reglerna om ränteavdragsbegränsningar, se 24 kap. 10 d § IL, även om den nu föreslagna regeln är utformad på ett annat sätt.

Jag vill i detta sammanhang framhålla att lagerandelar på fastighetsområdet, i och med mitt förslag att avskaffa klassificeringen av fastigheter som kapitaltillgångar eller lagertillgångar i bolagssektorn (se avsnitt 14), i stort sett inte längre kommer att förekomma i bolagssektorn. Skälet till det är att bestämmelsen om lagerandelar i fastighetsförvaltande företag i 27 kap. 6 § IL inte längre kommer att gälla i bolagssektorn. Den rättspraxis som har utvecklats kring frågan när andelar i paketeringsbolag kan utgöra lagertillgångar bidrar också till slutsatsen. Om de föreslagna reglerna för att motverka skattefördelarna vid paketering av fastigheter införs, men inte förslaget om slopad tillgångsklassificering, måste reglerna som definierar vad som är en delägarrätt ses i ljuset av att lagerandelar i så fall kommer att vara mer vanligt förekommande. Sannolikt måste man då göra något specifikt med anledning av den praxis som gäller klassificering av andelar i byggkoncerner, så att inte det finns en valfrihet i fråga om andelarna ska vara lager eller inte.

Förslaget tas in i den nya paragrafen 25 a kap. 26 § IL.

13.3 Huvudregeln om avskattning av fastighet

Förslag: Avskattning ska ske när ett företag avyttrar en delägar rätt 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.

Byggnadsinventarier och markanläggningar som hör till en fastighet som avyttras i paketerad form ska också skattas av.

Huvudregeln om avskattning är utformad med utgångspunkt i den befintliga regeln i 25 a kap. 25 § IL.

Avskattning aktualiseras om ett företag avyttrar en delägar rätt. Vad som avses med företag och delägar rätt framgår av föregående avsnitt 13.2.

Det finns skäl att här något uppehålla sig vid avyttringsbegreppet och tidpunkten för skattskyldighetens inträde. Med avyttring av en kapitaltillgång avses enligt huvudregeln i 44 kap. 3 § IL försäljning, byte och liknande överlåtelser av tillgångar. I de efterföljande bestämmelserna finns några specialregler för värdepapper, t.ex. anses den som utträder ur en ekonomisk förening ha avyttrat sin andel i föreningen. Avyttring anses även ha skett om företaget träder i likvidation eller försätts i konkurs. I 48 kap. IL finns det närmare bestämmelser om kapitalvinstberäkningen vid avyttring av delägar rätter, men där finns inte några ytterligare regler om avyttringstidpunkten. Det är således den ovan nämnda huvudregeln som sätter ramarna för vad som avses med en avyttring av en delägar rätt och när den anses ha skett.

Som avyttringsdag vid försäljning och byte anses den dag då bindande avtal om överlåtelse har träffats (jfr t.ex. RÅ 1989 ref. 116 I och RÅ 2010 ref. 48). När det finns ett överlåtelseavtal avseende aktierna ska således fastighetsinnehavet också anses ha avyttrats. Fråga har uppkommit vad som gäller när avtalet som binder parterna (avyttringstidpunkten) innehåller en klausul om att tillträdet och äganderättens övergång är bestämd till en senare tidpunkt. Såvitt framgår av praxis är koncernbidragsrätten kopplad till äganderätten till andelarna, och den övergår inte förrän i samband med tillträdet (jfr. RÅ 2006 ref. 58 samt de däri angivna rättsfallen RÅ81 1:2 och 1:50). Koncernbidragsrätt kan således finnas för säljaren trots att an-

delarna redan är avyttrade och trots att avskattning har skett. Det gäller emellertid bara i de fall räkenskapsårets utgång ligger mellan avyttringstidpunkten och tillträdet (äganderättens övergång) eftersom koncernbidrag är knutet till den tidpunkten. Jag har även övervägt om det bör lämnas ett förslag som innebär att säljaren kan resultatutjämma med paketeringsbolaget efter det att avskattning har skett, även i de fall såväl avyttringstidpunkten som tillträdet och äganderättens övergång inträffar under ett och samma räkenskapsår. Det finns argument för en sådan lösning eftersom ambitionen är att avskattning ska medföra att en paketerad transaktion beskattas på samma sätt som en direktavyttring av fastigheten. Vid en direktavyttring kan säljaren resultatutjämma med avseende på kapitalvinsten från fastigheten. Enligt min mening skulle lagstiftningen emellertid komma att bli onödigt komplicerad i syfte att erbjuda resultatutjämnning som ändå kan uppnås på två andra sätt: genom att avyttringstidpunkten och tillträdet (äganderättens övergång) sker på olika sidor om räkenskapsårets utgång eller genom att fastigheten avyttras direkt.

Vid denna diskussion har fråga även uppkommit om spärrarna för tidigare års underskott i 40 kap. IL utlöses vid avyttringstidpunkten eller vid tillträdet till aktierna, vilket alltså är äganderättens övergång. Enligt ordalydelsen i 40 kap. 10 § IL ska spärrarna inträda när det sker en ägarförändring som innebär att ett företag får det bestämmande inflytandet över ett underskottsföretag. Såvitt framgått har frågan inte prövats av någon rättsvårdande instans, men det synes troligt att en ägarförändring i lagens mening kräver att äganderätten övergår till någon annan. Spärrarna skulle då inte inträda förrän vid tillträdet och äganderättens övergång.

Här kan även framhållas att definitionen av ett underskottsföretag i 40 kap. 4 § IL bara tar sikte på företag som har ett outnyttjat underskott från tidigare år. Det innebär att om underskottet i det avyttrade paketeringsbolaget härrör från den avskattning som utlöses vid avyttringen, så blir underskottet inte spärrat eftersom paketeringsbolaget inte är ett underskottsföretag i dessa fall. Det kräver emellertid att äganderätten till andelarna övergår under samma år som avyttring sker.

13.3.1 Substanskravet

Det övergripande syftet med förslaget är att det skattemässiga utfallet i så stor utsträckning som möjligt ska bli detsamma oavsett om fastigheten avyttras direkt eller om andelarna i det bolag som äger fastigheten avyttras. Det innebär inte att fastigheter bara ska kunna säljas direkt i framtiden utan syftet är att undanröja de skattemässiga fördelar som i dagsläget finns med att sälja fastigheten genom en paketerad transaktion. Annorlunda uttryckt är syftet att motverka att valet av transaktionsform styrs av skattemässiga överväganden. Jag har också övervägt om lagstiftningen bör försöka identifiera de fall när syftet med den paketerade transaktionen är att sälja en eller flera fastigheter. Tanken med detta skulle vara att avskattning inte ska ske vid avyttring av näringsbetingade andelar där syftet med transaktionen är att avyttra en verksamhet, även om den i och för sig innehåller en fastighet.

Det är dock inte enkelt att göra en klar åtskillnad mellan dessa två transaktioner.

Huruvida det bedöms lämpligt med någon typ av substanskrav kan bero på vilken övergripande inställning man har till att motverka skattefördelarna med paketerade transaktioner av fastigheter. Ett synsätt kan vara att det viktigaste är att fastigheter inte ska kunna lämna en koncernen utan att beskattning sker. Man vill då primärt minska mängden skattekrediter och inskränka de möjligheter till skattefria avyttringar av fastigheter som systemet med näringsbetingade andelar innebär. Med det synsättet spelar det ingen roll om det avyttrade företaget bara innehåller en självständig fastighet eller om det egentligen är en rörelse som avyttras. I samtliga fall ska avskattning ske. Men man kan också anse att det viktigaste är att värna möjligheten till omorganisation, omstrukturering och generationsskifte som följer av skattefriheten för näringsbetingade andelar. Man vill då behålla de möjligheter till omstrukturering av näringslivet på ägarnivå som finns i dag. Med ett sådant perspektiv vill man i första hand motverka rena fastighetsavyttringar i paketerad form, och anser att avyttring av en hel eller en del av en verksamhet, vari det ingår en fastighet, fortfarande ska vara helt skattefri.

Min uppfattning är att det följer av direktiven att det är fastighetsförsäljningar i paketerad form som ska motverkas. Det skulle leda för långt om avskattning skulle ske av samtliga fastigheter när närings-

betingade andelar avyttras. Som princip bör gälla att avskattning ska ske när andelsavyttringens primära innebörd är att en fastighet avyttras. När den huvudsakliga innebörden är att något annat avyttras, t.ex. en rörelse som bedrivs i bolaget, bör avskattning inte ske.

En väg att gå är att ange att avskattning bara ska ske när den egentliga innebörden av en andelsavyttring är att en eller flera fastigheter avyttras. Sedan får rättstillämpningen fylla ut den medvetet vaga lagstiftningen genom att, med utgångspunkt i föreliggande faktiska omständigheter, göra en bedömning av vilken innebörd transaktionen har. Med hänsyn till att lagstiftaren ändå i förarbetena bör utveckla vilka omständigheter som har betydelse för bedömningen av innebörden med transaktionen, anser jag att det är lämpligare att försöka uttrycka dessa kriterier direkt i lagtexten.

Finland har en begränsning av skattefriheten för kapitalvinster på näringsbetingade andelar som utgår från den verksamhet som bedrivs i det avyttrade bolaget. Andelsavyttringen är inte skattefri om bolagets huvudsakliga verksamhet är att äga eller förvalta fastigheter. Enbart ett fastighetsinnehav rubbar således inte skattefriheten utan det ska vara fråga om fastighetsförvaltning. Inriktningen avgörs genom en samlad bedömning av hela verksamheten i bolaget.

Regler som tar sikte på substansen i det avyttrade företaget finns även i Frankrike och i Nederländerna.⁶ Frankrike har ett undantag från skattefriheten för näringsbetingade andelar när tillgångarna i det avyttrade företaget till mer än 50 procent består av fast egendom. Nederländerna har en motsvarande reglering avseende stämpelskatt, där stämpelskatt även ska betalas vid förvärv av andelar i företag där minst 50 procent av tillgångarna består av fastigheter.⁷

Med beaktande av det sagda anser jag att substansen, dvs. tillgångarna i bolaget, är det mest lämpliga måttet att utgå från när det gäller att objektivt kvantifiera innebörden av transaktionen. Med hänsyn till att det är de skattemässiga fördelarna av försäljningar av fastigheter i paketerad form som ska motverkas anser jag att det avyttrade företaget bör innehålla en hög andel fastigheter för att avskattning ska ske. Den gräns på 50 procent fast egendom som

⁶ I såväl Frankrike som Nederländerna finns dock särskilda regler för fastighetsfonder som inte beskattas för hyres- eller leasinginkomster eller kapitalvinster på fastigheter. Se den internationella utblicken i bilaga 2.

⁷ Som förutsättning för att ta ut stämpelskatt gäller även att förvärvet avser minst en tredjedel av företaget samt att minst 30 procent av fastigheterna finns i Nederländerna.

finns i Frankrike framstår som allt för låg. En låg andel fastigheter riskerar att medföra att avskattning sker i fler fall än vad som är nödvändigt för att effektivt motverka transaktioner med paketerade fastigheter. Däremot bör gränsen inte heller sättas allt för högt. Ett möjligt alternativ är att företagets tillgångar till klart övervägande del ska bestå av fastigheter. Det brukar i inkomstskattelagen innebära ett krav på 60 procent. Det skulle också kunna motverka den svaghet som kan finnas med att i tveksamma fall använda taxeringsvärdena som utgångspunkt för marknadsvärderingen av en fastighet (se avsnitt 13.5). Jag har dock landat i att huvudregeln ska vara att avskattning sker om de avyttrade företagets tillgångar huvudsakligen består av fastigheter. Med huvudsakligen avses i inkomstskattelagen cirka 75 procent eller mer. Hur beräkningen ska göras anges i den nya paragrafen 25 a kap. 28 § IL och behandlas i avsnitt 13.5.

Med fastigheter avses vid denna beräkning samtliga tillgångar som omfattas av inkomstskattelagens definition av fastighet⁸, oavsett var de är belägna. Beräkningen av substansen ska göras med beaktande av samtliga avyttrade företag. Det innebär att det företag som den avyttrade delägarrätten hänförs till och alla dotterföretag som det företaget har, direkt eller indirekt, ska räknas med. Innehar det avyttrade företaget bara en del av aktierna i ett annat företag, t.ex. 40 procent, ska 40 procent av fastighetsvärdet och 40 procent av de totala tillgångarna i det företaget tas med vid beräkningen. Alla avyttrade tillgångar ska således jämföras och om den huvudsakliga delen av tillgångarna är fastigheter är huvudregeln att avskattning ska ske, se exemplen i avsnitt 13.14.

13.3.2 Hur avskattningen går till

Om förutsättningarna är uppfyllda blir rättsföljden i princip densamma som i den befintliga bestämmelsen i 25 a kap. 25 § IL. De avyttrade företag som äger fastigheter i Sverige ska vid avyttringen av delägarrätten anses ha avyttrat och åter förvärvat fastigheterna för ett pris som motsvarar marknadsvärdet. Eftersom fastigheterna således anses avyttrade får det till följd att gjorda värdeminskningssavdrag ska

⁸ Se 2 kap. 6 § IL.

återföras och att en kapitalvinstberäkning ska göras. Därefter får det avskattade marknadsvärdet användas som nytt anskaffningsvärde och ligga till grund för nya värdeminskingsavdrag.

Samtliga fastigheter i de avyttrade företagen ska skattas av fullt ut. Det sker ingen kvotering av den kapitalvinst som ska tas upp på grund av hur stor andel av aktierna som avyttras eller på grund av andra omständigheter. En sådan justering görs bara vid bedömningen av om förutsättningarna för avskattning är uppfyllda, se avsnitt 13.5 om beräkningen av marknadsvärdet, och alltså inte när det har konstaterats att avskattning faktiskt ska göras.

Det bör observeras att det är marknadsvärdet på *fastigheten* som ska användas vid avskattningen. Det ska alltså vara det värde som skulle ha använts om fastigheten hade avyttrats direkt. Det värdet kan, men behöver inte, överensstämma med det pris som köparen betalar för andelarna i företaget. Skillnaden mellan priset på andelarna och marknadsvärdet på fastigheten bör generellt öka ju större latent skatt som ingår i fastigheten. Eftersom det är köparen som ska betala skatten vid en avskattning kommer priset på andelarna rimligen att minska med den skatt som köparen ska betala. Köparens och säljarens andel av skattebetalningen kan dock variera, till exempel beroende på parternas priskänslighet och på styrkan i deras respektive förhandlingsposition.

Effekten kan illustreras med följande exempel, som sammanfattas i tabell 13.1 nedan (i exemplet bortses från stämpelskattens effekter). En köpare förvärvar en fastighet av en säljare och köparens betalningsvilja kan antas vara 100 vid ett direkt förvärv av fastigheten. Fastighetens skattemässiga värde antas vara 20.

En direkt försäljning av fastigheten innebär – med hänsyn tagen till återförda värdeminskingsavdrag – att säljaren ska betala inkomstskatt om totalt 17,6 ($0,22 \times 80$). Säljaren får med andra ord 82,4 ($100 - 17,6$) kvar efter skatt.

Om försäljningen genomförs som en paketerad transaktion kan köparen betala 82,4 i ersättning för aktierna i paketeringsbolaget. Säljaren betalar ingen skatt på denna inkomst. Avskattningen sker på marknadsvärdet på fastigheten vid en lagfartsaffär, vilket alltså är 100. Köparen får därmed (genom paketeringsbolaget) betala inkomstskatt om 17,6, och den totala kostnaden för köparen uppgår även här till 100. I slutändan är parterna därmed rimligen indifferentia mellan

en direkt försäljning eller en transaktion med en paketerad fastighet ur ett skattemässigt perspektiv.

Om avskattningen i stället hade skett baserat på ersättningen för aktierna i paketeringsbolaget hade beskattningen skiljt sig åt mellan direkt och paketerad försäljning. För att säljaren skulle få samma belopp i ersättning som vid en direkt försäljning skulle köpeskillingen åter vara 82,4. Om avskattning då skulle ske på grundval av ersättningens storlek skulle inkomstskatten bli 13,7 ($(82,4 - 20) \times 0,22$). Köparen betalar totalt 96,1, jämfört med 100 vid en direkt försäljning. Den lägre totala kostnaden uppstår som synes på grund av att kostnaden för inkomstskatten blir lägre.

Tabell 13.1 Skatteeffekter under olika skatteregler.

Tre fall av fastighetsaffärer under olika skatteregler.

Kolumn A: lagfartsaffär enligt dagens regler vid direktöverlåtelse av en fastighet.

Kolumn B: avskattning enligt utredningens förslag vid en transaktion med en paketerad fastighet.

Kolumn C: avskattning baserat på ersättningen för aktierna i ett paketeringsbolag.

	A	B	C
Köpeskillning	100	82,4	82,4
Säljarens inkomstskatt på vinsten	17,6	–	–
Inkomstskatt i paketeringsbolaget	–	17,6	13,7
Köparens nettokostnad	100	100	96,1
Säljarens nettointäkt	82,4	82,4	82,4

Källa: Utredningens beräkningar.

En skillnad mot den befintliga bestämmelsen är emellertid att avskattning bara ska ske av fastigheter som ligger i Sverige. Vad som avses med Sverige framgår av 2 kap. 30 § IL. Fastigheter i utlandet undantas eftersom det normalt är källstaten, dvs. den stat där fastigheten är belägen, som enligt skatteavtal har rätt att beskatta kapitalvinster på fastigheter. Att utländska fastigheter avyttras i paketerad form inverkar därför inte menligt på den svenska skattebasen. Företagens administrativa kostnader för avskattning och avräkning samt de kontrollproblem som kan uppstå för Skatteverket vid en paketerad transaktion med en utländsk fastighet står inte i proportion till de tillfälliga skatteintäkter som en sådan avskattning skulle kunna ge. Med befintligt regelverk finns det dessutom risk för att skatt som

betalats i Sverige i samband med avskattning av en utländsk fastighet inte kan tillgodoräknas vid en senare direkt avyttring av samma utländska fastighet.

Byggnadsinventarier och markanläggningar som hör till en fastighet som avyttras genom en paketerad transaktion ska också skattas av. Anskaffningsvärdet för markanläggningar dras av genom årliga värde-minskningsavdrag. När anläggningen överlåts till en ny ägare får hela anskaffningsutgiften dras av. Samma princip bör gälla vid avskattningsfallen, dvs. markanläggningen ska behandlas som om den bytt ägare. Den ska således dras av i sin helhet i samband med avskattningen.

Huvudregeln återfinns i första stycket i den nya paragrafen 25 a kap. 27 § IL. Förslaget medför också en ändring i 20 kap. 7 § IL.

13.4 Begränsningar av tillämpningsområdet

Förslag: Avskattning av fastigheten ska inte 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 inte heller 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 bolaget 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.

Huvudregeln enligt förslaget är att avskattning ska ske av fastigheter som ägs av det eller de företag som avyttras. I det följande behandlar jag frågan om det – utöver de begränsningar med hänsyn till företagets substans och fastighetens belägenhet som följer av huvudregeln – bör finnas allmänna begränsningar av, eller specifika undantag från, huvudregeln och i vilka fall dessa i så fall bör gälla.

13.4.1 Undantag som har övervägts och förkastats

När fastighetens marknadsvärde understiger det skattemässiga värdet

Enligt 25 a kap. 25 § IL i gällande lydelse ska avskattning inte ske i de fall fastighetens marknadsvärde understiger dess skattemässiga värde. Det undantaget bör dock inte användas i den nu föreslagna avskattningsregeln. 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. Det är därför rimligt att även latent kapitalförluster får tas fram vid en paketerad försäljning. Effekten blir att anskaffningsvärdet minskar i fastighetsföretaget och att framtida värdeminskningssavdrag därmed blir mindre. När fastighetsfällan nu föreslås avskaffas (se avsnitt 13.11) förbättras även möjligheterna att dra av en kapitalförlust på en fastighet mot andra intäkter i företaget. Även då fastigheten är behäftad med en latent kapitalförlust ska fastighetsföretaget ta upp den schablonintäkt som utgör substitut för stämpel-skatt vid avskattning, se avsnitt 13.12.

Begränsning med hänsyn till innehavstid

En begränsning av tillämpningsområdet som jag har övervägt är om avskattning bara bör ske när fastigheten i fråga har ägts under en kortare tid.

Ett skäl för att knyta avskattningen till längden på fastighetsinnehavet är att det kan motverka kortsiktig spekulation på fastighetsmarknaden. Genom att beskatta kortsiktiga innehav beskattar man sannolikt de fastighetsinvesteringar där kapitalvinsten får störst betydelse för totalavkastningen, vilket kan sägas ligga i linje med syftet bakom regleringen.

Jag anser dock att ett undantag med utgångspunkt i innehavstiden är fel väg att gå. Syftet med avskattning vid paketerade fastighetstransaktioner är att de ska beskattas likvärdigt med direktavyttringar. Hur lång tid fastigheten har varit i fastighetsföretagets ägo är inte relevant i det sammanhanget.

Dessutom är det vanligtvis de längre innehaven som representerar de största kapitalvinsterna i kronor räknat. Det sammanhänger med att marknadsvärdena på fastigheter på många platser i Sverige har

ökat över tid samtidigt som de skattemässiga värdena har minskat. Det är således för de långa fastighetsinnehavarna som de största skattefördelarna med paketerade transaktioner kan uppnås, varför det skulle vara motsägelsefullt att undanta dessa från avskattning.

Ett annat tungt vägande skäl mot en uppdelning i korta och långa innehav är att sådana undantag bygger in tröskeeffekter i skattesystemet. Incitamenten blir starka att behålla fastigheterna förbi den tidpunkt då avskattning inte längre ska ske, vilket hämmar effektiviteten på marknaden och försämrar träffsäkerheten i den föreslagna regleringen. Enligt min uppfattning bör skattesystemet utformas så neutralt som möjligt och varken premiera långsiktiga fastighetsinnehav eller missgynna kortsiktiga innehav.

13.4.2 Undantag vid skalbolagsbeskattning samt för marknadsnoterade andelar

I andra stycket i den paragraf som i dag gäller för avskattning av bostäder i fåmansföretag, 25 a kap. 25 § IL, finns två undantag från avskattning som bör införas även i den nu behandlade avskattningsregeln. De formuleras om jämfört med den lydelse de har i dag och uttrycks som just undantag från huvudregeln i första stycket, och inte som omständigheter som utesluter tillämpning av huvudregeln.

Det första undantaget från den befintliga bestämmelsen som bör införas i den nya bestämmelsen gäller när ersättningen vid avyttringen av delägarätterna ska tas upp enligt bestämmelserna om skalbolagsbeskattning i 25 a kap. 9 eller 9 a § IL. Om det avyttrade företaget är ett skalbolag, ska hela ersättningen för andelarna tas upp. Om en sådan avyttring också skulle utlösa avskattning av fastigheten, skulle effekten bli att samma underliggande värde beskattas två gånger. Det kan vara så att andelarna inte skulle betraktas som delägarätter enligt definitionen i 26 § om skalbolagsbeskattning ska ske. Med hänsyn till att det är ersättningen som ska tas upp som kapitalvinst vid skalbolagsbeskattning anser jag att det uttryckligen bör regleras att avskattning inte ska ske i dessa fall. Sannolikt är det endast i undantagsfall som ett företag betraktas som ett skalbolag om det äger fastig-

heter, men det kan förekomma.⁹ Undantaget har utökats till att också omfatta skalbolagsbeskattning enligt 9 a §, dvs. när skalbolaget är ett handelsbolag.

Även undantaget om att avskattning inte ska ske om de avyttrade delägarriätterna är marknadsnoterade bör införas i den nu föreslagna avskattningsregeln. Bolag vars andelar är marknadsnoterade används sannolikt i mycket ringa omfattning som paketeringsbolag.

13.4.3 Undantag vid likvidation eller konkurs

Av 44 kap. 7 och 8 §§ IL framgår att andelar anses avyttrade när det företag som har gett ut andelarna träder i likvidation eller försätts i konkurs. Jag anser att sådana avyttringar inte ska utlösa avskattning och att det är lämpligt att det direkt framgår av lagtexten.

Vid likvidation eller konkurs är det inte fråga om att andelarna i företaget ska överlåtas till någon annan. Om fastigheter som ägs av företag i likvidation eller konkurs avyttras under processen med att avveckla företaget, kommer den avyttringen att beskattas enligt vanliga regler. Det saknas därför anledning till att själva likvidationen eller konkursen ska föranleda avskattning av fastighetsinnehav.

Jag har också övervägt om det borde införas undantag från avskattning i samband med resolution och har kommit fram till att något sådant undantag inte bör föreslås.¹⁰

13.4.4 Undantag i de fall det bestämmande inflytandet över paketeringsbolaget inte ändras

Det är rimligt att det införs någon form av undantag för koncern-interna transaktioner. De föreslagna reglerna syftar till att motverka externa transaktioner med paketerade fastigheter och ska som utgångspunkt inte försvåra omstruktureringar inom befintliga koncernstrukturer.

⁹ Se t.ex. Skatterättsnämndens förhandsbesked den 24 mars 2016 (dnr 143-14/D) samt den 6 juli 2007 (dnr 5-07/D).

¹⁰ Se Finansdepartementets promemoria Vissa ändringar i skattelagstiftningen till följd av resolutionsregelverket, dnr Fi2016/03015/S1, s. 18. Departementet uttalar där att det inte finns lika starka skäl att undanta transaktioner som sker till marknadsmässigt pris från beskattning.

Jag har stannat för en undantagsregel som är utformad med utgångspunkt i den som i dag finns för minoritetsavyttringar i 25 a kap. 25 § IL. Enligt tredje stycket i den bestämmelsen ska avskattning ske bara om det finns särskilda omständigheter, när avyttringen av andelarna inte leder till att ett väsentligt inflytande över paketeringsbolaget går över till någon annan.

Väsentligt inflytande innebär att i vart fall en ägarandel strax under 50 procent kan beaktas.¹¹ Jag anser emellertid att avskattning bör utlösas bara när kontrollen över bolaget går över till någon annan. Därför ska det bestämmande inflytandet över bolaget ändras för att avskattning ska ske. För att tydliggöra att avyttringen ska innebära att kontrollen över paketeringsbolaget avhänds den som har kontrollen före transaktionen, ska ”gå över till någon annan” ersättas med ”upphör”. Bestämmelsen ska således utformas så att avskattning inte ska ske med mindre än att det bestämmande inflytandet över paketeringsbolaget upphör.

Det bestämmande inflytandet ska definieras på samma sätt som i 40 kap. 5 § IL, dvs. med utgångspunkt i reglerna om när ett företag konstituerar ett dotterbolag till ett annat företag. Kortfattat är innebörden att majoriteten av röstetalet eller utnämningrätten över styrelsens ledamöter i paketeringsbolaget måste förändras. Det nuvarande bestämmande inflytandet över företaget ska således upphöra. Vem som efter avyttringen tar över det bestämmande inflytandet har ingen betydelse. Inte heller det faktum att det bestämmande inflytandet inte längre i praktiken utövas av något enskilt subjekt spelar någon roll. Det relevanta är att det nuvarande inflytandet upphör. Detta innebär att om tre minoritetsägare som vardera äger 10 procent säljer sina poster samma dag till någon som redan äger mer än 50 procent av företaget så har det bestämmande inflytandet över företaget inte upphört. Någon avskattning bör därför inte ske i detta fall. Inte heller bör någon avskattning ske om det bestämmande inflytandet över bolaget uppstår genom en serie av avyttringar. Till exempel kan ett bolag ha en splittrad ägarbild med en mängd självständiga minoritetsägare. I ett sådant fall kan man inte tala om att det bestämmande inflytandet ligger hos någon av ägarna. Om någon av ägarna sedan köper upp de andra mindre posterna och därmed blir en ägare med bestämmande inflytande

¹¹ Se prop. 2012/13:1, avsnitt 6.17.10.

ska själva koncentrationen av ägandet inte utlösa avskattning. Finns det någon form av koppling mellan minoritetsägarna kan utgången dock bli en annan, se avsnittet om särskilda omständigheter i det följande.

Det spelar heller ingen roll om en del av de avyttrade andelarna inte anses som delägarätter, se exemplet i avsnitt 13.14.2. Bedömningen av om det bestämmande inflytandet upphör ska göras med beaktande av samtliga transaktioner.

Undantaget gäller även indirekt ägda företag. Om det avyttrade företaget kontrollerar 20 procent av ett annat företag och det företaget äger en fastighet blir det ingen avskattning av fastigheten i det företaget. I ett sådant fall har inte det bestämmande inflytandet över paketeringsbolaget upphört. Om däremot det säljande företaget också äger 40 procent av andelarna i dotterdotterföretaget innebär avyttringen att det bestämmande inflytandet som koncernen har upphör, trots att bara 20 procent avyttras.

Särskilda omständigheter

Bestämmelsen innebär att avskattning kan ske även om det bestämmande inflytandet inte upphör, om det finns särskilda omständigheter. I förarbetena till den nuvarande bestämmelsen om avskattning av bostad i fåmansföretag¹² anges att särskilda omständigheter kan vara att flera minoritetsägare avyttrar andelar med kort mellanrum. Särskilda omständigheter beaktas också vid tillämpningen av skalbolagsreglerna, 25 a kap. 12 § II.

Jag anser att företagen inte ska behöva sväva i ovisshet om särskilda omständigheter kan föreligga vid en koncernintern transaktion, som aldrig ska föranleda avskattning. Det anges därför direkt i lagtexten att särskilda omständigheter inte föreligger vid en avyttring av andelar mellan två företag i samma koncern.

Särskilda omständigheter föreligger som regel alltid när det är fråga om flera transaktioner i syfte att kringgå avskattningsreglerna. Möjligheten att beakta särskilda omständigheter kan sägas vara ett stöd för s.k. genomsynsresonemang. Beskattning kan då ske på grundval av den verkliga innebörden av flera rättshandlingar, utan hänsyn till

¹² Prop. 2002/03:96 s. 179.

hur dessa rättshandlingar var för sig har betecknats. Det får göras en samlad bedömning av den verkliga innebörden av samtliga transaktioner. Om varje enskild rättshandling inte innebär att det bestämmande inflytandet upphör, fastän det är vad som sker när samtliga rättshandlingar tas i beaktande, bör särskilda omständigheter anses föreligga. Som exempel på transaktioner kan nämnas att det innan andelsavyttringen har skett en riktad nyemission till köparen eller att en verksamhetsavyttring eller ett andelsbyte har föregått minoritetsavyttringen.

För att avskattning ska ske på grund av särskilda omständigheter bör transaktionerna sammantaget leda till att det föreliggande bestämmande inflytandet upphör.

Konsekvenser för minoritetsägare

Undantagsregeln innebär att ägarmajoriteten i ett bolag genom sitt handlande kan åstadkomma en skattekonsekvens som drabbar hela bolaget och därigenom även minoritetsägarna. Skillnaden i fråga om minoritetens möjlighet att förhindra en försäljning är dock liten jämfört med en direktförsäljning av en fastighet. Utgången i ett enskilt fall beror mycket på hur styrelsearbetet fungerar i bolaget och i vilken utsträckning minoriteten är representerad där. Däremot bör det framhållas att de ekonomiska effekterna för minoriteten kan bli annorlunda beroende på om det sker en direktförsäljning av fastigheten eller en andelsavyttring. Vid en direktförsäljning berikas indirekt samtliga aktieägare i bolaget med en lika stor del av vinsten som svarar mot aktieinnehavet. Då finns det medel i bolaget att betala skatten med. Vid en andelsavyttring får majoriteten betalt för sina aktier. Avskattningen sker fullt ut och modellen förutsätter att köparen av aktierna tillskjuter medel för att betala skatten i den mån det behövs. Som visats i exempel tidigare (avsnitt 13.3.2) blir priset för andelarna lägre i motsvarande mån. Men om köparen inte tillför bolaget de medel som krävs kommer skatten ändå att behöva betalas och minoriteten kan därmed i vissa fall drabbas av krav på kapitaltillskott eller en nyemission.

13.4.5 Undantag för avyttring av rörelse som inte har något samband med fastighetsinnehavet

Substansvillkoret i huvudregeln syftar till att skilja de transaktioner då avskattning bör ske från sådana avyttringar som inte bör föranleda avskattning. Som redogjorts för ovan anser jag att ett substansvillkor är det bästa sättet att försöka identifiera de situationer som ska träffas av förslaget, dvs. fastighetsförsäljningar som sker i paketerad form. Med den här typen av villkor finns dock alltid en risk att den träffar transaktioner som inte bör avskattas eller tvärtom, att transaktioner som borde leda till avskattning trots allt inte gör det. Jag har därför övervägt om ytterligare ventiler behövs för såväl den skattskyldige som för Skatteverket. Införande av ventiler innebär nästan alltid att lagstiftningen blir mer svårtillämpad och mindre förutsägbar. Jag har ändå stannat vid att det bör införas en ventil till fördel för den skattskyldige i de fall omständigheterna är sådana att andelsavyttringen inte kan anses innebära att vad som i allt väsentligt har skett är att en fastighet har avyttrats.

Avskattning ska således inte ske om andelsavyttringen har genomförts för att sälja en rörelse vars huvudsakliga inkomster och utgifter inte är hänförliga till ett fastighetsinnehav. En inkomst eller en utgift bör bedömas som hänförlig till en fastighet om den har ett samband med en fastighet. Som exempel på sådana inkomster kan nämnas hyresinkomster eller inkomster på grund av andra former av upplåtelser (leasing, arrende, etc), även parkeringsavgifter och olika inkomster på grund av tillträde till en fastighet. Vidare får även kapitalvinster från avyttring av andra fastigheter som inte längre finns kvar i bolaget anses vara hänförliga till en fastighet. Däremot bör avkastning från avverkning av skog eller från grödor som odlas inte betraktas som hänförliga till fastigheten utan i stället ses som inkomster på grund av förädling av insatsvaror i jord- eller skogsbruksrörelse.

Som exempel på en avyttring av rörelse som bör undantas från avskattning kan nämnas när fastigheten är en produktionsanläggning, t.ex. ett sågverk, som på grund av sin storlek och/eller läge har ett uppskattat marknadsvärde som utgör mer än 75 procent av de totala tillgångarna i företaget. En avyttring av en sådan verksamhet kommer att föranleda avskattning vid tillämpning av substansvillkoret. När hänsyn tas till inkomsterna och utgifterna i företaget bör dessa dock i allt väsentligt vara hänförliga till sågverksrörelsen. Ett annat exempel

kan vara en konsultrörelse som bedrivs i en egen fastighet. I detta fall utgör personalen den största delen av tillgångarna, samtidigt som personalen inte har något värde bland tillgångar och skulder. Det är således troligt att fastigheten utgör mer än 75 procent av företagets samlade tillgångar. Rörelsens inkomster och utgifter bör emellertid i huvudsak anses vara hänförliga till den bedrivna konsultverksamheten varför avskattning av fastigheten inte ska ske.

För att undantaget ska bli tillämpligt krävs att det som avyttras kan inordnas under inkomstskattelagens rörelsebegrepp. Med rörelse avses enligt 2 kap. 24 § IL annan näringsverksamhet än innehav av kontanta medel, värdepapper eller liknande tillgångar. Om kontanta medel, värdepapper eller liknande tillgångar innehåses som ett led i rörelsen, räknas innehavet dock till rörelsen. Det sagda innebär att inkomster och utgifter hänförliga till finansiella tillgångar ska räknas bort innan huvudsaklighetskriteriet bedöms, i de fall tillgångarna inte kan räknas som en del av den avyttrade rörelsen.

Huruvida substanskravet är uppfyllt eller inte avgörs med hjälp av de avyttrade företagets marknadsvärderade tillgångar och skulder. Bedömningen av om undantaget kan tillämpas ska emellertid göras med utgångspunkt i företagets resultat. Om företagets inkomster huvudsakligen härrör från annan verksamhet än fastighetsinnehavet (och inte heller från innehav av kontanta medel, värdepapper eller liknande tillgångar) kan det med fog hävdas att andelsavyttringen inte genomförs för att sälja en fastighet. Avskattning ska då inte ske.

Undantagen införs i andra och tredje stycket i den nya paragrafen 25 a kap. 27 § IL.

13.5 Beräkning av substansen i det avyttrade företaget

Förslag: Vid bedömningen av om tillgångarna i de avyttrade företagen huvudsakligen består av fastigheter ska 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.

För att bestämmelserna om avskattning ska tillämpas enhetligt och likformigt med avseende på substanskravet bör det även införas regler om hur beräkningen av substansen ska gå till. Det kan annars uppstå oklarheter om vilka värden som ska användas. Jag anser att principen bör vara att fastigheternas marknadsvärde jämförs med det sammanlagda marknadsvärdet på företagets totala tillgångar. Syftet med beräkningen är att få en jämförbar relation mellan fastighetsinnehavet och övriga tillgångar. Det viktiga är egentligen inte vilken värderingsprincip som används utan att fastigheter och övriga tillgångar värderas på ett likvärdigt sätt så att de kan jämföras.

Jag har övervägt om taxeringsvärdet skulle kunna användas som utgångspunkt för värderingen. Fördelen med taxeringsvärdet är att det är ett fastställt värde som åsätts alla fastigheter och som enkelt kan verifieras. Ett tungt vägande skäl mot att använda taxeringsvärdet är emellertid att det inte med någon exakthet kan översättas till ett marknadsvärde. Det ska som utgångspunkt representera 75 procent av marknadsvärdet två år tidigare, men eftersom taxering inte sker varje år (vissa fastigheter taxeras bara var sjätte år) och priserna på fastigheter tenderar att stiga, torde förhållandet mellan taxeringsvärde och marknadsvärde kunna vara mycket varierande både mellan fastigheter och över tid.

Som utgångspunkt ska företaget i stället använda marknadsvärdet på fastighetsinnehavet vid beräkningen. Med marknadsvärdet avses enligt 61 kap. 2 § tredje stycket IL det pris som företaget skulle ha

fått om tillgången eller tjänsten bjudits ut på marknaden på villkor som med hänsyn till den skattskyldiges affärsmässiga situation framstår som naturliga.

Detta torde inte vara något problem i de fall andelsyttringen sker som ett led i en fastighetsförsäljning, dvs. när företaget som säljs bara innehåller fastigheten. Däremot kan det vara svårt att fastställa marknadsvärdet på en fastighet som ingår i en annan verksamhet som avyttras, t.ex. vid avyttring av ett industriföretag som bedriver verksamheten på en anläggning särskilt anpassad för det företagens verksamhet. I dessa fall kan det dock vara så att avskattning inte ska ske på grund av undantaget vid avyttring av rörelse som inte är hänförlig till en fastighet. Då behöver marknadsvärdet inte bestämmas. Om det är nödvändigt att fastställa marknadsvärdet i ett sådant fall får det uppskattas så noga som möjligt. Man bör ha i åtanke att bedömningen av marknadsvärdet sker i samband med en extern avyttring av fastigheten, vilket bör innebära att parterna har en rimlig uppfattning om fastighetens värde.

Om marknadsvärdet inte kan fastställas på ett godtagbart sätt kan en utgångspunkt i sådana fall vara att använda taxeringsvärdet multiplicerat med 1,33, med tillägg för en uppskattad värdestegring på fastigheten under två år efter den senaste taxeringen. Även om taxeringsvärdet släpar efter något på grund av att taxering inte sker varje år och på grund av att priserna stiger på fastighetsmarknaden, kan det anses vara en godtagbar utgångspunkt för värderingen om det saknas underlag för att hitta ett mer exakt värde. Därefter får tillägg göras för en uppskattad nominell värdestegring med början två år före den senaste fastighetstaxeringen och fram till tidpunkten för avyttringen av andelarna. Det kan i sammanhanget påpekas att kravet på noggrannhet vid beräkningen av kvoten inte är lika hög vid avyttringar som ändå kommer att undantas på grund av att de huvudsakliga inkomsterna och utgifterna inte hänförs till fastighetsinnehavet.

Skatteverket har under utredningens gång uttryckt oro för att riktigheten av en marknadsvärdering blir svår att bedöma och att verket därför kommer att vara utlämnad till den skattskyldiges bedömning. I en situation som denna är det naturligt att den skattskyldiges uppgifter får stor betydelse eftersom denne har enklast att presentera bevisning. När det sker en affär mellan två oberoende parter bör verket som utgångspunkt fästa tilltro till att partsställ-

ningen medför en oberoende marknadsvärdering av fastigheten. När det finns skäl att misstro parternas marknadsvärdering finns det inget som hindrar att Skatteverket låter göra en egen värdering. Även en bedömning av marknadsvärdet med utgångspunkt i taxeringsvärdet kan ifrågasättas av Skatteverket, om det finns anledning att anta att taxeringsvärdet i det enskilda fallet faktiskt inte representerar 75 procent av marknadsvärdet två år innan föregående taxering. Med hänsyn till att Skatteverket har tillgång till taxeringsdata bör möjligheten att driva en egen uppfattning vara större i dessa fall.

Fastigheternas samlade marknadsvärde ska därefter sättas i relation till värdet på företagets totala tillgångar. Tillämpningen av avskattningsreglerna aktualiseras vid en extern avyttring av andelarna i företaget. Ersättningen vid transaktionen ska därför användas som värde på de totala tillgångarna. Med ersättningen avses den betalning som köparen erlägger, kontant eller i form av revers eller på liknande sätt, med tillägg för de skulder som finns kvar i företaget och ska tas över av den nya ägaren.

Likvida tillgångar bör dock inte räknas som tillgångar i detta avseende och ska därför inte påverka ersättningens storlek. Innebörden av begreppet likvida tillgångar definieras i skalbolagsreglerna, 25 a kap. 14–16 §§ IL. Genom att räkna bort likvida tillgångar som kassa, banktillgodohavanden och kortsiktiga värdepappersinnehav minskar risken för att företagen försöker öka tillgångssidan tillfälligt i syfte att hamna under gränsvärdet för avskattning.

Om bara en del av andelarna i det företag som äger fastigheten avyttras, ska marknadsvärdet på fastigheterna justeras i motsvarande mån. Detsamma gäller för de skulder och likvida tillgångar som ska påverka beräkningen. Detta sker för att jämförelsen med ersättningen för andelarna ska bli rättvisande. För exempel se avsnitt 13.14.3.

Förslaget införs genom den nya paragrafen 25 a kap. 28 § IL.

13.6 Utvidgning av tillämpningsområdet i vissa fall

Bedömning: Det bör inte införas några särskilda regler som utvidgar tillämpningsområdet i det fall substansen i det avyttrade företaget inte huvudsakligen består av fastigheter. Eventuellt missbruk av reglerna får hanteras genom tillämpning av lagen (1995:575) om skatteflykt.

Med hänsyn till att reglerna ger möjligheter att undvika avskattning även i fall när substansen i det avyttrade företaget huvudsakligen består av fastigheter har jag övervägt om det bör införas en möjlighet för Skatteverket att avvika från substanskravet till den skattskyldiges nackdel. Det vill säga en regel om att avskattning kan ske även om fastighetens värde är mindre än 75 procent av det sammanlagda tillgångsvärdet.

Jag har övervägt en bestämmelse som anger att substanskravet ska anses vara uppfyllt om det av omständigheterna i det enskilda fallet framgår att de parametrar som ingår i beräkningen har påverkats genom åtgärder som vid en objektiv bedömning inte framstår som affärsmässiga och som har medfört att avskattning av fastigheter har kunnat undvikas. Det skulle kunna vara fråga om transaktioner där företaget har förvärvat tillgångar av sådan art eller i en sådan mängd att affärsmässigheten kan ifrågasättas när hänsyn tas till bolagets normala verksamhet. Det skulle även kunna avse delavyttringar eller andra transaktioner med en fastighet i syfte att få ned fastighetsvärdet. Ett exempel kan även vara att transaktionen på grund av personliga relationer eller av andra skäl har skett till ett högt pris på andelarna för att kunna undvika avskattning. Det höga priset kan då ha kompenserats på annat sätt, genom felpriissättning i andra avtal eller återbetalning i andra former. Ett annat sätt att manipulera substansvärdet kan vara att använda olika former av tilläggsavtal som syftar till att paketeringsbolaget tillfälligt tillförs andra tillgångar än fastigheter. Det skulle till exempel kunna röra sig om villkorade köp, köp med klausul om återgång eller återköp, sale-and-lease-back eller förvärv av annan egendom från den tilltänkta köparen av företaget.

Jag har emellertid stannat för att inte föreslå någon särskild bestämmelse i syfte att fånga upp sådana beteenden. Det faktum att likvida medel och liknande, lätt omsättningsbara, tillgångar ska räknas bort från tillgångsmassan innebär ett slags skydd mot att det avyttrade företaget tillfälligt tillförs andra tillgångar än fastigheter. Olika förfaranden som syftar till att undvika avskattning får i stället angripas med stöd av lagen (1995:575) om skatteflykt, i det följande kallad skatteflyktslagen, eller genom möjligheten att tillämpa s.k. genomsyn eller beskattning enligt den verkliga innebörden.

13.7 Effekter för det företag som äger fastigheten

Den händelse som utlöser avskattning är att andelar i ett företag avyttras. Fastigheter som företaget äger, direkt eller indirekt, ska vid tidpunkten för andelsavyttringen anses avyttrade och åter förvärvade för marknadsvärdet. Det innebär att företaget som äger fastigheten får använda det avskattade marknadsvärdet som nytt anskaffningsvärde och framtida värdeminskningssavdrag ska beräknas med detta nya värde som grund. Det gäller oavsett om avskattningen medför att företaget ska ta upp en kapitalvinst eller dra av en kapitalförlust.

En nackdel med avskattningsmodellen är att det subjekt som ska betala skatten (paketeringsbolaget) inte är den som får ersättningen vid transaktionen (säljaren). En avskattning kommer av samma skäl att bryta mot skatteförmågeprincipen eftersom ägarföretaget inte får någon intäkt som kan användas till att betala skatten. Jag anser emellertid att hela transaktionen ska behandlas som en enhet, inte minst eftersom storleken på köpeskillingen kan antas bestämmas med hänsyn tagen till vem som står för skattebetalningen (se exemplet med tillhörande tabell i avsnitt 13.3.2). Syftet med avskattningen är att en transaktion med en paketerad fastighet skattemässigt ska, i så stor utsträckning som möjligt, behandlas på samma sätt som en direktförsäljning av fastigheten.

Vidare kan det hävdas att vem som i slutändan betalar skatten vid en paketerad transaktion främst är en uppbördsfråga. Det tillkommande skattekravet kommer att få genomslag på prisbildningen i den mån det sammantaget leder till ökade kostnader.¹³ Om säljaren betalar skatten, blir köpeskillingen högre. Om köparen betalar skatten genom ägarföretaget, bör priset minska med exakt lika mycket. Dock kan likviditeten i paketeringsbolaget påverkas, till förfång för eventuella minoritetsägare, om köparen inte tar ansvar för att bolaget tillförs medel för att betala skatten.

En särskild omständighet som gäller för ägarföretaget är att kapitalvinsten och schablonintäkten (se avsnitt 13.12) som företaget ska ta upp inte kan reduceras genom att koncernbidrag lämnas till andra företag i koncernen, eftersom företaget inte har varit helägt av förvärvaren under hela beskattningsåret, 35 kap. 3 § 3 IL. Detta för-

¹³ Gjorda beräkningar tyder dock på att beskattningen av paketerade transaktioner gör att köparen är beredd att betala mer för fastigheten, på grund av de ökade underlagen för värdeminskningssavdrag.

hållande gäller normalt inte för säljaren, om denne hade avyttrat fastigheten direkt och därför blivit skattskyldig för kapitalvinsten. Skillnaden mellan avskattning och direkt försäljning i detta avseende beror dock på koncernbidragsreglernas konstruktion. Som anges i avsnitt 13.3 finns det, genom att separera tidpunkterna för avyttringen respektive tillträdet och äganderättens övergång, möjlighet att låta paketeringsbolaget lämna koncernbidrag till säljaren, eller tvärtom, även efter det att avskattning har skett. I samma avsnitt görs även bedömningen att det inte bör finnas någon risk för att underskott som uppkommer vid avskattningen spärras för koncernbidrag enligt reglerna i 40 kap. IL.

13.8 Internationella aspekter

I detta avsnitt beskrivs vilka effekter den föreslagna avskattningen kan få i olika gränsöverskridande situationer. Som utgångspunkt gäller att reglerna inte bör leda till varken minskade utländska investeringar relativt inhemska eller till ökad internationell skatteplanering.

Enligt huvudregeln ska avskattning bara ske av fastigheter i Sverige. Fastigheter belägna i utlandet ska inte skattas av, även om de ska räknas med vid beräkningen av substansvärdet. Det finns därför bara en gränsöverskridande situation som kan påverkas av regeländringen. Det är när ett utländskt bolag äger en svensk fastighet och andelar avyttras i det utländska ägarbolaget.

Om ett utländskt bolag äger en fastighet i Sverige, får det utländska bolaget i allmänhet ett fast driftställe¹⁴ här. Inkomsten från det fasta driftstället ska beskattas i Sverige och redovisningen ska göras i enlighet med svenska regler. Även om ett fast driftställe inte uppkommer på grund av fastighetsinnehavet är det utländska bolaget ändå skattskyldigt för inkomsten från fastigheten, 6 kap. 11 § IL. Det innebär att om det bestämmande inflytandet över det utländska ägarföretaget upphör, ska avskattning ske av fastigheten i Sverige.

Sverige har normalt den primära beskattningsrätten när det gäller fastigheter belägna här i landet. Den stat där företaget hör hemma kan också ha en sekundär rätt att beskatta kapitalvinster på fastig-

¹⁴ Se 2 kap. 29 § IL.

heter i Sverige, men medger då normalt avräkning för den skatt som betalas i Sverige.

Avskattning kommer att innebära att det utländska företaget ska betala skatt i Sverige som sannolikt inte motsvaras av någon skatt i hemlandet vid den tidpunkten. Vid en efterföljande direktavyttring av fastigheten finns det risk för att den skatt som betalades i Sverige vid avskattningen inte får avräknas, framför allt om det har gått lång tid mellan dessa båda tidpunkter. Den skatt som utgår i Sverige vid direktavyttringen är mindre än vad den skulle ha varit om avskattning inte hade skett, eftersom fastigheten har fått ett nytt anskaffningsvärde vid avskattningen.

Det finns således en risk för internationell dubbelbeskattning i och med att den avskattade delen av kapitalvinsten beskattas i två stater. Den potentiella omfattningen är dock svår att bedöma och beror mycket på omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. hur lång tid som går mellan avskattning och direktavyttring, hur beskattningsreglerna i den stat där bolaget hör hemma ser ut etc. Effekterna kan även undvikas genom att det utländska bolaget bildar ett dotterbolag i Sverige som äger de svenska fastigheterna.

Från ett svenskt perspektiv bör dock risken för internationell dubbelbeskattning inte hindra att beskattningen av fastigheter på svensk mark utformas på ett ändamålsenligt sätt. Internationell dubbelbeskattning bör naturligtvis alltid försöka undvikas, men det är inte alltid möjligt. I detta fall är det, som nämnts ovan, Sverige som internationellt sett har den primära beskattningsrätten. Risken för dubbelbeskattning är som störst i de situationer där en avskattning sker och följs av en direktförsäljning av fastigheten, vilket inte framstår som ett särskilt vanligt tillvägagångssätt. Dessutom kan problemet helt undvikas genom att fastigheten säljs genom en direktförsäljning. Jag anser därför inte att problemet är av den digniteten att det föranleder mig att ändra det övergripande förslaget.

En annan internationell aspekt är att dubbelbeskattning kan uppkomma genom att fastigheten skattas av samtidigt som andelsavyttringen beskattas i en annan stat. Avskattning kommer med de föreslagna reglerna i princip alltid att ske i Sverige. I syfte att undvika denna form av dubbelbeskattning införs en regel om att avskattning inte ska ske om kapitalvinsten på andelarna beskattas med en effektiv skattesats om minst 10 procent. Detta gäller såväl inom Sverige som i

utlandet. Den skattskyldige ska kunna visa att förutsättningarna för att undvika avskattning är uppfyllda i detta fall.

Genom att gränsen för den utländska andelsbeskattningen ligger betydligt under den svenska bolagsskattesatsen (10 procent jämfört med 22 procent) finns det med denna utformning en risk för arbitrage. Säljaren får en valmöjlighet att antingen skatta av fastigheten i Sverige eller att ta upp kapitalvinsten på andelarna till minst 10 procent i en annan stat. Om denna möjlighet att undvika internationell dubbelbeskattning i stället utnyttjas för att undvika avskattning av fastigheter i Sverige bör regeln slopas eller ändras för att komma till rätta med sådana effekter. Det kan emellertid noteras att om någon avskattning inte sker, kommer fastigheten heller inte att få något nytt skattemässigt värde att göra värdeminskingsavdrag på. Detta förhållande lär motverka de skattemässiga incitamenten att genomföra transaktioner med fastigheter paketerade i utländska bolag.

Huruvida risken för tidigarelagd beskattning av kapitalvinst på svenska fastigheter – och den sammanhängande risken för dubbelbeskattning – kan tänkas få effekter för utländska investeringar i svenska fastigheter behandlas i konsekvensanalysen, avsnitt 17.3.3.

Det kan vara problematiskt för Skatteverket att upptäcka när det har skett en avyttring av andelar i ett utländskt ägarföretag. Man får dock förutsätta att företaget och fasta driftställen som är verksamma här också följer de bestämmelser som finns. Kedjor av utländska ägare kan dessutom försvåra bedömningen av om det företag som äger fastigheten finns kvar inom koncernen, och avskattning därför inte ska ske. Eftersom undantaget för koncern-interna överlåtelser gäller till förmån för den skattskyldige är det den skattskyldige som ska visa att förutsättningarna är uppfyllda.

13.9 Förhållandet till övriga omstruktureringsregler

De föreslagna avskattningsreglerna måste också bedömas i ljuset av andra omstruktureringsregler. Det handlar om reglerna om verksamhetsavyttringar, andelsbyten, fusion, fission och partiell fission. Regelverken syftar till att vissa omstruktureringar ska kunna genomföras utan omedelbar beskattning, även med avseende på ändrad ägarbild. Dessa regler har sin bakgrund i EU:s fusionsdirektiv som syftar till att gränsöverskridande omstruktureringar ska kunna göras inom EU utan

omedelbar beskattning.¹⁵ Sverige har valt att införa i princip samma regler även för transaktioner mellan svenska rättssubjekt.

Detta är ett viktigt regelverk som alla stater inom EU har slutit upp bakom. Det är därför avgörande att de intentioner som kommit till uttryck i fusionsdirektivet kan upprätthållas och att omstruktureringsreglerna kan fungera parallellt med den nu föreslagna avskattningen av fastighetsinnehav.

Som redovisas i det följande har jag funnit att omstruktureringsreglerna i sin nuvarande lydelse troligen kan användas för att undvika avskattning, särskilt genom fusion och partiell fission. Reglerna är en följd av ett EU-rättsligt åtagande och varken kan eller bör ändras ensidigt för att anpassas till ändrade svenska förhållanden. Om inte dessa frågor kan få en hållbar lösning äventyras enligt min mening hela förslaget. Jag vill emellertid poängtera att problemen inte beror på avskattningsmodellen som sådan. Det uppstår motsvarande problem även med de andra i avsnitt 12 diskuterade modellerna.

Avsnittet är upplagt så att jag inleder med att gå igenom de olika omstruktureringsreglerna och visar på de risker som finns för kringgående av avskattningsreglerna. Avslutningsvis ges förslag på lösningar.

13.9.1 Verksamhetsavyttringar

Verksamhetsavyttringar¹⁶ regleras i 38 kap. IL. Reglerna tillämpas när hela eller delar av verksamheten avyttras till ett annat bolag och ersättning utgår i form av aktier i det förvärvande bolaget. Ersättningen ska vara marknadsmässig och måste minst uppgå till tillgångarnas skattemässiga värde. Såväl säljaren som köparen ska innan respektive efter avyttringen vara skattskyldig för den överlåtna verksamheten. Om villkoren är uppfyllda ska säljaren inte ta upp ersättningen på grund av verksamhetsavyttringen. Andra tillgångar än kapitaltillgångar ska tas upp till skattemässigt värde. Köparen ska för sådana tillgångar använda det värde som har tagits upp som intäkt av

¹⁵ 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, senast ändrat genom 2013/13/EU.

¹⁶ Verksamhetsavyttringar benämns ”överföring av tillgångar” i fusionsdirektivet.

säljaren som anskaffningsvärde. För kapitaltillgångar gäller att köparen inträder i det säljande företags skattemässiga situation.

Reglerna om verksamhetsavyttring skulle kunna användas i syfte att undvika avskattning av en fastighet vid en paketerad transaktion. En fastighet kan enligt fast praxis utgöra en verksamhetsgren och kan därför överlåtas självständigt genom en verksamhetsavyttring. Det kan även vara så att fastigheten överlåts från ett paketeringsbolag där den är den enda tillgången och då är det fråga om överlåtelse av hela verksamheten. På samma sätt kan andelar i paketeringsbolag överlåtas genom en verksamhetsavyttring, om dessa ligger i ett holdingbolag vars enda verksamhet är att äga dessa aktier.

Vid en verksamhetsavyttring erhålls andelar i det förvärvande företaget som ersättning. Om det förvärvande företaget är marknadsnoterat är det inget problem för säljaren av fastigheten att få betalt i aktier i det köpande företaget. Aktierna kan enkelt omsättas och bytas mot kontanter. Noterade aktier kan i dessa fall i princip likställas med kontanta medel. För att en efterföljande avyttring av de marknadsnoterade, tillbytta, andelarna ska vara skattefria krävs dock dels att andelarna är näringsbetingade, vilket innebär att innehavet ska motsvara 10 procent eller mer av röstetalet i bolaget eller att innehavet ska vara betingat av den bedrivna rörelsen, dels att andelarna har innehafts i minst ett år innan avyttringen.

De mottagna andelarna kan också vara onoterade, vilket innebär att de är näringsbetingade andelar och därför skattefria. I dessa fall är de mottagna andelarna inte likvida på samma sätt som om de skulle ha varit noterade. För att kringgående ska kunna göras med onoterade andelar krävs sannolikt någon form av tilläggsavtal om återköp av aktierna eller liknande för att säljaren av fastigheten ska kunna få betalt. Den föreslagna avskattningsregeln anger att avskattning ska ske när andelarna avyttras, om det bestämmande inflytandet upphör. Även om det bestämmande inflytandet inte upphör kan avskattning ske om det finns särskilda skäl. Som exempel på särskilda skäl har nämnts att det har skett en verksamhetsöverlåtelse i nära anslutning till andelsavyttringen. Ett problem är emellertid att det inte finns något hinder mot att fastigheten överlåts vidare inom förvärvarens koncern innan de tillbytta andelarna avyttras.

En transaktionskedja i syfte att kringgå avskattningsreglerna när andelarna i paketeringsbolaget är onoterade skulle då kunna se ut som följer. Företaget A ska sälja en fastighet till en extern köpare.

Köparen av fastigheten, företag B, bildar ett förvärvsbolag för ändamålet, företag C, med ett kapital på strax över dubbla köpeskillingen för fastigheten. Därefter genomförs en verksamhetsavyttring där företag C förvärvar fastigheten och säljaren, företag A, får aktier i C motsvarande fastighetens värde. Fastigheten kan därefter överföras till ett annat företag i koncernen för skattemässigt värde (går även utan koncernbidragsrätt eftersom fastigheten är en verksamhetsgren). När företag A sedan säljer tillbaka de tillbytt aktierna till C för ett pris motsvarande fastighetens marknadsvärde finns det ingen fastighet kvar i bolaget att skatta av. Kapitalvinsten på andelarna är skattefri eftersom de är näringsbetingade.

Problemet med att de erhållna andelarna vid en verksamhetsavyttring som regel är näringsbetingade och därmed skattefria uppmärksammades i propositionen när skattefriheten infördes.¹⁷ Där konstaterades att skattefriheten för kapitalvinster på näringsbetingade andelar medförde att verksamhetsavyttringen blev skattefri för säljaren. En kapitalvinst på en annars skattepliktig tillgång kunde växlas mot en kapitalvinst på skattefria andelar. I propositionen framhölls dock att kontinuiteten upprätthålls avseende de underliggande tillgångarna. Beskattning kommer då att ske om dessa avyttras direkt i framtiden.

13.9.2 Andelsbyten

Uppskov vid andelsbyten för juridisk person regleras i 49 kap. IL. Andelsbytesreglerna innebär att uppskov med kapitalvinst kan erhållas vid avyttring av andelar i ett företag. Eftersom näringsbetingade andelar är skattefria finns det ingen kapitalvinst att få uppskov med. Reglerna om andelsbyten kan således inte i sig bli tillämpliga vid transaktioner med paketerade fastigheter.

Huruvida andelsbytet är en sådan avyttring som ska utlösa avskattning av fastighetsinnehav i det avyttrade företaget får avgöras från fall till fall med tillämpning av de föreslagna reglerna. En sådan situation föranleder inte några särskilda lagstiftningsåtgärder.

¹⁷ Prop. 2002/03:96 s. 146.

13.9.3 Fusion och fission

Fusion är ett förfarande som innebär att två eller flera aktiebolag går samman genom att samtliga tillgångar och skulder i de överlåtande bolagen mot vederlag till aktieägarna tas över av det förvärvande bolaget. I och med fusionen upplöses de överlåtande bolagen utan likvidation.

De civilrättsliga reglerna om fusion är relativt omfattande och återfinns i 23 kap. aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL. Fusionsvederlaget till aktieägarna i de överlåtande bolagen ska bestå av aktier i det övertagande bolaget eller av pengar. Minst hälften av ersättningen måste lämnas i aktier, 2 § i det nämnda kapitlet. Vid fusion av annat än ett helägt dotterbolag ska det upprättas en fusionsplan som ska granskas av revisor, 6–13 §§. Planen ska sedan registreras hos Bolagsverket (14 §) och vanligen underställas bolagsstämman, 15 §. För att fusionsplanen ska godkännas av bolagsstämman krävs att beslutet biträds av minst två tredjedelar av de på stämman närvarande rösterna, 17 §. Därefter ska kända borgenärer underrättas (19 §) och ansökan ska lämnas till Bolagsverket om tillstånd att verkställa fusionsplanen, 20 §.

Motsvarande bestämmelser om fission finns i 24 kap. ABL och benämns där delning av aktiebolag. Med delning avses både det fall där ett företag överlåter samtliga tillgångar till två eller flera företag och därefter upplöses (kallas fission i inkomstskattelagen) och det fall att ett företag överlåter en verksamhetsgren till ett annat företag utan att upplösas (kallas partiell fission i inkomstskattelagen, se avsnitt 13.9.4). Reglerna är utformade på väsentligen samma sätt som i fråga om fusion. Även vid delning måste mer än hälften av delningsvederlaget avse aktier i det övertagande bolaget.

Av fusionsdirektivet framgår att en fusion inte ska leda till beskattning av kapitalvinst på de tillgångar som överförts, artikel 4. Beskattning ska som regel inte heller ske av en vinst på en andel som det övertagande bolaget har i det överlåtande bolaget, och som försvinner i och med transaktionen, artikel 7. Detta får man dock avvika från om det övertagande bolaget äger mindre än 10 procent av andelarna i det överlåtande bolaget. Enligt artikel 8 får inte heller själva bytet av andelar hos ägaren till det överlåtande bolaget beskattas.

Fusionsdirektivet har med avseende på fusion och fission implementerats i svensk skatterätt i 37 kap. IL. Ambitionen med reglerna är kortfattat att fusioner och fissioner som karaktäriseras som kvalificerade ska kunna genomföras utan skattekonsekvenser. Det huvudsakliga kriteriet för om en fusion eller fission är kvalificerad är om det överlåtande respektive övertagande företaget är skattskyldigt för inkomst av näringsverksamheten, se 37 kap. 11 och 12 §§ IL. Den nya ägaren inträder i den tidigare ägarens skattemässiga situation i alla avseenden, både när det gäller det pågående beskattningsårets löpande resultat och vad gäller anskaffningsvärden och skattemässiga värden på innehavda tillgångar. Det finns ingen gräns för hur stor andel av ersättningen som får lämnas som kontanter.

Fusion och fission skulle kunna användas för att undvika att det sker en avskattning av fastigheter vid en paketerad transaktion, i vart fall av vissa aktörer. Ett fastighetsföretag kan förvärva en fastighet genom att fusionera in ett paketeringsföretag. Någon beskattning ska då inte ske av kapitalvinsten på fastigheten, utan den nya ägaren träder in i det upplösta företags skattemässiga situation. En avhållande faktor för att använda fusion kan vara de formaliteter som måste gås igenom innan den kan genomföras. Det är en ganska komplicerad och tidskrävande process att genomföra en fusion.

Beskattningsmässigt liknar konsekvenserna de som tidigare har beskrivits avseende verksamhetsavyttringar. Om betalningen sker i noterade aktier är dessa normalt likvida och säljaren kan omvandla dem till pengar omedelbart. Nackdelen med detta är att en omedelbar avyttring av noterade andelar normalt är skattepliktig. Om de mottagna aktierna är onoterade (och därmed helt skattefria) krävs sannolikt någon form av återköpsavtal för att säljaren ska få betalt, på samma sätt som beskrivits ovan avseende verksamhetsöverlåtelser.

13.9.4 Partiell fission

En partiell fission följer samma civilrättsliga regler som en ”vanlig” fission. Förfarandet kallas delning och regleras i 24 kap. ABL.

Vid en partiell fission upplöses inte något bolag genom förfarandet. En del av det överlåtande företags tillgångar och skulder tas i stället över av ett eller flera andra företag, utan att det överlåtande företaget upplöses (24 kap. 1 § andra stycket 2 ABL).

Skatterättsligt regleras partiell fission i 38 a kap. IL. Förfarandet reglerades i fusionsdirektivet 2005 och införlivades i svensk rätt 2007.¹⁸ Enligt fusionsdirektivet definieras en partiell fission som en delning av ett företag som innebär att en eller flera verksamhetsgrenar överförs till ett eller flera befintliga eller nya företag. Det överlåtande företaget måste behålla minst en verksamhetsgren. Som ersättning lämnas andelar i det övertagande företaget eller kontanter. Den del av ersättningen som utgörs av kontanter får enligt fusionsdirektivet inte överstiga tio procent av det nominella värdet av den del av ersättningen som utgörs av andelar. Den skatterättsliga regleringen i inkomstskattelagen innehåller dock inte någon begränsning av den kontanta ersättningsdelen. Detta motiverades med att reglerna för fusion och fission saknar villkor för andelen kontanter samt att ett sådant villkor i reglerna om andelsbyten har slopats.¹⁹ För att förfarandet ska utgöra en civilrättslig delning måste ersättningen till mer än hälften bestå av andelar, 24 kap. 2 § ABL. Till skillnad mot en verksamhetsavyttring ska ersättningen vid en partiell fission betalas till delägarna i det överlåtande bolaget. De erhåller andelar i det övertagande företaget i proportion till innehavet i det överlåtande företaget.

En annan skillnad mellan den civilrättsliga och den skatterättsliga regleringen – förutom begränsningen av den kontanta ersättningsdelen – är att kravet på att det överlåtande företaget måste behålla minst en verksamhetsgren inte finns i de civilrättsliga reglerna i aktiebolagslagen.

En partiell fission som genomförs i enlighet med bestämmelserna i 38 a kap. IL ska inte föranleda någon beskattning av det överlåtande respektive övertagande företaget och inte heller av delägarna i det överlåtande företaget. Reglerna gäller för såväl svenska som gränsöverskridande partiella fissioner.

Regelverket om partiella fissioner skulle kunna användas för att kringgå reglerna om avskattning. Enligt fast praxis kan en enskild fastighet utgöra en egen verksamhetsgren. Det enda kravet är att det överlåtande företaget behåller en verksamhetsgren, t.ex. en fastighet, vilket är enkelt att åstadkomma genom en underprisöverlåtelse. Den begränsning av den kontanta ersättningsdelen som finns både i

¹⁸ Prop. 2006/07:2, bet. 2006/07:SkU2, rskr. 2006/07:41.

¹⁹ Prop. 2006/07:2 s. 63.

fusionsdirektivet och i reglerna i aktiebolagslagen har inte införts i inkomstskattelagen. Det innebär att säljarna av fastigheten kan få betalt enbart i kontanter.

13.9.5 Förslag för att motverka kringgående genom andra omstruktureringsregelverk

Förslag: 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.

Jag vill inleda med att inskräpa betydelsen av de problem med övriga omstruktureringsregelverk som har redogjorts för i de tidigare avsnitten. Om dessa omstruktureringsregler kan användas för att överlåta fastigheter utan beskattning, riskerar de föreslagna avskattningsreglerna att bli mer eller mindre verkningslösa. Omstruktureringsreglerna härrör från fusionsdirektivet och utformningen av svensk rätt är därför till stora delar bunden av den EU-rättsliga regleringen. Möjligheten finns att införa andra regler för inhemska transaktioner. Det kommer emellertid bara att försvåra utnyttjandet av omstruktureringsreglerna eftersom dessa måste behållas vid gränsöverskridande transaktioner. Dessutom finns en risk att den som vill använda sig av dessa förfaranden då kommer att organisera sig med bolag i andra medlemsstater för att uppnå eftersträvad effekt. Ett sådant beteende skulle medföra onödiga transaktionskostnader och riskera att ytterligare urholka den svenska skattebasen. Med detta sagt måste den föreslagna lösningen enligt min mening vara generell i den bemärkelsen att den gäller för såväl inhemska som gränsöverskridande transaktioner.

Sammanfattning av utgångspunkterna

Fusionsdirektivet innehåller såvitt nu är aktuellt fyra olika regelverk för omstrukturering; fusion, fission, partiell fission och verksamhetsavyttringar.

Vid en fusion eller en fission upplöses det överlåtande företaget, vilket inte sker vid de andra två omstruktureringsformerna.

Reglerna om partiell fission och verksamhetsavyttringar är mycket lika varandra. Skillnaderna är att vid en partiell fission lämnas ersättningen till delägarna i det överlåtande företaget. Vid en verksamhetsavyttring är det företaget som får ersättningen. Vidare måste det överlåtande företaget i en partiell fission behålla minst en verksamhetsgren, vilket inte gäller vid en verksamhetsöverlåtelse.

När det gäller fusion, fission och partiell fission finns det i fusionsdirektivet villkor om hur stor del av ersättningen som får bestå av kontanter. Sådana villkor finns även i aktiebolagslagen. I inkomstskattelagen saknas sådana villkor. Vid en verksamhetsavyttring får ingen del av ersättningen ges i kontanter.

Villkor avseende andelen kontanter i ersättningen

Om ersättningen vid en omstrukturering kan erläggas i huvudsak i form av kontanter, blir förvärvet mycket likt ett vanligt köp. Ju större kontantandel, desto mer liknar omstruktureringen ett köp. Motsatsvis kan sägas att ju större andel aktier, desto större inslag av omstrukturering.

När ersättningen lämnas i form av aktier blir det olika effekter beroende på om ersättningen avser onoterade eller noterade aktier.

Om övertagande företag är onoterat och ersättningen därför utgår som onoterade andelar, är dessa näringsbetingade och därmed skattefria. Dock är onoterade andelar svåra att avyttra och därför inte särskilt likvida. För att en oberoende part ska gå med på att få ersättningen i onoterade andelar krävs sannolikt olika former av tillkommande avtal med utfästelse om återköp eller liknande, på samma sätt som redogjorts för ovan avseende verksamhetsavyttringar. Jag återkommer till denna problematik i nästa avsnitt (Specifika bestämmelser för att motverka skatteundragande).

När det övertagande företaget är noterat och ersättning lämnas i form av noterade aktier är förhållandena annorlunda. Noterade aktier är mer likvida och kan relativt enkelt omsättas i pengar till ett värde som kan bedömas. Å andra sidan är noterade aktier normalt skattepliktiga. De kan anses som näringsbetingade om innehavet överstiger 10 procent av röstetalet i bolaget eller om det

annars är betingat av den bedrivna rörelsen. Det är båda kriterier som torde vara svåra att uppfylla vid en försäljning av fastigheter till utomstående part. När de mottagna andelarna är skattepliktiga uppstår inget problem eftersom de får ett skattemässigt värde som motsvarar det skattemässiga värdet på den egendom som överläts genom transaktionen.

För att försvåra att omstruktureringsreglerna används som ett medel för att skattefritt överlåta fastigheter mellan två oberoende parter anser jag att den tillåtna andelen kontanter i ersättningen bör begränsas. Jag har övervägt om begränsningen ska vara generell och gälla för alla omstruktureringar eller om den bara ska tillämpas i de fall när omstruktureringen innebär att avskattning undviks (dvs. när fastigheter är inblandade). Begränsningsreglerna i fusionsdirektivet är generella i den bemärkelsen att de gäller alla företag. Jag har tagit fasta på att en begränsning av andelen kontanter innebär att transaktionens karaktär av omstrukturering stärks och inslaget av vanligt köp minskar. Det är i linje med tankarna bakom bestämmelserna i direktivet. Jag anser därför att det är befogat att begränsningen gäller för alla omstruktureringar, inte bara i fastighetssektorn.

Fusionsdirektivet anger att högst 10 procent av det nominella värdet på de aktier som lämnas i ersättning får utgöras av kontanter. Dessa regler har dock inte införts i Sverige. Det fanns tidigare begränsningar för kontantandelen vid andelsbyten men de slopades eftersom gränsen kunde undvikas genom att två avtal upprättades.²⁰ För att undvika att den situationen uppstår igen bör begränsningsregeln förtydligas så att det klart framgår att det är hela transaktionen som avses vid bedömningen av hur stor kontantandel som är tillåten. I detta sammanhang har fråga väckts om EU-domstolens dom den 5 juli 2007, mål C-321/05 Kofoed, innebär att det inte är tillåtet att beakta andra avtal än det som reglerar själva omstruktureringen. Målet handlade i korthet om en dansk fysisk person som bytte andelar i ett rörelsedrivande danskt företag mot andelar i ett irländskt holdingbolag. Kort därefter delade det danska bolaget ut pengar till det irländska bolaget som i sin tur vidareutdelade medlen till den fysiska personen. Frågan i målet var om utdelningen kunde betraktas som en kontant ersättning och som

²⁰ Prop. 2005/06:39 s. 27 samt RÅ 2002 ref. 27.

därför fick uppgå till högst 10 procent av aktievärdet. Domstolen besvarade frågan nekande. Min uppfattning är att målet emellertid inte hindrar att flera avtal som båda de facto reglerar ersättningens storlek beaktas vid den nu nämnda bedömningen. I domstolens avgörande var det fråga om en utdelning, vilken naturligen tidsmässigt måste komma efter ett förvärv av de andelar som grundar rätt till utdelningen.

Jag är medveten om att en reglering som den nu föreslagna, med ett gränsvärde som avgör rättsföljden, gör att denna blir olika för de skattskyldiga beroende på vilken sida av gränsvärdet transaktionen hamnar. Denna typ av tröskeleffekter är svåra att undvika. Jag har dock förståelse för att det i enskilda fall kan vara svårt att beräkna sammansättningen av köpeskillingen så att den önskade effekten uppnås. Den enda rekommendation som kan ges i dessa fall är, om skattefrihet är en viktig komponent i omstruktureringen, att det kan vara lämpligt att hela ersättningen utgörs av andelar i det förvärvande företaget.

I fusionsdirektivet anges att den kontanta ersättningen inte får överstiga 10 procent av andelarnas nominella värde eller, om det inte finns något nominellt värde, av det bokföringsmässiga parivärdet av de andelar som lämnas som ersättning. Aktiers nominella värde avskaffades i svensk bolagsrätt i och med införandet av 2005 års aktiebolagslag. I stället infördes ett kvotaktiesystem där varje akties kvotvärde är det belopp som motsvarar aktiens andel av aktiekapitalet.²¹ Bestämmelsen bör därför uttryckas så att den kontanta ersättningen inte får överstiga 10 procent av kvotvärdet av de aktier som lämnas i ersättning. Det stämmer också överens med hur begränsningsregeln i andelsbytesreglerna skulle ha ändrats i samband med att det nominella beloppet försvann, om den inte hade upphävts.²²

Jag har inte funnit något sätt att kartlägga i vilken omfattning omstruktureringsregelverken används i dag eller hur stor andel av ersättningarna som i dag utgörs av kontanter. Det går inte heller att säga något om vilken betydelse en begränsning av kontantandelen kommer att få för möjligheten att använda reglerna i framtiden. Däremot får det anses vara i överensstämmelse med de principiella

²¹ 1 kap. 6 § ABL.

²² Prop. 2005/06:39 s. 27.

överbäganden som ligger bakom fusionsdirektivet att det finns någon form av begränsning av kontantandelen. Jag föreslår att begränsningen sätts till 10 procent av kvotvärdet eftersom det är den relationen som anges i direktivet.

Förslaget föranleder att en ny paragraf, 37 kap. 13 a § IL, införs samt ändrad lydelse av 38 a kap. 2 § IL.

Specifika bestämmelser för att motverka skatteundandragande

I fusionsdirektivet finns en generell skatteflyktsregel i artikel 15. Av artikeln framgår att en medlemsstat får vägra förmåner enligt direktivet om transaktionerna i fråga har skatteflykt eller skatteundandragande som huvudsakligt syfte eller som ett av de huvudsakliga syftena. Det förhållandet att transaktionerna inte genomförs av skäl såsom omstrukturering eller rationalisering av verksamheten kan utgöra en presumtion för skatteundandragande syfte.

Jag har övervägt att föreslå särskilda regler i alla de kapitel i inkomstskattelagen där de nu nämnda omstruktureringarna enligt fusionsdirektivet regleras. Bestämmelserna skulle i så fall vara utformade så att om transaktionens huvudsakliga syfte eller ett av de huvudsakliga syftena var att avyttra en fastighet utan omedelbar beskattning, skulle överlåtelsen av fastigheten inte bli skattefri. I stället skulle det övertagande företaget tillämpa avskattningsreglerna på den erhållna fastigheten.

Efter fortsatta överbäganden kring bestämmelsernas utformning stod det dock klart att de egentligen inte skulle tillföra något i förhållande till den redan gällande skatteflyktslagen. Till viss del kan skatteflyktslagen i stället vara enklare att tillämpa, eftersom den bara kräver att skatteförmånen ska antas ha varit det överbägande skälet för transaktionen, och inte det huvudsakliga som angavs ovan.

Enligt skatteflyktslagen krävs emellertid också att beskattning enligt det ifrågasatta förfarandet skulle strida mot lagstiftningens syfte (2 § 4 skatteflyktslagen). Om avskattningsregler införs i enlighet med nu lämnat förslag, kommer det att bygga in en motsättning mellan olika delar av skattelagstiftningen. Avskattningsreglerna innebär att kapitalvinstbeskattning ska göras av en fastighet när det företag som äger fastigheten avyttras. De nu aktuella omstrukturerings-

reglerna syftar tvärtom till att företag och tillgångar ska kunna avyttras utan omedelbar beskattning.

Enligt min mening bör utgångspunkten för bedömningen vara de syften som enligt fusionsdirektivet motiverar skattefria överlåtelser. Av artikel 15 följer att omstrukturering och rationalisering är sådana syften, eftersom det där sägs att man i avsaknad av dessa syften kan presumera skatteundandragande. Med hänsyn till att förslaget innebär att avskattning införs vid transaktioner med paketerade fastigheter kan det hävdas att det strider mot lagstiftningens syfte (där syftet med de föreslagna reglerna om avskattning också ingår) att använda omstruktureringsreglerna för att avyttra eller förvärva en fastighet utan beskattning. Sen kan det i och för sig i det enskilda fallet argumenteras för att en viss överlåtelse av en fastighet är en nödvändig omstrukturering eller rationalisering av verksamheten. Så kan det mycket väl vara, och betydelsen av sådana inslag får bedömas från fall till fall.

Min uppfattning är att det finns ett tolkningsutrymme för att tillämpa skatteflyktslagen på sådana överlåtelser av fastigheter som sker med stöd av omstruktureringsreglerna, när det finns svaga eller inga omstrukturerings- eller rationaliseringsskäl för transaktionen. Omständigheter som kan tyda på att sådana skäl saknas kan vara att det överlåtande företaget snabbt avhänder sig de tillbytta andelarna eller att transaktionen kompletteras av avtal mellan parterna som innebär att hela transaktionen vid en samlad bedömning får betraktas som ett köp av en fastighet.

Jag avstår således från att föreslå särskilda regler mot skatteundandragande genom fusion, fission, partiell fission eller verksamhetsavyttringar. Missbruk av regelverken får i stället hanteras med tillämpning av skatteflyktslagen.

13.10 Förhållandet till redovisningslagstiftningen

I detta avsnitt finns en beskrivning av de redovisningsregler som påverkar fastighetsbranschen och de effekter som kan komma att uppkomma med anledning av förslaget.

13.10.1 Redovisningsnormgivningen i korthet

Grundförfattningarna på redovisningsområdet är bokföringslagen (1999:1078), förkortad BFL, och årsredovisningslagen (1995:1554), förkortad ÅRL. Lagarna är s.k. ramlagar och har kompletterats med normgivning på flera områden. Det är Bokföringsnämnden (BFN) som har ansvaret för att fylla ut lagstiftningen med kompletterande regler. BFN beslutade 2004 att ändra inriktning på den kompletterande normgivningen och började arbetet med att ta fram samlade regelverk för alla företag. Detta arbete har resulterat i det s.k. K-regelverket som är uppdelat på fyra olika kategorier:

- K1 – för enskilda näringsidkare, handelsbolag eller ideella föreningar som upprättat förenklat årsbokslut²³, får inte användas av aktiebolag eller ekonomiska föreningar,
- K2 – för mindre företag,
- K3 – för onoterade större företag,
- K4 – för noterade bolag.

K2-regelverket innehåller bestämmelser om årsredovisning i mindre företag och gäller för alla företagsformer utom enskilda näringsidkare.²⁴ Mindre företag definieras i 1 kap. 3 § första stycket 4 och 5 ÅRL som ett företag vars värdepapper inte är noterade och som uppfyller högst ett av följande villkor:

- a) medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 50,
- b) företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 40 miljoner kronor,
- c) företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 80 miljoner kronor.

²³ Förenklat årsbokslut får lämnas av den som har en omsättning som högst uppgår till 3 miljoner kronor, 6 kap. 3 § BFL. K1 kan sällan användas av företag i fastighetsbranschen varför detta regelverk inte behandlas ytterligare.

²⁴ Se Bokföringsnämndens allmänna råd om årsredovisning i mindre företag (BFNAR 2016:10) med tillhörande vägledning.

Noterade företag eller företag som enligt årsredovisningslagen är moderföretag i en större koncern får inte tillämpa K2.

K2 är ett regelsystem som ska tillämpas i sin helhet om man väljer att använda det – på samma sätt som de andra systemen. Det är inte tillåtet att avvika från reglerna och man får som regel inte heller tillämpa annan normgivning. Om en viss fråga inte är reglerad i K2-regelverket ska ledning i första hand sökas av hur andra liknande frågor behandlas i K2. Om det saknas sådana liknande frågor får man gå till de allmänna redovisningsprinciper som anges i årsredovisningslagen och i det allmänna rådet.

K3 är huvudregelverket för att upprätta årsredovisning och koncernredovisning. Det ska användas av alla större företag som inte tillämpar IFRS-reglerna²⁵ samt de mindre företag som inte väljer att tillämpa det förenklade K2. K3-regelverket ska tillämpas på räkenskapsår som påbörjas efter den 31 december 2013 men får också tillämpas på räkenskapsår som påbörjas tidigare. En av utgångspunkterna vid utformningen av K3-regelverket har varit IFRS for Small and Medium-sized Entities (SME). Arbetet har även påverkats av sambandet mellan redovisning och beskattning, tillämpad redovisningspraxis samt befintlig normgivning.

K2 och K3 skiljer sig åt på flera punkter. K2 är ett mer regelbaserat regelverk medan K3 är ett mer principbaserat regelverk. Det principbaserade K3 ställer större krav på att redovisa valda redovisningsprinciper och har stora likheter med de internationella IFRS-reglerna, men innehåller såväl en del förenklingar som anpassningar till svenska förhållanden. K3 ska – på samma sätt som K2 – tillämpas i sin helhet. Om K3 ger otillräcklig vägledning för redovisning av en transaktion, annan händelse eller förhållande, söks vägledning i första hand i andra bestämmelser i regelverket som behandlar liknande frågor.

Den fjärde kategorin, K4, ska tillämpas av de företag och koncerner som i dag direkt tillämpar IFRS-reglerna i koncernredovisningen²⁶. Det handlar om noterade företag samt företag och koncerner som väljer att tillämpa IFRS. Moderföretag i IFRS-koncerner måste

²⁵ IFRS står för International Financial Reporting Standards, vilket är en internationell standard för redovisning. IFRS regleras av International Accounting Standards Board, IASB.

²⁶ Företag som upprättar koncernredovisning med tillämpning av de internationella redovisningsstandarder som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1606/2002 av den 19 juli 2002 om tillämpning av internationella redovisningsstandarder.

tillämpa RFR 2²⁷ i den juridiska personen. RFR 2 är en anpassning av de internationella redovisningsreglerna till den svenska lagstiftningen. Dotterföretag inom en IFRS-koncern får välja mellan att tillämpa RFR 2 eller K3/K2. Ett onoterat större företag kan också välja att frivilligt tillämpa IFRS och då RFR 2 i den juridiska personen.

13.10.2 Redovisningsregler som gäller särskilt för fastighetsinnehav

För företagen i fastighetsbranschen står valen av redovisningsregelverk främst mellan K2, K3 eller IFRS/RFR 2. Utgångspunkten är för de flesta K3-regelverket och baserat på det får de företag som har en valmöjlighet ta ställning till om det i stället, av olika skäl, är lämpligt att antingen förenkla årsredovisningen genom att tillämpa K2 eller att följa moderbolaget och tillämpa IFRS/RFR 2. Detta gäller förstås under förutsättning att företaget uppfyller de villkor som krävs för att få tillämpa något av de andra regelverken.

Som grundregel gäller att materiella anläggningstillgångar (fastigheter) ska tas upp till anskaffningsvärdet med avdrag för årliga avskrivningar samt i förekommande fall upp- och nedskrivningar. Huvudprincipen gäller för både K2 och K3, men de olika parametrarna beräknas på olika sätt i de två regelverken. Olika regler gäller även för vilka tillkommande utgifter som ska läggas till anskaffningsvärdet och vilka utgifter som får dras av direkt.

I K3 ska anskaffningsvärdet för materiella anläggningstillgångar delas upp på tillgångens betydande komponenter. Det gäller dock bara när det är en väsentlig skillnad mellan förbrukningen av de olika komponenterna. Respektive komponent ska skrivas av utifrån dess individuellt beräknade nyttjandeperiod. Fastighetsägarna Sverige och SABO har tillsammans tagit fram gemensamma riktlinjer för komponentavskrivning av fastigheter.²⁸ Syftet med riktlinjerna är att – genom att precisera tankesätt och principer – uppnå en god lägstanivå på komponentredovisningen. Av riktlinjerna framgår att komponentavskrivning förväntas innebära en tidigarelagd resultatredovisning eftersom en del av utgifterna för underhåll kommer att

²⁷ Redovisning för juridiska personer, utgiven av Rådet för finansiell rapportering.

²⁸ Riktlinjer för komponentredovisning av förvaltningsfastigheter, den 21 december 2012.

aktiveras och läggs till anskaffningsvärdet i stället för att redovisas som kostnad.

I RFR 2 finns det ett frivilligt undantag från komponentavskrivning på förvaltningsfastigheter. De noterade företagen kan således ha tre system för avskrivningar att förhålla sig till: redovisning till verkligt värde enligt IFRS i koncernredovisningen, komponentavskrivning i den juridiska personen enligt K3 och skattemässiga värdeminskningssavdrag i deklarationen. I övrigt är det en avgörande skillnad mellan RFR 2 och K3 att kraven på upplysningar är mycket mer omfattande enligt RFR 2. De företag som tillämpar RFR 2 ska lämna i princip samma upplysningar som följer av IFRS. K3-regelverket å andra sidan kräver bara de upplysningar som följer av årsredovisningslagen, med vissa tillägg.

I valet mellan K2 och K3 finns åtskilliga omständigheter att beakta. Det finns bättre förutsättningar för att hitta företagsspecifika lösningar inom ramen för K3 eftersom det är ett mer principbaserat system. K2 tillåter inte komponentredovisning av materiella anläggningstillgångar. Redovisningen följer i princip den skattemässiga hanteringen. Enligt K3-reglerna får utbyte av en komponent i stället aktiveras och den äldre komponenten utranteras. K3 ger därför en jämnare kostnadsföring över tid och därmed också en jämnare resultatutveckling. Andra skillnader mellan regelverken är t.ex. att det enligt K2 inte är tillåtet att bokföra uppskjuten skatt. Uppskrivning av byggnad och mark får enligt K2-reglerna göras högst upp till taxeringsvärdet.

Enligt uppgift från SABO:s medlemsregister har 80 procent av SABO:s medlemmar valt att tillämpa K3 samtidigt som 20 procent använder K2-systemet. De medlemsföretag som tillämpar K3-systemet representerar 95 procent av SABO-medlemmarnas lägenhetsbestånd. Fastighetsägarna Sverige har inte någon exakt uppgift om sina medlemsföretag, men uppger att många som har möjlighet att välja K2-systemet i stället tillämpar K3-reglerna. Det finns förstås fastighetsföretag som inte är medlemmar i vare sig SABO eller Fastighetsägarna Sverige. Vilket redovisningssystem som dessa företag har valt går inte att uttala sig om. Det är emellertid sannolikt att många mindre fastighetsföretag, som kanske bara äger en eller ett par fastigheter, tillämpar det enklare K2-systemet.

13.10.3 Skattemässiga effekter av val av redovisningsnormgivning

När det gäller användandet av komponentavskrivning – som i detta sammanhang är den stora skillnaden mellan K3 och K2 respektive IFRS/RFR 2 – eller inte, har detta inga egentliga skatteeffekter för företagen. Avskrivningar på byggnader är inte ett kopplat område där beskattningen följer redovisningen. Ett företag som tillämpar K3-reglerna med komponentredovisning får göra samma skattemässiga avskrivningar som ett företag som tillämpar K2-systemet. Skillnaden består främst i att det för K3-företagen är mer administrativt krävande att ha två separata ordningar för avskrivningar, en redovisningsmässig och en skattemässig. Det är dock inget nytt, utan så var det även innan komponentredovisningen infördes.

Valet av redovisningsnormer har inte heller några direkta skatteeffekter för det allmänna. Däremot kan komponentredovisningen innebära att relationen mellan skattemässiga och redovisningsmässiga avskrivningar förändras. Om skillnaden mellan dessa ökar på grund av att den redovisningsmässiga kostnadsföringen sker över längre tid, innebär det att det uppstår större skattekrediter i skattesystemet. Det är emellertid svårt att ha någon uppfattning om vilken effekt komponentavskrivningen kommer att få. K3-regelverket har bara varit i kraft sedan den 1 januari 2014. Vissa uppskattningar går dock att göra. Tanken bakom komponentredovisningen är att byggnadens väsentliga komponenter ska skrivas av självständigt, vilket innebär att varje komponent får en egen beräknad nyttjandeperiod. I riktlinjerna från Fastighetsägarna Sverige och SABO anges inte några nyttjandeperioder eller procentsatser för avskrivningar. Dessa kan variera mellan olika fastigheter beroende på t.ex. konstruktion och materialval. Varje företag måste således bestämma nyttjandeperioden för varje objekt utifrån tekniska data. En komponent kan vidare viktas olika relativt andra komponenter i byggnaden och detta kan skilja sig åt mellan olika projekt. Utredningen har tagit del av några exempel på komponentindelningar. Den sammanviktade nyttjandeperioden för alla komponenter i en byggnad i det exempel som anger sådana tider är 50,5 år.²⁹ Den normala

²⁹ Observera att detta alltså är en byggnad från ett företag. Det är med andra ord inte ett representativt genomsnitt för alla fastighetsägande företag. Uppgiften ska i stället ses som ett exempel på hur det kan bli.

skattemässiga livslängden för ett hyreshus är 50 år. Utgifter som tidigare kunde dras av direkt – och som fortfarande får dras av direkt skattemässigt – kommer att i stället behöva aktiveras och skrivas av över tid. Huruvida komponentredovisningen leder till att den redovisningsmässiga avskrivningstiden sett till hela fastigheten kommer att ändras går ännu inte att uttala sig om. Det är således för tidigt att säga något säkert om de sammanlagda effekterna av komponentredovisningen. Det finns dock inget som tyder på att mängden skattekrediter i systemet kommer att öka i någon större omfattning.

13.10.4 Förslagets påverkan på förhållandet mellan redovisning och beskattning

Den redovisningsrättsliga och den skatterättsliga hanteringen av anskaffningsvärden och avskrivningar på fastigheter är i grunden inte ett kopplat område, dvs. de är inte direkt beroende av varandra.³⁰ Det innebär att en förändring av skattereglerna på detta område inte kommer att medföra någon förändring i relationen mellan redovisning och beskattning, eftersom de redan behandlas på skilda sätt.

En fråga som aktualiseras är emellertid redovisning av uppskjuten skatt. Som angetts ovan är det inte tillåtet att reservera för uppskjuten skatt om man redovisar enligt K2-systemet. I K3 ska man redovisa uppskjuten skatteskuld och skattefordran. Skulden ska värderas till det belopp som är sannolikt enligt de skatteregler som gäller på balansdagen. Om det är sannolikt att en fastighet kommer att avyttras i paketerad form kan det hävdas att värdet på skulden blir noll, vilket skulle innebära att det inte kommer att ske någon redovisning av uppskjuten skatteskuld. Huruvida detta är en korrekt tolkning är föremål för debatt och det finns de som menar att det rätta är att redovisa en uppskjuten skatteskuld ändå.

Om förslaget om avskattning införs kommer det att påverka de företag som redovisar enligt K3-systemet. Det får då anses vara sannolikt att företaget ska betala skatt på den latent kapitalvinst som är hänförlig till fastighetsinnehavet. Uppskjuten skatteskuld ska redo-

³⁰ Det finns dock vissa situationer när redovisningen påverkar beskattningen, t.ex. när ränta ska läggas till det redovisningsmässiga anskaffningsvärdet ska den också läggas till det skattemässiga. Även lagervärderingsreglerna är utformade på motsvarande sätt i redovisningen som vid beskattningen.

visas, vilket innebär en förändring för de K3-företag som inte tidigare har redovisat en sådan skuld. Förändringen av uppskjuten skatteskuld ska motredovisas i resultaträkningen (som en kostnad) om den inte är hänförlig till en post i det egna kapitalet.

Redovisning av en stor uppskjuten skatteskuld skulle teoretiskt kunna innebära att frågan om kontrollbalansräkning uppkommer. En sådan ska enligt 25 kap. 13 § ABL upprättas när det finns skäl att anta att bolagets eget kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet. Redan vid bedömningen av om en kontrollbalansräkning ska upprättas tillåts dock en mer generös värdering av tillgångar och skulder jämfört med redovisningen. Till exempel får fastigheter tas upp till verkligt värde vid bedömningen av om en kontrollbalansräkning ska upprättas. Det bör innebära att kontrollbalansräkning inte aktualiseras eftersom den uppbokade skatteskulden är en procentuell andel av skillnaden mellan verkligt och skattemässigt värde på fastigheterna.

13.11 Fastighetsfällan slopas

Förslag: Bestämmelsen om att förluster på fastigheter bara får dras av mot vinster på fastigheter avskaffas.

Den så kallade fastighetsfällan innebär att förluster på fastigheter i inkomstslaget näringsverksamhet bara får dras av mot vinster på fastigheter. Fällan infördes i samband med att kapitalvinster på näringsbetingade andelar blev skattefria. Syftet med regleringen var att motverka att fastigheter avyttrades i paketerad form när de medförde en kapitalvinst och direkt när försäljningen skulle komma att resultera i en kapitalförlust.

I och med att det nu föreslås att avskattning ska ske av paketerade fastigheter minskar risken för asymmetrisk behandling av vinster och förluster betydligt. Fastighetsfällan kan därför avskaffas och kapitalförluster på fastigheter får därmed dras av mot samtliga intäkter i verksamheten.

Förslaget innebär att 25 kap. 12 § IL upphör att gälla och att 1 § i samma kapitel får en ändrad lydelse.

13.12 Schablonintäkt i stället för stämpelskatt

Förslag: Ett företag som skattar av en fastighet ska som intäkt ta upp ett belopp som motsvarar 7,09 procent av det högsta av marknadsvärdet på fastigheten och taxeringsvärdet året före avskattningen.

En av de bärande tankarna bakom avskattningsförslaget är att skatteuttaget vid en transaktion med en paketerad fastighet i så stor utsträckning som möjligt ska motsvara skatteuttaget vid en direktförsäljning. För att åstadkomma sådan neutralitet bör en paketerad transaktion också träffas av stämpelskatt. Om så inte sker finns det fortfarande incitament att sälja fastigheter i paketerad form för att undgå stämpelskatt. Eftersom stämpelskatten tas ut som en procentsats av fastighetens marknadsvärde kan den uppgå till betydande belopp. Särskilt betydelsefull i relation till kapitalvinstbeskattningen blir stämpelskatten vid transaktioner när den avyttrade fastigheten har innehafts en relativt kort tidsperiod.

Det kan låta enkelt och praktiskt att, för situationer då avskattning sker, införa en ny skattskyldighet för stämpelskatt direkt i stämpelskattelagen. Men vid närmare eftertanke är det inte särskilt enkelt eftersom avskattning är en rent skatterättslig händelse i det företag som äger fastigheten. Det är aktieägarens överlåtelse av andelarna som utlöser inkomstbeskattning i paketeringsbolaget. Fastigheten byter inte ägare. Det sker således ingen lagfartsövergång i samband med avskattningen vilket innebär att det inte ges någon signal till Lantmäteriet om att stämpelskatt ska tas ut. Om Lantmäteriet ska ta ut stämpelskatt vid avskattning krävs att det införs en helt ny grund som utlöser skattskyldigheten, samtidigt som det krävs att Lantmäteriet kan få kännedom om vad som hänt. Sannolikt skulle det krävas att den skattskyldige anmäler till Lantmäteriet att det har skett en avskattning. En annan metod kan vara att Skatteverket meddelar Lantmäteriet vilka fastigheter som har skattats av i samband med den årliga taxeringen. En sådan signal skulle dock medföra att stämpelskatten tas ut under ett senare år.

Jag föreslår att denna brist i neutraliteten löses genom att det företag som är skattskyldigt till inkomstskatt på grund av avskattningen, dvs. ägarföretaget, samma inkomstår tar upp en schablonintäkt i inkomstslaget näringsverksamhet. Det gäller oavsett om av-

skattningen har medfört en kapitalvinst eller en kapitalförlust. Schablonintäkten kalibreras så att inkomstskatten på intäkten motsvarar den stämpelskatt som skulle ha utgått vid en direkt försäljning av fastigheten.

Stämpelskatten baseras på det högsta av köpeskillingen eller taxeringsvärdet året före avyttringen. För att räkna ut schablonintäkten ska det företag där avskattningen sker, precis som vid en vanlig stämpelskatteberäkning, utgå från det högsta av dessa två underlag. Med köpeskillning avses det avskattade värdet, dvs. ett pris som motsvarar marknadsvärdet.

Med den föreslagna utformningen av schablonintäkten kan två systematiska skillnader mot stämpelskatten noteras. För det första ska stämpelskatten läggas till anskaffningsvärdet vid förvärv av en fastighet och får således dras av vid inkomstbeskattningen genom årliga värdeminskingsavdrag, alternativt vid kapitalvinstberäkningen vid en försäljning. Om hänsyn inte tas till detta vid beräkningen av schablonintäkten innebär den en jämförelsevis högre skatt än motsvarande stämpelskattedebitering. För det andra kan schablonintäkten minskas genom att kostnader i bolaget får dras av och den kan även kvittas mot kvarvarande förlustavdrag. En debitering av stämpelskatt ska dock alltid betalas.

Den första skillnaden bör åtgärdas genom att nivån på schablonbeloppet kalibreras för att ta ungefärlig hänsyn till att stämpelskatten får dras av vid inkomstbeskattningen. När det gäller den andra skillnaden kan det konstateras att det gäller olika förutsättningar för skatteuttag genom schablonintäkt och genom stämpelskatt, men att företag som över tid går med vinst förr eller senare kommer att få en nettoökning av inkomstskatten som motsvarar stämpelskatten. Skillnaden föranleder därför ingen åtgärd i det fallet.

För juridiska personer föreslås stämpelskatten sänkas från 4,25 procent till 2 procent (se avsnitt 16.3). Det förhållande att stämpelskatten får dras av vid inkomstbeskattningen värderas till 22 procent av skattebeloppet om fastigheten omsätts omgående (stämpelskatten får då dras av vid kapitalvinstberäkningen). Om stämpelskatten dras av genom värdeminskingsavdrag blir värdet på avdragen lägre eftersom de sker i framtiden. Jag utgår från det högre värdet och bortser därmed från tidsaspekten i detta fall. Om underlaget är 100 så ska inkomstskatten alltså bli 1,56 (2 minskat med 22 procent). Bolagskatten är 22 procent. Det innebär att schablonintäkten ska vara

7,09 procent av underlaget för att åstadkomma ett motsvarande skatteuttag.³¹

Förslaget tas in i en ny paragraf, 25 a kap. 29 § IL.

13.13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018 och tillämpas på andelsavyttringar efter ikraftträdandet. Äldre bestämmelser tillämpas på avyttringar före ikraftträdandet.

De nu föreslagna lagändringarna för att motverka de skattefördelar som uppkommer vid en transaktion med en paketerad fastighet ska träda i kraft den 1 juli 2018. Det är enligt min bedömning den tidigaste möjliga tidpunkten för ett ikraftträdande.

När möjligheten till skattefria avyttringar av paketerade fastigheter avskaffas kan det för vissa aktörer uppstå stora inlåsnings effekter. En nyligen förvärvad fastighet i paketerad form kan vara i det närmaste fullt avskriven. Om den fastigheten säljs efter ikraftträdandet av de nya reglerna, uppkommer en avsevärd skattepliktig kapitalvinst. Den skatt som ska betalas kan komma att vida överstiga den faktiska vinst som företaget gör på fastighetsaffären.

Orsaken till denna effekt är att vid den första transaktionen efter att de nya reglerna har trätt i kraft ska samtliga gjorda värdeminskningssavdrag återföras och all värdestegring ska tas upp till beskattning. Det innebär att eventuella tidigare ägares kapitalvinster också kommer upp till beskattning vid detta tillfälle, trots att den kapitalvinst som kan sägas belöpa på den nuvarande ägaren kan vara mycket liten. Här bör man dock ha i åtanke att det marknadsvärde som skattas av får användas som nytt anskaffningsvärde i paketeringsbolaget och således ligga till grund för framtida värdeminskningssavdrag.

Följande exempel kan åskådliggöra effekten. Anta att AB1 har förvärvat en fastighet i paketerad form för 10 miljoner kronor. Fastigheten var vid inköpstillfället i det närmaste helt avskriven och det

³¹ $7,09 \times 0,22 = 1,56$.

skattemässiga värdet uppgår till 240 000 kronor. Fastighetens anskaffningsvärde i paketeringsbolaget är 3 miljoner kronor.

Efter avskattningsreglernas ikraftträdande vill AB1 sälja fastigheten till AB2. Marknadsvärdet på fastigheten har stigit till 11 miljoner kronor, vilket är det värde som avskattningen ska grunda sig på. Avdrag får göras med anskaffningsvärdet samtidigt som gjorda värdeminskningsavdrag ska återföras, vilket innebär att beskattningsbar vinst på grund av försäljningen blir 10,76 miljoner kronor. Inkomstskatten blir 2 367 200 kronor ($10,76 \text{ miljoner kronor} \times 0,22$) och stämpelskatten blir 220 000 kronor ($11 \text{ miljoner kronor} \times 0,02$). Sammanlagd skatt vid avyttringen uppgår till 2 587 200 kronor.

Skatten ska betalas av paketeringsbolaget, vilket i realiteten innebär att köparen är betalningsskyldig för skatten. AB2 kommer att behöva se till att paketeringsbolaget har likvida medel för att betala skatten vid rätt tidpunkt. Sannolikt kommer därför AB2 inte att vara berett att betala 11 miljoner kronor för fastigheten när bolaget dessutom ska betala skatt på drygt 2,5 miljoner kronor. Hur stor del av skatten som bärs av vardera parten kommer ytterst att bli en förhandlingsfråga som innehåller flera komponenter, men om AB1 hade avyttrat fastigheten utan paketeringsbolag hade skatten varit lika stor och bolaget hade inte fått behålla mer än 8,5 miljoner kronor. Det talar för att priset för aktierna i paketeringsbolaget blir 8,5 miljoner kronor. AB1 gör därmed en förlust på andelarna med 1,5 miljon kronor, vilken ytterst beror på att latent skatt inte fick genomslag på priset när AB1 förvärvade fastigheten i paketerad form.

Den höga skatten vid det första avyttringstillfället kan bidra till att skapa inlåsnings effekter på fastighetsmarknaden genom att ägaren kan dra sig för att sälja fastigheten på grund av att skatteeffekten trycker ned priset. Samtidigt är denna effekt oundviklig vid en övergång från skattefria transaktioner till skattepliktiga.

Jag har övervägt om det är möjligt och lämpligt att försöka mildra inlåsnings effekterna. Ett sätt kan vara att införa en möjlighet att sprida ut skattebetalningen över flera år. Därmed minskar skatteeffektens inverkan på priset i och med att nuvärdet av skattebetalningen blir lägre. En sådan uppskjuten betalningsmöjlighet bör dock inte gälla under längre tid än fem år. Nuvärdes effekterna över en femårsperiod är begränsade och kommer enligt min bedömning att bidra mycket lite till att mildra de inlåsnings effekter som uppstår.

En annan variant på ovanstående som har diskuterats är att kapitalvinsten vid den första avyttringen efter ikraftträdandet får sättas av till en reserv som sedan löses upp med en femtedel om året i fem år. Enligt min mening bör dock en sådan övergångsregel inte vara generell med avseende på innehavstid, eftersom den då leder till en successiv beskattning även av kapitalvinster som har uppkommit över tid i samma ägares hand. Reserveringen skulle då begränsas till att bara gälla de fall där säljaren har förvärvat en latent kapitalvinst av en viss storlek, vilket är svårt att påvisa i efterhand. Dessutom blir en sådan övergångsregel inte neutral om inte motsvarande regel gäller även för direktavyttringar. En sådan övergångsbestämmelse kommer att innebära att skattereglerna även efter ikraftträdandet styr mot paketerade transaktioner.

Ett tredje alternativ till övergångsregel kan utformas så att företag som har förvärvat en fastighet i paketerad form kort innan förslaget träder i kraft också ska kunna avyttra paketeringsbolaget skattefritt under en övergångsperiod. På så vis kan den som har förvärvat en fastighet under den antagna förutsättningen att en kapitalvinst alltid kommer att vara skattefri att ges en möjlighet att komma ur sitt ägande utan att beskattning sker. Det kan vara särskilt värdefullt om avsikten med förvärvet redan från början var att inneha fastigheten en relativt kort tidsperiod. Förvärvaren kommer dock att behöva ta hänsyn till den latent skatt som belastar bolaget varför priset sannolikt kommer att påverkas ändå. Experterna i utredningen har framfört att betydelsen av en sådan reglering sannolikt skulle vara mycket liten och att det finns en risk att egentligen ingen kommer att kunna dra nytta av den.

Med hänsyn till att de alternativ till övergångsbestämmelser som har övervägts alla har tydliga nackdelar eller mycket ringa effekt har jag därför slutligen stannat för att inte föreslå några sådana bestämmelser.

Förslaget föranleder införandet av punkten 1 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

13.14 Exempel på avskattningssituationer

I detta avsnitt avslutas förslagskapitlet med ett antal exempel på hur reglerna ska tillämpas i olika situationer.

13.14.1 Exempel 1

Det första exemplet visar effekterna vid en vanlig transaktion med en paketerad fastighet. Anta att aktiebolaget AB1 ska avyttra en paketerad fastighet till AB2, ett fristående bolag som inte har något samband med AB1. Fastigheten i paketeringsbolaget har värderats till 12 miljoner kronor. Skattemässigt värde är 3 miljoner kronor och taxeringsvärdet är 8,5 miljoner kronor. Paketeringsbolaget innehåller inget annat än fastigheten. AB1 är ett företag och de avyttrade andelarna i paketeringsbolaget är delägarätter enligt respektive definition. Tillgångarna i paketeringsbolaget utgörs enbart av en fastighet. Eftersom samtliga aktier i paketeringsbolaget avyttras upphör också det bestämmande inflytandet. Avskattning av fastigheten ska ske.

Inkomstskatten i paketeringsbolaget består av bolagsskatten på kapitalvinsten på fastigheten, totalt 1,98 miljoner kronor ($9 \times 0,22$), med tillägg för den skatt som belöper på den schablonintäkt som ska tas upp som substitut för stämpelskatt, totalt 850 800 kronor ($12 \times 0,0709$). Sammanlagd inkomstskatt blir 2 822 400 kronor. Fastigheten får ett nytt anskaffningsvärde om 12 miljoner kronor som kommer att ligga till grund för framtida värdeminskningssavdrag.

13.14.2 Exempel 2

Förutsättningarna ändras nu så att det avyttrande företaget är ett handelsbolag, HB1. Fastigheten är paketerad i ett aktiebolag, AB3, och det bolaget ska avyttras externt till köparen, AB2. HB1 ägs till hälften av ett aktiebolag, AB4, och till hälften av den fysiska personen P.

Det avyttrande bolaget HB1 är ett företag enligt definitionen. Andelarna i AB3 är skattefria för AB4 men inte för P. Det innebär att endast 50 procent av aktierna i AB3, de aktier vars kapitalvinst ska hänföras till AB4, betraktas som delägarätter. Avskattning

kommer likväl att ske. Om andelarna i handelsbolaget enbart hade ägts av fysiska personer skulle någon avskattning inte ha skett.

Därefter ska det avgöras om den huvudsakliga delen av tillgångarna utgörs av fastigheter. Fastän endast 50 procent av tillgångarna, skulderna samt de likvida tillgångarna ska beaktas blir resultatet detsamma som i exempel 1. Samtliga tillgångar i bolaget utgörs av fastigheter. Eftersom hela paketeringsbolaget avyttras upphör det bestämmande inflytandet. Avskattning ska därmed ske.

Resultatet av avskattningen blir detsamma som i exempel 1. En skillnad är dock att den del av ersättningen för andelarna som belöper på den fysiska personen i princip kommer att dubbelbeskattas. Fastigheten skattas av i sin helhet i paketeringsbolaget samtidigt som hälften av ersättningen, den som hänförs till den fysiska personen, ska tas upp i inkomstslaget näringsverksamhet.

13.14.3 Exempel 3

I detta exempel beskrivs hur avskattning går till när det avyttrade paketeringsbolaget i sin tur äger andra företag.

Anta att aktiebolaget AB1 ska avyttra samtliga andelar i paketeringsbolaget AB2 till en extern köpare. AB2 äger i sin tur 20 procent av aktierna i AB3, 100 procent i AB4 och 70 procent i AB5 samt 50 procent av handelsbolaget HB1. Det står klart att AB1 ska kategoriseras som ett företag och att andelarna i AB2 är delägar-rätter i lagförslagets mening.

Vid beräkningen av om tillgångarna i de avyttrade företagen huvudsakligen består av fastigheter ska marknadsvärdet på samtliga fastigheter i AB2 och AB4 läggas ihop med 20 procent av marknadsvärdet på fastigheterna i AB3, 70 procent av marknadsvärdet på fastigheterna i AB5 samt 50 procent av marknadsvärdet på fastigheterna i HB1. Detta värde ska därefter jämföras med ersättningen för andelarna i AB2, med justering för skulder och likvida tillgångar i relation till ägarandelen, dvs. 20 procent av skulderna och de likvida medlen i AB3, 70 procent av desamma i AB5 samt 50 procent av de som finns i HB1. Om fastigheternas samlade marknadsvärde uppgår till 75 procent eller mer av ersättningen anses tillgångarna till huvudsaklig del bestå av fastigheter. Avskattning ska då ske.

Samma beräkning kan också göras om det finns anledning att misstänka att de huvudsakliga inkomsterna och utgifterna från de bedrivna rörelserna inte är hänförliga till fastigheterna. Det ska även bedömas om det bestämmande inflytandet över de företag som äger fastigheterna upphör genom avyttringen. Om AB3 äger en fastighet blir det ingen avskattning om det inte föreligger särskilda skäl, eftersom det endast är 20 procent av aktierna som byter ägare. Motsatt utgång blir det dock om 35 procent av aktierna i AB3 ägs direkt av AB1. I detta fall har AB1, med hänsyn till det indirekta innehavet i AB2, det bestämmande inflytandet över AB3 innan avyttringen. Genom försäljningen av AB2 tappar AB1 det bestämmande inflytandet och avskattning ska då ske.

13.14.4 Exempel 4

I detta exempel är paketeringsbolaget ett handelsbolag, HB1. AB1 och AB2, som är systerbolag och således ingår i samma koncern, äger 50 procent vardera i HB1. HB1 äger en fastighet. Nu ska HB1 avyttras i sin helhet till en extern köpare.

Kapitalvinsten på andelarna i HB1 är skattefri för AB1 och AB2. I och med att samtliga andelar avyttras upphör det bestämmande inflytandet över handelsbolaget. Avskattning ska därmed ske. Resultatet från avskattningen ska normalt tas upp av de nya delägarna, om inte annat avtalas.

Förutsättningarna ändras så att AB1 äger 70 procent av andelarna i HB1 och AB2 äger 30 procent. Om bara AB2 avyttrar sitt innehav sker ingen avskattning i HB1 eftersom det bestämmande inflytandet stannar inom samma koncern.

Nu ändras förutsättningarna igen så att 50 procent av andelarna i HB1 i stället ägs av en fysisk person och 50 procent av AB1. Om samtliga andelar avyttras till en extern köpare är kapitalvinsten på andelarna som ägs av AB1 skattefri medan den är skattepliktig för den fysiska personen. Avskattning ska emellertid ske. Det innebär att värdeuppgången på fastigheten till 50 procent kommer att beskattas två gånger, dels i form av kapitalvinst hos den fysiska personen, dels i form av avskattning i handelsbolaget. Om man avtalar att den fysiska personen ska ta upp sin del av det avskattade resultatet

blir det dock ingen dubbelbeskattning, eftersom hens justerade anskaffningsutgift påverkas i motsvarande mån.

14 Slopad tillgångsklassificering av fastigheter i bolagssektorn

I detta kapitel lägger jag fram ett förslag om att avskaffa klassificeringen av fastigheter som lager- eller kapitaltillgångar i bolagssektorn. Skälen för förslaget är i första hand att det åtgärdar ett flertal problem och osäkerhetsmoment avseende den skattemässiga behandlingen av lagerfastigheter. Dessutom innebär förslaget en förenkling för många företag samtidigt som det egentligen inte medför några påtagliga skattemässiga konsekvenser i övrigt.

I korthet innebär förslaget att alla fastigheter i bolagssektorn ska behandlas som kapitaltillgångar vid beskattningen. Den skattemässiga hanteringen av fastigheter som innehas av enskilda näringsidkare påverkas inte.

14.1 Regler om lagerfastigheter

Regleringen

Allmänna bestämmelser om lager finns i 17 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), i det följande förkortad IL. Enligt 17 kap. 3 § IL är en lagertillgång en tillgång som är avsedd för omsättning eller förbrukning. En lagertillgång får inte värderas skattemässigt till ett lägre värde än det lägsta av anskaffningsvärdet och nettoförsäljningsvärdet. Alternativregeln i 4 § anger att lagret alternativt får värderas till 97 procent av anskaffningsvärdet. Det gäller dock inte för lager av fastigheter.

I 27 kap. IL finns särskilda regler för byggnadsrörelse, handel med fastigheter och tomtrörelse. Reglerna tillkom på 1980-talet¹

¹ SOU 1977:86, prop. 1980/81:68, bet. 1980/81:SkU25 och 47, SFS 1981:295.

och handlar i huvudsak om klassificering av fastigheter som lager eller kapitaltillgångar. Värderingsreglerna i 17 kap. IL gäller även för lagerfastigheter i nyss nämnda verksamheter.

Betydelsen av klassificeringen för juridiska personer

För juridiska personer innebär klassificeringsreglerna främst att fastigheter i vissa verksamheter alltid ska räknas som lager. Det kan medföra skillnader i behandlingen av fastigheterna jämfört med om de hade klassificerats som kapitaltillgångar, till exempel vad gäller kostnadsföring och inkomstberäkning vid avyttring. Effekten av skillnaden är emellertid begränsad över tid eftersom en och samma skattesats gäller för inkomstslaget näringsverksamhet.

Betydelsen av klassificeringen för fysiska personer

För enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag har klassificeringen fortfarande skattemässig betydelse. En kapitalvinst på en fastighet ska normalt tas upp i inkomstslaget kapital men om fastigheten är lager, ska vinsten i stället tas upp i inkomstslaget näringsverksamhet. Det innebär att vinsten – i stället för 30 procents skatt på 90 procent av underlaget – beläggs med kommunal och i förekommande fall statlig inkomstskatt samt sociala avgifter. Skillnaden kan bli betydande.

En tidigare översyn av reglerna

Eftersom reglerna i 27 kap. IL kunde uppfattas som otidsenliga och obehövliga fick 2002 års företagsskatteutredning i uppdrag att överväga om de helt eller delvis kunde upphävas och om de som berördes av reglerna i stället kunde beskattas enligt allmänna regler.² Utredningen presenterade ett ambitiöst förslag till reformering av reglerna.³ Förslaget gick i korthet ut på att lagerandelar i byggnadsrörelse m.m. skulle anses vara kapitaltillgångar och därmed näringsbetingat inne-

² Dir. 2002:28, Vissa företagsskattefrågor.

³ SOU 2005:99, Vissa företagsskattefrågor.

hav för juridiska personer och kapitalbeskattat innehav för fysiska personer. Vidare föreslogs lättnader i beskattningen av enskild byggnadsrörelse i de fall en fastighet som initialt varit lager hade behållits i verksamheten under en längre tid. Utredningens förslag har inte lett till någon lagstiftning.

Innebörden av byggnadsrörelse

I inkomstskattelagen finns inte någon definition av vad som avses med byggnadsrörelse eller handel med fastigheter. När de särskilda regler som omfattar dessa verksamheter infördes, diskuterades om verksamheterna skulle definieras, men några definitioner kom inte att införas.⁴ För att avgöra om en fysisk person bedriver någon av dessa verksamheter och därmed ska beskattas för denna i inkomstslaget näringsverksamhet får man tillämpa de allmänna bestämmelserna om avgränsning av inkomstslaget näringsverksamhet i 13 kap. IL. I Företagsskatteberedningens betänkande som ligger till grund för reglernas införande finns en redogörelse för äldre praxis som fortfarande kan tjäna som ledning för att avgöra om en verksamhet i form av byggnadsrörelse eller handel med fastigheter kan anses föreligga.⁵ Beredningen kom fram till att om ett självständigt företag åtar sig att med egna anställda, egna maskiner och eget material uppföra byggnader eller anläggningar på någon annans mark, så råder det inget tvivel om att verksamheten ska anses utgöra en byggnadsrörelse. Men verksamhet i form av byggnadsrörelse innefattar också annat. I flera fall har personer som anskaffat fastigheter med byggnader, som sedan rustats upp, ansetts bedriva byggnadsrörelse. Företagsskatteberedningen nämner också fallet då någon har förvärvat ett markområde för att med egna anställda, egna maskiner och eget material uppföra ett antal hus för försäljning. Även i situationer när man har anlitat underentreprenörer kan man anses bedriva byggnadsrörelse.⁶ Ledning, planering och projektering av byggverksamhet kan också anses utgöra byggnadsrörelse. Uppförande av byggnader för eget bruk eller för egen förvaltning anses dock normalt inte utgöra byggnadsrörelse, om inte den skattskyldige uppför byggnader också för andra.

⁴ Prop. 1980/81:68, del A s. 150 f.

⁵ SOU 1977:86, del A s. 302 f.

⁶ RÅ 1970 not. 1421.

Innebörden av handel med fastigheter

Med handel med fastigheter avses normalt handel med bebyggda fastigheter. Tomtrörelse avser handel med obebyggda fastigheter. Företagsskatteberedningen föreslog i denna del att en definition av handel med fastigheter skulle tas in i lagen.⁷ Förslaget innebar att den som anskaffar fastigheter för yrkesmässig avyttring, liksom den som under en femårsperiod har köpt och sålt minst fem fastigheter, skulle anses bedriva handel med fastigheter. Detta förslag avvisades emellertid i propositionen, med motiveringen att det inte tog hänsyn till omfattningen av den skattskyldiges verksamhet.⁸ Som ett exempel på detta pekades på de börsnoterade fastighetsförvaltande företagen, vars verksamhet egentligen inte borde klassificeras som handel med fastigheter, men som på grund av omfattningen av antalet transaktioner sannolikt skulle omfattas av den föreslagna definitionen. Slutsatsen blev därför att det fick överlämnas åt praxis att fastställa var gränserna går för handel med fastigheter. Praxis tyder på att det viktigaste kriteriet i det sammanhanget är antalet försäljningar, men syftet kan också vara avgörande. Innehavstiden kan också spela roll, dvs. ju kortare tid en fastighet innehas, desto troligare är det att den ingår i en handel med fastigheter.

Fastigheter och andelar i fastighetsförvaltande företag som lagertillgångar

Ett företag som bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter anses inte utgöra ett fastighetsförvaltande företag.

Enligt 27 kap. 2 § IL anses den som innehar en lagertillgång enligt bestämmelserna i 4–7 §§ bedriva byggnadsrörelse eller handel med fastigheter. Av 4 § följer att om en fastighet förvärvas av någon som bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter, blir fastigheten en lagertillgång hos förvärvaren. Så blir även fallet när förvärvaren är make till någon som bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter, samt när förvärvaren eller dennes make är företagsledare i ett fåmansbolag som bedriver sådan verksamhet. Denna effekt kallas ibland för ”byggmästarsmitta”.

⁷ SOU 1977:86 s. 529 f.

⁸ Prop. 1980/81:68 s. 151.

Fastigheten blir dock inte lager om den uppenbarligen förvärvats för att användas i en annan näringsverksamhet som bedrivs av fastighetsägaren eller dennes närstående (5 §). När det gäller byggnadsrörelse blir fastigheten inte lager om förvärvet uppenbarligen helt saknar samband med byggnadsrörelsen.

I 27 kap. 6 § IL finns bestämmelser om att andelar i fastighetsförvaltande företag ska anses som lagertillgångar i vissa fall. Bestämmelserna har införts för att motverka att lagerreglerna i byggnadsrörelse eller handel med fastigheter kringgås genom att fastigheterna placeras i dotterbolag som inte bedriver sådan verksamhet. I dessa fall betraktas således aktieinnehavet som ett substitut för ett direkt ägande av lagerfastigheterna. När aktieinnehavet inte kan anses som ett alternativ till direkt ägande av fastigheterna blir andelarna inte lager. Som exempel kan nämnas ett mindre aktieinnehav i ett börsnoterat fastighetsbolag.

Av bestämmelsen framgår att andelar i fastighetsförvaltande företag anses som lagertillgångar om någon av fastigheterna skulle ha varit lagertillgång i byggnadsrörelse eller i handel med fastigheter för det fall fastigheten hade ägts direkt av den som innehar andelen. Huruvida någon av fastigheterna skulle vara lager i aktieägarens rörelse får avgöras med ledning av 4 och 5 §§ i samma kapitel. Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) har uttalat att andelar som har blivit lager behåller sin karaktär av lager även om det fastighetsförvaltande företaget säljer alla sina fastigheter.⁹ För att andelarna ska bli lager krävs, förutom själva fastighetsinnehavet, att det finns ett samband mellan aktieägaren och det fastighetsförvaltande företaget. Ett sådant samband finns när det fastighetsförvaltande företaget är ett fåmansföretag och aktieägaren är företagsledare eller make till företagsledaren i företaget (6 § 1). Samband finns också om det på annat sätt finns en intressegemenskap mellan ägaren och företaget (6 § 2). Med intressegemenskap avses enligt förarbetena att ägarföretaget och det fastighetsförvaltande företaget är moder- eller dotterföretag eller företag under i huvudsak gemensam ledning.¹⁰ Det innebär att regeln normalt omfattar ägarföretag som direkt eller indirekt disponerar mer än 50 procent av röstetalet i det fastighetsförvaltande företaget.

⁹ RÅ 2003 ref. 17.

¹⁰ Prop. 1980/81:68 s. 161.

Sambandet kan slutligen bestå i att det fastighetsförvaltande företaget är ett handelsbolag (tredje punkten).

Bestämmelserna i 27 kap. 6 § IL har tolkats så att om det företag som äger aktierna inte för egen del bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter – men sådan rörelse bedrivs av andra företag i samma koncern – blir andelarna inte lager.¹¹ Denna tolkning har öppnat möjligheten att enkelt sälja även lagerfastigheter paketerade i bolag. Rättsfallen behandlas översiktligt i det följande.

I RÅ 2000 not. 24 tog HFD för första gången ställning till hur aktierna skulle klassificeras när ett moderbolag som bedrev handel med fastigheter ägde fastighetsförvaltande dotterdotterbolag genom två mellanliggande holdingbolag. Skatterättsnämnden konstaterade att holdingbolagen inte bedrev byggnadsrörelse eller handel med fastigheter och att det inte heller ägde eller hade ägt någon egen fastighet. Därför kunde 27 kap. 6 § IL inte tillämpas direkt på aktierna i de fastighetsförvaltande dotterdotterbolagen. Nämnden anförde även att holdingbolagen inte kunde betraktats som fastighetsförvaltande bolag på grund av att de hade dotterbolag som var fastighetsförvaltande. Aktierna i holdingbolagen var därför inte lager hos moderbolaget och utdelning på dessa andelar var därför skattefri. HFD delade nämndens bedömning och fastställde förhandsbeskedet.

I RÅ 2005 ref. 3 var omständigheterna följande. Den fysiska personen A ägde samtliga aktier i X AB som bedrev byggnadsrörelse och som ägde ett antal fastigheter. A ägde även det nybildade bolaget Y AB som i sin tur hade bildat NYAB. X AB skulle sälja en del av sitt fastighetsinnehav. Försäljningen skulle gå till så att fastigheterna först överläts till underpris till NYAB. Därefter skulle Y AB sälja aktierna i NYAB. Skatterättsnämnden konstaterade med hänvisning till det ovan refererade rättsfallet RÅ 2000 not. 24, att regeln i 27 kap. 6 § IL inte är tillämplig när fastigheterna ägs av ett dotterbolag till det företag som bedriver byggnadsrörelse. Aktierna i Y AB var därför kapitaltillgångar för A. Eftersom Y AB inte bedrev byggnadsrörelse blev aktierna i NYAB inte lagertillgångar efter förvärvet av fastigheterna. HFD gjorde samma bedömning som nämnden.

Denna princip uttrycktes än en gång av HFD i HFD 2012 not. 34. Där var det fråga om en fastighetsförvaltande koncern, som även bedrev viss byggnadsrörelse, som hade bildat ett aktiebolag som

¹¹ RÅ 2000 not. 24, RÅ 2005 ref. 3 och HFD 2012 not. 34.

i sin tur ägde fem dotterbolag (aktiebolag). Strukturen var uppsatt i syfte att inom en treårsperiod genomföra fem fastighetsförsäljningar. Försäljningarna skulle ske genom att fastigheterna först överläts till dotterbolagen varefter aktierna i dotterbolagen skulle avyttras externt för marknadsvärdet. I målet, som började som ett förhandsbesked hos Skatterättsnämnden, kom nämnden fram till att aktierna var lager-tillgångar. Den uppfattningen delades inte av HFD som i stället menade att förhållandena liknade de som förelåg i de båda tidigare fallen RÅ 2000 not. 24 och RÅ 2005 ref. 3. Slutsatsen blev att aktierna var näringsbetingade även i detta fall. I och med detta avgörande står det klart att även fem försäljningar av paketerade fastigheter under en treårsperiod inte är tillräckligt för att andelarna ska anses vara lager enligt de allmänna reglerna om lager i 17 kap. 3 § IL, dvs. att de är avsedda för omsättning och förbrukning.

14.2 Översikt över skillnaderna mellan en fastighet som är lager och en som är kapitaltillgång

I den tabell som följer finns en jämförelse mellan den skattemässiga behandlingen av lagerfastigheter och fastigheter som är kapitaltillgångar. I anslutning till tabellen redogörs kort för reglerna samtidigt som det görs en bedömning av vilken betydelse det skulle ha, i berört avseende, om den skattemässiga klassificeringen avskaffades.

Tabell 14.1 Jämförelse av fastigheter som är lager respektive kapitaltillgångar

	Lagertillgång	Kapitaltillgång
Klassificeringskriterier	Fastighet avsedd för omsättning samt sådan som ingår i vissa verksamheter	Fastighet som inte är lager
Värderingsprincip	Lägsta av anskaffningsvärdet och marknadsvärdet	Anskaffningsvärdet
Kostnadsföring	Matchas mot intäkten vid försäljning samt värdeminskingsavdrag	Värdeminskingsavdrag
Nedskrivningsrätt	Ja	Nej
Återföring av värdeminskingsavdrag	Om de gjorts vid beskattningen men inte i räkenskaperna	Ja
Underprisöverlåtelser	Ja	Ja
Koppling till redovisningen	Nej	Nej
Möjlig att sälja skattefritt i paketerad form	Ja, om den direkta ägaren inte bedriver vissa verksamheter	Ja
Byggmästarsmitta	Ja	Nej
Fållade kapitalförluster	Nej	Ja
Beskattning i enskild näringsverksamhet	Tas upp i näring	Tas upp i kapital

Klassificeringskriterier

En fastighet klassificeras som en lagerfastighet om den är avsedd för omsättning. En fastighet som förvärfvas av någon som bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter blir också en lagertillgång. Detsamma gäller en fastighet som förvärfvas av maken till någon som bedriver nyss nämnd verksamhet eller som förvärfvas av någon som är företagsledare eller make till företagsledaren i ett fåmansföretag som bedriver sådan verksamhet.

Det finns vissa undantag från den automatiska klassificeringen av lagerfastigheter som ingår i vissa verksamheter. Om fastigheten uppenbarligen förvärvats för att huvudsakligen användas i annan verksamhet än fastighetsförvaltning blir den inte lager. Fastigheten blir inte heller lager i byggnadsrörelse om förvärvet uppenbart saknar samband med byggnadsrörelsen.

Huruvida en fastighet är kapitaltillgång är negativt bestämt, dvs. så är fallet beträffande alla fastigheter som inte är lagertillgångar (se 25 kap. 3 § IL).

Ett avskaffande av den skattemässiga klassificeringen av fastigheter som lager- eller kapitaltillgångar utgör en förenkling. Förenklingen blir särskilt stor om avskaffandet gäller generellt, för alla företagsformer. Hela konceptet med klassificering av fastigheter vid beskattningen kan då slopas och reglerna om att vissa verksamheter alltid har lagerfastigheter och byggmästarsmittan som utgår från detta kan tas bort. Den skattemässiga hanteringen av byggnadsrörelser och handel med fastigheter blir enklare.

Värderingsprincip

En kapitaltillgång ska tas upp till anskaffningsvärdet. Om en byggnad uppförs av den skattskyldige uppgår anskaffningsvärdet till kostnaderna för byggnationen. Skattemässigt värde är i princip anskaffningsvärdet med avdrag för gjorda värdeminskningssavdrag.

En lagertillgång får tas upp till det lägsta av marknadsvärdet och anskaffningsvärdet. Schablonmässigt inkuransavdrag (lagret värderas till 97 procent av anskaffningsvärdet) är inte tillåtet för lagerfastigheter.

Värderingen bör inte lägga några hinder i vägen för ett avskaffande av klassificeringen av fastigheter såsom lager eller kapitaltillgångar. Fastigheter som är lager värderas aldrig högre än anskaffningsvärdet. Det är således ett centralt värde även för lagerfastigheter och kan användas direkt, om klassificeringen som lager skulle slopas. Lagerfastigheter som har ökat i värde sedan förvärvet värderas redan till anskaffningsvärdet.

Kostnadsföring

En kapitaltillgång kostnadsförs över tid genom årliga värdeminskningssavdrag. Tanken är att kostnaden för anskaffningen ska fördelas över en tidsperiod som motsvarar fastighetens ekonomiska livslängd. För värdeminskningssavdragens storlek finns schabloner för olika byggnadstyper som Skatteverket har bestämt.

Lagertillgångar kostnadsförs när tillgången avyttras och matchas därmed mot intäkten. Om lagret sjunker i värde kan nedgången kostnadsföras direkt, se avsnittet om nedskrivningsrätt nedan. Lagerfastigheter får även kostnadsföras skattemässigt genom värdeminskingsavdrag. Det är oklart hur rätten att göra värdeminskingsavdrag förhåller sig till lagervärderingsregeln och det får anses märkligt att det för lagerfastigheter finns två olika – inte med varandra förenliga – sätt för kostnadsföring.

En övergång till *ett* system där anskaffningsutgiften för en fastighet kostnadsförs över tid genom värdeminskingsavdrag får anses innebära en förenkling för företagen. Företagen får då börja göra värdeminskingsavdrag för de lagerfastigheter som de äger vid ikraftträdandet, i den utsträckning det inte redan har gjorts. Hänsyn bör tas till innehavstiden fram till den tidpunkten och storleken på avskrivningsutrymmet får anpassas beroende på om företaget tidigare har gjort värdeminskingsavdrag eller inte på lagerfastigheterna. Det får också anses vara en fördel att en sådan övergång undanröjer de oklarheter som i dag finns rörande förhållandet mellan lagervärderingsreglerna och rätten till värdeminskingsavdrag på lagerfastigheter.

Nedskrivningsrätt

En kapitaltillgång som sjunker i värde får inte skrivas ned omedelbart vid beskattningen. Kostnaden för anskaffningen får bara dras av genom värdeminskingsavdrag eller i sin helhet vid utrangering.

Eftersom lager får värderas till det lägsta av anskaffningsvärdet och nettoförsäljningsvärdet kan en lagerfastighet som minskar i värde skrivas ned till sistnämnda värde (vilket är detsamma som marknadsvärdet). Om lagret sedan ökar i värde igen måste det skrivas upp. En nedskrivning får dras av omedelbart och en uppskrivning måste tas upp till beskattning.

Det är oklart hur nedskrivningsrätten förhåller sig till avskrivningsrätten när det gäller lager av fastigheter. Som anges ovan avseende kostnadsföringen är det i det avseendet en fördel att gå över till *ett* system för kostnadsföring av anskaffningsutgiften. Det förhållandet att detta undanröjer en skillnad mellan systemen är också en fördel, eftersom det minskar risken för skatteplanering. Med dagens regler kan det finnas incitament att omklassificera fastig-

heter från att vara kapitaltillgångar till att bli lagerfastigheter när priserna sjunker, i syfte att få göra direktavdrag för värdenedgången. Eftersom det enligt 27 kap. IL gäller en automatisk lagerklassificering för vissa verksamheter samtidigt som det är möjligt att göra underprisöverlåtelse inom en koncern med olika verksamheter, är klassificeringen i princip valfri. Om klassificeringsreglerna slopas upphör möjligheterna till sådan planering.

Återföring av värdeminskningssavdrag

Vid avyttring av en fastighet som är en kapitaltillgång ska gjorda värdeminskningssavdrag återföras i enlighet med reglerna i 26 kap. IL.

Om den avyttrade fastigheten är en lagertillgång ska gjorda värdeminskningssavdrag återföras om de gjorts vid beskattningen men inte i räkenskaperna (26 kap. 12 § IL). Vanligen blir utgången densamma och återföringen omfattar alla vid beskattningen gjorda värdeminskningssavdrag, eftersom det normalt inte är tillåtet att kostnadsföra en lagertillgång genom avskrivningar i räkenskaperna.

Om klassificeringen slopas, kan också denna något udda koppling mellan redovisning och beskattning avseende fastigheter som är lager slopas.

Underprisöverlåtelse

Underprisöverlåtelse enligt 23 kap. IL (dvs. undantag från uttagsbeskattning) får göras med såväl kapitaltillgångar som lagertillgångar.

En slopad möjlighet att klassificera fastigheter som lagertillgångar varken medför eller kräver några förändringar av de s.k. underprisreglerna. Däremot skulle det förenkla utredningens förslag till kontinuitetsregel vid underprisöverlåtelse inom samma koncern (se avsnitt 15), eftersom frågan om kontinuitet i klassificeringen då kan bortses ifrån.

Koppling till redovisningen

Beskattningen av fastigheter som är kapitaltillgångar är inte kopplad till redovisningen. Avdrag för anskaffningskostnaderna genom värdeminskningssavdrag är ett skattemässigt system fristående från redovisningen. Inom redovisningen har utvecklingen på senare tid gått mot en mer detaljerad redovisning för de större företagen, s.k. komponentavskrivning.

Inte heller de skattemässiga lagerreglerna är beroende av hur fastigheterna behandlas i redovisningen.

Eftersom olika system redan i dag gäller för redovisning av fastigheter i bokföringen och vid beskattningen, bör det inte innebära några större komplikationer att gå från två system till ett, för den skattemässiga hanteringen. Möjligen skulle det kunna bli svårare för mindre företag att direkt lägga redovisningen till grund för beskattningen.

Möjlig att sälja skattefritt i paketerad form

En fastighet som är en kapitaltillgång kan säljas paketerad i ett bolag.

För lagerfastigheter gäller att andelar i fastighetsförvaltande företag blir lager hos aktieägaren om någon av fastigheterna skulle vara lager om de ägdes direkt av denne. Regeln är avsedd att förhindra att lagerfastigheter indirekt byter karaktär genom att växlas mot näringsbetingade andelar. HFD har emellertid tolkat regeln så att den bara gäller när den som direkt äger aktierna bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter. Det innebär att det är möjligt att paketera även lagerfastigheter i bolag, genom att i koncernstrukturen skjuta in ett holdingbolag som äger aktierna och som inte självt bedriver nämnda verksamheter.

Om klassificeringen av fastigheter som lager- eller kapitaltillgång avskaffas, gäller samma villkor för alla fastigheter när det gäller möjligheterna att sälja paketerat. Som framgått ovan har lagstiftarens avsikt varit att det inte ska gå att sälja lagerfastigheter i paketerad form skattefritt. Tanken är att aktierna ska bli lager och därmed skattepliktiga. Praxis har dock utvecklats på sådant sätt att det inom en koncern går att välja om en lagerfastighet ska säljas paketerat, och därmed skattefritt, eller inte. Det är i dag i princip lika enkelt att sälja lagerfastigheter paketerade i bolag som det är att sälja paketerade

kapitalfastigheter. Genom att likställa dessa kommer samma förutsättningar att gälla.

Förslaget i avsnitt 13 om avskattning av fastigheter vid avyttring av andelar i ägarföretaget gäller alla fastigheter, oavsett klassificering.

Byggmästarsmitta

De regler som nämns ovan i avsnittet om klassificering, och som innebär att lagerstatusen på en fastighet också gäller för företagsledare och maka, brukar sägas leda till byggmästarsmitta. Till smittan brukar också räknas att andelarna i det företag som äger en lagerfastighet blir lager i vissa fall. Här kan även nämnas att lagerstatusen inte upphör om den verksamhet som medförde lagerklassificeringen upphör.

Byggmästarsmitta förekommer inte avseende fastigheter som är kapitaltillgångar.

Att byggmästarsmittan försvinner, som en följd av en slopad klassificering av fastigheter som lager- eller kapitaltillgång, får anses vara en förenkling.

Fållade kapitalförluster

Kapitalförluster på fastigheter som är kapitaltillgångar är ”fållade” i den meningen att de bara får dras av mot kapitalvinster på fastigheter.

Förluster på lagerfastigheter hänförs inte till fållan utan får dras av mot samtliga intäkter i bolaget.

Om klassificeringen av fastigheter som lager- eller kapitaltillgång slopas, kommer alla kapitalförluster att hamna i fastighetsfållan enligt nuvarande regler. På samma sätt som i fråga om nedskrivningsrätten kan denna förändring motverka framtida skatteplanering. Det finns i dag incitament att klassificera en kapitalfastighet som lager om den ska avyttras med förlust, eftersom förlusten då får dras av mot samtliga intäkter i bolaget.

Jag föreslår som en del av huvudförslaget för att motverka paktering av fastigheter att reglerna om fastighetsfållan ska upphöra att gälla, se avsnitt 13.11.

Beskattning i enskild näringsverksamhet

Kapitalvinster på fastigheter som är kapitaltillgångar i enskild näringsverksamhet ska tas upp till 90 procent i inkomstslaget kapital.

Kapitalvinster på lagerfastigheter i enskild näringsverksamhet ska tas upp i inkomstslaget näringsverksamhet.

Störst skattemässig effekt av en slopad lagerklassificering kommer att uppstå för enskilda näringsidkare som bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter. Genom att alla fastigheter ska behandlas som kapitaltillgångar kommer de lagerfastigheter som ägs av dessa företag att gå från beskattning av vinsten i näringsverksamhet till beskattning i inkomstslaget kapital. Det uppkommer således en avsevärd skattelättnad för denna kategori av näringsidkare.

För att undvika en sådan effekt kan en slopad lagerklassificering kombineras med en regel som anger att alla näringsfastigheter (till skillnad mot privatbostadsfastigheter) i sin helhet – dvs. inklusive eventuell kapitalvinst vid en avyttring – ska beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet. Det skulle medföra en enhetlig behandling av samtliga intäkter och kostnader, såväl finansieringskostnader i form av räntor och avdrag för anskaffningen i form av värdeminskningss-avdrag görs i inkomstslaget näringsverksamhet. Det skulle dock leda till en skattehöjning för enskilda näringsidkare.

14.3 Slopade klassificeringsregler i bolagssektorn

Förslag: Klassificeringen av fastigheter som lager- eller kapitaltillgång slopas i bolagssektorn. Alla fastigheter i bolagssektorn ska behandlas som kapitaltillgångar.

Vissa följdändringar föreslås i mervärdesskattelagstiftningen i syfte att behålla gällande ordning.

Klassificeringsreglerna för byggnadsrörelse och handel med fastigheter i 27 kap. IL har – som bör ha framgått av ovan – egentligen ingen betydelse i bolagssektorn. Reglerna pekar ut vissa verksamheter där fastigheterna alltid är lager och tanken med 27 kap. 6 § IL var att lagerstatusen skulle överföras på andelarna. Praxis har dock utvecklats så att det med enkla medel går att göra paketerade transaktioner även med lagerfastigheter. Det har fått till följd att klassi-

ficeringen av en fastighet som lager eller kapitaltillgång i bolagssektorn – indirekt genom andelsklassificeringen – är i det närmaste valfri. Det är enligt min mening det tyngst vägande skälet för att avskaffa klassificeringsreglerna. Någon valfrihet med avseende på klassificeringen var inte tänkt från början. Den valfrihet som har uppkommit bidrar till komplexiteten i skattesystemet, samtidigt som företag med viss typ av verksamhet har möjlighet att systematiskt välja den klassificering som för tillfället framstår som mest fördelaktig i skattehänseende, antingen som lagerfastighet eller som kapitaltillgång via andelen.

I bolagssektorn finns det i huvudsak två skillnader mellan en lagerfastighet och en fastighet som är en kapitaltillgång: rätten till nedskrivning och det förhållandet att en förlust på en lagerfastighet inte hamnar i den s.k. fastighetsfällan.

I samband med mitt huvudförslag föreslår jag i avsnitt 13.11 att fastighetsfällan ska slopas. Någon skillnad mellan fastigheter kommer i så fall inte att finnas i det avseendet.

Rätten till nedskrivning föreligger i dag parallellt med möjligheten att göra värdeminskingsavdrag. Möjligheten till nedskrivning sammanhänger med att lager får värderas till det lägsta av nettoförsäljningsvärdet och anskaffningsvärdet, vilket överensstämmer med den redovisningsrättsliga försiktighetsprincipen. Det innebär att det finns en årlig möjlighet till skattemässig nedskrivning av fastigheter som är lager. I och med detta finns egentligen inte något behov av att göra värdeminskingsavdrag. Om lagervärdet har sjunkit under året, får det omedelbart effekt på det skattemässiga resultatet. Värdeminskingsavdrag är ett mer schematiskt sätt att kostnadsföra en tillgång som ska användas i verksamheten över tid. Själva definitionen av lager är emellertid att det ska vara avsett för omsättning eller förbrukning, dvs. det ska inte användas i företaget över tid. Min uppfattning är därför att det är principiellt fel att tillåta värdeminskingsavdrag på en fastighet som klassificeras som en lagertillgång. Genom att avskaffa lagerklassificeringen och behandla alla fastigheter i bolagssektorn som kapitaltillgångar åtgärdas detta motsatsförhållande.

Möjligheten till nedskrivning av en lagerfastighet är en faktor som kan avgöra hur ett företag väljer att klassificera sina fastigheter. Om fastigheterna har gått ned i värde kan det finnas skäl att direkt ta förlusten genom en nedskrivning. Det kan därför vara ett incitament för att klassificera en fastighet som en lagertillgång.

Om klassificeringsreglerna inte avskaffas i bolagssektorn skulle det behövas ett antal separata lagstiftningsinsatser för att hantera de tidigare nämnda oklarheterna i systemet. Jag anser att det inte är ändamålsenligt att det i praktiken finns ett frivilligt val i fråga om att direkt eller indirekt klassificera fastigheter som lager- eller kapitaltillgångar. Den praxis som har utvecklats bör åtgärdas genom lagstiftning varvid det förhållandet att lagerstatusen övergår på andelarna bör upprätthållas. Det måste i samband med lagstiftningsåtgärderna också säkerställas att det inte är möjligt att sälja lagerfastigheter skattefritt i paketerad form. Möjligheten att göra värdeminskningsskatt på lagerfastigheter bör upphöra i syfte att få två renodlade system för kostnadsföring av anskaffningen, ett för lager och ett för kapitaltillgångar. Vidare anser jag att schablonregler som de i 27 kap. IL – som anger att alla fastigheter i en viss typ av verksamhet ska vara lager – riskerar att göra fler fastigheter till lager än vad som är ekonomiskt motiverat. Det kan övervägas att låta ett företags fastighetsinnehav klassificeras som lager eller kapitaltillgång med hänsyn till hur fastigheterna ska användas i verksamheten, dvs. i enlighet med huvudreglerna i 17 kap. IL.

Jämfört med att göra dessa punktinsatser i lagstiftningen för att hantera de specifika problemen anser jag att det är bättre att helt slopa den skattemässiga indelningen av fastigheter i lager- eller kapitaltillgångar.

För företagen blir den huvudsakliga effekten, förutom att regelverket förenklas genom att endast en ordning kommer att gälla, att rätten till nedskrivning försvinner. En nedskrivning har kunnat tjäna som en buffert i sämre tider, då företagen har kunnat dra av orealiserade värdenedgångar mot det löpande resultatet och därmed minska påfrestningen på likviditeten genom att minska eller helt slippa inkomstskatt. Detta har också bidragit till att branschen i perioder har kunnat bygga upp ackumulerade underskott. Denna möjlighet försvinner i och med den nu föreslagna lösningen. Jag kan ha en viss förståelse för att det kan upplevas finnas en viss nytta med nuvarande ordning, men jag anser inte att det bör hindra det framlagda förslaget. I sammanhanget måste beaktas att valet inte står mellan oförändrade regler eller slopad lagerklassificering. Som jag uttalat tidigare finns det nämligen – om lagerklassificeringen inte slopas – ett antal problem som i så fall måste hanteras genom andra lagstiftningsåtgärder. Med mitt förslag att slopa lagerklassificeringen upphör de nämnda förhållandena att vara några problem, samtidigt

som förslaget för många företag medför en förenkling av regelverket. Den olägenhet som det innebär att mista nedskrivningsrätten får anses hanterbar i sammanhanget.

De företag som kan drabbas hårdast av att nedskrivningsrätten försvinner är de som äger mark som i dag är en lagertillgång, dvs. byggföretag. Värdeminskningsavdrag får inte göras på mark, men om mark som är lager minskar i värde under anskaffningsvärdet får nedskrivning göras. Som jag tidigare har nämnt kan jag ha förståelse för att förändringen kan upplevas medföra problem under ett övergångsskede. Detta är dock i huvudsak en periodiseringsfråga eftersom kostnaden för marken får dras av vid en försäljning.

Representanter för byggbranschen har även uppmärksammat mig på att sloandet av lagerklassificeringen får till följd att uttagsbeskattning för mervärdesskatt (vilket får betydelse för rätten till avdrag för betald mervärdesskatt) bara kommer att kunna ske när byggtjänster utförs med egen anställd personal, och inte när tjänsten förvärvas från någon annan. I syfte att behålla nuvarande ordning på mervärdesskatteområdet föreslås att den koppling till inkomstskattelagen som finns i dag ersätts med en koppling till redovisningslagstiftningen. I stället för att fastigheten ska vara en lagertillgång enligt inkomstskattelagen ska den således vara en omsättningstillgång enligt 4 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554). En omsättningstillgång definieras där som en tillgång som inte är avsedd att stadigvarande brukas eller innehas i verksamheten.

Förslaget begränsas till bolagssektorn

För enskilda näringsidkare och handelsbolag med fysiska personer som delägare har klassificering av en fastighet som lager- eller kapitaltillgång skattemässig betydelse på så sätt att den avgör om kapitalvinsten på en fastighet ska tas upp i inkomstlaget näringsverksamhet eller kapital.

Detta framgår av 13 kap. 6 § första stycket IL, där det anges att kapitalvinster på näringsfastigheter räknas till inkomstlaget kapital för enskilda näringsidkare. Bestämmelsen är ett undantag vid inkomstberäkningen. Eftersom kapitalvinst bara kan uppkomma på en kapitaltillgång (25 kap. 3 § IL) ska vinst vid avyttring av en lagerfastighet tas upp i inkomstlaget näringsverksamhet. 2002 års företagsskatteut-

redning redogjorde för bakgrunden till reglerna och resonerade något kring det lämpliga med dem.¹² Reglerna tillkom i samband med 1990 års skattereform då man gick från en indexuppräknad till en nominell kapitalvinstbeskattning (som på den tiden kallades realisationsvinstbeskattning). Inkomsten ökade då väsentligt och i syfte att motverka ”besvärande inlåsnings effekter” skulle vinsten tas upp i inkomstslaget kapital i stället för i näringsverksamhet. Utredningen om reformerad inkomstbeskattning (RINK) konstaterade att skattebetalningarna i många fall kunde uppgå till 50–60 procent av vinsten.¹³ Om fastigheten var högt belånad kunde det uppstå en likviditetsbrist i och med försäljningen. Riskerna för inlåsnings effekter var således höga och det fanns praktiska skäl för den ändring som föreslogs i propositionen. Å andra sidan innebär den nuvarande ordningen att det föreligger en asymmetri i beskattningen. Räntekostnader – som i en fastighetsförvaltande verksamhet sällan är en kostnad enbart för förvärv av den löpande avkastningen, utan också är motiverade av en framtida förväntad värdestegring – får dras av fullt ut i det för enskilda näringsidkare progressivt beskattade inkomstslaget näringsverksamhet. Kapitalvinsten ska dock tas upp i det proportionellt beskattade inkomstslaget kapital.

Jag konstaterar att det finns skäl både för att behålla den rådande ordningen och för att ändra beskattningen så att även kapitalvinster på näringsfastigheter ska tas upp i inkomstslaget näringsverksamhet. Förenklingsaspekten av att slopa klassificeringsreglerna skulle bli större om det kunde göras generellt för hela inkomstslaget näringsverksamhet. Efter en samlad bedömning har jag dock stannat för att inte föreslå några ändringar i regelverket för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Reglerna i 27 kap. IL ska således fortsätta att gälla för denna kategori av företag.

¹² SOU 2005:99 s. 281–282.

¹³ SOU 1989:33, del II s. 82 f.

Handelsbolag

Ett handelsbolags resultat beskattas hos delägarna. Själva resultatberäkningen, och därmed också klassificeringen av fastigheter som lager eller kapitaltillgång, görs dock på bolagsnivå. Kapitalvinster på fastigheter ska tas upp i inkomstlaget kapital för delägare som är fysiska personer.

Den slopade klassificeringen bör inte gälla för fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Om så skulle vara fallet uppkommer incitament för enskilda näringsidkare som bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter att föra över verksamheten till ett handelsbolag i stället, i syfte att beskattningen av vinst på fastigheterna ska ske i inkomstlaget kapital i stället för i näringsverksamhet.

Det skulle dock bli onödigt komplicerat om en fastighet skulle klassificeras på olika sätt beroende på vem som är delägare. I handelsbolag med såväl juridiska personer som fysiska personer i ägarkretsen skulle fastigheten kunna få flera olika skattemässiga värden och behandlas på skilda sätt vid den löpande beskattningen.

Jag anser att det inte heller är lämpligt att undantagslöst låta klassificeringsreglerna fortsättningsvis gälla för handelsbolag, när de avskaffas för juridiska personer. Juridiska personer som vill få en fastighet klassificerad som lager skulle då kunna lägga den i ett handelsbolag, vilket på grund av delägarbeskattningen skulle få i princip samma effekt som ett direktäggande.

Jag har stannat för att klassificeringen av fastigheter i lager- eller kapitaltillgångar ska slopas för handelsbolag som bara har juridiska personer som delägare. Om det finns en fysisk person eller ett handelsbolag med en fysisk person som delägare i delägarbörskretsen, ska uppdelningen i lager- och kapitaltillgång finnas kvar för de fastigheter som handelsbolaget äger.

Lösningen är inte helt idealisk eftersom en juridisk person som vill få en fastighet klassificerad som en lagertillgång kan bilda ett handelsbolag tillsammans med en fysisk person. Min uppfattning är dock att risken är liten för att valfriheten i klassificeringen (och därmed rätten till nedskrivning) kommer att leva kvar i praktiken. De nödvändiga konstellationerna går inte att åstadkomma inom en bolagskoncern. Det förhållandet att en fysisk person måste upptas i ägarkretsen bör verka avhållande, särskilt med beaktande av att en fysisk person ska ta upp kapitalvinst från en lagerfastighet i inkomstlaget näringsverk-

samhet. Tillsammans med det faktum att det inte går att göra underprisöverlåtelser till och från handelsbolag bör utrymmet för fortsatt valfrihet vara försumbart med den föreslagna utformningen av reglerna.

Det är dock viktigt att regeringen och Skatteverket följer den faktiska tillämpningen av reglerna. Om det skulle visa sig att min bedömning av riskerna för kringgåenden är felaktig och att företagen tar in fysiska personer som delägare i syfte att klassificera fastigheter som lager, måste reglerna ändras. Regler för att motverka ett sådant förfarande kan utformas på två sätt. För det första kan det införas individuell klassificering av fastigheter i handelsbolag beroende på delägare, vilket också innebär att varje delägare gör värdeminskningsavdrag eller nedskrivning beroende på vilken klassificering som är aktuell för denne. Även kapitalvinstberäkningen kommer att bli beroende av vem som är delägare. För det andra kan slopandet av klassificeringsreglerna gälla generellt och även utsträckas till enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Det innebär att de för- och nackdelar med en generell lagstiftning som anges i föregående avsnitt måste tas i beaktande.

Förslaget

Förslaget innebär ändringar i 13 kap. 1 a §, 22 kap. 6 och 10 §§, 23 kap. 2 § och 27 kap. 1 och 4 §§ IL samt att det införs en ny paragraf, 17 kap. 9 § IL. Det innebär även ändringar i 2 kap. 7 § och 13 kap. 13 § mervärdesskattelagen.

14.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De ändrade reglerna träder i kraft den 1 juli 2018. Vid ikraftträdandet ska lagerfastigheter klassificeras om till kapitaltillgångar. För fastigheter som vid ikraftträdandet ändrar karaktär från lagertillgång till kapitaltillgång ska fastighetens anskaffningsvärde som kapitaltillgång anses vara det skattemässiga värde fastigheten hade som lagertillgång.

De nya reglerna om slopad klassificering av fastigheter som lager- eller kapitaltillgångar i bolagssektorn träder i kraft den 1 juli 2018. Vid den tidpunkten övergår samtliga befintliga lagerfastigheter till att bli kapitaltillgångar.

Fastigheter som övergår från att vara en lagertillgång till att vara en kapitaltillgång ska få ett anskaffningsvärde som ska användas för att beräkna framtida värdeminskningssavdrag samt dras av vid en framtida direktavyttring. För att upprätthålla kontinuiteten vid beskattningen ska anskaffningsvärdet bestämmas till ett belopp som motsvarar fastighetens skattemässiga värde vid tidpunkten för ikraftträdandet. Hur det skattemässiga värdet beräknas för en lagerfastighet anges i 2 kap. 31 § IL. Förslaget föranleder införande av punkten 3 i övergångsbestämmelserna.

15 Kontinuitet för anskaffningsvärdet vid underprisöverlåtelser av fastigheter

Som huvudregel i inkomstslaget näringsverksamhet gäller att en överlåtelse till ett pris som understiger marknadsvärdet utan att det är affärsmässigt motiverat ska behandlas som ett uttag ur verksamheten (22 kap. 3 § inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL). Ett uttag ska uttagsbeskattas, vilket innebär att överlåtelsen skattemässigt ska behandlas som om den skett till marknadsvärdet (22 kap. 7 § IL). Undantag från uttagsbeskattning görs i vissa fall vid s.k. underprisöverlåtelser (22 kap. 11 § IL).

En underprisöverlåtelse är en överlåtelse av en tillgång till ett pris som understiger marknadsvärdet och som, om vissa villkor är uppfyllda, inte ska uttagsbeskattas (23 kap. 3 och 9 §§ IL). Om ersättningen understiger tillgångens skattemässiga värde, ska överlåtelsen behandlas som om tillgången avyttrats och förvärvats för ett belopp som motsvarar det skattemässiga värdet (23 kap. 10 § IL). Det finns flera villkor som måste vara uppfyllda för att det ska vara fråga om en giltig underprisöverlåtelse (23 kap. 14–29 §§ IL). Som villkor kan nämnas att överlåtaren och förvärvaren måste vara en fysisk person eller ett företag. Förvärvaren måste vara skattskyldig i inkomstslaget näringsverksamhet. Om det inte finns koncernbidragsrätt mellan parterna måste överlåtelsen avse hela näringsverksamheten eller en verksamhetsgren. Det finns även flera villkor när det gäller kvalificerade andelar i överlåtaren respektive förvärvaren. Eftersom underprisöverlåtelser normalt görs till ett pris som motsvarar skattemässigt värde eller lägre sker de flesta sådana överlåtelser inom en koncern eller annan intressegemenskap.

Vid en underprisöverlåtelse får köparen ett nytt anskaffningsvärde baserat på det högsta av ersättningen eller det skattemässiga

värdet. Det innebär att det inte råder skattemässig kontinuitet med avseende på anskaffningsvärde eller gjorda värdeminskingsavdrag. När det gäller fastigheter ska anskaffningsvärdet fördelas på mark respektive byggnad vilket kan innebära att den ursprungliga fördelningen av anskaffningsvärdet mellan mark och byggnad kan förändras på grund av underprisöverlåtelsen. Genom en sådan överlåtelse kan underlag för värdeminskingsavdrag flyttas från sådant som inte medför skattemässiga avdrag (mark) till sådant som gör det (byggnad) och tvärtom.

I detta avsnitt beskrivs för- och nackdelar med avsaknaden av kontinuitet vid underprisöverlåtelser med avseende på anskaffningsvärde och gjorda värdeminskingsavdrag på fastigheter. Därefter lämnas ett förslag om att införa kontinuitet i nu nämnda fall.

15.1 Till vilket värde ska tillgången anses avyttrad och förvärvat

Parterna i en underprisöverlåtelse bestämmer ofta ersättningen till det skattemässiga värdet på tillgången. För säljaren uppstår då varken en skattemässig vinst eller förlust vid överlåtelsen. Köparen får tillgodoräkna sig ersättningen som anskaffningsvärde för tillgången. Beskattningen av tillgångens övervärde (mellanskillnaden mellan marknadsvärdet och det skattemässiga värdet) skjuts upp.

Följande exempel kan illustrera vad som händer när försäljningspriset motsvarar det skattemässiga värdet. Aktiebolaget A överlåter en tillgång till aktiebolaget B. Försäljningspriset är 100 000 kronor, marknadsvärdet är 200 000 kronor och det skattemässiga värdet är 100 000 kronor. Under förutsättning att villkoren i 23 kap. 10 § IL är uppfyllda, dvs. att överlåtelsen är en giltig underprisöverlåtelse, undviker bolag A uttagsbeskattning upp till marknadsvärdet enligt 22 kap. 10 § IL. Tillgången har avyttrats för ett belopp som motsvarar det skattemässiga värdet, 100 000 kronor. Bolag B anses ha förvärvat tillgångarna för samma belopp, vilket också blir B:s anskaffningsvärde för tillgången.

Bestämmelsen i 23 kap. 10 § IL anger att om förvärvaren lämnar ersättning som är lägre än tillgångens skattemässiga värde, ska överlåtelsen behandlas som om tillgången har avyttrats mot en ersättning som motsvarar det skattemässiga värdet. Ersättningen ska i ett sådant fall anses motsvara tillgångens skattemässiga värde och för-

värvararen anses ha förvärvat tillgången för detta belopp. Effekten av bestämmelsen är att det inte uppkommer någon skattemässig förlust i de fall ersättningen bestäms till ett belopp som understiger tillgångens skattemässiga värde.

Situationen motsvarar att bolaget A i exemplet ovan säljer fastigheten till bolaget B för mindre än 100 000 kronor, exempelvis 50 000 kronor. Eftersom ersättningen understiger tillgångens skattemässiga värde ska överlåtelsen hos A behandlas som om tillgången hade avyttrats för det skattemässiga värdet, 100 000 kronor. Bolag A ska i stället för den verkliga ersättningen på 50 000 kronor anses ha fått en ersättning om 100 000 kronor. Transaktionen som helhet får därmed inga skattekonsekvenser för A 100 – 100. Bolag B å andra sidan anses ha förvärvat tillgångarna för det skattemässiga värdet, 100 000 kronor, trots att bolaget endast har betalat 50 000 kronor. Med regleringen bortfaller den skattemässiga förlust som annars skulle uppkomma hos A, samtidigt som motsvarande justering av B:s anskaffningsvärde kommer att leda till en motsvarande lägre beskattningsbar kapitalvinst (eller större kapitalförlust) hos B när denne förfogar över tillgången.

Ersättningen måste understiga marknadsvärdet på tillgången för att det ska vara fråga om en underprisöverlåtelse. Situationen då ersättningen vid en underprisöverlåtelse ligger någonstans mellan det skattemässiga värdet och marknadsvärdet har inte uttryckligen reglerats. Av förarbetena framgår att skillnaden mellan ersättningen och det skattemässiga värdet kommer att beskattas i ett sådant fall.¹ Förvärvaren får då enligt allmänna regler tillgodoräkna sig ersättningen som anskaffningsvärde för tillgångarna.

Anta att aktiebolaget A i exemplet ovan överlåter fastigheten till aktiebolaget B för exempelvis 150 000 kronor. Eftersom ersättningen överstiger tillgångens skattemässiga värde beskattas skillnaden mellan ersättningen och det skattemässiga värdet, dvs. 50 000 kronor, i bolag A. Bolag B får å andra sidan tillgodoräkna sig hela ersättningen (150 000 kronor) som anskaffningsvärde.

¹ Prop. 1998/99:15 s. 150.

15.2 Återföring av tidigare gjorda avdrag vid underprisöverlåtelse av näringsfastighet

Vid avyttring av en näringsfastighet ska säljaren normalt, enligt reglerna i 26 kap. IL, återföra de avdrag för värdehöjande reparationer och underhåll samt värdeminskingsavdrag som tidigare har gjorts. När en underprisöverlåtelse görs av en näringsfastighet som är en kapitaltillgång kommer säljaren inte att återföra gjorda värdeminskingsavdrag till beskattning. Detta regleras inte uttryckligen i 23 kap. IL utan följer av att det skattemässiga värdet på kapitaltillgångar definieras som det omkostnadsbelopp som gäller vid kapitalvinstbeskattningen, reducerat med medgivna värdeminskingsavdrag (2 kap. 32 § IL).

Följande exempel kan åskådliggöra tillämpningen. Anta att en näringsfastighet har ett omkostnadsbelopp på 10 miljoner kronor enligt kapitalvinstreglerna. Ägaren har vid beskattningen fått avdrag för värdeminskning med 2 miljoner kronor. Det skattemässiga värdet är således 8 miljoner kronor. Fastigheten överläts mot en ersättning som understiger det skattemässiga värdet och villkoren för en giltig underprisöverlåtelse antas vara uppfyllda. Enligt 23 kap. 10 § IL anses fastigheten överlåten till dess skattemässiga värde, 8 miljoner kronor. Detta värde, som alltså anses utgöra ersättningen för fastigheten, understiger omkostnadsbeloppet enligt kapitalvinstreglerna, 10 miljoner kronor, vilket leder till att det belopp, 2 miljoner kronor, som avser medgivna värdeminskingsavdrag som ska återföras till beskattning, ska minskas med skillnaden mellan omkostnadsbeloppet och ersättningen ($10 - 8 = 2$) (26 kap. 5 § IL). Det får till följd att värdeminskingsavdragen inte kommer att återföras. I stället ska man reducera omkostnadsbeloppet (45 kap. 16 § första stycket IL) med motsvarande belopp, dvs. 2 miljoner kronor. Detta innebär att omkostnadsbeloppet vid kapitalvinstberäkningen reduceras från 10 miljoner kronor till 8 miljoner kronor. Resultatet blir att det inte uppstår någon skattemässig vinst eller förlust vid överlåtelser, samtidigt som några värdeminskingsavdrag inte återförs. Förvärvarens anskaffningsvärde uppgår till det skattemässiga värdet på fastigheten, 8 miljoner kronor.

Om underprisöverlåtelser i stället avser en näringsfastighet som är en lagertillgång är reglerna något annorlunda utformade. Enligt definitionen av skattemässigt värde i 2 kap. 31 § IL avseende lager-

fastigheter ska man beakta värdeminskingsavdrag som fastighetsägaren har gjort vid beskattningen, men inte i räkenskaperna, när man bestämmer det skattemässiga värdet på fastigheten. Vid en underprisöverlåtelse ska överlåtaren därför återföra de värdeminskingsavdrag som gjorts vid beskattningen men inte i räkenskaperna. Detsamma gäller för sådana avdrag för värdehöjande reparationer och underhåll som har gjorts vid beskattningen men inte i räkenskaperna (26 kap. 12 § IL). En lagerfastighet anses vid en överlåtelse enligt underprisreglerna vara överlåten till ett belopp som motsvarar det skattemässiga värdet. Anledningen till att de avdrag som överlåtaren har gjort vid beskattningen – men inte i räkenskaperna – ska återföras till beskattning vid en underprisöverlåtelse, är att överlåtaren annars skulle få ett dubbelt avdrag med ett belopp som motsvarar tidigare medgivna sådana avdrag.

Underprisöverlåtelse av en näringsfastighet från en fysisk person är inte möjligt. Detta eftersom en kapitalvinst på en sådan fastighet inte beskattas i näringsverksamhet utan i inkomstslaget kapital. Det förhållandet att inte fysiska personer, utan endast bolag, kan överlåta fastigheter enligt underprisreglerna är också ett av skälen till varför det inte är något problem att värdeminskingsavdragen inte återförs vid en underprisöverlåtelse. I bolagssektorn gäller samma skattesats, både med avseende på subjekt och på inkomst. Vilken teknik – återföring eller minskat omkostnadsbelopp – som används för att säkerställa att det inte uppkommer dubbla avdragsmöjligheter är därför mindre intressant. Det finns i detta fall ingen risk för dubbla avdrag eftersom anskaffningsvärdet ska bestämmas till skattemässigt värde. De gjorda värdeminskingsavdragen minskar således förvärvarens anskaffningsvärde.

15.3 Nytt underlag för värdeminskingsavdrag efter underprisöverlåtelse

Som angetts ovan ska tillgången – i de fall ersättningen understiger det skattemässiga värdet vid en underprisöverlåtelse – anses förvärvat för ett belopp motsvarande det skattemässiga värdet. För fastigheter är detta omkostnadsbeloppet (anskaffningsvärdet) minskat med gjorda värdeminskingsavdrag. Det innebär att förvärvaren får ett i jämförelse med överlåtaren nytt anskaffningsvärde som kommer

att ligga till grund för värdeminskingsavdrag hos förvärvaren. Vid en underprisöverlåtelse är det således inte skattemässig kontinuitet (inträde i överlåtarens skattemässiga situation) som gäller, som fallet är t.ex. vid arv eller gåva.

Anskaffningsvärdet för en byggnad ska dras av genom årliga värdeminskingsavdrag enligt bestämmelserna i 19 kap. IL. Av 19 kap. 11 § IL framgår att anskaffningsvärdet för en fastighet ska proportioneras mellan mark och byggnad med den kvot som gäller för taxeringsvärdet. Eftersom en underprisöverlåtelse ska behandlas som ett förvärv till skattemässigt värde ska förvärvaren dela upp anskaffningsvärdet (dvs. det skattemässiga värdet) på byggnad respektive mark. Det innebär att en del av anskaffningsvärdet som innan underprisöverlåtelser belöpte på marken, och som således inte fick skrivas av, efter underprisöverlåtelser kan komma att belöpa på byggnaden och därmed grunda rätt till värdeminskingsavdrag. Följande exempel illustrerar effekten.

Aktiebolaget A äger en hyresfastighet med taxeringsvärdet 10 miljoner kronor och marknadsvärdet 20 miljoner kronor. Taxeringsvärdet fördelar sig med 2 miljoner kronor på marken och 8 miljoner kronor på byggnaden. Fastigheten har varit i bolagets ägo under lång tid och byggnaden är därför fullt avskriven. Den ursprungliga anskaffningskostnaden var 15 miljoner kronor, varav 3 miljoner kronor ansågs hänförliga till marken och 12 miljoner kronor till byggnaden. Fastigheten ska nu avyttras till ett dotterbolag utan ersättning. Under förutsättning att villkoren i 23 kap. IL är uppfyllda, dvs. att överlåtelser är en giltig underprisöverlåtelse, undviker bolag A uttagsbeskattning upp till marknadsvärdet enligt 22 kap. IL. Fastigheten anses avyttrad för ett belopp som motsvarar det skattemässiga värdet, 3 miljoner kronor, och det uppkommer då ingen skattemässig kapitalvinst eller kapitalförlust. Fastigheten anses förvärvad för motsvarande belopp. Dotterbolagets anskaffningsvärde för fastigheten är således 3 miljoner kronor, vilket ska fördelas på mark respektive byggnad. Genom att använda den kvot mellan mark och byggnad som gäller enligt taxeringsvärdet ska 600 000 kronor hänföras till marken och 2,4 miljoner kronor till byggnaden. Det innebär att dotterbolaget får ett underlag för värdeminskingsavdrag på byggnaden om 2,4 miljoner kronor, som kan skrivas av med 2 procent per år. För koncernen som helhet innebär underprisöverlåtelser att det går att fortsätta att göra avdrag för värdeminskning på ett underlag

som innan underprisöverlåtelserna var hänförlig till marken och därför inte fick skrivas av. 80 procent av markdelen av det ursprungliga anskaffningsvärdet kommer nu att kunna dras av skattemässigt. I övrigt har underprisöverlåtelserna i praktiken inte haft några skatteeffekter för koncernen. Inte heller har några värden frångått koncernen eller några externa kostnader uppkommit, eftersom det har handlat om en rent koncernintern transaktion. Men samtidigt har koncernen alltså fått rätt till fortsatta avdrag för en tillgång som redan är fullt avskrivna.

Överlåtelser inom en koncern kan således göras med det enda syftet att öka koncernens totala skattemässiga avdrag. En långsiktigt förvaltat fastighet kan överlåtas till ett annat koncernföretag när byggnaden är fullt avskrivna. På så sätt kan koncernen fortsätta att skriva av på den del av det ursprungliga anskaffningsvärdet som avsåg mark.

Det finns även tillfällen då en koncernintern överlåtelse till skattemässigt värde resulterar i att koncernen förlorar underlag för värdeminskningsskatt. Så kan bli fallet t.ex. när markvärdet har ökat snabbare relativt byggnadsvärdet och den effekten har fått genomslag i taxeringsvärdet. Såvitt framgått är detta en inte helt ovanlig förekomst i praktiken. Följande exempel illustrerar den beskrivna situationen.

Anskaffningsvärdet för den aktuella fastigheten är 100 miljoner kronor, varav 10 miljoner kronor belöper på marken och 90 miljoner kronor på byggnaden. Byggnaden har över tid skrivits av med 10 miljoner kronor och det återstående underlaget för värdeminskningsskatt är därmed 80 miljoner kronor. Fastighetens totala skattemässiga värde är således 90 miljoner kronor ($= 90 - 10 + 10$). Taxeringsvärdet antas vara 80 miljoner kronor, varav 20 miljoner kronor belöper på marken och 60 miljoner kronor på byggnaden. Antagandet motsvarar att marken nu antas utgöra en fjärdedel av fastighetsvärdet. Om fastigheten skulle överlåtas till ett annat koncernbolag för det skattemässiga värdet 90 miljoner kronor, skulle det värdet utgöra det förvärvande bolagets nya anskaffningsvärde. Detta värde ska fördelas mellan mark och byggnad med samma proportioner som taxeringsvärdet. Då kommer 67,5 miljoner kronor att hänföras till byggnaden ($= 90 \times 60/80$) och 22,5 miljoner kronor till marken ($= 90 \times 20/80$). Efter underprisöverlåtelserna blir det nya underlaget för värdeminskningsskatt alltså 67,5 miljoner kronor, jämfört med 80 miljoner

kronor innan underprisöverlåtelsen. I och med överlåtelsen går koncernen därmed miste om underlag för värdeminskingsavdrag med totalt 12,5 miljoner kronor.

En underprisöverlåtelse innebär också ofta att den tid under vilken kvarvarande framtida värdeminskingsavdrag får göras kommer att bli längre. Situationen uppstår oberoende av om underlaget för värdeminskingsavdrag ändras, och inträffar exempelvis om värdeminskingsavdrag görs med de schablonmässigt bestämda procentsatser som Skatteverket tillhandahåller. Den förlängda avskrivningstiden innebär då sammanlagt en nuvärdesförlust för koncernen.

15.4 Kontinuitet vid underprisöverlåtelser

Förslag: Vid en underprisöverlåtelse av en byggnad med mark ska förvärvaren inträda i överlåtarens skattemässiga situation med avseende på anskaffningsvärde, skattemässigt värde och tidigare gjorda värdeminskingsavdrag. Det gäller dock inte för byggnadsinventarier som ingår i den överlåtna byggnaden.

De i föregående avsnitt beskrivna effekterna vid en underprisöverlåtelse av en byggnad med mark berörs inte i förarbetena till den tidigare gällande underprislagen² och behandlades inte heller vid inkomstskattelagens införande. Såvitt jag har kunnat se finns inga egentliga skäl för den nuvarande ordningen. Det verkar således vara fråga om en oavsedd effekt vid underprisöverlåtelser med fastigheter.

Det är enligt min mening inte rimligt att den del av anskaffningsvärdet som avser mark ska kunna tas i anspråk för värdeminskingsavdrag enbart genom att det genomförs en koncernintern överlåtelse till underpris. Som framgått ovan har underprisöverlåtelsen inte medfört några omedelbara skatteeffekter för koncernen, samtidigt som koncernen får en rätt till fortsatta avdrag även i de fall en tillgång som redan är fullt avskriven har överlåtit. På samma sätt är det inte heller rimligt att koncernen i vissa andra fall ska tappa underlag för värdeminskingsavdrag på grund av en underprisöverlåtelse. Det kan göra att önskvärda omstruktureringar inte blir av.

² SOU 1998:1 samt prop. 1998/99:15.

Jag anser att dessa effekter bör undanröjas på ett sätt som inte i övrigt försämrar möjligheterna till underprisöverlåtelser. Jag föreslår därför att det vid underprisöverlåtelser av byggnader med mark ska gälla skattemässig kontinuitet med avseende på anskaffningsvärdet och tidigare gjorda värdeminskingsavdrag. Det innebär att förvärvaren inträder i överlåtarens skattemässiga situation i dessa delar. Byggnaden och marken kommer därför att ha samma anskaffningsvärde, skattemässiga värde och gjorda värdeminskingsavdrag i förvärvarens hand som den hade hos överlåtaren.

Det finns ett visst stöd för att skattemässig kontinuitet vid koncerninterna överlåtelser var den rådande ordningen före skattereformen. I rättsfallet RÅ 1982 Aa 62 hade en fastighet överlåts mellan två bolag inom en koncern. Den nya ägaren ansökte om förhandsbesked för att få göra värdeminskingsavdrag på samma sätt som om moderbolaget fortfarande hade ägt fastigheten, vilket medgavs. Här fick således det förvärvande bolaget inom en koncern ta över det tidigare anskaffningsvärdet och de tidigare gjorda värdeminskingsavdragen. Motsatt utgång blev det i ett rättsfall från tiden efter skattereformen, RÅ 1993 not. 717. Där var det fråga om en överlåtelse av bland annat fastigheter mellan två fristående aktiebolag. Överlåtelsen skulle inte föranleda uttagsbeskattning på grund av organisatoriska skäl. Detta fick dock inte till följd att befintliga avskrivningsplaner fick tas över av det nya ägarbolaget. Här blev utgången således inte kontinuitet utan i stället mer i enlighet med hur lagtexten är utformad i dag. I rättsfallet saknas hänvisning till 1982 års avgörande.

Kontinuitet ska bara gälla vid överlåtelse av byggnad med mark eftersom de effekter som ska motverkas bara uppstår när anskaffningsvärdet innehåller en del som får skrivas av och en del som inte får skrivas av. Det innebär att byggnadsinventarier som kan tillhöra fastigheten inte omfattas av den föreslagna kontinuiteten. Om sådana tillgångar också överlåts till underpris får de ett nytt anskaffningsvärde. Detta preciseras i andra stycket av den föreslagna bestämmelsen.

En bestämmelse som anger att förvärvaren ska inträda i överlåtarens skattemässiga situation innebär i allmänhet att denne tar över fastighetens alla skattemässiga karaktärsdrag. Den nu föreslagna kontinuitetsregeln ska dock bara gälla för anskaffnings-

värdet, det skattemässiga värdet och gjorda värdeminskningssavdrag, vilket också framgår av lagtexten.

Jag förutsätter att den föreslagna bestämmelsen i princip bara kommer att tillämpas vid koncerninterna överlåtelser. Jag har övervägt att utforma en bestämmelse om kontinuitet så att den uttryckligen begränsas till överlåtelser mellan företag i intressegemenskap. Men eftersom det saknas rationella skäl att överlåta en byggnad med mark till en oberoende part för ett pris som understiger marknadsvärdet har jag stannat för att lämna detta oreglerat. En sådan begränsning av tillämpningsområdet skulle nämligen kunna utnyttjas för att undvika kontinuiteten genom flera stegvisa transaktioner, vilket inte är önskvärt.

För det fall ersättningen vid en underprisöverlåtelse bestäms till ett belopp som överstiger det skattemässiga värdet, kommer den föreslagna bestämmelsen att medföra en viss överbeskattning. Överlåtaren kommer att beskattas för skillnaden mellan ersättningen och det skattemässiga värdet samtidigt som förvärvaren inte får använda ersättningen som sitt nya anskaffningsvärde. Betydelsen av denna effekt ska dock inte överdrivas. Som utvecklats tidigare kommer den föreslagna bestämmelsen i allt väsentligt att tillämpas vid koncerninterna transaktioner. Vid en koncernintern underprisöverlåtelse föreligger ingen egentlig tvåpartssituation, utan koncernen har ensidig kontroll över prissättningen och det torde i dessa fall saknas skäl för att bestämma priset till ett belopp som överstiger det skattemässiga värdet.

Tillämpningen skulle i och för sig kunna begränsas till överlåtelser där priset bestäms till högst det skattemässiga värdet. En sådan begränsning skulle dock leda till att priset kan sättas strax över det skattemässiga värdet i de fall det är fördelaktigt att inte ta över överlåtarens skattemässiga situation och tvärtom i de fall det är fördelaktigt. Det skulle innebära att bestämmelsen skulle bli i det närmaste meningslös. Beträffande byggnader kan det dessutom vara svårt att exakt bestämma det skattemässiga värdet vid en given tidpunkt, eftersom värdeminskningssavdrag i större företag beräknas på daglig basis. Om det då uppkommer en effekt som beror på hurvida priset understiger det skattemässiga värdet kan det utgöra en osäkerhetsfaktor för företagen. Den föreslagna kontinuitetsregeln ska därför gälla vid alla underprisöverlåtelser av byggnader och mark, oavsett hur ersättningen bestäms.

Lagförslaget

Förslaget tas in i en ny paragraf, 23 kap. 10 a §, och medför även ändringar i 19 kap. 15 §.

15.5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2018 och tillämpas på underprisöverlåtelser efter den 30 juni 2018.

Den nu föreslagna bestämmelsen om kontinuitet vid underprisöverlåtelse av fastigheter föreslås träda i kraft den 1 juli 2018 och tillämpas på sådana överlåtelser som sker efter den 30 juni 2018. Jag har inte funnit skäl att föreslå några övergångsbestämmelser med anledning av detta förslag.

Förslaget föranleder införandet av punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

16 Stämpelskattefrågor

16.1 Fastighetsbildning och stämpelskatt

I detta avsnitt behandlas möjligheten att använda fastighetsbildningsåtgärder för att åstadkomma äganderättsövergångar avseende delar av eller hela fastigheter, utan att stämpelskatt utgår. Syftet är att få en bild av företeelsen som kan ligga till grund för en bedömning av om lagstiftningsåtgärder är motiverade i syfte att ta ut stämpelskatt även i sådana situationer. Avsnittet inleds med en redogörelse för utredningens direktiv på den här punkten (16.1.1). Efter detta beskrivs lagregleringen (16.1.2). Därefter redogörs för tidigare överväganden på området, som dels visar hur dagens situation har uppstått, dels hur frågeställningen har behandlats tidigare (16.1.3). I avsnitt 16.1.4 sammanfattas några i media uppmärksammade fall, samtidigt som några reflektioner kring dessa görs. Därefter redogörs för Lantmäteriets erfarenhet av frågan och de reflektioner det föranleder (16.1.5). Det avslutande avsnittet (16.1.6) innehåller mina slutsatser baserade på de föregående avsnitten, nämligen att lagstiftningsåtgärder är motiverade.

16.1.1 Uppdraget enligt direktiven

Förvärv genom fastighetsreglering eller någon annan fastighetsbildningsåtgärd är inte stämpelskattepliktiga. Vid sådana förvärv av fast egendom ska således ingen stämpelskatt påföras.

Enligt direktiven ska jag

- analysera om fastighetsbildningsinstitutet utnyttjas på ett inte avsett sätt i skatteundrandragande syfte, och
- föreslå de ändringar som behövs, om analysen visar att en lagändring av detta skäl är motiverad. Jag ska som utgångspunkt inte föreslå förändringar av fastighetsbildningslagen.

Analysen ska avse om det förekommer att stämpelskatten kringgås på ett oberättigat sätt genom att fast egendom förvärvas genom fastighetsbildningsåtgärder och i så fall i vilken omfattning så sker.

Om analysen visar att kringgåenden förekommer ska jag, om det bedöms lämpligt, föreslå nödvändiga regler för att förhindra eller i vart fall minska kringgåendet. En tänkbar åtgärd uppges vara att införa stämpelskatteplikt på förvärv av fast egendom genom fastighetsbildningsåtgärder i vissa fall.

Direktiven innehåller vidare vissa anvisningar rörande de överväganden som bör göras vid ett eventuellt förslag om utvidgad skatteplikt. De handlar om att så långt som möjligt bara träffa förvärv som kan anses användas i skatteundrandragande syfte och i så liten utsträckning som möjligt motverka syftena med fastighetsbildningslagen. Jag återkommer till detta längre fram.

16.1.2 Stämpelskattepliktiga förvärv

Enligt 1 § lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, fortsättningsvis förkortad stämpelskattelagen eller SL, ska stämpelskatt erläggas till staten för förvärv av fast egendom och tomträtter samt vid beviljande av inteckningar. Staten är (med undantag för vissa statliga pensionsfonder) inte ett skattskyldigt subjekt enligt lagen.

När det gäller förvärv av fast egendom är sådana, enligt 4 § SL, skattepliktiga om de sker genom:

1. köp eller byte,
2. tillskott till bolag eller förening, utdelning eller skifte från bolag eller förening,

3. expropriation eller annan inlösen på grund av stadgande om rätt eller skyldighet att lösa fast egendom,
4. delning enligt 24 kap. 1 § andra stycket 2 aktiebolagslagen (2005:551) eller en åtgärd enligt utländsk lagstiftning som motsvarar sådan delning.

Förvärv av tomträtter är skattepliktiga om de sker genom upplåtelse, överlåtelse mot ersättning eller annat fång som nämnts ovan.

Vad som avses med fast egendom framgår av jordabalkens regler. Uppräkningen av skattepliktiga förvärv är uttömmande. Andra förvärv av fast egendom eller tomträtt än sådana som sker genom köp och byte eller förvärv av det slag som avses i punkterna 2–4 är således skattefria. Hit hör förvärv genom arv, gåva (se dock 5 § SL)¹ och bodelning. Även – vilket är av primärt intresse för utredningen – förvärv genom reglerna i fastighetsbildningslagen (1970:988), fortsättningsvis förkortad FBL, är skattefritt. Vidare är en del av de förvärv som i och för sig omfattas av 4 § SL undantagna från skatteplikt enligt 6 § SL.

I 6 § SL räknas i tio punkter upp förvärv vid vilka skatteplikt inte föreligger:

1. förvärv från make, om förvärvet sker i syfte att för sammanläggning åstadkomma enhetliga lagfartsförhållanden för makarnas fasta egendom,
2. förvärv genom byte i den mån ersättningen utgörs av annan fast egendom, om bytet sker för att åstadkomma en lämpligare fastighetsindelning eller utgör ett led i åtgärder för jordbrukets eller skogsbrukets yttre rationalisering,
3. sambruksförenings förvärv genom tillskott från medlem och samfällighetsförenings förvärv enligt 5 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter,
4. försäkringsföretags förvärv från annat försäkringsföretag i samband med sådant avtal om övertagande av det senare företagens hela försäkringsbestånd, som avses i 14 kap. 1 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

¹ Se även NJA 2008 s. 1 129, där de allmänna gåvokriterierna diskuterades och där gåvoavsikt ansågs saknas när en fastighet övergick från ett moderbolag till dess dotterbolag.

5. förvärv av järnväg som ska inskrivas i särskild ordning, eller av mark för sådan järnväg,
6. kommuns eller annan menighets förvärv av mark som enligt detaljplan eller områdesbestämmelser ska användas för allmän plats, begravningsplats eller för sådant ändamål som enligt 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) medför att byggnad för ändamålet ska anses som specialbyggnad,
7. förvärv av kronojord genom skatteköp eller annars på grund av skattebrev,
8. förvärv av ständig besittningsrätt till ett kronohemman eller ett krononybygge, då på grund av förvärvet inrymning vinnns i sådan rätt,
9. upplåtelse av tomträtt i en nybildad fastighet, vars mark tidigare helt eller till övervägande del ingått i en fastighet som varit upplåten med tomträtt till samme tomträttshavare, och
10. förvärv som annan än den som avses under 6 gör av mark för allmän begravningsplats eller mark för sådan specialbyggnad enligt 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen som är bårhus, krematorium eller byggnad som används för skötsel av allmän begravningsplats.

16.1.3 Tidigare överväganden

Förvärv genom fastighetsreglering har varit befriade från stämpelskatt alltsedan det tillkom genom FBL i början på 1970-talet. Det hade vid denna tidpunkt stått klart sedan länge att lagstiftningen om fastighetsbildning behövde reformeras grundligt. Reformarbetet var förenat med betydande problem. Slutligen kunde emellertid ett samlat förslag till ny fastighetsbildningslag, gemensam för land och stad och även i övrigt enhetlig för hela landet, läggas fram.

Av den proposition som innehöll lagförslaget framgick att fastighetsreglering kunde medföra ett skattebortfall med avseende på stämpelskatt. Någon bedömning av storleken på detta presenterades inte. I stället uppgavs att det fiskala intresset inte bör få lägga hinder i

vägen för den i andra avseenden mest lämpliga handläggningsformen vid fastighetsbildning.²

Skattefrågan ägnades därefter inte någon uppmärksamhet i propositionen och inte heller av remissinstanserna, som alla såg fram emot en ny och modern lag om fastighetsbildning.

Det ingick i uppdraget för en senare utredning (Stämpelskatteutredningen) som låg till grund för den nuvarande stämpelskatte-lagen att undersöka i vad mån institutet fastighetsreglering användes i syfte att undgå stämpelskatt och, om detta förekom, lägga fram förslag till erforderliga ändringar i reglerna.

Baserat på undersökningar från Lantmäteriverket, avseende ett antal år under 1970-talet, uppskattade utredningen det stämpelskattebortfall som fastighetsregleringarna medför till omkring 30 miljoner kronor, motsvarande mindre än 5 procent av den totala stämpelskatteintäkten p.g.a. fastighetsomsättning.³

Detta skattebortfall ansåg utredningen inte vara större än vad lagstiftaren hade anledning att räkna med när institutet fastighetsreglering infördes. Utredningen hänvisade till ovanstående uttalande i förarbetena till fastighetsbildningslagen, angående det fiskala intresset respektive intresset av fastighetsbildning.

Utredningen konstaterade vidare dels att fastighetsregleringarna inte ökade, dels att vinsten av utebliven stämpelskatt i inte oväsentlig mån neutraliserades av de avgifter enligt lantmäteritaxan som togs ut i samband med fastighetsregleringen, dels att det inte fanns belägg för att institutet användes enbart i syfte att undkomma stämpelskatt.

Mot denna bakgrund stannade utredningen för att inte föreslå några beskattningsregler beträffande marköverföring genom fastighetsreglering.

I det fortsatta lagstiftningsarbetet fanns således inget lagförslag i den delen att utgå från och något förslag lades följaktligen inte heller fram i den proposition som låg till grund för den lagstiftning som alltjämt gäller på området. Detta kritiserades av ett fåtal remissinstanser.⁴

² Se prop. 1969:128 s. B 451.

³ Se SOU 1983:8, avsnitt 3.2.1.

⁴ Se prop. 1983/84:194 s. 57 ff.

Dit hörde Kammarkollegiet, som beklagade att något lagförslag inte lämnades. Kollegiet anförde att det är en bedömningsfråga om man med öppna ögon vill acceptera det skatteundandragande som fastighetsreglering möjliggör. Enligt kollegiet borde procentuella beräkningar inte vara utslagsgivande. Kollegiet ansåg att skatteundandraganden i enskilda fall kan väcka sådan anstöt att rättvisan i gällande regler om stämpelskatt ifrågasätts, särskild i fall där det står klart att ett köp föreligger. Enligt kollegiet ter det sig då anmärkningsvärt att frågan om beskattning är beroende av möjligheten att tillämpa fastighetsreglering.

En tingsrätt framförde liknande synpunkter och ansåg att stämpelskatt borde utgå om värdet av överförd mark vid en fastighetsreglering uppgår till betydande belopp.

Den då pågående Fastighetsbildningsutredningen, som hade till uppdrag att se över fastighetsbildningslagen, instämde i utredningens bedömningar men ansåg att det hade varit värdefullt om utredningen hade presterat ett förslag till hur stämpelskatt hade kunnat tas ut vid fastighetsbildning.

16.1.4 Några uppmärksammade fall

I media har vid några tillfällen uppmärksammats hur kommuner och deras fastighetsbolag använder sig av möjligheten till fastighetsbildning på ett sådant sätt att markområden har kommit i en ny ägares hand utan att överförda värden har belagts med stämpelskatt, annat än med obetydliga belopp, sett i relation till den skatt som skulle ha utgått om förvärven hade skett som lagfartsförvärv. Förfarandena som sådana är väl dokumenterade genom de förrättningsakter som fastighetsbildningen resulterar i. Artiklarna i media kompletterar bilden genom att övervägandena bakom transaktionerna kan synliggöras där.

Det är fråga om en handfull enskilda fall som har uppmärksammats på detta vis, varför några längre gående slutsatser inte ska dras av dem. Så mycket kan emellertid sägas att de illustrerar att möjligheten att relativt enkelt, om än med viss tidsåtgång, undvika stämpelskatten genom fastighetsbildningsåtgärder inte endast är teoretisk, utan högst reell och också utnyttjas.

Även Skatteverket har inom ramen för en undersökning⁵ med en vidare inriktning noterat företeelsen såsom den beskrivits i media och lämnar följande beskrivning av hur en fastighetsreglering kan användas som ett sätt att minimera eller helt undgå att betala stämpelskatt.

1. Kommunen bildar ett dotterbolag,
2. Kommunen säljer enligt jordabalkens regler en fastighet med ett lågt värde (basfastigheten) till dotterbolaget.
3. Den tänkta fastigheten (tilläggsfastigheten) överförs till basfastigheten genom fastighetsreglering.

Genom punkterna 2 och 3 blir stämpelskatten betydligt lägre än annars, eftersom den bestäms utifrån det högsta av köpesumman och taxeringsvärdet på basfastigheten. Någon stämpelskatt utgår över huvud taget inte i samband med åtgärden under punkten 3. Genom en ny fastighetsreglering är det sedan möjligt att återföra den ursprungliga basfastigheten till kommunen.

Här finns anledning att särskilt uppmärksamma och utveckla vad som kan inrymmas i punkten 3 i schemat ovan. Det är i detta led som äganderätten till fastigheten överförs från kommunen till förvärvaren. Det kan ske på två olika sätt. Ett alternativ är att det sker genom en överenskommelse enligt 5 kap. 18 § FBL. Enligt tredje punkten i nämnda bestämmelse kan en fastighetsägare ingå överenskommelser med annan fastighetsägare om överföring av mark från sin fastighet till annan fastighet. Det är möjligt att helt utplåna en fastighet med stöd av denna bestämmelse genom att ägaren träffar en överenskommelse med annan fastighetsägare om att fastighetens hela innehåll ska överföras till annan fastighet. I det följande kallas sådana förfaranden ”5:18-förrättningar”. En sådan överenskommelse är nära besläktad med ett köpeavtal enligt jordabalken och betraktas som en processhandling i förrättningsärendet hos lantmäterimyndigheten.⁶ Den mynnar inte ut i någon lagfart eftersom den förvärvade fastigheten regleras in i den basfastighet som redan

⁵ Skatteverkets promemoria 2013-06-25 *Slutrapport Skatteplanering bland företag som är i intressegemenskap med skattebefriade verksamheter*, dnr 131-296685-12/113.

⁶ Se Lantmäteriets Handbok FBL, 2015-10-01, s. 531. En skillnad som kan noteras är att vid ett köp i förstnämnda fall övergår äganderätten i samband med avtalets fullbordan. Vid en överenskommelse enligt 5 kap 18 § FBL övergår äganderätten till marken först när för-

innehas med lagfart. Även en köpehandling enligt jordabalkens regler kan emellertid användas som en överenskommelse enligt 5 kap. 18 § FBL.⁷ Köpet följs i dessa fall således inte av en ansökan om lagfart, utan av en fastighetsreglering där marken överförs till en fastighet som förvärvaren redan innehar med lagfart. I det följande kallas sådana förfaranden ”jordabalksförrättningar”. Som en förutsättning, parterna emellan, gäller förstås i båda fallen att en ersättning respektive köpeskillning för den förvärvade fastigheten utgår. Båda dessa typer av förvärv ska skiljas från förvärv enligt jordabalken som sedan lagfars och som alltså leder till att stämpelskatt utgår (jfr punkten 2 i schemat ovan). Sådana förvärv kallas i det följande ”lagfartsförvärv”. Vid förvärv av en del av en fastighet finns inget alternativ annat än att gå via fastighetsbildning vilket det gör vid förvärv av en hel fastighet, där alternativen alltså är en jordabalksförrättning, en 5:18-förrättning eller ett lagfartsförvärv. Om sistnämnda används kan ägaren – om denne av någon anledning önskar sammanföra sina fastigheter – använda den möjlighet till sammanläggning som finns i lagstiftningen. Sammanläggning innebär att fastigheter som har samma ägare och innehas med lika rätt får läggas samman till en ny fastighet, 12 kap. 1 § FBL. Sammanläggningen medför att de berörda fastigheterna avregistreras och ersätts med en nybildad enhet. Detta är en jämförelsevis enkel förrättningsåtgärd som kräver mindre handläggning från lantmäterimyndighetens sida.

I det här sammanhanget kan följande observationer göras. Vid en eftersyn kan konstateras att vissa fastighetsbildningsåtgärder, sedda tillsammans, är mer eller mindre meningslösa utifrån ett fastighetsbildningsperspektiv. Sett till det sakliga slutresultatet av åtgärderna framstår undvikandet av stämpelskatten som det egentliga ändamålet med åtgärderna. I fall som har uppmärksammats i media bekräftas detta också ibland av inblandade när de har yttrat sig efter att förfarandet har uppmärksammats och ifrågasatts. Sam-

rättningen har vunnit laga kraft och registrerats. En processhandling i form av ett medgivande av fastighetsreglering kan normalt inte ensidigt återtas, utan att särskilda omständigheter föreligger, se Högsta domstolens avgörande i mål T 4170-12 den 4 juli 2014.

⁷ Lantmäteriets Handbok FBL, s. 531: ”När FBL behandlades i lagrådet kom frågan upp att lägga köpehandlingar till grund för fastighetsreglering i stället för medgivande eller överenskommelse. Lagrådet ansåg att en köpehandling borde kunna godtas såsom ägar-medgivande (prop. 1969:128 s. B 1 126). Så har också skett i den praktiska tillämpningen. När sådan köpehandling föreligger i ärendet behöver alltså särskilt skriftligt medgivande enligt 5 kap. 18 § tredje stycket inte upprättas.”

tidigt framhålls det att åtgärderna är helt legala och att lantmäterimyndigheten har beslutat om sökta fastighetsbildningsåtgärder. Det förekommer att det i jämförelse med lagfartsförvärv mycket ringa uttaget av stämpelskatt motiveras med en strävan efter att hushålla med kommuninvånarnas medel och till nyssnämndas gagn maximera utbytet av en fastighetsöverlåtelse genom att minimera skattekostnaden.

Den inställning till stämpelskatten som kan utläsas av dylika ageranden är att stämpelskatten betraktas som en kostnad bland andra och att den utan större betänkligheter bör minimeras, när så är möjligt. Ibland beskrivs detta närmast som en skyldighet i förhållande till dem som aktörerna anser sig närmast ansvariga inför. I en del uppmärksammade fall har dessa varit kommuninvånarna, men det skulle lika gärna kunna vara aktieägarna eller medlemmarna, i de fall överlåtaren är ett aktiebolag eller en ekonomisk förening. Ansvar för uttag, eller icke-uttag, av stämpelskatt å andra sidan läggs på lagstiftaren som har utformat rådande ordning. Och ansvaret för att ändamålsenliga fastighetsbildningsåtgärder vidtas läggs ytterst på lantmäterimyndigheterna i egenskap av beslutande myndigheter.

16.1.5 Lantmäteriets erfarenheter

Inledning – känt fenomen men små möjligheter att inställa de ansökta förrättningarna

Förfarandet med fastighetsbildningsåtgärder för undvikande av stämpelskatt är väl känt av Lantmäteriet, som emellertid har små möjligheter att göra något åt saken. Fastighetsbildningslagen är en tillåtande lagstiftning som innebär att lantmäterimyndigheten inte kan neka en förrättningsåtgärd så länge den uppfyller villkoren i lagen, även om myndigheten skulle misstänka att kommande ansökningar om följande åtgärder kommer att ställa saken i en annan dager.

I Lantmäteriets handbok beskrivs i övergripande ordalag hur ett undvikande av stämpelskatt kan gå till (jfr ovan). Förfarandet går (internt) under benämningen ”skatteförrättningar”. Kännetecknande för dessa kan sägas vara att när de enskilda leden med skilda fastighetsbildningsåtgärder och förekommande överlåtelseavtal betraktas i ett sammanhang – något som endast är möjligt att göra i efterhand – kan konstateras att lantmäterimyndigheten på goda grunder, med hän-

visning till grundläggande villkor för fastighetsbildning, skulle kunna överväga att inställa sökta åtgärder, om samtliga dessa hade ansökts om på en och samma gång.

Av 3 kap. 1 § FBL framgår nämligen att fastighetsbildning inte får äga rum, om ändamålet med hänsyn till sin art och övriga omständigheter bör tillgodoses på något annat sätt än genom fastighetsbildning. Om de sökta åtgärderna inte leder till någon förändring i fastighetsindelningen uppfylls inte heller det grundläggande kravet i 1 kap. 1 § 1 FBL.

Enskilda aktörers strävan efter att undgå stämpelskatt är förstås inte ett i lagstiftningen erkänt ändamål som motiverar att samhällliga resurser tas i anspråk för fastighetsbildningsåtgärder som i övrigt ter sig mer eller mindre onyttiga. I dessa fall handlar det om något annat än de situationer som berördes i lagstiftningens förarbeten, där den samhällliga nyttan av rationell fastighetsbildning betonas framför uttag av stämpelskatt i alla situationer där fast egendom byter ägare.

Lantmäteriets undersökning av fem kommuner

Lantmäteriet har inom ramen för sitt deltagande i utredningen redovisat utfallet av en undersökning som har baserats på en genomgång av förrättningsakter med fastighetsregleringar som har registrerats under åren 2011–2014 i fem kommuner. De aktuella kommunerna är Solna, Sundbyberg och Botkyrka i Stockholms län, Trelleborg i Skåne län och Västervik i Kalmar län. Totalt har genomgången omfattat närmare 600 förrättningsakter.

Anledningen till att nämnda stockholmskommuner har valts ut för genomgången är att det inom Lantmäteriet är känt att det i vissa områden ofta ansöks om fastighetsbildning som inte i första hand förefaller vara de mest rationella, om syftet är att med så enkla och få fastighetsbildningsåtgärder som möjligt åstadkomma avsett slutresultat med avseende på fastighetsindelningen. I stället delas förändringarna i fastighetsindelningen upp i ett antal efter varandra följande förrättningar, som är ägnade att minimera stämpelskatten, vilket också blir ett resultat av förfarandena. Detta är huvudsakligen aktuellt i områden med höga fastighetsvärden, dvs. i första hand i storstadsområden. Undersökningen har omfattat sådana

områden och, för jämförelsens skull, även områden där förhållandena är annorlunda.

Det som har undersökts i förrättningsakterna är till att börja med vilka ersättningar (vid 5:18-förrättningar) alternativt köpeskillingar (vid jordabalksförrättningar) som har förekommit i samband med de marköverföringar som har beslutats i förrättningarna. De som i det avseendet har understigit en miljon kronor har inte undersökts vidare. Anledningen till detta är att förrättningar med låga ersättningar inte bedöms vara initierade i syfte att minska stämpelskatten eftersom avgiften till lantmäterimyndigheten för förrättningen normalt uppgår till ett belopp som motsvarar eller överstiger den skattebesparing som förfarandet leder till.

För de förrättningar som har passerat beloppsgränsen har gjorts en bedömning av om förrättningen av allt att döma har sökts för att åstadkomma en långsiktig fastighetsindelning eller om förrättningen i stället ingår som ett led i ett antal tidligt närliggande förrättningar som bedöms ha initieras för att minimera stämpelskatten (s.k. konstruerade förrättningar) eftersom de i annat fall framstår som omotiverade. Av de förrättningar som har passerat beloppsgränsen och bedömts på detta vis har 44 förrättningar bedömts utgöra slutet på en kedja med konstruerade förrättningar. Därutöver har 27 förrättningar bedömts vara betingade av skatteskal (s.k. skattedrivna förrättningar), även om de inte ingår i någon kedja av förrättningar (dvs. utgör konstruerade förrättningar). Med det avses att förrättningen sannolikt inte skulle ha ansökts om, i fall det inte hade varit för skattebesparingen. Om stämpelskatt beräknas på de ersättningar respektive köpeskillingar som har utgått för fastigheterna inblandade i dessa förrättningar, så uppgår den under den aktuella fyraårsperioden till närmare 130 miljoner kronor. Det motsvarar i genomsnitt 6,5 miljoner kronor per kommun och år. Kommunerna i undersökningen kan inte antas vara nationellt representativa, men det kan konstateras att i relation till att Sverige har 290 kommuner är skattebortfallet avsevärt. Resultatet av undersökningen illustreras i tabell 16.1.

Tabell 16.1 Skatteförrättningar i några kommuner

Lantmäteriets uppfattning om lagfartsförrättningar 2011–2014 i några utvalda kommuner, affärer med ersättning över 1 miljon kronor.

	Botkyrka	Solna	Sundbyberg	Trelleborg	Västervik
Befolkning 2014	88 901	74 041	44 090	42 973	35 920
Totalt antal förrättningar*, varav	91	57	56	148	180
slutet i skattekedja	16	9	10	3	6
annan skatteförrättning	3	5	10	5	4
Utebliven stämpelskatt (mn kr)	38,5	28,6	54,4	5,6	3,3

*Endast förrättningar med köpeskilling eller ersättning över 1 miljon kronor har granskats.

Källor: Lantmäteriets beräkningar. Befolkningsmängd från SCB.

Från undersökningen kan i övrigt noteras att stockholmskommunerna utmärker sig med en större andel förrättningar som bedöms vara konstruerade och således onödiga, även om sådana förrättningar även förekommer i de två andra kommunerna. En annan tydlig skillnad mellan de undersökta kommunerna – som emellertid inte presenteras i tabellen – är att det i Stockholm är juridiska personer som är sakägare i samtliga förrättningar med ersättningar över beloppsgränsen. I de två andra länen är det i stället till övervägande del fysiska personer som är sakägare.

Några exemplifierande typfall

Baserat på de förrättningar som bedömts vara konstruerade eller skattedrivna, men även på Lantmäteriets mångåriga erfarenhet vid sidan av den nu utförda undersökningen, går det att urskilja vissa typfall av konstruerade eller skattedrivna förrättningar enligt följande.

Flera på varandra följande fastighetsbildningsåtgärder

Den rubricerade företeelsen har schematiskt beskrivits tidigare, i avsnitt 16.1.4. För att konkretisera kan följande tas som exempel.

Ett exploateringsområde har lagts ut i en ny detaljplan, där kvartermarken har delats in i flera kvarter, som i sin tur ska delas in i ett flertal fastigheter för bostadsändamål. En exploatör ska förvärva

dessa kvarter från en kommun eller annan fastighetsägare för tre-siffriga miljonbelopp, vilket skulle medföra en stämpelskatt på ett antal miljoner kronor. I stället för att hela området förvärvas, överläts endast en av de planerade fastigheterna för en bråkdel av den totala köpeskillingen. Därefter upprättar parterna ett köpekontrakt, alternativt en överenskommelse enligt 5 kap. 18 § FBL, där de resterande kvarteren överläts till samma köpare. Köparen ansöker om lagfart för den mindre fastigheten och betalar stämpelskatt baserat på värdet av denna, varefter resterande förvärvad mark genom fastighetsreglering överförs till den mindre, nu med lagfart innehavda fastigheten. Med två fastighetsbildningsförrättningar kan parterna således spara miljonbelopp i stämpelskatt, vilket gott och väl kompenserar för de förrättningskostnader som betalas till lantmäterimyndigheten.

Stor fastighet överförs till liten, eventuellt av annan beskaffenhet

Ett annat förfarande som är mer vanligt på landsbygden är när ett bruksningscentrum som består av flera registerfastigheter ska säljas. För att exemplifiera förfarandet kan antas att det är fråga om tre fastigheter, varav en bostadsfastighet med omkringliggande skogsområden som utgör separata skogsfastigheter. Bostadsfastigheten kan i en sådan situation förvärvas till en, i jämförelse med skogsfastigheterna, låg köpeskillning och fånet lagfars med en jämförelsevis låg stämpelskatt som följd. De två skogsfastigheterna förvärvas i en annan köpehandling och i stället för att söka lagfart så ansöker köparen om att ombilda sin nyförvävade bostadsfastighet genom att fastighetsreglera de två skogsfastigheterna in i denna. På det sättet aktualiseras stämpelskatt endast på förvärvet av bostadsfastigheten medan förvärvet av skogsfastigheterna inte leder till någon ny lagfartsinskrivning, varför någon skattskyldighet för stämpelskatt inte inträder.

Fastighetsreglering trots långa avstånd

Ytterligare ett exempel avseende jord- eller skogsbruksfastigheter aktualiserar frågan hur långa avstånd som är rimliga/lämpliga ur ett förvaltnings- eller brukarperspektiv. Inte sällan när en ägare till en

skogsfastighet förvärvar ytterligare en större skogsfastighet inom samma kommun så begärs att hela fastigheten ska överföras till den redan ägda och lagfarna fastigheten. I vissa fall kan det vara flera tiotals kilometer mellan den nyförvärvade fastigheten och den sedan tidigare innehavda skogsfastigheten, som sökanden önskar överföra förvärvet till. Enligt Lantmäteriets mening är det tveksamt om dessa förrättningar begärs för att åstadkomma den lämpligaste fastighetsindelningen. Det kan i stället ifrågasättas om fastighetsägaren hade valt att sammanföra markområdena till en fastighet på detta sätt om det inte hade varit för den besparing som görs med avseende på stämpelskatten.

Klyvning avslutar en tidigare skapad samägandesituation

På senare år har även klyvningsinstitutet (11 kap. FBL) börjat användas för att överlåta fast egendom utan att stämpelskatteplikt aktualiseras. Rent schematiskt kan det gå till så att en samägandesituation först skapas genom att en bråkdel av en fastighet överlåts till en förvärvare som därigenom blir samägare till fastigheten. Överlåtelsen föranleder en smärre kostnad för stämpelskatt. Därefter ansöks om klyvning av den gemensamt ägda fastigheten varvid den nye delägaren erhåller merparten av fastigheten, mot en ersättning som vida överstiger vad som erlagts vid inträdet som samägare, men utan att stämpelskatt utgår. Det tidigare skapade samäganderättsförhållandet upphör samtidigt.

16.1.6 Bedömning

Bedömning: Det är motiverat att föreslå lagstiftning för att motverka att stämpelskatten kringgås genom fastighetsbildningsåtgärder.

Baserat på de föregående avsnitten gör jag följande bedömning.

Stämpelskatten är i fråga om beskattningsutlösande händelser så konstruerad att den relativt enkelt kan kringgås genom fastighetsbildningsåtgärder som med avseende på ägarbyte kan ges samma resultat som en jordabalksöverlåtelse, med den skillnaden att stämpel-

skatten kan reduceras efter parternas gottfinnande. Skatten kan av inblandade aktörer ses som en kostnad som bör planeras bort eller minimeras, där så är möjligt. Så sker också i praktiken.

De undersökningar som Lantmäteriet har gjort indikerar att sådan skatteplanering är vanligt förekommande och att skattebortfallet inte är obetydligt. Enligt Lantmäteriets erfarenheter har skatteplaneringen med konstruerade eller skattedrivna förrättningar ökat över tid.

Enligt min uppfattning motiveras lagstiftningsåtgärder emellertid redan av möjligheten att efter eget val undvika skatten, samtidigt som samhälleliga resurser, i form av handläggningstid på lantmäterimyndigheterna, tas i anspråk för detta utan att det bidrar till någon mer ändamålsenlig fastighetsindelning.

Syftet med en fiskal skatt, likt stämpelskatten, är ytterst att bidra med skatteintäkter för finansieringen av de gemensamma, offentliga utgifterna. Grundläggande för uttag av skatt är att den ska tas ut likformigt. En skatt som är frivillig i den meningen att den kan undvikas av dem som har vilja och förmåga att göra så, är klenlydande ägnad att tillgodose sitt syfte. Samtidigt kan skatten uppfattas som orättvis och illegitim bland de som saknar möjlighet eller förmåga att planera bort skatten. Det riskerar att skada tilliten till skattesystemet och påverka andra skattskyldigas vilja att göra rätt för sig. De skäl som tidigare har anförts för att inte göra något åt möjligheten att undvika stämpelskatt genom fastighetsbildningsåtgärder saknar enligt min mening någon avgörande tyngd i det nu aktuella sammanhanget. Likaså saknar det enligt min mening betydelse huruvida incitamenten att undvika skatten kan tänkas öka eller minska beroende på om skatten skulle höjas eller sänkas.

Enligt direktiven ska jag, om analysen visar att det är motiverat, föreslå de lagändringar som behövs. Som ovan framgått anser jag att det är motiverat att lämna ett lagförslag på området.

Något förslag till stämpelskattens avskaffande efterfrågas inte i direktiven. Jag ska inte heller föreslå några ändringar i fastighetsbildningslagen, det lagliga verktyg som används för att undvika skatten. I det läget förefaller den möjlighet som i första hand står till buds att vara den som nämns i direktiven, nämligen att överväga införandet av en stämpelskatteplikt på förvärv av fast egendom genom fastighetsbildningsåtgärder i vissa fall. I nästa avsnitt redogör jag för mina överväganden och förslag i fråga om lämpliga åtgärder på området.

16.2 Skatteplikt utlöst av fastighetsbildning

I detta avsnitt redovisas de lagstiftningsåtgärder som jag har övervägt för att komma till rätta med det identifierade problemet. Detta mynnar ut i ett förslag.

16.2.1 Direktiven och syftena med fastighetsbildning

I direktiven framhålls att det är ett samhällligt intresse av stor vikt att fastigheter utnyttjas på bästa sätt och att det därför är viktigt att fastighetsindelningen är ändamålsenlig och att överlåtelse av fastigheter kan ske på ett enkelt sätt. Vidare uppges att det är viktigt för att upprätthålla legitimiteten att fastighetsbildningsinstitutet inte används i syfte att undgå stämpelskatt.

I direktiven anges att behovet av en utvidgning av skatteplikten för stämpelskatt till att omfatta också fastighetsbildning ska vägas mot intresset av att uppnå en ändamålsenlig fastighetsindelning. Enligt direktiven ska ett eventuellt förslag om utvidgad skatteplikt så långt som möjligt bara träffa förvärv som kan anses användas i skatteundandragande syfte och i så liten utsträckning som möjligt motverka syftena med fastighetsbildningslagen. Det finns därför anledning att något beröra bakgrunden till och syftena med nämnda lag.

Vid lagens tillkomst – i början av 1970-talet – pågick en omfattande strukturomvandling inom jord- och skogsbruket och en ytterligare intensifiering förväntades.⁸

Ett av de främsta syften med den, vid denna tidpunkt, nya fastighetsbildningslagen var att underlätta fastighetsbildningen vid strukturrationalisering, varvid främst fastighetsregleringsinstitutet kom i fokus. En fastighetsreglering ska ha som mål att förbättra fastighetsbeståndet. Det kan handla om att endast förbättra ägoanordningen (som t.ex. vid omarrondering). Det kan också handla om att skapa en bättre ägoslagssammansättning, utan att egentligen påverka regleringsfastigheternas storlek. Men det kan också handla om att förändra själva storleken av fastigheterna. Den mest betydelsefulla åtgärden inom fastighetsregleringen ansågs vara just möjligheten att förändra fastigheternas utformning.

⁸ Se prop. 1969:128 del B s. 329.

I den tidigare lagstiftningen hade marköverföringar skett genom s.k. ägoutbyten. De innebar att mark byttes mot mark, utan att de behövde ha samma ekonomiska värde. I vissa fall kunde därför ersättning i form av pengar komma att utgå. I lagens förarbeten angavs att det inte fanns någon anledning att kräva att vederlag alltid skulle utgå i mark, om ens till någon del. Samtidigt som det uppgavs att det behövdes garantier mot att olämpliga eller annars för ägarna oskäliga storleksförändringar uppkom definierades nuvarande form för fastighetsreglering som en ensidig marköverföring, även om det som regel antogs att ersättningen för den mark som överfördes också skulle vara mark.⁹ Även rena köp har emellertid förutsatts kunna ligga till grund för fastighetsbildning.¹⁰ I lagstiftningens förarbeten anges följande:¹¹

Möjligen kan statens fiskaliska intresse att uppbära lagfartsstämpel anses böra kräva att sakägarna i allmänhet bör verkställa transaktionen såsom ett regelrätt köp. Häremot måste emellertid invändas, att detta intresse inte bör få lägga hinder i vägen för den i andra avseenden mest lämpliga handlägningsformen. Dessutom torde det även med hänsyn till bortfallet av lagfartsstämpeln vanligen ställa sig avgjort förmånligare i ekonomiskt hänseende för statsverket att en önskvärd rationaliseringsåtgärd genomförs på ett enkelt sätt genom frivilliga uppgörelser vid fastighetsreglering än med anlitande av köp och ett därpå följande tämligen omständligt förfarande, som kan kräva en omfattande arbetsinsats från olika myndigheters sida.

16.2.2 Överväganden och förslag

Förslag: Skatteplikten för stämpelskatt utökas 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.

⁹ Se prop. 1969:128 Del B s. 331–334.

¹⁰ Således kan köpehandlingen användas som ett medgivande enligt 5 kap. 18 § FBL.

¹¹ Se prop. 1969:128 Del B s. 450–451.

När stämpelskatt utgår baserat på denna utökade skatteplikt ska skatten minskas med ett belopp som motsvarar den avgift som har betalats för den fastighetsbildningsåtgärd som ligger till grund för förvärvet.

Särregleringen av befrielse från stämpelskatt för jord- och skogsbruket utgår.

Som dagens reglering av stämpelskatten är utformad är det en regel utan undantag att fastighetsbildningsåtgärder inte leder till stämpelskatt.¹² Vad som avses med fastighetsbildning framgår av 2 kap. 1 § FBL. Enligt denna bestämmelse sker fastighetsbildning såsom fastighetsreglering, om den avser ombildning av fastigheter, och såsom avstyckning, klyvning eller sammanläggning, om den avser nybildning av fastighet.

Ett sätt att i grunden komma till rätta med det ovan beskrivna problemet är att införa en grundordning som innebär att även fastighetsbildningsåtgärder ska föranleda stämpelskatt. Därefter kan övervägas vilka eventuella undantag från en sådan huvudregel som kan vara motiverade.

I det följande diskuteras hur en huvudregel av nämnt slag skulle kunna utformas. Därefter diskuteras eventuella undantag från huvudregeln.

Inför som huvudregel skatteplikt vid fastighetsbildningsåtgärder där fast egendom överförs mot ersättning

Stämpelskatten innebär att omsättning av fastigheter bruttobeskattas, vid sidan av den nettovinstbeskattning som kan komma att ske vid inkomstbeskattningen i form av kapitalvinstbeskattning. Utgångspunkten vid inkomstbeskattningen är att all avyttring av fast egendom – oavsett om den avser hela fastigheter eller endast markområ-

¹² Jfr prop. 1967:167, s. 107, där följande anges: ”Från civilrättslig synpunkt är marköverföring genom ägokravsjämknig lika litet som marköverföring genom ägoutbyte som inte innefattar ägokravsjämknig att anse som överlåtelse eller därmed jämförlig rättshandling. Utvidgning av fastighet genom marköverföring utgör inte ett förvärv av fast egendom och medför därför inte heller rätt eller plikt att söka lagfart.” Därefter uttalades att vad gällde dåvarande stämpelskatteförordningen (av den 21 maj 1964, nr 308) torde utan vidare vara klart att stämpelskatt inte kommer i fråga vid marköverföring.

den – föranleder beskattning. Eftersom det korresponderar mot den huvudregel som jag tentativt tänker mig för stämpelskattens del, kan det vara intressant att se hur regleringen i inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, ser ut.

I 44 kap. 3 § nämnda lag anges att med avyttring av tillgångar avses försäljning, byte och liknande överlåtelse av tillgångar. En särskild reglering finns för fastighetsbildning. I 45 kap. 5 § IL anges således att

[ö]verföring av mark eller andel i samfällighet genom fastighetsreglering enligt 5 kap. FBL och uppdelning i lotter genom klyvning enligt 11 kap. samma lag anses som avyttring av fast egendom, om överföringen eller uppdelningen sker helt eller delvis mot kontant ersättning.

Vad som avses med fastighetsreglering framgår av 5 kap. 1 § FBL. Där anges följande.

Genom fastighetsreglering får

1. mark överförs från en fastighet eller samfällighet till en annan sådan enhet,
2. andelar i samfälligheter överförs från en fastighet till en annan,
3. samfälligheter bildas,
4. servitut bildas, ändras eller upphävas, och
5. byggnader eller andra anläggningar som hör till en fastighet överförs till en annan fastighet.

Som en av förutsättningarna för fastighetsreglering anges följande i 5 kap. 2 § FBL.

För mark som genom överföring frångår fastighet skall vederlag utgå i mark eller andel i samfällighet, om ej ersättning i pengar är mer ändamålsenlig. Vad som sålunda föreskrivits äger motsvarande tillämpning vid överföring av andel i samfällighet samt när mark överförs från samfällighet och när samfällighet bildas.

Beträffande klyvning enligt 11 kap. FBL framgår av 1 § att klyvning innebär att en fastighet som innehas med samäganderätt, på ansökan av delägare, uppdelas i lotter som kan bilda fastigheter var för sig eller ingå i sammanläggning. Enligt 2 § får klyvning även ske, när någon förvärvat andel i fastighet och i fångeshandlingen bestämt att andelen

ska brytas ut.¹³ Enligt 8 § tillämpas bestämmelserna i 5 kap. om ersättning mellan sakägare vid fastighetsreglering även vid klyvning. Slutresultatet av klyvningen är att fastigheten genom delningen upphör att bestå som en självständig enhet. De lagfarter som är beviljade i andelarna kommer att gälla i de nybildade fastigheterna i enlighet med lantmäterimyndighetens beslutshandlingar.

För att återgå till inkomstskattelagens tidigare beskrivna reglering av kapitalvinstbeskattningen vid fastighetsbildning kan noteras att när denna reglering infördes, så konstaterades i förarbetena att det principiellt korrekta egentligen är att alla marköverföringar på grund av fastighetsreglering, utan undantag, borde jämföras med avyttring (se prop. 1971:135 s. 26f). Emellertid konstaterades också att en sådan beskattning skulle kunna träffa rena markbyten då ingen gjort någon realiserad vinst och då fastighetsinnehavet efteråt i princip är kvantitativt oförändrat. Det ansågs att detta i många fall skulle kunna anses obilligt och i hög grad ägnat att motverka de fastighetsregleringar som man ville främja genom fastighetsbildningslagens bestämmelser. Regleringen fick därför den inledningsvis beskrivna utformningen, så att beskattning endast sker när ersättning för avstådd mark helt eller delvis har utgått i kontanter.¹⁴

Av bl.a. praktiska skäl ansågs emellertid att smärre kontant-ersättningar borde kunna undantas från vinstbeskattningen. Därför gäller, enligt 45 kap. 5 § sista meningen IL, att kapitalvinsten inte behöver tas upp till beskattning om den kontanta ersättningen är högst 5 000 kronor.¹⁵

Själva avyttringen har i detta sammanhang ansetts ske vid den tidpunkt då uppgift om fastighetsbildningen har införts i fastighetsregistrets allmänna del.¹⁶

Enligt min bedömning skulle en reglering som medför skatteplikt för stämpelskatt i samma situationer som utlöser kapitalvinst-

¹³ Vid överlåtelse av en andel med föreskrift om att andelen ska brytas ut måste ansökan om fastighetsbildning lämnas in till lantmäterimyndigheten inom sex månader från avtalsdatum (4 kap. 7 § och 8 § andra stycket jordabalken).

¹⁴ Med en sådan reglering ansågs det likgiltigt om marköverföringen grundar sig på en frivilligt eller en tvångsmässigt genomförd förrättning, eftersom en marköverföring av det senare slaget inte ansågs böra behandlas annorlunda än om marken varit föremål för expropriation, som också föranleder kapitalvinstbeskattning.

¹⁵ Detta belopp har gällt sedan taxeringen 1972. I SOU 2014:68 avsnitt 7.1.1 föreslås att beloppet ska justeras uppåt, till 35 000 kronor, på grund av penningvärdets förändring.

¹⁶ Se HFD 2013 ref. 10, vari hänvisas till 1 kap. 2 § andra stycket och 2 kap. 1 § FBL.

beskattning enligt 45 kap. 5 § IL effektivt förhindra de undvikanden av stämpelskatten som har observerats.

Samtidigt kan åter erinras om att ett eventuellt förslag om utvidgad skatteplikt, enligt direktiven, så långt som möjligt bara ska träffa förvärv som kan anses användas i skatteundandragande syfte och i så liten utsträckning som möjligt motverka syftena med fastighetsbildningslagen. Dessa har berörts i ett tidigare avsnitt. Som där framgår har fastighetsreglering vid tillkomsten av fastighetsbildningslagen i början på 1970-talet kommit att definieras som en ensidig marköverföring, även om det i lagens förarbeten som regel antogs att ersättningen för den mark som överfördes också skulle vara mark, samtidigt som mellanskillnad i pengar också kunde utgå. Här kan noteras att så inte är fallet när fastighetsregleringen används som ett alternativ till lagfartsförvärv, snarare än för markbyten. Samtidigt uttalas i förarbetena till fastighetsbildningslagen att även köp bör tillåtas ligga till grund för fastighetsreglering, även om en sidoeffekt av detta är att stämpelskatt inte utgår. Motivet för detta förefaller ytterst vara att parterna ska ha frihet att välja den i sammanhanget mest lämpliga handläggningsformen. Därvid har uppenbarligen den – i det sammanhanget – sidoordnade frågan om stämpelskatt uppmärksamats. Med andra ord har lagstiftaren tillåtit köp inom ramen för fastighetsbildningsåtgärder och samtidigt bedömt att möjligheten att på det sättet undvika stämpelskatt i vart fall inte talar emot en sådan ordning. Därmed är emellertid inte också sagt att stämpelskatt inte bör utgå även i sådana situationer.

Ska således fastighetsbildning även fortsättningsvis kunna användas som ett instrument för att genomföra vad som i praktiken utgör köp, med den följderna att stämpelskatt undviks. Vad som ska prövas är inte om markförvärv även fortsättningsvis kan ligga till grund för fastighetsbildning. Det ingår inte i uppdraget enligt direktiven att föreslå några ändringar i fastighetsbildningslagen. Vad som ska prövas är om köp eller byten, i form av överföringar av en hel eller en del av en fastighet som görs inom ramen för fastighetsbildningsåtgärder (i form av 5:18-förrättningar eller jordabalksförrättningar)¹⁷ även fortsättningsvis ska vara undantagna från stämpelskatt. Det är i dessa fall som lagstiftningen de facto används på ett sätt som leder till att stämpelskatt undviks. Enligt min uppfattning bör sådana

¹⁷ Angående dessa benämningar, se avsnitt 16.1.4.

transaktioner, som utgångspunkt, göras skattepliktiga. Detta fråntar på intet sätt parterna möjligheten att använda det alternativ som enligt deras uppfattning har den mest lämpliga handläggningsformen. I stället skapar det en skattemässig neutralitet mellan förvärv som lagfars respektive sådana som sker i samband med fastighetsbildning, som är ägnad att säkerställa att valet dem emellan sker baserat på andra överväganden (t.ex. i fråga om handläggningsform) än sådana som kan röra stämpelskatt. Jag förordar mot den bakgrunden att huvudregeln för stämpelskattens del, likt den i inkomstskattelagen, ska vara att överlåtelse av fast egendom inom ramen för en fastighetsbildningsåtgärd grundar skatteplikt när fastighetsbildningen sker mot ersättning, oavsett om denna helt eller delvis utgår i form av kontanter eller andra tillgångar (t.ex. en bytesfastighet). Kriteriet syftar till att träffa situationer där äganderättsövergångar sker. Till skillnad från inkomstbeskattningen förutsätter uttag av stämpelskatt emellertid inte att någon vinst har realiserats.

Rent lagtekniskt kan detta åstadkommas genom tillägg i stämpelskattelagens bestämmelse om skatteplikt (4 §) och i bestämmelsen om skattskyldighetens inträde (25 §), i enlighet med vad som framgår längre fram.

Regleringen bör dock ges en något annan utformning än den i inkomstskattelagen. Det är nämligen omotiverat att begränsa skatteplikten till situationer då kontant ersättning över ett visst belopp har utgått, i syfte att inte träffa bytessituationer som uppkommer inom ramen för en fastighetsreglering. Vissa byten är nämligen redan undantagna från skatteplikt, enligt 6 § andra punkten SL. Denna reglering omfattar såväl självständiga fastigheter, som delar av dem.¹⁸ Följaktligen skulle detta undantag bli tillämpligt även vid markbyten inom ramen för en lantmäteriförrättning, om skatteplikten utvidgas till fastighetsregleringar och klyvningar. Som villkor för undantaget gäller att bytet sker för att åstadkomma en lämpligare fastighetsindelning eller utgör ett led i åtgärder för jordbrukets eller skogsbrukets yttre rationalisering.¹⁹ Förstnämnda krav är, enligt 5 kap.

¹⁸ Se prop. 1964:75 s. 90 och 97. Motsvarande gäller inte enligt inkomstskattelagen – där är rena fastighetsbyten skattepliktiga eftersom byte utgör avyttring enligt 44 kap. 3 § IL. Byten inom ramen för en *fastighetsreglering* å andra sidan, betraktas emellertid inte som en avyttring enligt den i löptexten beskrivna regleringen i 44 kap. 5 § IL.

¹⁹ Sistnämnda förvärv inom jord- eller skogsbruket kallas ibland ”rationaliseringsförvärv”. Liknande regleringar förekommer på tre ställen i inkomstskattelagen (16 kap. 20a § – direktavdrag för omarrondering, 21 kap. 10 § – utökade skogsavdrag, 31 kap. 5 § punkten 3 –

4 § FBL första stycket, en av de grundläggande förutsättningarna för att fastighetsbildning ska kunna ske. Enligt bestämmelsen krävs för fastighetsbildning att ”lämpligare fastighetsindelning eller eljest mer ändamålsenlig markanvändning²⁰ vinnes ...”.²¹ För de bytessituationer som i dag omfattas av stämpelskatteplikt, dvs. sådana som sker som lagfartsförvärv är det meningsfullt att dessa krav har uppställts i stämpelskattelagen eftersom de inte omfattas av fastighetsbildningslagen, om de inte avser delar av en fastighet.²² Detsamma gäller för fastighetsbildningsåtgärder, när skatteplikten utsträcks till dem, eftersom den aktuella bestämmelsen är dispositiv och inte aktualiseras när parterna har ingått en överenskommelse enligt 5 kap. 18 § FBL. Det är inte lämpligt att även skattefrågan således blir dispositiv och det finns inte heller någon anledning att från skatteplikt undanta byten gjorda inom ramen för en fastighetsbildningsåtgärd, om den inte uppfyller grundläggande krav enligt fastighetsbildningslagen. I annat fall kvarstår i fråga om byten en situation liknande den som jag med mitt förslag vill åtgärda när det handlar om köp, nämligen att dessa behandlas olika i stämpelskatt hänseende beroende på om de görs i form av lagfartsförvärv eller i skepnad av fastighetsbildningsåtgärder.

Det sagda innebär att det den tänkta huvudregeln, till skillnad mot förebilden i inkomstskattelagen, bör utformas på ett sådant sätt att byten inom ramen för en fastighetsbildning omfattas av den. Huruvida kontant ersättning utgår eller inte ska således inte vara avgörande för om en fastighetsreglering omfattas av skatteplikt för stämpelskatt eller inte. Avgörande är i stället huruvida fast egendom övergår mot ersättning, oavsett karaktären på denna, vid

avsättning till ersättningsfond), utan att någon legaldefinition finns. I SOU 2014:68 föreslås att rationaliseringsförvärven i princip ska utmönstras, och att de särskilda förmåner som de medför, i stället ska gälla även andra förvärv.

²⁰ Enligt LM:s handbok FBL, 2015-10-01, avsnitt 5.4.1 hänger den omständigheten att uttrycket mer ändamålsenlig markanvändning nämns vid sidan av lämpligare fastighetsindelning samman med möjligheterna att förbättra fastigheterna genom servitutsåtgärder. Sådana åtgärder kan inte anses förbättra fastighetsindelningen.

²¹ Detta är en del av det s.k. båtnadsvillkoret. Fortsättningen på den citerade texten lyder: ”... samt att fördelarna härav överväger de kostnader och olägenheter som regleringen medför.”. Båtnadsvillkoret, som i LM:s Handbok FBL egentligen uppges vara ett vinstvillkor, är dispositivt och aktualiseras således bara om det inte föreligger en överenskommelse mellan sakägarna enligt 5 kap. 18 § FBL. Enligt handboken torde den förbättring av fastighetsförhållandena som avses med båtnadsvillkoret i regel yttra sig i en höjning av fastighetsvärdena.

²² Undantaget för byten gäller såväl hela fastigheter som delar av och andelar i fastigheter. Se prop. 1975:64 s. 97.

fastighetsregleringen. Som tidigare framgått kommer befintliga undantag i tillämpliga fall att gälla även äganderättsövergångar som sker i de situationer som skatteplikten utvidgas till att gälla.

Eftersom den tänkta regleringen bygger på att fast egendom överförs mot ersättning fångar den inte upp situationen då samma ägare överför mark mellan egna fastigheter för att undvika stämpelskatt i anledning av ett köp som föregått fastighetsregleringen. Enligt Lantmäteriet är det nämligen inte ovanligt att en köpare först förvärvar en fastighet genom ett lagfartsförvärv och därefter underlåter att ansöka om lagfart för den förvärvade fastigheten, för att i stället ansöka om fastighetsreglering som innebär att den förvärvade fastigheten överförs till en fastighet som köparen redan äger. Det köp som har föregått fastighetsregleringen, utlöser visserligen skatteplikt, varför det egentliga problemet i detta sammanhang är att den efterföljande händelse som ska utlösa skattskyldigheten, dvs. själva inskrivningen, aldrig inträffar.²³ Lagfart på grund av förvärv av fast egendom ska enligt 20 kap. 2 § jordabalken sökas inom tre månader. Om så inte sker får inskrivningsmyndigheten, dvs. Lantmäteriet, enligt 20 kap. 3 § jordabalken förelägga vite för lagfartsskyldighetens fullgörande. I de fall förvärvet avser del av fastighet och är beroende av fastighetsbildning ska lagfartsansökan emellertid förklaras vilande, enligt 20 kap. 7 § jordabalken. Oavsett hur vanligt det ovan beskrivna problemet är finns en enkel åtgärd som löser det. I bestämmelsen om skattskyldighetens inträde (25 §) läggs till – som ett alternativ till inskrivning – att även en avslutad fastighetsreglering utlöser skattskyldighet. I det här fallet rör det sig om skattskyldighet för det skattepliktiga förvärv som har inträffat före fastighetsregleringen.

För att i första hand reglera skattskyldighetens inträde när skatteplikten utvidgas till överföringar av fast egendom genom fastighetsbildning (5:18-förrättningar och klyvningar), men även för att säkerställa skatteuttag i den nyss beskrivna situationen, föreslår jag att det görs ett tillägg i 25 § SL som innebär att skattskyldighet i fall som avses i 4 § inträder även när fastighetsregleringen avseende den förvärvade marken är fullbordad. Den ersättning som stämpelskatten då baseras på är, enligt 8 § jämförd med 9 §, den köpeskilling som utgått vid förvärvet, om inte taxeringsvärdet är högre.

²³ Är det fråga om köp av en del av en fastighet, ska fastighetsbildning sökas inom sex månader, se 4 kap 7 JB.

Lagförslaget

Förslagen föranleder ändringar av 4 och 25 §§ SL.

Behovet av undantag

I olika sammanhang, både vid utformningen av regler inom inkomstbeskattningen och i fråga om stämpelskatt, upprepas från lagstiftarens sida att beskattningen inte får motverka den fastighetsbildning som ska främjas med fastighetsbildningslagen. Samma förhållningsätt finns i direktiven. Fråga uppkommer därför om den huvudregel som jag har skissat på behöver förses med några undantag, mer än det som på grund av befintlig lagstiftning kommer att finnas för byten. Det kan åter erinras om att fastighetsreglering vid tillkomsten av fastighetsbildningslagen normalt antogs komma att handla om markbyten, även om det var ofrånkomligt att mellanskillnad i pengar också kunde behöva utgå. Samtidigt kan åter noteras att även köp kan ligga till grund för fastighetsregleringar. Det har ytterst motiverats med att parterna bör ha friheten att välja den för ändamålet mest lämpliga handläggningsformen.

Det anförda föranleder följande reflektioner. Syftena med fastighetsbildningslagen kan på ett övergripande plan sägas vara att åstadkomma en lämplig fastighetsindelning i hela riket. Såvitt framgår av lagens förarbeten var det särskilt angeläget vid lagens tillkomst. Med tanke dels på de lämplighetskrav som lagen ställer, dels på de rationalitetssträvanden som finns inbyggda i ekonomin i stort, är det rimligt att tro att situationen har förbättrats sett över tid. Även om det fortsatt kan finnas krav på lämplig fastighetsindelning kan frågan ställas varför äganderättsövergångar som sker i detta sammanhang, och inte på annat sätt, ska premieras genom skattemässiga lättnader. Förarbetena till fastighetsbildningslagen har ett annat perspektiv, nämligen att det förhållandet att skatt inte utgår när äganderättsövergångar sker inom ramen för en lantmåteriförrättning inte bör hindra att förrättningar med sådana inslag omfattas av lagen. Det hänvisas till möjligheten att välja lämplig handläggningsform. Fastighetsbildningslagen har således kommit att erbjuda fastighetsbildning som ett alternativ till lagfartsförvärv, samtidigt som lagstiftningen om stämpelskatt inte har fått motsvarande omfång. Effekterna av detta är att det har uppkommit en i grunden bristande skattemässig neutralitet

mellan alternativen och att valfrihet också finns med avseende på uttaget av stämpelskatt. Det har i sin tur kommit att användas på ett sätt och i en omfattning som knappast kan ha varit syftet eller föresvävat den dåtida lagstiftaren. Samtidigt som äganderättsövergångar i skepnad av fastighetsbildning leder till ett skattebortfall tar de resurser i anspråk hos lantmäterimyndigheterna. Incitamenten för att förlägga äganderättsövergången till en fastighetsbildningsförrättning hos Lantmäteriet har ökat genom att stämpelskatten för juridiska personer år 2011 höjdes till 4,25 procent.²⁴ Kännetecknande för dessa fall är att hela eller delar av fastigheter övergår mot ersättning. Den föreslagna huvudregeln tar fasta på dessa kännetecken och enligt min mening kan ifrågasättas om det alls finns någon anledning att förse den med undantag.

Om några undantag från den föreslagna huvudregeln ska införas bör de enligt min uppfattning antingen bygga på objektiva kriterier eller på bedömningsgrunder som redan förekommer i lagstiftningen. Det ligger i linje med vad som bör eftersträvas enligt de skattepolitiska riktlinjer som har antagits av riksdagen.²⁵ De anger bl.a. att skattereglerna ska vara generella och tydliga, utan komplicerade gränsdragningar. Det bör således inte introduceras några väsentligen nya kriterier som kräver bedömningar och som kan bidra till oklarheter i rättstillämpningen, hos myndigheter och domstolar, men även i det praktiska rättslivet.

Som kriterier för en eventuell uppmjukning av den tänkta huvudregeln kan jag mot angiven bakgrund tänka mig undantag som bygger på någon slags belopps-/värdegräns eller på samma kriterier som gäller för de byten som redan har undantagits från skatteplikt i stämpelskattelagen. Det kan även övervägas att bygga ett undantag på de i princip renodlade bytessituationer som inte föranleder kapitalvinstbeskattning enligt 45 kap. 5 § IL.

²⁴ Prop. 2009/10:206, bet. 2009/10:SkU48, rskr. 2009/10:369, SFS 2010:774.

²⁵ Prop. 2014/15:100, avsnitt 5.5, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254.

a) Undantag för förvärv under en värdegräns

En variant på ett undantag från stämpelskatteplikt är att det omfattar alla förvärv där värdet för den överförda marken inte överstiger ett visst belopp. Värdet bör i så fall vara detsamma som används som underlag för stämpelskatt.

En fördel med ett sådant undantag är att det bygger på objektiva kriterier och ansluter till den befintliga regleringen av stämpelskatten, som ytterst utgår från egendomens taxeringsvärde, i de fall parterna skulle ha avtalat om ett lägre pris. Parterna kan således inte förfoga över frågan om skatt ska utgå eller inte.

En allmän invändning mot belopps- eller, i det här fallet, värdegränser är att de egentligen bara förskjuter den nivå vid vilken det fortfarande kan vara lönsamt att använda fastighetsreglering för att undvika stämpelskatt.

En sådan invändning är emellertid inte relevant om värdegränsen i det här fallet skulle kalibreras med beaktande av vid vilken brytpunkt det kan tänkas bli ekonomiskt fördelaktigare att betala förrättningskostnaden för att överföra/förvärva mark genom fastighetsbildningsåtgärder i stället för att förvärva marken i fråga genom ett lagfartsförvärv och betala kostnaden för stämpelskatt. Kostnaden för en förrättning varierar med tidsåtgången, men enligt några exempel på Lantmäteriets hemsida kan en tämligen ordinär förrättning där en fastighet regleras in i en annan och som inkluderar viss mätning och vissa undersökningar från Lantmäteriets sida, kosta cirka 35 000 kronor. För att stämpelskatten ska komma upp i ett belopp av 35 000 kronor krävs, för juridiska personer, att värdet på egendomen minst uppgår till drygt 823 500 kronor.²⁶ Vid lägre fastighetsvärde än så skulle det alltså – vid antagen förrättningskostnad – inte vara mer lönsamt att förvärva mark genom fastighetsreglering, utan stämpelskatt, än att förvärva marken genom ett lagfartsförvärv, med stämpelskatt. Om brytpunkten beräknas baserat på den lägsta förrättningskostnad som i allmänhet utgår, lönar det sig – i allmänhet – inte heller att genom fastighetsbildningsåtgärder exempelvis dela upp mark i syfte att komma under värdegränsen.

²⁶ $823\,500 \times 4,25\% \approx 35\,000$.

b) Undantag upp till ett belopp motsvarande avgiften för lantmäteriförrättningen

En variant som knyter an till förrättningskostnaden – men som saknar behov av kalibreringar av det slag som diskuterades beträffande alternativ a) – är att gränsen för skattebefrielsen inte knyts till ett fast belopp utan utgår från den avgift som betalats för lantmäteriförrättningen i det konkreta fallet.²⁷ Den erlagda avgiften kommer den skattskyldige till del genom att den räknas av från den stämpelskatt som på sedvanligt sätt beräknas utifrån fastighetens värde. I de fall stämpelskatten inte överstiger avgiften för förrättningen kommer således ingen stämpelskatt att utgå. Eftersom den totala kostnaden för förrättningen (avgift plus stämpelskatt) aldrig understiger den stämpelskattekostnad som hade utgått vid motsvarande lagfartsförvärv finns med denna konstruktion inga skattemässiga incitament att välja det mer komplicerade förrättningsförfarandet framför en direktförsäljning. Undantaget innebär att fastighetsbildningar som innefattar fastighetsförvärv för mindre värden blir befriade från stämpelskatt. Det skapar ett utrymme för viss compensation, t.ex. i samband med markbyten, utan att skatt utgår. På grund av sin koppling till förrättningsavgiften kan detta alternativ inte användas för lagfartsförvärv. Den förmånliga behandlingen förbehålls fastighetsbildningsåtgärder och lindrar i viss mån effekterna av att skatteplikten utsträcks till sådana.

c) Undantag vid lämpligare fastighetsindelning

Ett annat alternativ skulle kunna vara att det görs undantag från skatteplikt när de kriterier i 6 § andra punkten SL är uppfyllda, som i nuläget bara träffar byten. Detta undantag skulle således göras tillämpliga på alla marköverföringar vid fastighetsregleringar, men även på lagfartsförvärv.²⁸ Ett fortsatt undantag för byten i 6 § SL, baserat på samma kriterier, fyller då ingen funktion och kan slopas.

²⁷ I förordning (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar anges att Lantmäteriet får meddela föreskrifter om avgifter för förrättningar. Så har skett genom (LMFS 2008:11) Lantmäteriets föreskrifter till förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmäteriförrättningar.

²⁸ Enligt lagstiftningens förarbeten kräver bestämmelsen för sin tillämpning inte någon ändring i fastighetsindelningen, utan det räcker med en lämpligare indelning i brukningsenheter, se prop. 1964:75 s. 97.

Ett sådant undantag har den fördelen att det, i motsats till en ren belopps- eller värdegräns, förutsätter att åtgärden bidrar med något mervärde för samhället, i form av en lämpligare fastighetsindelning eller genom att bidra till jord- eller skogsbrukets yttre rationalisering.

Vad som närmare avses med ”lämpligare fastighetsindelning” går emellertid inte att utläsa av stämpelskattelagen. Lagens förarbeten ger inte heller något närmare besked i frågan. Snarast ger de intrycket att vad som åsyftades var transaktioner i arronderingssyfte, samtidigt som man inte ville begränsa lagtexten till att endast gälla jordbruksfastigheter utan ansåg att den borde gälla generellt för markbyten, som sker för att genomföra en lämpligare fastighetsindelning.²⁹ Några ytterligare regler om detta ansågs inte behövliga, utan i stället uppgavs att det som regel torde böra krävas ett yttrande av lantbruksnämnd eller av överlantmätare eller förrättningslantmätare eller motsvarande myndighet i stad. I dagsläget ligger motsvarande kompetenser hos länsstyrelserna och lantmäterimyndigheterna.

Det kan konstateras att samma lämplighetskriterium finns i 5 kap. 4 § FBL som anger att en av de grundläggande förutsättningarna för att fastighetsbildning ska få ske är att ”lämpligare fastighetsindelning eller eljest mer ändamålsenlig markanvändning vinnes ...”.³⁰ Mot den bakgrunden kan frågan ställas om ett undantag från skatteplikt baserat på ett sådant villkor alls skulle utesluta några av de markförvärv som i dag sker med stöd av fastighetsbildningslagen och som leder till att stämpelskatt undviks. Då bör emellertid noteras att fastighetsbildningslagens reglering i det här avseendet är dispositiv och alltså inte aktualiseras om parterna har träffat en överenskommelse enligt 5 kap. 18 § FBL eller 11 kap. 9 § FBL, alternativt gjort en jordabalksöverlåtelse. Så är regelmässigt fallet i de situationer då stämpelskatten undviks genom att vad som i praktiken är köp sker i form av fastighetsbildningssåtgärder. Om villkoret görs till en tvingande förutsättning för undantag från skatteplikt enligt stämpelskattelagen, går det emellertid inte att undvika att de sökta fastighetsbildningssåtgärderna prövas mot villkoret.

Tanken är att ett kriterium av detta slag skulle kunna användas för att från skattefrihet undanta de konstruerade eller skattedrivna

²⁹ Prop. 1964:75 s. 89f.

³⁰ Se not 15 och 18.

fastighetsbildningsåtgärder där motsvarande villkor i fastighetsbildningslagen inte uppfylls efter att ha satts ur spel genom en överenskommelse enligt 5 kap. 18 § FBL (inklusive situationen då denna består av en köpehandling enligt jordabalkens regler).³¹ Sett från andra hållet medför undantaget att det tillägg till de skattepliktiga förvärven som görs i den nya 4 § femte punkten SL inte på ett generellt sätt utvidgar skatteplikten i förhållande till vad som i dag gäller. Bland de förrättningar där överenskommelser enligt 5 kap. 18 § FBL förekommer kan emellertid även finnas sådana som inte är skattedrivna, men där överenskommelsen kan vara ett nödvändigt inslag för att förrättningen ska komma till stånd. Det framstår emellertid inte som orimligt att det ändå skulle krävas av sådana förrättningar att de bidrar till en lämpligare fastighetsindelning, om de ska ha förmånen att undantas från stämpelskatt.

Vad beträffar villkorets närmare utformning kan det enligt min mening ifrågasättas om det är motiverat att vid sidan av lämpligare fastighetsbildning särskilt nämna jord- eller skogsbrukets yttre rationalisering. Enligt vad som framgår av lagstiftningens förarbeten synes lagstiftaren vid denna tidpunkt inte ha syftat till att träffa andra situationer än sådana då fastighetsbyten sker i samband med att omarronderingar utförs.³² Enligt min mening bör lokutionen om jord- och skogsbruket kunna utmönstras, såsom varandes ett specialfall som ändå omfattas av det mer allmänt formulerade kravet på lämpligare fastighetsindelning. För det talar även att eventuella förmåner till en viss bransch, även i de fall de utgår via lättnader i skattesystemet, kan utgöra statsstöd enligt EU-rätten.

En nackdel med detta undantag är att kriterierna skulle kunna visa sig vara svårbedömda, när de nu måste prövas och inte kan undvikas genom en överenskommelse enligt 5 kap. 18 § FBL. Det är emellertid fråga om ett centralt villkor i fastighetsbildningslagen. Ledning för bedömningen får i förekommande fall hämtas ur förarbetena till 5 kap. 4 § FBL. Bevisbördan för undantagets tillämplighet kommer visserligen, enligt allmänna principer, att ligga på den

³¹ Även om åtgärden således inte behöver leda till en lämpligare fastighetsindelning gäller fortfarande det allmänna villkoret att den *inte får motverka en lämpligare fastighetsindelning*. Se 3 kap. 9 § FBL, som föreskriver följande: "Fastighetsbildning får äga rum, även om fastighet som nybildas eller ombildas icke blir varaktigt lämpad för sitt ändamål, såvida fastighetsindelningen förbättras och en mer ändamålsenlig indelning icke motverkas."

³² Se prop. 1961:143 (s. 7 f), vartill hänvisas i prop. 1964:75 s. 97.

enskilde som åberopar det, men ytterst kommer Lantmäteriet som första instans att tvingas ta ställning i denna bedömningsfråga.

d) Undantag när fastighetsbildningen skapar ett ekonomiskt mervärde

En variant vore att det för undantag från stämpelskatt krävs att fastighetsbildningen skapar ett ekonomiskt mervärde. Tanken är att summan skulle bli mer värd än delarna eller, för att konkretisera, att värdet av den fastighet som blir resultatet av att t.ex. två fastigheter vid fastighetsregleringen slås samman till en, är större än det sammanlagda värdet av de två fastigheterna, var för sig. Ett sådant undantag kräver emellertid att fastigheterna marknadsvärderas – i exemplet samtliga tre fastigheter, de två före fastighetsbildningsåtgärden och den som blir resultatet av åtgärden. Detta kommer att vara förenat med kostnader eftersom det kommer att kräva en värdering gjord av extern sakkunnig på området – en egenhändigt gjord värdering bör knappast godtas. Trots det lär värderingarna, inom vissa ramar, komma att innehålla mått av skön, samtidigt som inskrivningsmyndigheten i praktiken kan ha svårt att överpröva och annat än godta åberopade värderingar.

e) Undantag för byten till den del den kontanta mellanskillnaden understiger en viss beloppsgräns

En ytterligare möjlighet är att byten undantas till den del den eventuella mellanskillnad som utgår i kontanter inte överstiger ett visst belopp. På överskjutande del skulle stämpelskatt alltså utgå. Undantaget kan gälla såväl för byten som sker inom ramen för fastighetsbildningsåtgärder, som för byten som sker som lagfartsförvärv. Även med ett undantag av detta slag kan det befintliga undantaget i 6 § andra punkten SL för byten som leder till lämpligare fastighetsindelning fortfarande fylla en funktion (i de fall beloppsgränsen överskrids) och behöver således inte nödvändigtvis slopas.

En fördel med ett undantag av detta slag är att det inte aktualiserar bedömningsfrågor likt alternativen c) och d).

En nackdel är att undantaget, likt de som bygger på någon slags värdegräns, inte tar hänsyn till fastighetsbildningsaspekter. Sam-

tidigt synes det i viss mån ligga i linje med de syften som har kommit till uttryck i förarbetena till fastighetsbildningslagen, nämligen att fastighetsreglering normalt ska ske i form av markbyten, även om det är ofrånkomligt att viss mellanskillnad kan behöva utgå. Även rena köp har emellertid förutsatts kunna ligga till grund för fastighetsbildning. Undantaget ansluter dock till ett befintligt sådant i inkomstskattelagen. Det har i sin tur, med avvikelse från den allomfattande beskattning som har ansetts vara principiellt korrekt, uppgivits vara utformat för att ta hänsyn till syftena med fastighetsbildningslagen. I det här sammanhanget bör även noteras att det i förarbetena till det befintliga undantaget för byten i 6 § SL diskuterades huruvida skattefrihet även borde gälla för köp, men detta avfärdades.³³ Det konstaterades att en sådan ordning skulle kunna leda till att inköp av grannfastigheter för sammanläggning med den egna fastigheten blir skattefria.

En annan nackdel är att ett undantag av detta slag har tröskel-effekter genom att skatt av avsevärd storlek kan aktualiseras, så snart beloppsgränsen överskrids, även om det skulle vara med ett ringa belopp. Det kan ge incitament till skatteplanering genom att vägen till det i slutänden åsyftade resultatet delas upp i flera mellanliggande led. Det talar för att skatt borde tas ut på den kontanta mellanskillnaden, snarare än på värdet av den mark som bytts. Så fungerar undantaget i stämpelskattelagen, dvs. i förekommande fall genom beskattning av det överskjutande värdet vid bytet.³⁴

Med ett undantag som endast omfattar byten blir sådana, där de är möjliga, att föredra framför köp. Jag har emellertid svårt att se att det i praktiken skulle inbjuda till att byten väljs i stället för köp för att åstadkomma skatteinbesparingar, eftersom omständigheterna rimligen behöver vara rätt speciella för att inblandade parter ska finna det ändamålsenligt att byta fastigheter med varandra.

³³ Prop. 1964:75 s. 97.

³⁴ Prop. 1964:75 s. 97.

Bedömning i fråga om undantag

Av de undantag som enligt min uppfattning skulle kunna vara aktuella bedöms de som bygger på någon slags värdegräns vara minst relevanta i förhållande till några syften som skulle stå att finna i fastighetsbildningslagen. Dessa undantag saknar tydlig koppling till några samhällsnyttiga aspekter, förutom att de avser att motverka skattedrivna fastighetsbildningsåtgärder. Det senare kan emellertid bidra till att frågan om stämpelskatt inte är en fortsatt faktor i valet mellan olika alternativ och skulle därigenom kunna bidra till att fastighetsbildningsåtgärder kommer att användas mer i linje med de syften som ligger bakom fastighetsbildningslagen.

Alternativ c) kan – med sitt lämplighetskriterium – förefalla korrespondera bäst med de riktlinjer som lämnas i direktiven samtidigt som det ansluter till regleringen i fastighetsbildningslagen. Enligt min mening har det emellertid stora nackdelar. Dessa blir särskilt påtagliga om undantaget – i motsats till det som för närvarande finns i 6 § SL – inte begränsas till byten, utan gäller även för köp och överenskommelser enligt fastighetsbildningslagen. Ett undantag som dels omfattar dessa typer av fång, dels ger utrymme för bedömningar kan komma att skapa ett tryck på Lantmäteriet att godta undantaget i ett stort antal stämpelskattebeslut av samma slag som i dagsläget undgår stämpelskatt och, om så inte sker, föranleda överklaganden som måste hanteras i domstolarna. I dagsläget får beslut om påförande av stämpelskatt betraktas som en relativt okomplicerad uppgift som sker i samband med att lagfart beviljas och där det kan vara tillräckligt att det konstateras vad som är det högsta av köpeskillingen och taxeringsvärdet för fastigheten. Med ett undantag av nu diskuterat slag finns emellertid en risk för att arbetet med att handlägga dessa ärenden dels inte minskar, dels kompliceras samtidigt som det kommer att involvera fler rättsinstanser.

Alternativ d) bygger likt alternativ c) också på en materiell bedömning men undviker lämplighetsbedömningar genom att knyta an till en ekonomisk värdering. Tanken med detta alternativ är att slutresultatet ska vara mer värt än summan av de delar som för rättningen inleddes med. I praktiken lär Lantmäteriet emellertid inte självständigt kunna pröva detta kriterium, utan kommer sannolikt att få förlita sig på de värderingsintyg som den skattskyldige åberopar.

Det är enligt min mening en påtaglig svaghet med detta alternativ. I sak bygger alternativet på att fastighetsbildningen i sig skapar ett mervärde som ökar fastighetsvärdena på marknaden, på ett sätt som inte hade skett utan denna åtgärd. För att vara tillämpligt vid t.ex. en hopslagning av två fastigheter till en registerfastighet krävs således att värdet av den senare är större än summan av de förra, samtidigt som det enda som har hänt – ur ett fastighetsbildningsperspektiv – är att den fastighetsrättsliga indelningen har förändrats. Det kan emellertid tänkas att en sådan ordning skulle gynna förfaranden som tidigare (i avsnitt 16.1.5) har beskrivits som skatteförrättningar, t.ex. där en exploatör respektive ett handelsföretag köper ett antal fastigheter för att på dessa bygga ett bostadsområde respektive ett varuhus eller köpcenter.

Alternativ e) i den variant där mellanskillnaden vid byte beläggs med stämpelskatt ansluter, i motsats till alternativ a) och b), till befintliga undantag där endast byten omfattas. Lagstiftaren har, trots förekomsten av fastighetsbildningslagen med sin tillåtande reglering, inte valt att positivt särbehandla andra fång än byten och, enligt vad som framgått ovan, i förarbetena till stämpelskattelagens undantag för byten, uttryckligen avfärdat tanken att även köp skulle undantas från stämpelskatt. Detta talar enligt min mening med inte oansenlig styrka för detta alternativ.

Vid en samlad bedömning av alternativen förordar jag emellertid alternativ b) där fastighetsförvärv vid en fastighetsbildning blir skattefria upp till avgiften för förrättningen, framför alternativ c) och d) som bygger på bedömningskriterier men även framför a) och e) som bygger på en fix beloppsgräns respektive endast omfattar byten. Som redan nämnts förbehålls alternativ b) fastighetsbildningsåtgärder och lindrar i viss mån effekterna av att skatteplikten utsträcks till sådana. Undantaget inrymmer såväl byten som köp som sker inom ramen för fastighetsbildningsåtgärder. Undantaget avviker således i fråga om fångestyper från befintlig reglering i stämpelskattelagen och inkomstskattelagen (jfr alternativ e), där undantag från beskattning antingen uttryckligen har begränsats till att avse bytessituationer eller i vart fall tar sikte på sådana och inte även på köp. Med den restriktion som jag tänker mig, knuten till avgiften för förrättningen, anser jag emellertid att det kan vara acceptabelt att undantaget ges en något vidare omfattning och således inte begränsas till endast byten. En viss fördel kommer fort-

satt att finnas, sett till de samlade kostnaderna, jämfört med ett lagfartsförvärv som sedan följs av t.ex. en sammanläggning enligt 12 kap. FBL. Med den föreslagna huvudregeln och det undantag jag nu förordar kommer incitamenten för skattedrivna förrättningar emellertid att minska högst väsentligt, på ett sätt som jag anser svarar upp mot vad som efterfrågas i direktiven. Jag lämnar därför ett lagförslag utformat i enlighet med alternativ b) och som innebär att när stämpelskatt utgår baserat på den utökade skatteplikt som nu föreslås, ska skatten reduceras med ett belopp som motsvarar den avgift som har betalats för den fastighetsbildningsåtgärd som fullbordar förvärvet. Det kan konstateras att med den utformning som jag föreslår, för vad som har diskuterats i termer av ett undantag, får det rätteligen betraktas som en slags skattereduktion. Rent lagtekniskt hör regleringen således hemma bland stämpelskattelagens bestämmelser om skattens storlek, snarare än bland befintliga undantag i 6 § SL. Beträffande den bestämmelsen anser jag i övrigt, som framgått ovan, att särregleringen för jord- och skogsbruk bör utgå.

Lagförslaget

Förslaget föranleder ändringar av 6 § samt införandet av en ny 9 a § i stämpelskattelagen såsom även en ny rubrik framför nämnda bestämmelse.

Särskilt om skattens beräkning

Med de lagändringar som jag föreslår kommer stämpelskatt att utgå vid marköverföringar i samband med fastighetsreglering och vid klyvning när tilldelningen överstiger delägarans andel i klyvningsfastigheten. Skattens storlek ska fastställas på samma sätt som i dag gäller vid köp, byten och andra förvärv.

Den grundläggande bestämmelsen om skattens storlek, dvs. om skattesatsen och det underlag som skattesatsen appliceras på, är 8 § SL. Där anges följande.

8 § Stämpelskatten är femton kronor för varje fullt tusental kronor av egendomens värde.

Förvärvs egendomen av en juridisk person är dock skatten fyrtyotvå kronor och femtio öre för varje fullt tusental kronor av egendomens värde [...]

[---]

Skatten är dock i fall som avses i första och andra styckena alltid lägst femtio kronor.

Bestämmelsen ska läsas tillsammans med bestämmelserna i 4–6 §§ där det anges vilka förvärv som omfattas av respektive undantas från beskattning. Jag bedömer inte att det är nödvändigt med några ändringar i bestämmelsen för att den ska bli tillämplig även på de situationer som kommer att omfattas med mitt förslag.

Innebörden av bestämmelsen konkretiseras emellertid i en del följande bestämmelser, som närmare behandlar vad som avses med ”egendomens värde”. De bestämmelser som bedöms vara av intresse i detta sammanhang är 9 och 10 §§, som återges nedan.

9 § Vid köp av fast egendom bestäms värdet enligt 8 § genom att köpeskillingen jämförs med taxeringsvärdet för året närmast före det år då ansökan om lagfart beviljas. Det högsta av dessa värden anses som egendomens värde.

Saknas särskilt taxeringsvärde för det i första stycket angivna året görs jämförelsen i stället med det värde som inskrivningsmyndigheten, med ledning av intyg av sakkunnig eller annan utredning, bedömer att egendomen hade vid tidpunkten för upprättandet av den handling på vilken förvärvet grundas.

Ingår i egendomen sådana tillbehör till fastighet som avses i 2 kap. 3 § jordabalken skall till taxeringsvärdet läggas värdet av dessa tillbehör.

Om det finns särskilda skäl, skall Skatteverket på begäran av inskrivningsmyndigheten värdera egendomen i sådana fall som avses i andra eller tredje stycket eller 11 §. Lag (2005:153).

10 § Bestämmelserna i 9 § tillämpas på motsvarande sätt även i andra fall när fast egendom förvärvas mot ersättning.

Vid byte av fast egendom anses därvid taxeringsvärdet av den lämnade egendomen som ersättning för den mottagna egendomen. Saknas taxeringsvärde bestäms jämförelsevärde enligt 9 § andra stycket.

Utges vid byte av fast egendom pengar eller annan lös egendom (mellanskillnad) ökas ersättningen enligt andra stycket med den utgivna mellanskillnaden. Erhålls mellanskillnad minskas ersättningen med denna.

Vad inledningsvis beträffar 9 § konstaterar jag att bestämmelsen, som handlar om köp av fast egendom, vid utvidgningen av skatteplikten kommer att bli tillämplig på motsvarande äganderättsliga överföringar av fast egendom genom fastighetsreglering och när tilldelningen överstiger delägarens andel vid en klyvning. Vidare kommer, på grund av vad som föreskrivs i den följande 10 §, bestämmelserna i 9 § att tillämpas på motsvarande sätt även i andra fall när fast egendom förvärvas mot ersättning. Bestämmelsen ger vid handen att de principer som gäller vid förvärv mot vederlag i form av pengar ska tillämpas även i fall då fast egendom förvärvas mot vederlag som består av annat än pengar. Jag bedömer att denna bestämmelse, som i sin tur leder till en tillämpning av 9 §, blir tillämplig på fastighetsbildningsåtgärder när skatteplikten enligt 4 § utvidgas till sådana. I det sammanhanget kan noteras att något särskilt taxeringsvärde inte alltid kommer att finnas när det handlar om överföring av mark, såvida det inte är fråga om all mark som ingår i en fastighet som har åsatts ett taxeringsvärde, dvs. i praktiken en hel fastighet. I sådana situationer får ett jämförelsevärde för marken, i förekommande fall med byggnader och/eller anläggningar, i stället bestämmas enligt 9 § andra stycket.

16.2.3 Behov av reglering av andra förvärv

I samband med att det resoneras kring stämpelskatt och fastighetsbildningsåtgärder behandlas i direktiven även frågan om det kan finnas behov av att reglera andra förvärv.

Frågan om skattefria förvärv genom andra åtgärder än fastighetsbildningsåtgärder har uppmärksammats i avsnitt 13.12. Det avsnittet är en del i mitt resonemang kring en s.k. avskattning som innebär att paketerade transaktioner kan föranleda inkomstbeskattning. Som en del i det förslag som lämnas i det avseendet föreslås också att en schablonintäkt ska tas upp i samband med avskattningen, för att väga upp det förhållandet att stämpelskatt inte utgår. Det förslaget är således ägnat att förhindra ett eventuellt utnyttjande i skatteundandragande syfte av skattebefriade förvärv, även med avseende på stämpelskatten.

16.3 Sänkt stämpelskatt

Förslag: Stämpelskatten sänks från 4,25 procent till 2 procent.

Jag har tidigare i betänkandet föreslagit att paketerade transaktioner med fastigheter inte längre ska kunna genomföras skattefritt. För att åstadkomma den förändringen av gällande rätt har jag föreslagit en avskattningsregel i avsnitt 13. Regeln innehåller flera kriterier som avgör huruvida avskattning slutligen ska ske. En nödvändig, men inte i sig tillräcklig, förutsättning för avskattning är att det sker en avyttring av en delägarrätt och att tillgångarna i det avyttrade företaget huvudsakligen består av fastigheter. Konsekvenserna av förslaget beskrivs närmare i avsnitt 17. Redan nu kan emellertid konstateras att en konsekvens av förslaget är att skattekostnaden för att omsätta fastigheter kommer att öka, dels genom den avskattning som föreslås, dels genom den schablonintäkt som också föreslås och som är avsedd att motsvara det uttag av stämpelskatt som sker vid ett lagfartsförvärv.

Mot bakgrund av dessa förslag, som alltså ökar transaktionskostnaderna vid omsättning av fastigheter, anser jag att det kan vara motiverat att samtidigt vidta balanserande åtgärder som går i andra riktningen, dvs. minskar transaktionskostnaderna. Detta gäller särskilt stämpelskatten, som är en skatt som specifikt träffar fastigheter och som saknar motsvarighet vid transaktioner av andra tillgångar eller verksamheter. Jag föreslår därför att stämpelskatten för juridiska personer sänks från 4,25 till 2 procent. Detta kommer förstås att återspeglas även i den föreslagna schablonintäkten.

Lagförslaget

Förslaget föranleder ändringar av 8 § SL och påverkar även den i avsnitt 13.12 föreslagna nya 25 a kap. 29 § IL.

16.4 Slopad stämpelskatt vid koncerninterna förvärv

Förslag: Vid koncerninterna förvärv som i dag kan medföra uppskov med stämpelskatt ska i stället någon skatt inte utgå.

Svensk skatterätt innehåller inte någon egentlig koncernbeskattning, med konsoliderad inkomstbeskattning av bolag som bildar en koncern, enligt någon definition om detta. I stället har särskilda hänsyn tagits till koncerner vid utformningen av enskilda regelverk som påverkar inkomstbeskattningen. En bakomliggande tanke kan sägas vara att skattemässiga överväganden inte ska vara styrande för hur näringslivet och företagen väljer att organisera viss verksamhet – i ett eller flera bolag. Så finns t.ex. regler om koncernbidrag (35 kap. IL) som gör det möjligt att utjämna resultat (vinster resp. förluster) inom en koncern. En tanke med denna ordning är att verksamheten inte ska bli hårdare beskattad bara för att den har organiserats i flera bolag. En förutsättning för en sådan ordning är förstås att den är konstruerad så att den inte kan användas för att undgå avsedd beskattning. Som ett ytterligare exempel på regler som tar hänsyn till koncernförhållanden kan här nämnas de om underprisöverlåtelser (23 kap. IL), som syftar till att underlätta omstruktureringar inom koncerner. De innebär att koncerninterna överlåtelser av tillgångar inte nödvändigtvis leder till beskattning, utan att beskattning i stället sker först när tillgången i fråga lämnar koncernen, om så skulle ske.

Tankar baserade på detta koncernperspektiv har fått genomslag även i fråga om stämpelskatten. Där är utgångspunkten visserligen att även rent koncerninterna fastighetsavyttringar utlöser skatteplikt för stämpelskatt i situationer där någon inkomstbeskattning inte utlöses. Men för att överlåtelser av fastigheter inom en koncern inte ska motverkas av att stämpelskatt utgår, har det införts en möjlighet till uppskov med att betala skatten i dessa fall. Denna möjlighet infördes samtidigt som nyss nämnda regler om underprisöverlåtelser.³⁵ I fråga om stämpelskatten uppgavs att ”[e]n lätttnadsregel bör dock inte möjliggöra att ett företag överlåter en fastighet till ett annat koncernföretag som sedan säljs externt utan att stämpelskatt

³⁵ Se prop. 1998/99:15.

utgår.” Med hänsyn till detta har uppskovsregeln utformats så att stämpelskatten ska betalas bl.a. när koncernförhållandet mellan överlåtare och förvärvaren upphör.

Uppskov medför visserligen att någon omedelbar skattekostnad inte uppkommer, men det leder till ett administrativt merarbete som får vägas mot nämnda kostnad. Enligt vad jag har erfarit förekommer det att uppskov inte begärs trots att rätt till detta finns just på grund av det administrativa merarbetet.

Med den avskattningsregel som jag föreslår för transaktioner med paketerade fastigheter ser jag inte längre något behov av att koncerninterna fastighetsöverlåtelser alls ska beskattas, men följas av uppskov, i syfte att säkerställa beskattning om förvärvande företag sedan lämnar koncernen. För sådana koncerninterna förvärv som i dag kan medföra uppskov med stämpelskatt föreslår jag därför att någon skatteplikt för stämpelskatt inte ska uppkomma. Det innebär att nuvarande uppskovsreglering kan slopas.

Lagförslaget

Förslaget föranleder ändringar i 6 och 7 §§ samt att 32 a, 32 b och 44 §§ SL upphävs.

16.5 Förfarande- och uppbördsfrågor

Förutom de materiella frågor som har behandlats i tidigare avsnitt angående skatteplikt för stämpelskatt, har jag i direktiven uppdragits att titta närmare på vad som kan betecknas som vissa förfarande- och uppbördsfrågor. Dessa behandlas i detta avsnitt, som också mynnar ut i vissa förslag på detta område. Huvuddragen i förslagen sammanfattas nedan, samtidigt som det hänvisas till den fortsatta framställningen i fråga om detaljer.

Dröjsmålsränta i stället för dröjsmålsavgift ska tas ut vid försenad betalning av stämpelskatt. Kravet på omedelbart överlämnande för indrivning av obetald stämpelskatt tas bort så att inskrivningsmyndigheterna, på sätt som redan sker, vid behov kan anmoda solidariskt ansvariga att betala skatten. När ett skattebeslut ändras av inskrivningsmyndighet eller domstol räcker det att denna underrättar den skattskyldige om i vilken ordning tillkommande skatt ska betalas.

Inom vilken tid den ska betalas får den skattskyldige kännedom om genom den fortsatta hanteringen.

16.5.1 Direktiven och en framställan från dåvarande Lantmäteriverket

Enligt direktiven ska jag analysera vissa förfaranderegler på stämpelskatteområdet och föreslå de eventuella förändringar som bedöms lämpliga.

Jag ska

- bedöma om bestämmelserna om uppskov med betalning av stämpelskatt vid förvärv av fast egendom eller tomträtt inom en koncern bör förändras för att vara förenliga med EU-rätten,
- analysera om dröjsmålsränta bör införas på stämpelskatteområdet i stället för dröjsmålsavgift, och
- analysera när inskrivningsmyndigheten bör lämna framställan om indrivning av stämpelskatt, när myndigheten bör lämna betalningspåminnelse och när underrättelse om tillkommande skatt bör ske.

Förutom den EU-rättsliga fråga som tas upp i direktiven, och som blir inaktuell genom mitt förslag i avsnitt 16.4 om slopad stämpelskatt vid koncerninterna förvärv, handlar det i övrigt om frågor som dåvarande Lantmäteriverket (nuvarande Lantmäteriet) har aktualiserat i en framställan till Finansdepartementet år 2006.³⁶ Hemställan är från den tid då inskrivningsmyndigheterna för fast egendom var en del av tingsrätterna. På den tiden ansvarade Lantmäteriverket för uppbörd av den stämpelskatt som fastställdes av inskrivningsmyndigheten (IM) i samband med behandlingen av ärenden rörande inskrivning i fast egendom. Numera är inskrivningsmyndigheten för dessa stämpelskatteärenden en del av Lantmäteriet.

Lantmäteriverket pekar i sin hemställan på behov av att ändra regleringen och lämnar förslag till lag- och förordningsändringar av stämpelskattelagen och stämpelskatteförordningen i berörda avseenden. Förslagen har remitterats och jag har haft tillgång till remissvaren. Eftersom förslag på det här området kan ha effekter även för

³⁶ Dnr Fi 2007/45.

Transportstyrelsen och Bolagsverket i dessas egenskap av inskrivningsmyndigheter har de beretts tillfälle att lämna synpunkter underhand.

16.5.2 Betalningspåminnelse och framställan om indrivning

Förslag: Förordningen (1984:406) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter (SF) ändras så att betalningspåminnelse avseende obetald stämpelskatt ska ske i form av en betalningsuppmaning i enlighet med vad som föreskrivs i 3 § indrivningsförordningen (1993:1229).

Kravet på omedelbar framställan om indrivning i 35 § lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter och 17 § fjärde stycket SF slopas.

Gällande rätt

Betalningspåminnelse

Enligt 31 § första stycket första meningen SL ska stämpelskatt betalas inom en månad från den dag, då beslut om skatten tillhandahålls sökanden.

Enligt 8 § första stycket SF ska den skattskyldige skriftligen erinras om betalningsskyldigheten och den tid inom vilken betalning ska ske, om inte fastställd skatt betalas inom tre veckor från den dag då expedition i ärendet har tillhandahållits.

Framställan om indrivning

Enligt 27 § SL är båda parterna (dvs. säljaren och köparen) skattskyldiga i fråga om stämpelskatt vid inskrivning av förvärv av fast egendom eller tomträtt. I fråga om in-teckning är den skattskyldig som har ansökt om in-teckning eller, när in-teckning söks på grund av medgivande, den som medgett att in-teckning fått ske. När flera ansvarar för skattens betalning är de solidariskt betalningsansvariga.

Enligt 35 § första stycket första meningen SL gäller att om skatten inte har betalats inom föreskriven tid, ska skattebeloppet och i

förekommande fall dröjsmålsavgift på framställning av inskrivningsmyndigheten eller av annan myndighet som regeringen bestämmer omedelbart lämnas för indrivning.

Enligt 17 § fjärde stycket SF gäller att om fastställd skatt inte betalas inom den tid som anges i 31 § lagen om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, ska Lantmäteriet omedelbart göra framställning om indrivning.

Utredningens överväganden och förslag

Betalningspåminnelse

Den ovan återgivna regleringen om betalningspåminnelse i 8 § SF har sin grund i en ordning då expeditionen i ärendet skickades mot postförskott med en liggtid på en månad hos postkontoret, motsvarande förfallotiden för betalning av stämpelskatten. Regleringen hade således, förutom att tjäna som påminnelse att betala, ursprungligen till syfte att förmå mottagaren att lösa ut försändelsen medan den låg kvar på postkontoret så att uppbördsmyndigheten därigenom skulle slippa det administrativa merarbete som följde av returnerade postförskotts försändelser.

Enligt 33 § SL får en handling som ligger till grund för skattens fastställande eller ett pantbrev inte lämnas ut förrän skatten har betalats. Enligt 17 § SF får inskrivningsmyndigheten respektive Lantmäteriet lämna ut andra handlingar än pantbrev innan skatten har betalats. Lantmäteriet får även lämna ut pantbrev innan skatten har betalats, om Lantmäteriet och sökanden har kommit överens om att betalning får ske via autogiro. Motsvarande gäller enligt 18 a § SF för företagsinteckningsbrev.

I dag sker betalning av stämpelskatt vid inskrivning av förvärv av fast egendom eller tomträtt samt vid inteckning i sådan egendom antingen via autogiro eller faktura. Liknande ordningar gäller för övriga inteckningar, dvs. sådana som görs i form av företagshypotek³⁷ eller skeppshypotek³⁸. Något behov av att särskilt erinra om att för-

³⁷ Enligt Bolagsverkets hemsida betalas stämpelskatten och expeditionsavgiften mot postförskott. Stämpelskatt och expeditionsavgift för elektroniska inteckningsbrev betalas via autogiro.

³⁸ Enligt Transportstyrelsens hemsida lämnas pantbrev för skeppsin-teckningar ut först efter att stämpelskatten har betalats. Stämpelskatten faktureras vanligtvis men för en snabbare

fallodagen närmar sig finns inte i dag. Däremot finns anledning att skicka ut en påminnelse efter att förfallodagen har passerats, vilket torde vara det normala förfarings sättet i andra offentliga och privata verksamheter när det gäller betalningspåminnelser. Med det sagt bör regleringen i 3 § första stycket indrivningsförordningen (1993:1229) uppmärksammas. Enligt denna ska sökanden, innan ansökan om indrivning görs, uppmana gäldenären att betala fordringen, om det kan ske utan väsentlig olägenhet och inte särskilda skäl talar emot det. I 11 a § finns en erinran om att 3 § i indrivningsförordningen ska tillämpas i fråga om skatt enligt stämpelskattelagen. Såsom regleringen är utformad för närvarande ska den skattskyldige således dels erinras om betalningsskyldigheten cirka en vecka innan förfallodagen dels ytterligare en gång uppmanas att betala innan framställan om indrivning görs.

Enligt min mening framstår nuvarande reglering om betalningspåminnelse i stämpelskattelagen som otidsenlig. Regleringen bör slopas. Någon risk för att opåkallade indrivningsåtgärder ska inledas mot skattskyldiga i betalningsdröjsmål medför detta inte, eftersom sådana ska föregås av en betalningsuppmaning enligt befintliga bestämmelser.

Framställan om indrivning

Som framgått av den ovan återgivna regleringen kan fler än två personer vara skattskyldiga för stämpelskatt, även om det inte blir aktuellt att rikta något betalningskrav mot samtliga eller ens flera av de som kan hållas betalningsansvariga för skatten. Av praktiska skäl kan fakturan på stämpelskatten i praktiken komma att skickas endast till en av flera som i och för sig kan hållas ansvariga för skatten. Vid t.ex. en fastighetsaffär kan det röra sig om köparen, men det kan i dessa och i andra fall även röra sig om ett ombud som har åtagit sig att betala stämpelskatten och sköta övriga kontakter för sin uppdragsgivares räkning. Om fakturan inte betalas kan försök komma att göras att få andra formellt betalningsansvariga att betala skatten, innan det görs en framställan om indrivning hos Kronofogdemyndig-

hantering kan man välja att betala direkt till Transportstyrelsens särskilda bankkonto för stämpelskatt och få pantbrevet så snart betalningen registrerats.

heten. Mot en sådan ordning, som slutligen mynnar ut i en framställan om indrivning om det visar sig nödvändigt, finns enligt min mening ingenting att invända. Emellertid innebär en strikt tillämpning av regleringen i 31 och 35 §§ SL – och för Lantmäteriets del även 17 § fjärde stycket SF – att framställan om indrivning ska göras omedelbart om skatten inte betalas i tid. Det skulle kunna innebära att indrivning måste sökas innan samtliga betalningsansvariga i praktiken har kunnat kontaktas, om alla inte kontaktas på en gång redan från början. Detta framstår inte som några tjänliga alternativ. Reglerna som sådana bör därför ändras genom att kravet på omedelbar indrivning i 35 § SL och i 17 § SF tas bort.

Om kravet på omedelbar framställan om indrivning tas bort, kommer tidpunkten för överlämnande till indrivning att följa av 4 § indrivningsförordningen, som förutsätter att så sker inom två månader efter att en fordran skulle ha betalats, om inte särskilda skäl talar emot det. Kronofogdemyndigheten har i ett yttrande över den hemställan från Lantmäteriverket som nämns i avsnitt 16.5.1 framfört att med detta avses just den situationen att en borgenär i det enskilda fallet behöver ytterligare tid på sig för att betalningsuppmåna den eller de som är skyldiga att betala, innan fordringen överlämnas för indrivning. Men enligt Kronofogdemyndigheten är det förmodligen inte tänkt att detta ska användas som någon generell dispens, så att en myndighet tillåts att avvakta indrivning med ett flertal fordringsanspråk. Om Lantmäteriets förslag är tänkt att möjliggöra en avvikelse från fristen för överlämnande för indrivning anser Kronofogdemyndigheten därför att även detta bör regleras i bestämmelserna för indrivning. Enligt min uppfattning borde det emellertid räcka med att det i 17 § SF görs ett tillägg som innebär att Lantmäteriet får uppmana solidariskt betalningsansvariga att betala skatten innan en framställning om indrivning ska göras i den ordning som föreskrivs i 11 a §. Ett problem i det här sammanhanget är nämligen att det inte på förhand går att säga hur lång tid det kan ta att tillskriva de betalningsansvariga. Erfarenhetsmässigt kan det ta olika lång tid beroende på om fordran avser stämpelskatt på grund av inskrivning eller på grund av inteckning. För övriga inskrivningsmyndigheter kommer emellertid tvåmånadersfristen att gälla, med de undantag i individuella fall som kan rymmas inom 4 § indrivningsförordningen.

Lagförslagen

Förslagen föranleder ändringar av 35 § SL samt 8 och 17 §§ SF. Förslag till förordningsändring finns i bilaga 4.

16.5.3 Dröjsmålsränta i stället för dröjsmålsavgift

Förslag: 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.

Gällande rätt

Som framgått tidigare ska, enligt 31 § SL, stämpelskatt betalas inom en månad från den dag, då beslut om skatten tillhandahålls sökanden. Enligt 34 § SL ska dröjsmålsavgift tas ut enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift, om den skattskyldige inte har betalat skatten inom föreskriven tid. Dröjsmålsavgiften betalas, likt skatten som sådan, till inskrivningsmyndigheten eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt lagen om dröjsmålsavgift tas sådan ut med procentsatser som inledningsvis ökar stegvis från 2–6 procent och därefter med en procentenhet, för varje månad som dröjsmål föreligger, dock med minst 100 kronor.

Utredningens överväganden och förslag

Nya betalningsformer för stämpelskatt och utvecklingen av nya uppbördssystem har förändrat de praktiska förutsättningarna för att ta ut dröjsmålsavgift. Detta illustreras av dåvarande Lantmäteriverkets hemställen från år 2006. Regelverket har helt enkelt inte följt utvecklingen i övrigt. Det aktualiserar i sig frågan om övergång från dröjsmålsavgift till dröjsmålsränta. Men helt oavsett detta finns, som

framhålls i hemställan, också andra goda skäl som talar för en sådan övergång, som redan har skett på stora delar av skatteområdet.³⁹

Jämfört med dröjsmålsavgiftens mer komplicerade konstruktion torde det vara enklare och tydligare för såväl berörda myndigheter som för berörda skattskyldiga att ha en enhetligt beräknad ränta som påförs den skattskyldige om betalningsskyldigheten inte fullgörs i rätt tid. Vidare kan systemet med dröjsmålsavgift i många fall drabba de skattskyldiga på ett sätt som kan upplevas som orättvist eftersom det är den dag i månaden då beslutet om skatten tillhandahålls sökanden som avgör vilken procentsats som ska tillämpas i en given situation. I vissa lägen, kring månadsskiftet, kan tidpunkten när en betalningspåminnelse sänds till den skattskyldige bli avgörande för hur stor avgift som ska betalas (jfr 4 § lagen om dröjsmålsavgift). När det gäller inskrivningsärenden, som det nu är fråga om, saknas möjlighet att införa rutiner som minskar risken för sådana upplevda orättvisor, t.ex. i form av månadsvisa utskick av fakturor. I inskrivningsärenden måste besluten, med hänsyn till det system som tillämpas för att fastställa prioritet mellan olika inskrivningar, expedieras varje vardag.

En strikt tillämpning av bestämmelserna om dröjsmålsavgift i stämpelskattelagen och förordningen kan också leda till att vad som kan upplevas som oskäligt höga dröjsmålsavgifter ibland tas ut. Särskilt vid korta dröjsmål skulle dröjsmålsavgiften kunna upplevas som betungande. För att illustrera skulle, i en given situation, exempelvis en dags försening av ett skattebelopp på 30 000 kronor (motsvarande skatten som ska erläggas när en fysisk person förvärvar en fastighet för 2 miljoner kronor) kunna leda till 600 kronor i dröjsmålsavgift om beslutet om skatten tillhandahålls sökanden i mitten av månaden. Infaller förfallodagen den sista i månaden, ökar dröjsmålsavgiften till 1 200 kronor redan efter 10 dagars försening. En ordning som skulle kunna upplevas som mer rimlig, eftersom den tillämpade procentsatsen inte är beroende av den dag då beslutet tillhandahålls sökanden, är att i stället för dröjsmålsavgift ta ut en löpande dröjsmålsränta, beräknad enligt nuvarande 65 kap. 13 § skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, på förfallna skattebelopp. Om skatt eller avgift inte betalas i rätt tid ska vad som i nämnda be-

³⁹ Se prop. 1996/97:100, Ett nytt system för skattebetalningar, m.m. Samtidigt kan noteras att dröjsmålsavgift fortfarande tillämpas i fråga om kupongskattelagen (1970:624), fordonskattelagen (1988:327) och lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogskontomedel.

stämmelse benämns kostnadsränta beräknas efter en räntesats som motsvarar basräntan plus 15 procentenheter till och med den dag då det ett beslut om att lämna beloppet till Kronofogdemyndigheten för indrivning eller för betalningssäkring har registrerats i indrivningsdatabasen. Därefter beräknas kostnadsräntan efter en räntesats som motsvarar basräntan. Basräntan fastställs, enligt 65 kap. 3 § SFL, på grundval av 125 procent av räntesatsen för sexmånaders statsskuldväxlar, men får lägst beräknas till 1,25 procent. I det exempel som redovisats i det föregående skulle en dags försening av betalningen, med dröjsmålsränta, leda till samma resultat oberoende av vilken dag i månaden förfallodagen inträffar och räntan skulle uppgå till strax över 10 kronor eller till 100 kronor, om en minimiavgift på detta belopp skulle tas ut.

Vid uttag av dröjsmålsränta har det således ingen betydelse när i månaden förfallodagen infaller. Dröjsmålsräntan ökar successivt i takt med antalet dagars försening, medan dröjsmålsavgiften ökar stegvis och är flerfaldt högre än dröjsmålsräntan vid förseningar upp till två månader.

Förutom att en ordning med uttag av dröjsmålsränta skulle kunna upplevas som begripligare och rättvisare jämfört med uttag av dröjsmålsavgift innebär den också ett kontinuerligt och konstant incitament för den skattskyldiga att betala skatten snarast möjligt. Detta får anses vara en påtaglig fördel jämfört med en ordning som bygger på en dröjsmålsavgift.

Det är bland annat av dessa skäl som det inom stora delar av skatteområdet har skett en övergång från dröjsmålsavgift till dröjsmålsränta i situationer då den skattskyldige inte betalar i rätt tid.

Mot ovanstående bakgrund anser jag att det även för stämpelskattens del finns anledning att ersätta dröjsmålsavgiften vid försen betalning av stämpelskatt med en dröjsmålsränta.

När det kommer till den närmare utformningen av dröjsmålsräntan kan regleringen utformas på samma sätt som skett inom tullområdet, där en övergång från dröjsmålsavgift till dröjsmålsränta har skett. Där används tekniken att i relevanta hänseenden bygga på dagens regler om skatteförfarandet. I 2 kap 8 § tullagen (2016:253) anges således att dröjsmålsräntan ska beräknas på det sätt som anges i 65 kap. 13 § första stycket och andra stycket första meningen SFL. Enligt vad som föreskrevs i 5 kap. 16 § tredje stycket i den äldre tullagen (2000:1281) var dröjsmålsräntan minst 100 kronor, sam-

tidigt som dröjsmålsränta inte togs ut med ett belopp som översteg skulden, om denna var mindre än 100 kronor. Denna reglering har utgått i den nya tullagen, i samband med anpassningar till den då nya unionstullkodexen. Det innebär emellertid inte att det i fråga om stämpelskatt inte skulle finnas anledning att ta ut dröjsmålsränta med ett minsta belopp. Det kan liknas vid en minimiavgift som syftar till att på ett schabloniserat sätt kompensera för den administrativa merkostnad som uppstår vid försenad betalning av relativt små belopp. Jag anser att detta framstår som en lämplig ordning. Det kan i detta sammanhang noteras att 11 a § SF föreskriver att indrivning inte behöver begäras för en fordran som understiger 100 kronor, om indrivning inte krävs från allmän synpunkt. Det innebär i kombination med ett minsta uttag av dröjsmålsränta med 100 kronor vid försenad betalning, att indrivning kan aktualiseras i samtliga sådana fall, om det inte finns grund för befrielse från ränta och skatten i sig inte uppgår till minst 100 kronor.

I fråga om befrielse från ränta föreskrivs i 2 kap. 12 § tullagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala ränta, om det finns synnerliga skäl. En motsvarande möjlighet finns för Skatteverket i fråga om kostnadsränta enligt 65 kap. 15 § SFL och för inskrivningsmyndigheten i fråga om dröjsmålsavgift enligt 34 § SL. Denna möjlighet ska med förslaget att ersätta dröjsmålsavgift med dröjsmålsränta ändras till att avse sistnämnda.

I sin hemställan har dåvarande Lantmäteriverket, med hänvisning till skatteförfarandets regler, väckt frågan om det kan finnas anledning att även för stämpelskattens del ha olika nivåer på räntan i olika situationer eller beroende på skattefordringens belopp (jfr t.ex. 65 kap. 7 och 8 §§ resp. 65 kap. 4 § andra stycket SFL). Det kan konstateras att regleringen i skatteförfarandelagen med olika räntor för olika situationer, liksom motsvarande reglering i den lag – skattebetalningslagen (1997:483) – som skatteförfarandelagen har ersatt, återspeglar skillnader som fanns även i äldre lagar, som i sin tur ersattes av skattebetalningslagen. Enligt min mening finns ingen anledning att för stämpelskattens del införa sådana komplicerande inslag, som i nuläget saknas. Vidare är det skäl som för skattebetalningslagens del motiverat olika ränta vid viss nivå på skatteskulden (under 10 000 kronor) att det systemet, med skattekonto, bygger på löpande debiteringar och krediteringar, varför det har ansetts böra finnas en

viss marginal som gör att mindre underskott på skattekontot inte belastas med en hög kostnadsränta.⁴⁰ Till det kommer att det inte är möjligt att inom systemet med skattekonto direkt avgöra vilka skattefordringar som den sammanlagda skulden består av, så att ränta med i förekommande fall olika procentsatser kan tas ut i olika delar. Stämpelskatten å andra sidan saknar inslag av löpande debiteringar. De skäl som motiverat skilda räntenivåer för skattebetalningslagens del gör sig följaktligen inte gällande när det kommer till stämpelskatt. Jag ser således ingen anledning att för stämpelskattens del ha olika nivåer på dröjsmålsräntan.

I sin hemställan har dåvarande Lantmäteriverket också väckt frågan om det kan finnas anledning att beräkna räntan på skatt som återbetalas till den skattskyldige på något annat sätt än som föreskrivs i 40 § andra stycket SL. I så fall uppges det ligga närmast till hands att överväga den räntenivå som föreskrivs i nuvarande 65 kap. 4 § SFL, dvs. 45 procent av basräntan, motsvarande vad som även föreskrivs i fråga om återbetalning av tull i 2 kap. 14 § tullagen.

Jag konstaterar att räntan på skatt som ska återbetalas i nuläget är 75 procent av statslåneräntan, enligt 40 § SL. Den räntesatsen är normalt högre än de 45 procent av basräntan som 65 kap. 4 § SFL stipulerar. Jag anser att när det nu föreslås att dröjsmålsränta ska ersätta dröjsmålsavgift, vilket lär vara mer förmånligt för de skattskyldiga, i vart fall vid kortvariga dröjsmål, så finns det anledning att också justera intäktsräntan så att den också överensstämmer med den som följer av regler som i övrigt får tjäna som förebild i det här sammanhanget.

Så här långt har frågan om ränta i stället för dröjsmålsavgift samt den närmare konstruktionen av räntan behandlats. Det har därvid bedömts lämpligt att reglera detta på sätt som skett i tullagen, dvs. genom att hänvisa till befintlig reglering i skatteförfarandelagen. När det kommer till frågan i vilka specifika fall som dröjsmålsränta bör ersätta dröjsmålsavgift har dåvarande Lantmäteriverket begränsat sin hemställan till att avse stämpelskatt vid inskrivning i fast egendom och tomträtt, dvs. till områden som berör den inskrivningsverksamhet som numera sköts inom Lantmäteriet. I övrigt har frågan lämnats öppen om en och samma ordning med dröjsmålsränta skulle vara lämplig inom hela inskrivningsområdet. Kammarkollegiet har i

⁴⁰ Prop. 1996/97:100 s. 341.

sitt remissyttrande över Lantmäteriverkets hemställen föreslagit att reglerna om dröjsmålsränta ska bli tillämpliga för all slags stämpelskatt, dvs. även den som utgår vid in-teckning i luftfartyg och skepp samt vid företagsin-teckning. Inskrivningsmyndigheter i dessa fall är Transportstyrelsen respektive Bolagsverket.⁴¹ Jag har under hand varit i kontakt med dessa myndigheter. Jag kan inte se att det skulle finnas skäl för att inte ha en och samma ordning för stämpelskatt hos samtliga inskrivningsmyndigheter. Jag föreslår således att dröjsmålsränta, med den utformning som har diskuterats, helt ersätter dröjsmålsavgift inom stämpelskatteområdet. Likt andra räntor på skatter bör dröjsmålsräntan inte få dras av vid inkomstbeskattningen (jfr 9 kap. 8 § IL).

Lagförslaget

Förslaget föranleder ändringar av 34, 35 och 40 §§ SL samt av 9 kap. 8 § IL.

16.5.4 Underrättelse om tillkommande skatt

Förslag: Förordningen (1984:406) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter ändras 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.

Gällande rätt

Enligt 8 § andra stycket SF ska, om en inskrivningsmyndighet efter omprövning eller en domstol efter överklagande fastställer skatt till högre belopp än som tidigare har beräknats, inskrivningsmyndigheten eller domstolen genast underrätta den skattskyldige om den

⁴¹ Se lag (1955:227) om inskrivning av rätt till luftfartyg samt till lagen hörande förordning (2005:142) respektive sjölagen (1994:100) och den till lagen hörande fartygsregisterförordningen (1975:927).

tid inom vilken den tillkommande skatten ska betalas och i vilken ordning detta ska ske.

Utredningens överväganden och förslag

Det framgår av Lantmäteriverkets hemställan att den beskrivna ordningen inte är ändamålsenlig för dem i egenskap av inskrivningsmyndighet. Uppbörden går i praktiken till så att den del av myndigheten som sköter uppbörden, efter att ha erhållit information om beslutet om tillkommande skatt, drar beloppet via autogiro eller utfärdar faktura. Vid fakturabetalning tillämpas en förfallotid på en månad. Samma rutin tillämpas i de fall en domstol efter överklagande har fastställt skatt till ett högre belopp. Myndigheten får också en kopia på domstolens beslut. Liknande ordning synes förekomma hos andra inskrivningsmyndigheter som, i de fåtal fall det uppges vara fråga om, helt enkelt skickar ut en inbetalningsavi. Även om det inte i ett föregående beslut skulle ha upplysts om det, kommer den skattskyldige genom denna praktiska hantering att bli varse om både inom vilken tid skatten ska betalas och hur det ska ske.

Baserat på vad som har framkommit framstår det enligt min mening som motiverat att 8 § andra stycket SF anpassas så att inskrivningsmyndigheten resp. domstolen enbart behöver underrätta den skattskyldige om den ordning i vilken den tillkommande skatten ska betalas. Det är därvid tillräckligt att IM respektive domstolen i sina beslut informerar den skattskyldige om var ansvaret för upp- börden av den tillkommande skatten ligger.

Författningsförslag

Förslaget föranleder ändringar av 8 SF. Förslag till förordnings- ändring finns i bilaga 4.

17 Förslagens konsekvenser

17.1 Förutsättningar för konsekvensanalysen

De förslag som presenterats i detta betänkande syftar framför allt, som tidigare beskrivits, till att motverka de skattefördelar som följer av transaktioner med paketerade fastigheter. I arbetet med att utforma dessa förslag har andra alternativ övervägts och beskrivits (kapitel 12). Det är min uppfattning att de förslag som lämnas utgör den mest lämpliga och framkomliga vägen. I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna som dessa förslag bedöms ha.

Det kan noteras att förslagen kommer att ha en direkt inverkan i första hand på juridiska personer, som kommer att få betala inkomst- och stämpelskatt i situationer där de tidigare inte alltid har gjort det. Det kan också påpekas att förslagen medför förändrade skattekonsekvenser endast vid transaktioner där fastigheter ingår.

Förslaget om avskattning vid transaktioner med paketerade fastigheter innebär att sådana transaktioner får skattemässiga konsekvenser som är likvärdiga med de som uppstår vid lagfartsövergångar. Under förutsättning att den föreslagna avskattningen träffar alla egentliga fastighetstransaktioner på det sätt som avses, är det därmed ur skattehänseende oväsentligt i vilken utsträckning transaktioner i realiteten kommer att genomföras som lagfartsövergångar eller med paketerade fastigheter. För att förenkla presentationen har den följande analysen av förslagets konsekvenser därför som utgångspunkt att alla fastighetstransaktioner efter ikraftträdandet sker genom överföring av lagfart från säljaren till köparen.

EU har under 2016 antagit ett direktiv med ett paket av åtgärder mot skatteflykt.¹ Direktivet innebär att EU:s medlemsstater sam-

¹ Rådets Direktiv (EU) 2016/1164 av den 12 juli 2016 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknads funktion, EUT L 193, 19.7.2016, s. 1–14.

ordnar genomförandet av vissa av OECD:s åtgärds punkter mot BEPS (base erosion and profit shifting). I direktivet, som är ett minimidirektiv (dvs. medlemsstaterna får ha en högre skyddsnivå för sin bolagsskattebas än vad direktivet stipulerar), finns i artikel 4 regler om ränteavdragsbegränsningar. Av reglerna följer 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 (EBITDA²). Undantag får göras för räntekostnader upp till 3 miljoner euro och för fristående företag som inte tillhör någon koncern. Direktivet ska vara implementerat senast den 31 december 2018 men det finns möjlighet att skjuta upp införandet av ränteavdragsbegränsningsreglerna till 2024 om man bedömer att nuvarande nationella regelverk är lika effektiva som direktivets regler.

Frågan har uppkommit i vad mån de svenska regler som kommer att införas med anledning av direktivet bör inverka på det förslag jag nu lägger fram. Min uppfattning är att hänsyn inte ska tas till direktivet i mina förslag. Det är inte heller möjligt eftersom det inte är känt hur det kommer att implementeras i svensk rätt. Några sådana hänsyn har följaktligen inte tagits. Därmed är inte sagt att förhållandet mellan en kommande implementering av direktivet och de förslag som jag lämnar i detta betänkande är okomplicerade. Tvärtom finns det mycket som tyder på att särskilt fastighetsbranschen skulle påverkas av en begränsning av avdragsrätten för räntor.³ Det går emellertid inte att i dagsläget bedöma vilka effekter som skulle kunna uppstå om mina förslag kombinerades med generella ränteavdragsbegränsningsregler. Huruvida de förslag jag nu presenterar bör kombineras med en framtida ränteavdragsbegränsning blir i slutändan ett politiskt ställningstagande som får avgöras av regering och riksdag.

17.2 Offentligfinansiella effekter

De offentligfinansiella effekterna av de förslag som lagts fram kommer främst från ett ökat uttag av inkomstskatt och från en breddad bas för stämpelskatt när juridiska personer säljer fastigheter, samt

² Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization.

³ Se SOU 2014:40 s. 488–502 samt den remisskritik som riktats mot förslaget.

från den föreslagna sänkningen av stämpelskattesatsen. Ett antal uppskattningar krävs för att beräkna de totala skatteeffekterna.

Under gängse antaganden om fasta priser och baser bedöms förslagen leda till en inkomstförstärkning på cirka 17,0 miljarder kronor på kort sikt och 13,3 miljarder kronor varaktigt. Det finns emellertid goda anledningar att tro att det kommer att uppstå både beteende- och prisförändringar till följd av de förändrade skatte- reglerna. Bedömningen görs därför att de offentligfinansiella förstärkningarna kommer att hamna inom ett spann mellan 7,9 och 17,0 miljarder kronor på kort sikt och mellan 6,1 och 13,3 miljarder kronor varaktigt.

De generella antaganden och bedömningar som görs diskuteras i avsnitt 17.2.1. Avsnitt 17.2.2 presenterar därefter bedömningen under antaganden om fasta baser och priser. Dessa förenklande antaganden problematiseras i avsnitt 17.2.3, varpå en slutlig bedömning görs i avsnitt 17.2.4.

De statsfinansiella konsekvenserna beräknas, om inte annat anges, med information från 2015. Det är det senaste året för vilket det finns fullständiga data.

17.2.1 Antaganden och bedömningar

För att beräkna de statsfinansiella effekterna av förslagen görs ett antal bedömningar och antaganden.

Diskonteringsränta

I det följande har nuvärdesberäkningar av framtida skattebetalningar och skatteavdrag gjorts. I dessa har diskonteringsräntan antagits vara 3 procent, om inget annat nämns. Enligt Finansdepartementets beräkningskonventioner vid förändrade skatteregler ska prognosen för en 10-årig statsobligation användas för långsiktig diskontering. Valet av diskonteringsränta följer av att de ändrade reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018. Ränteprognosen för de 10-åriga statsobligationerna är 2,43 och 3,23 procent för år 2018 respektive 2019.⁴

⁴ Se s. 55 i "Beräkningskonventioner 2017: Metoder för effektberäkningar vid ändrade skatteregler", rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet.

Omsättningen på fastighetsmarknaden

För att bedöma omsättningen av kommersiella fastigheter används de data utredningen haft tillgång till från Datscha AB. Detta är den enda samlade databas över fastighetstransaktioner som finns tillgänglig och som inkluderar överlåtelser av paketerade fastigheter. För en del beräkningar har också viss information från Lantmäteriet om de lagfartsövergångar som har genomförts använts. I Datscha AB:s databas ingår information om transaktioner med paketerade fastigheter där det underliggande fastighetsvärdet har överstigit 40 miljoner kronor.

De transaktionstyper som omfattas av Datscha AB:s databas stämmer väl överens med den sorts affärer som i huvudsak hade för- anlett avskattning med de föreslagna reglerna. Databasen omfattar i princip transaktioner med fastigheter där fastigheten kan sägas vara fristående från eventuell övrig verksamhet som överläts. Även över- låtelser av hela eller delar av fastighetsrörelser ingår, i de fall en majoritet av rösterna i ett fastighetsföretag övertas av en ny aktör. I övrigt ingår däremot inte sådana fastigheter som överläts tillsam- mans med en verksamhet som bedrivs i denna. Det kan dock noteras att försäljningar av paketerade fastigheter med nyuppförda bygg- nader till bostadsrättsföreningar är en typ av affär som inte ingår i databasen, men som är avsedd att omfattas av avskattning.

Enligt utredningens beräkningar baserade på Datscha AB:s data- bas uppgick omsättningen av paketerade fastigheter med ett under- liggande fastighetsvärde på minst 40 miljoner kronor till 150,4 mil- jarder kronor år 2015.⁵ För att bedöma hur stora de skattemässiga konsekvenserna av förslaget om avskattning blir, behöver emellertid storleken på hela fastighetsmarknaden uppskattas. Det krävs därför ytterligare bedömningar: dels av hur stor marknaden för kommer- siella fastigheter med ett värde under 40 miljoner kronor är, dels av hur stor andel av de överlåtna fastigheterna i detta segment som säljs paketerade. Därtill behöver storleken på den skattemässiga vinsten i en genomsnittlig fastighetsaffär uppskattas.

Den totala storleken på fastighetsmarknaden för kommersiella fastigheter under 40 miljoner kronor har, vad jag erfarit, inte tidi-

⁵ För affärer värda omkring 18,7 miljarder kronor är transaktionstypen registrerad som okänd i databasen. Denna omsättning har antagits vara fördelad mellan paketerade fastigheter respektive lagfartsövergångar på samma sätt som transaktionerna av känd typ.

gare bedömts i något sammanhang. Den totala omsättningen av paketerade fastigheter och lagfartsövergångar uppskattas därför enligt följande.

Tabell 17.1 visar hur transaktionsvolymen fördelar sig mellan transaktioner med paketerade fastigheter och övriga transaktioner (överförlåtelse av lagfart eller tomträtt) enligt Datscha AB:s databas.

Tabell 17.1 Andel av sammanlagt fastighetsvärde (i olika intervall för affärens storlek) som härrör från transaktioner med paketerade fastigheter

Fastighetsvärde i miljoner kronor, omsättning i miljarder kronor.

Fastighetsvärde	2013		2014		2015		2013–2015	
	Om-sättning	Varav pak.	Om-sättning	Varav pak.	Om-sättning	Varav pak.	Omsättning	Varav Pak.
40–49	1,8	44 %	2,3	61 %	2,5	64 %	6,6	58 %
50–59	2,6	54 %	1,9	37 %	2,1	52 %	6,6	48 %
60–69	2,3	52 %	1,8	50 %	2,3	65 %	6,4	56 %
70–79	1,3	54 %	1,6	63 %	2,7	67 %	5,6	63 %
80–89	1,8	56 %	1,6	69 %	2,3	87 %	5,7	72 %
90–99	1,8	56 %	1,4	64 %	2,8	79 %	6	68 %
100–	92,9	91 %	130,5	94 %	126,4	97 %	349,8	94 %
Totalt	104,7	86 %	141,1	80 %	132,8	83 %	386,9	91 %

Not: Omsättningarna innehåller inte transaktioner av okänd transaktionstyp i databasen.

Källa: Datscha AB:s databas.

Det framstår som att omsättningen för affärer mellan 40 och 50 miljoner kronor till ungefär hälften härrör från transaktioner med paketerade fastigheter. Siffrorna är något stigande men likartade vid ett par tiotal miljoner kronor till i fastighetsvärde. Enligt vad jag har erfart uppfattas själva paketeringen av en fastighet som relativt enkel och bekymmersfri, och de fastighetsföretag som jag har talat med har inte sett att det finns några finansiella skäl för att inte paketera fastigheter även vid mindre affärer. Däremot kan aktörer som säljer fastigheter av lägre värde förstås på olika sätt skilja sig från de som säljer högre värderade fastigheter. Det kan emellertid konstateras att siffrorna i tabellen indikerar att av de sammanlagda transaktioner av känd transaktionstyp som utfördes under perioden 2013–2015 och där fastighetsvärdet låg mellan 40 och 70 miljoner kronor, så utgjorde transaktioner med paketerade

fastigheter 54 procent av omsättningen. Här görs därför uppskattningen att de paketerade transaktionerna utgör ungefär hälften av omsättningen även för fastigheter under 40 miljoner kronor.

Antagandet gör det möjligt att uppskatta omsättningen av de paketerade transaktioner som är för små för att registreras av Datscha AB, med hjälp av motsvarande omsättning avseende lagfartsövergångar. En bedömning av denna omsättning är förenad med vissa svårigheter, men uppskattas här till cirka 7,2 miljarder kronor för år 2015 (se bilaga 3 för antaganden och beräkningar). Uppskattningen implicerar en försäljning av fastigheter i paketerad form också i denna pris-kategori till ett värde av ungefär 7,2 miljarder kronor under 2015.

Totalt uppskattas affärer med paketerade fastigheter alltså ha omsatt ungefär 157,6 miljarder kronor år 2015, medan omsättningen på lagfartsaffärer uppskattas till 16,6 miljarder kronor. Omsättningen, uppdelad per transaktionstyp och affärsstorlek, återfinns också i tabell 17.2.

Tabell 17.2 Bedömd storlek på omsättningen av kommersiella fastigheter i Sverige år 2015

Total omsättning och omsättning per storlek på fastighetsvärde och typ av transaktion.

Fastighetsvärde	Lagfart/tomträtt	Paketerade fastigheter	Alla transaktionstyper
Över 40 miljoner kr.	9,4	150,4	159,8
Under 40 miljoner kr.	7,2	7,2	14,4
Totalt	16,6	157,6	174,2

Källa: Utredningens beräkningar baserade på Datscha AB:s databas och uppgifter från Lantmäteriet.

Andelen vinst vid fastighetsförsäljningar

Eftersom det vid en transaktion med en paketerad fastighet inte finns några offentliga uppgifter om hur stor den skattemässiga vinsten skulle ha varit vid en lagfartsövergång, måste en uppskattning göras även i det avseendet. För detta ändamål har som utgångspunkt använts offentliga årsredovisningar avseende 2015 för Atrium Ljungberg AB, Castellum AB, Fabege AB, Fastpartner AB, Hemfosa AB, Hufvudstaden AB, Klöver AB, Kungsleden AB, Wallenstam AB och Wihlborgs AB. De undersökta företagen utgör tio av de elva

fastighetsföretag som haft störst börsvärde på Nasdaq Stockholm under den aktuella perioden.⁶ Det på koncernnivå redovisade värdet på de tio företagens samlade fastighetsbestånd uppgick för 2015 till lite drygt 300 miljarder kronor. Siffran kan sättas i relation till att det samlade värdet på det kommersiella fastighetsbeståndet i Sverige kan uppskattas till cirka 4 200 miljarder kronor.⁷ Undersökningen av de skattemässiga värdena baseras med andra ord på ungefär 7 procent av det totala beståndet av kommersiella fastigheter. Resultatet av genomgången presenteras i tabell 17.3.

Tabell 17.3 Latent vinst i fastighetsbestånden hos några börsnoterade fastighetsföretag, redovisning på koncernnivå

Alla siffror utom andelen skattemässig vinst i miljoner kronor.

Företag	Fastighetsbestånd	Underlag skatteskuld	Andel skattemässig vinst
Atrium Ljungberg AB	30 841	14 886	48 %
Castellum AB	41 818	22 239	53 %
Fabege AB	40 279	13 986	35 %
Fastpartner AB	15 466	4 048	26 %
Hemfosa AB	25 999	5 223	20 %
Hufvudstaden AB	31 741	27 571	83 %
Klövern AB	35 032	15 866	45 %
Kungsleden AB	27 470	3 918	14 %
Wallenstam AB	32 090	15 341	48 %
Wihlborgs AB	28 623	9 995	35 %
Totalt	309 359	133 073	43 %

Not: I de fall själva underlaget för skatteskulden inte har presenterats i årsredovisningarna har det beräknats utifrån den till fastigheterna hänförliga skatteskulden. Det kan inte uteslutas att skatteskulden i några fall kan ha innehållit andra mindre poster än de skatteskulder som är hänförliga till skillnaden mellan redovisat och skattemässigt restvärde på fastighetsinnehavet. Skillnaden bör dock vara liten.

Källor: Koncernernas årsredovisningar för 2015.

⁶ Det elfte företaget, Balder AB, har en omfattande verksamhet i övriga nordiska länder och det har därför varit svårt att utifrån årsredovisningen göra beräkningar som endast avser fastigheter i Sverige.

⁷ Utredningens beräkningar, baserade på 2015 års totala taxeringsvärden på hyreshusenheter, industrienheter, tåktenheter och elproduktionsenheter (SCB, Rikets fastigheter 2015). Beräkningarna har tagit hänsyn till att taxeringsvärdet ska motsvara 75 procent av marknadsvärdet två år innan respektive fastighetstypens senaste taxering, med ett antagande om en nominell årlig värdetillväxt beräknad på SCB:s prisindex för hyreshus.

De latent vinsterna varierar som framgår av tabell 17.3 från företag till företag. Det är inte säkert att den skattemässiga situationen för företagens totala fastighetsbestånd är representativ för de fastigheter företagen väljer att omsätta. Eftersom de undersökta företagen är börsnoterade fastighetsföretag är deras fastighetsinnehav med all sannolikhet inte heller representativa för andra företags försäljningar, kanske särskilt i de fall det säljande företaget inte är ett fastighetsföretag. Fastighetsföretagen lär emellertid vara de volymmässigt viktigaste aktörerna på marknaden; enligt beräkningar som har gjorts utifrån data från Datscha AB och SCB:s Företags- och registerdatabas stod fastighetsföretag för ungefär 71 procent av antalet försäljningar av paketerade fastigheter under 2014.⁸ Med ledning av vad som har framkommit i de årsredovisningar som har undersökts antas därför att en genomsnittlig transaktion med en paketerad fastighet hade utlöst inkomstbeskattning av den genomsnittliga andelen, det vill säga 43 procent, av köpeskillingen.

Andelen mark vid fastighetsförsäljningar

Det antas också att köpeskillingen i genomsnitt utgör ersättning för mark till 30 procent och för byggnad till 70 procent. Ett antagande i det här avseendet är nödvändigt eftersom mark inte får skrivas av. Markens andel av köpeskillingen ligger därmed inte till grund för några framtida värdeminskingsavdrag. Fördelningen kommer från en undersökning som Lantmäteriet har gjort på uppdrag av utredningen. I studien undersöktes taxeringsvärdena för fastigheterna i ett fyrtiotal slumpmässigt utvalda transaktioner från år 2015, där enskilda fastigheter värda minst 40 miljoner kronor överlätits i paketerad form. Av de sammanlagda taxeringsvärdena utgjordes cirka 30 procent av mark och 70 procent av byggnad.

Försäljningar av paketerade fastigheter till (vad som ska bli) bostadsrättsföreningar har skattemässigt konsekvenser mycket likartade de som uppstår vid markförsäljning företag emellan. Bostadsrättsföreningar kan nämligen i allmänhet inte göra värdeminskingsavdrag på någon del av fastigheten. Enligt utredningens beräkning baserad på

⁸ Andelen av omsättningen har inte kunnat beräknas, eftersom köpeskillningarna av datasekretessskäl inte har kunnat kopplas till vilken bransch ett företag främst är verksamt i.

Datscha AB:s databas stod blivande bostadsrättsföreningar som köpare i affärer som motsvarade 2,2 procent av omsättningen under åren 2013–2014. I skattehänseende skulle dessa affärer i princip kunna behandlas på samma sätt som mark i den följande analysen. Andelen mark hade därför beräkningstekniskt kunnat ökas med 70 procent av 2,2 procentenheter, dvs. från 30 till 31,54 procent av den totala omsättningen. Eftersom skillnaden är relativt liten och endast inverkar på de framtida värdeminskningssavdragen, och eftersom andelen mark vid fastighetsaffärer endast är en uppskattning, bortses i det följande från de specifika omständigheter som försäljningar till bostadsrättsföreningar ger upphov till.

Koncerninterna underprisöverlåtelser

Datscha AB:s databas ger även en möjlighet att uppskatta hur stor andel av omsättningen med paketerade fastigheter som härrör från affärer som har föregåtts av en koncernintern överlåtelse, normalt till underpris. Datscha AB har bedömt att lagfarts- och tomträttsaffärer för totalt cirka 22,3 miljarder kronor utgjorde koncerninterna överlåtelser som föregått transaktioner med paketerade fastigheter, där fastighetsvärdet översteg 40 miljoner kronor. Den observerade köpeskillingen i en underprisöverlåtelse är dock lägre än marknadsvärdet, varför en bedömning av det senare behöver göras. För detta ändamål antas köpeskillingarna i underprisöverlåtelser ha bestämts till skattemässigt värde (för att inte utlösa någon inkomstskatt), dock högst taxeringsvärdet (för att inte orsaka onödigt hög stämpelskatt). Dessutom antas att de skattemässiga värdena som andel av marknadsvärdena på de ingående fastigheterna är likformigt fördelade och att det skattemässiga värdet i genomsnitt är 57 procent av marknadsvärdet (för överensstämmelse med ovanstående undersökning av de latent skatteskulderna i fastighetsbolagen). Marknadsvärdet för samtliga fastigheter är då 104 procent större än de observerade köpeskillingarna (se bilaga 3 för beräkningsdetaljer). De transaktioner med paketerade fastigheter som ligger till grund för underprisöverlåtelserna kan alltså omsättningsmässigt antas utgöra omkring 30 procent⁹ av omsättningen med paketerade fastigheter över 40 miljoner kronor.

⁹ $2,04 \times 22,3/150,4 \approx 0,302$.

Koncerninterna överlåtelse är stämpelskattepliktiga. Det går i allmänhet att få anstånd med betalningen, men skatten ska i sådana fall ändå erläggas i samband med att den paketerade fastigheten avyttras utanför koncernen. Stämpelskatten fördelas i det läget på byggnaden med, som ovan antagits, 70 procent och på mark med 30 procent. Den del som är hänförlig till byggnaden läggs till det skattemässiga värdet på byggnaden och ligger därefter till grund för framtida värde-minskningsavdrag.

17.2.2 Beräknade effekter under antagande om fasta priser och baser

Bruttoeffekter på kort sikt

I samband med att förslagen genomförs förväntas initialt ett antal direkta skatteeffekter uppstå. Om transaktionerna med paketerade fastigheter år 2015 skulle ha genomförts som lagfartsövergångar hade enligt tidigare antagande 43 procent av omsättningen, dvs. 67,8 miljarder kronor, tagits upp till beskattning. Bolagsskatteintäkterna hade utgjort 22 procent av detta belopp, det vill säga 14,9 miljarder kronor. Dessutom skulle den totala omsättningen också ha belagts med stämpelskatt. Med den föreslagna skattesatsen på 2 procent skulle den ha inbringat ytterligare 3,2 miljarder kronor. Från dessa skatteökningar ska dras den stämpelskatt som även tidigare har utgått vid de underprisöverlåtelse som föregått transaktionerna. Den genomsnittliga stämpelskatten från sådana överlåtelse uppskattas till cirka 0,8 procent¹⁰ av den totala omsättningen av paketerade fastigheter, och bedöms därmed ha inbringat cirka 1,3 miljarder kronor. De vanliga lagfartsövergångar som genomförs får också en sänkt stämpelskatt med 2,25 procentenheter. Beräknad på den uppskattade omsättningen om 16,6 miljarder kronor (se tabell 17.2 ovan), motsvarar detta en skattesänkning med 0,4 miljarder kronor.

¹⁰ Stämpelskatt utgår på det högsta av köpeskillingen och föregående års taxeringsvärde. Det senare är den lägsta stämpelskatt som kan utgå, och det saknas skäl för en koncern att sätta köpeskillingen högre än detta taxeringsvärde. Föregående års taxeringsvärdet uppskattas i bilaga 3 till 63 procent av dagens marknadsvärde. Om paketerade fastigheter, som redogjorts för i avsnitt 17.2.1, antas föregås av en underprisöverlåtelse i 30 procent av fallen, är den genomsnittliga stämpelskatten vid en transaktion med en paketerad fastighet därmed ungefär $0,63 \times 0,30 \times 0,0425 \approx 0,008 = 0,8$ procent av köpeskillingen.

De förslag som lämnats angående förändrad stämpelskatt vid fastighetsbildning bedöms förstärka statskassan ytterligare. Siffrorna i denna del är osäkra, men de i dag skattedrivna fastighetsregleringarna uppskattas ha orsakat ett inkomstbortfall avseende stämpelskatt på cirka 0,7 miljarder kronor årligen under perioden 2013–2015.¹¹ I och med den sänkta stämpelskatten för juridiska personer uppskattas förstärkningen av de offentliga finanserna dock stanna på 0,4 miljarder kronor per år (se bilaga 3 för beräkningar och antaganden). Den stämpelskatt som tillkommer av att övriga, icke skattedrivna fastighetsregleringar också blir belagda med stämpelskatt bedöms uppgå till cirka 0,2 miljarder kronor.

På kort sikt ger de förändrade skattereglerna vid fastighetstransaktioner därmed ökade intäkter för staten med 17,0 miljarder kronor, varav 2,1 miljarder kronor i förändrad stämpelskatt och 14,9 miljarder kronor i ökad bolagsskatt.

De ökade skatteintäkter som uppkommer av avskattningsförslaget och de föreslagna reglerna om stämpelskatt vid fastighetsbildning ger emellertid också upphov till nya framtida avdragsunderlag, eftersom alla fastigheter nu får ett nytt omkostnadsbelopp vid varje transaktion. Detta ligger i sin tur till grund för antingen successiva värdeminskingsavdrag eller för direktavdrag vid en framtida försäljning av fastigheten. De minskade skatteintäkter som följer av dessa avdrag får genomslag över en längre tid; värdeminskingsavdrag görs som bekant ofta med 2 procent om året under 50 års tid, och direktavdrag för omkostnadsbeloppet för marken blir bara aktuellt när den faktiskt säljs. Det kommer därmed ta mycket lång tid innan de statsfinansiella effekterna av förslagen helt har stabiliserats.

Varaktig effekt

Eftersom de effekter som förslagen ger upphov till vid en fastighetstransaktion i dag kommer att ge sig till känna under en så lång tid som åtminstone femtio år, ser jag ingen praktisk nytta av att försöka göra en bedömning av den årliga nettoeffekten flera årtionden in i framtiden. Förslagens inverkan på de offentliga finanserna om till

¹¹ I underlaget för siffran ingår inte de fall då klyvningsinstitutet använts för att undvika stämpelskatt. Omfattningen av skattedriven användning av klyvning har hittills varit förhållandevis liten och bortses från både här och i det följande.

exempel 20 år är beroende av de skattemässiga händelserna under samtliga föregående år, inte minst i de fall samma fastighet skattas av flera gånger. De beteendemässiga förändringar som uppstår av förslagen, men även den långsiktiga utvecklingen på fastighetsmarknaden, ger på lång sikt en mycket stor osäkerhet i eventuella prognoser. Däremot kan nuvärdet av alla de skatteeffekter som uppstår av ett visst års transaktioner beräknas. Detta kan ses som en fingerisning om de långsiktiga konsekvenserna av förslagen.

De totala stämpelskatteintäkterna för staten har ovan beräknats öka med 2,1 miljarder kronor. Sjuttio 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 gäller för byggnadens andel av den ökning av det skattemässiga värdet som uppstår när den skattemässiga vinsten tas upp till beskattning. Om det för enkelhets skull 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, beräknat med en diskonteringsränta på tre procent. Med ett antagande om kortare avdragstid skulle nuvärdet av skatteintäkterna minska ytterligare.

En mer subtil förändring rör fastigheter som ingår i paketerade transaktioner och som inte föregås av en underprisöverlåtelse. I dessa fall är den återstående tiden för värdeminskingsavdragen på det skattemässiga värdet i allmänhet kortare än 50 år, eftersom fastigheten kan vara delvis avskrivnen. Med förslaget kommer detta skattemässiga värde att skrivas av under längre tid. Någon genomsnittlig återstående tid för värdeminskingsavdrag på de byggnader som säljs i dag har inte kunnat beräknas, men om den antas vara 25 år (vilket motsvarar att byggnaderna är till hälften avskrivna om Skatteverkets rekommenderade värdeminskningsschablon för de flesta hyreshus används) och byggnaderna står för 70 procent av det totala värdet, kommer de cirka 43,9 miljarder kronor¹² som återstår i värdeminsk-

¹² Marknadsvärdet på paketerade fastigheter som har ingått i en transaktion som inte har föregåtts av en underprisöverlåtelse är 70 procent av 157,6 miljarder kronor (30 procent föregås av en underprisöverlåtelse). När vinsten har dragits av är det skattemässiga byggnadsvärdet sedan 57 procent av de 70 procent som byggnaden utgör av detta marknadsvärde. Beräkning: $157,6 \times 0,70 \times 0,70 \times 0,57 \approx 43,9$.

ningsavdrag att få dras av under 50 i stället för 25 år. Det medför en nuvärdesvinst för staten (och motsvarande förlust för företagen) på 1,8 miljarder kronor.

Totalt bedöms förslagen därmed, under antagandet om fasta baser och priser, varaktigt förstärka de offentliga finanserna med 13,3 miljarder kronor. En redogörelse för de olika effekterna återfinns i tabell 17.6 i avsnitt 17.2.4. Det finns emellertid anledning att ifrågasätta om inte såväl transaktionsvolymen som priserna på fastigheter kan komma att förändras som en följd av de förändringar av beskattningen som föreslås. Någon slutlig bedömning av effekterna görs därför inte innan dessa aspekter har diskuterats.

17.2.3 Om fastighetspriser och handlad kvantitet

Ovanstående analys bygger på en mängd antaganden. De mest grundläggande av dessa är antagandena om fasta priser och baser. Det finns emellertid god anledning att tro att de föreslagna reglerna kommer att leda till förändrade priser på fastigheter. Rent offentligfinansieilt har ändrade priser en direkt inverkan både på de skattemässiga vinsterna och på stämpelskatteuttaget. Prisförändringar kan förstås även ha inverkan på verksamheten för fastighetsbolag.

Det kan också hållas för troligt att relativt omedelbara beteendeförändringar kommer att ske. Det finns 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 minska den totala transaktionsvolymen efter reglernas införande. Det finns också anledning att tro att inlåsnigen blir som störst initialt, när den andel av den skattemässiga vinsten som kan sägas vara hänförlig till tidigare ägares innehavsperiod riskerar att vara som störst. Effekten är däremot sannolikt inte lika stor när det gäller nybyggnation, se vidare avsnitt 17.4.1.

Det kan också hända att antalet led vid fastighetstransaktioner i viss mån kommer att minska. Det händer i dag att fastighetsbolag köper portföljer av fastigheter, för att omgående avyttra delar av det förvärvade beståndet. Huruvida sådana affärer i större utsträckning kommer att ske genom ett mindre antal transaktioner under de föreslagna reglerna beror rimligen på hur stora stämpelskatte-

kostnaderna är i jämförelse med de kostnader som uppstår av att det kan vara mer komplicerat att konstruera samordnade köp.

Förändringarna av pris och transaktionsvolym påverkar förstås också varandra genom jämvikten mellan utbudet och efterfrågan på fastighetsmarknaden. Hur detta kan tänkas ske diskuteras i det följande.

Skatteeffekter ur en köpares perspektiv

I kapitel 7 redogörs för konsekvenserna vid en överlåtelse av en fastighet, om skattefria transaktioner med paketerade fastigheter inte längre vore möjliga. Som förutsättning för det exempel som ges gäller dels att köparen avser att behålla fastigheten till dess den utrangeras, dels att priset bestäms av köparens betalningsvilja. Säljaren antas därmed bära hela skattebördan. Dessa antaganden är emellertid inte självklara.

Vid en lagfartsaffär behöver en potentiell köpare av en fastighet, förutom att beräkna de direkta skatteeffekterna av affären, göra en bedömning av ett antal faktorer som inte behöver beaktas i ett system som tillåter skattefria paketerade transaktioner. För det första påverkar den egna innehavstiden den skattemässiga situationen. Eftersom stämpelskatten är oberoende av den vinst som kan förväntas komma av fastigheten väger den stämpelskatt som utgår vid anskaffningen, men även vid den senare försäljningen av fastigheten, tyngre vid kortare innehavstid. Med ett fast avkastningskrav kan betalningsviljan för en fastighet med andra ord antas vara lägre ju kortare den planerade innehavstiden är.

Ju större del av den förväntade totalavkastningen på fastigheten som utgörs av värdestegring, desto större blir också de skattemässiga förändringarna av förslaget om avskattning. Detta innebär att särskilt företag vars verksamhet bygger på utveckling av fastigheter kan förväntas stå inför de största skattemässiga förändringarna. Dessutom kommer även framtida aktörer att stå inför samma överväganden som dagens köpare, varför även den framtida värderingen av en fastighet påverkas av avskattningsförslaget. Detta inverkar förstås också på betalningsviljan hos dagens köpare. De nya skattereglerna kan med andra ord förväntas verka till nackdel för kortsiktiga fastighetsägare, medan ägare som tenderar att behålla sina fastigheter

under en lång tid påverkas mindre. För de senare är beskattningen av driftöverskotten rimligen av större vikt, medan transaktionsbeskattningen är av mindre betydelse.

Analysen av hur en enskild köparens betalningsvilja för en fastighet påverkas av att möjligheten till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter tas bort, beror med andra ord inte enbart på de direkta skattemässiga effekterna. Betalningsviljan beror också på hur länge köparen avser att behålla fastigheten, hur stor värdestegringen förväntas vara både under och efter den egna innehavstiden, samt hur ofta fastigheten kan förväntas byta ägare i framtiden.

Ett antal exempel på hur fastighetspriset och skattekostnaderna förändras i en fastighetsaffär med förslagen finns presenterade i bilaga 3.

Om svårigheten i att göra meningsfulla, generella antaganden om den svenska fastighetsmarknaden

Konsekvenserna för jämvikten på fastighetsmarknaden beror inte bara av effekterna på en enskild köparens betalningsvilja. Beroende på både utbudets och efterfrågans priskänsligheter kan en skatteförändring ge upphov till olika effekter på både fastighetspriserna och den handlade kvantiteten fastigheter, men också på vilken av parterna som slutligen bär kostnaden för det förändrade skatteuttaget. En övergripande diskussion om hur detta sker redovisas i bilaga 3. En omständighet som försvårar konsekvensanalysen är att olika lokala fastighetsmarknader kan antas ha fastighetsbestånd som består av olika typer av fastigheter som har olika omsättningshastigheter, livslängd och storlek på de latent skatteskulderna. Dessutom kan det antas att olika typer av fastighetsägare i viss utsträckning är engagerade på olika marknader. Den föreslagna avskattningen vid transaktioner med paketerade fastigheter kan därför antas ge upphov till olika skatteeffekter på olika marknader.

En heltäckande analys av samtliga delmarknader i Sverige är inte möjlig att genomföra i detta sammanhang. För att i stället göra en kvantitativ bedömning av effekterna på priser och transaktionsvolymerna på den svenska fastighetsmarknaden som helhet behöver ett antal bedömningar eller antaganden göras.

Först behöver storleken på den faktiska skatteeffekten bedömas. Den genomsnittliga latent skattemässiga vinsten på de fastigheter

som byter ägare har i avsnitt 17.2.1 uppskattats till cirka 43 procent av marknadsvärdet. Skattesituationen vid transaktioner förändras i olika grad för olika fastigheter, och fördelningen av skattebördan påverkar rimligen exempelvis hur utbudet svarar på en förändrad beskattningssituation. Siffran får därför anses vara en generell, och ganska grov, uppskattning.

Skatteeffekten fördelar sig sedan, genom ett nytt pris, mellan köpare och säljare efter priskänsligheterna hos utbud och efterfrågan. Dessa bestämmer också hur den handlade kvantiteten påverkas. Antaganden om dessa priselasticiteter krävs därför också.

När det gäller elasticiteten på *efterfrågan* på bostadsfastigheter finns vissa studier av förhållandena på den svenska bostadsmarknaden. Priselasticiteten har i dessa uppskattats till mellan 0,3 och 1 (Brownstone och Englund (1991), Englund et al. (1995), Brusewitz (1998)). Resultaten tycks ligga i paritet med övrig internationell forskning (se t.ex. Girouard et al (2006)). Problemet med dessa resultat är emellertid att de behandlar privatbostäder, som i allmänhet köps av privathushåll. Det finns goda anledningar att tro att efterfrågan på en bostad och efterfrågan på en fastighet som en investering drivs av fundamentalt olika faktorer; medan en investerare, för sina ändamål, kan välja att köpa en alternativ tillgång eller verksamhet till en fastighet, kan människors behov av en bostad inte gärna tillgodoses genom innehav av värdepapper. Efterfrågan på kommersiella fastigheter kan därför misstänkas ha en avsevärt högre priselasticitet än privatbostäder.

En ledning till priselasticiteten i efterfrågan kan i stället hittas i studier om kapitaliseringsgraden vid fastighetsbeskattning av kommersiella fastigheter. I en litteraturstudie av Sirmans et al (2008) återfinns två studier av kommersiella fastigheter: Man (1995) och McDonald och Yurova (2006). Dessa studier bygger på kommersiella fastigheter i storstadsområden (Phoenix respektive Chicago, båda i USA) och finner stöd för en full kapitalisering av fastighetsbeskattningen. En full kapitaliseringseffekt innebär att prisfallet på fastigheter helt uppväger den nya beskattningen, och implicerar en mycket högre priskänslighet i efterfrågan än i utbudet. Resultatet är också i linje med vad man kan förvänta sig utifrån ekonomisk teori: om fastigheter utgör en investering som vilken annan kan man vid en prisökning på fastigheter (allt annat lika) förvänta sig att potentiella

köpare väljer att investera i något annat än fastigheter. Samma argument kan, som noterat, inte anföras när det gäller privatbostäder.

Antagandet att fastighetspriserna, inklusive det skatteuttag som utlöses vid en initial transaktion, är oförändrade på grund av efterfrågans höga priselasticitet bygger också på att själva efterfrågesambandet är konstant. En köpares betalningsvilja kan emellertid antas minska, som diskuterats i föregående avsnitt. I vilken utsträckning så sker beror på fastighetsägarens affärsmodell, fastighetstyp etc. En långsiktig ägares betalningsvilja lär exempelvis påverkas i mindre utsträckning än en mer kortsiktig investerare, eftersom beskattningen av själva driftöverskottet är oförändrad. Frågan diskuteras ytterligare i avsnitt 17.3.1. I det följande antas själva sambandet mellan pris och efterfrågad kvantitet vara oförändrat.

En full kapitalisering innebär att skattebördan faller helt på säljaren i en fastighetstransaktion. Effekten på transaktionsvolymen bestäms därmed av elasticiteten i utbudet på fastighetsmarknaden. På kort sikt bestäms detta utbud av ägarna till det befintliga fastighetsbeståndet. På längre sikt kan emellertid även nya fastigheter bebyggas, vilket förändrar utbudet.

När det gäller bedömningen av elasticiteten i *utbudet* av fastigheter finns det enligt Ball et al (2011) i den ekonomiska litteraturen varken någon koncensus om värdet på elasticiteten eller ens om hur ett sådant bör uppskattas. Författarna konstaterar att värdet på sådana elasticiteter bedömts till någonstans mellan noll och oändligheten. För den svenska marknaden för nya privatbostäder har elasticiteten i en studie bedömts till 1,4 (Caldera Sánchez och Johansson, 2011). Det finns emellertid anledning att ifrågasätta denna siffra för användning i föreliggande analys. I ”Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen” (SOU 2015:48), en bilaga till Långtidsutredningen, uppmärksammas att studien förutom vissa metodologiska problem bygger på data från en tid när både bostadssituationen och byggandet i Sverige såg annorlunda ut. Resultaten kan därför inte självklart föras över till dagens situation. Studien behandlar också nybyggnation av bostäder, och det finns ingen egentlig anledning att tro att ägarna till det befintliga fastighetsbeståndet (vilket är de som kan antas påverkas mest av förslagen) värderar prisförändringar på samma sätt som ett byggföretag. Nyuppförande av byggnader inom olika segment konkurrerar också med varandra, så ett minskat byggande på grund av en förändrad beskattning av kommersiella fastigheter mycket väl skulle

kunna resultera i ett ökat byggande av privatbostäder för försäljning direkt till konsumenter. Utbudet av nyuppförda fastigheter av en viss typ kan därför tänkas skilja sig åt avsevärt mellan olika typer av fastigheter och kan tänkas reagera olika på olika typer av beskattning.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns en stor osäkerhet kring hur en förändrad beskattning påverkar fastighetsmarknaden. Eftersom skatternas inverkan på jämvikten kan bli stor finns ändå anledning att skapa en bild av hur en ny sådan kan se ut.

Bedömning av en ny jämvikt på fastighetsmarknaden

Trots de svårigheter som finns görs här ett försök att bedöma hur en ny jämvikt på fastighetsmarknaden kan se ut efter förslagens införande. Syftet med denna analys är att få en bild av hur beteendeffekter kan påverka priserna och antalet transaktioner på fastighetsmarknaden.

I ett första skede behöver antaganden om både utbudets och efterfrågans priselasticiteter göras. Som konstaterats är dessa bedömningar mycket vanskliga att göra. Beträffande efterfrågans priselasticitet har de två studier på kommersiella fastigheter som utredningen funnit, pekat mot en i det närmaste oändlig priselasticitet. Ett sådant antagande är i överensstämmelse med idén att en fastighets värde utgörs av en diskonterad summa av dess framtida nettointäkter, vilket varaktigt kan anses vara dess driftöverskott. Det senare påverkas inte av de beskattningsförslag som lämnas. I de fall priset skulle bli högre än det på detta vis beräknade fastighetsvärdet gör en investerare i princip bättre i att investera i en alternativ tillgång, exempelvis ett värdepapper eller kanske en fastighet i utlandet. Priselasticiteten på efterfrågan på kommersiella fastigheter antas därför vara mycket hög.

Utbudets elasticitet är mycket svårbedömd. Den enda studie som, såvitt utredningen känner till, har genomförts för Sverige (Caldera Sánchez och Johansson, 2011) pekade på en elasticitet på 1,4. Estimatet bedömdes ligga relativt högt i ett internationellt perspektiv. Studien gällde dock, som tidigare diskuterats, nyproduktion och är baserad på flera årtionden gamla data. Det kan mycket väl tänkas att priskänsligheten i det befintliga beståndet är helt annorlunda. I brist på bättre uppskattning antas elasticiteten som utgångspunkt

vara 1,4. Beräkningar görs också med värden på både halva och det dubbla av Caldera Sánchez och Johanssons uppskattning, det vill säga 0,7 och 2,8.

Antagandet om den höga priskänsligheten i efterfrågan innebär att i princip all skatt i slutändan kommer att bäras av säljaren genom ett lägre fastighetspris. Prisförändringen kan bedömas med en analys av det slag som görs i exemplen i bilaga 3. Mer specifikt antas att den köpeskilling som köparen betalar – inklusive stämpelskatt, men minskat med nuvärdet av den skattevinst som kommer köparen till godo på grund av de ökade värdeminskningssavdragen – uppgår till samma värde som vid en transaktion med en paketerad fastighet, vilket är antaget vara 100. Sjuttio procent av fastigheten antas utgöra byggnad, medan trettio procent utgör mark. Transaktionen sammanfattas i tabell 17.4 för tre fastigheter med skattemässiga värden på 100, 50 respektive 0 procent av köpeskillingen vid en skattefri transaktion i paketerad form.

Tabell 17.4 Pris- och skatteskillnader mellan paketerade transaktioner och lagfartsövergångar när säljaren bär hela skattekostnaden

Fastigheten består till 70 procent av byggnad och till 30 procent av mark. Diskonteringsränta 3 procent, stämpelskatt 2 procent.

	Paketerad	Lagfart	Lagfart	Lagfart
	A	B	C	D
1. Skattemässigt värde	100/50/0	100	50	0
2. Förändring framtida avskrivningar	–	-0,1	2,8	8,8
3. Köpeskilling	100,0	98,0	100,8	106,7
4. Stämpelskatt	0,8	2,0	2,0	2,1
5. Köpeskilling plus stämpelskatt	100,0	99,9	102,8	108,8
6. Vinstskatt säljare	0,0	-0,4	11,2	23,5
7. Förändring i nettovinst för säljaren		-0,8	-9,6	-16,0
8. Förändring omedelbar skatt		+0,7	+12,4	+24,8
9. Förändring nuvärde total skatt		+0,8	+9,6	+16,0

Köpeskillingen exklusive stämpelskatt ändras i exemplen med mellan -2,0 procent och +6,7 procent. Under de antaganden som gjorts, minskar säljarens nettovinst – som vi kan tolka som priset på fastigheten efter skatt ur säljarens perspektiv – med mellan 0,8 och 16,0 procent. Uppskattningarna varierar alltså avsevärt beroende på

fastigheternas skattemässiga värden i förhållande till deras marknadsvärden.

Den genomsnittliga skattemässiga vinsten i dag har uppskattats till 43 procent i avsnitt 17.2.1. En viktning av de tre prognoserna i kolumnerna B–D, så att 24 procent av fastigheterna antas ha ett skattemässigt värde på 0 och 38 procent vardera antas ha ett skattemässigt värde på 50 respektive 100, ger en genomsnittlig skattemässig vinst på 43 procent av dagens marknadsvärde. Kolumn E i tabell 17.5 presenterar på så sätt viktade medelvärden på några av de i tabell 17.4 presenterade parametrarna.

Tabell 17.5 Viktat genomsnitt av utvalda element ur tabell 17.4

Rad 1–6 i kolumnerna A–D innehåller element hämtade ur tabell 17.4. Kolumn E innehåller medelvärdena av kolumnerna B–C, viktade enligt rad 7.

	Paketerad Lagfart				Genomsnitt
	A	B	C	D	
1. Köpeskilling	100	98,0	100,8	106,7	101,1
2. Stämpelskatt	0,8	2,0	2,0	2,1	2,0
3. Vinstskatt säljare	0,0	-0,4	11,2	23,5	9,7
4. Förändring nettovinst för säljaren	–	-0,8	-9,6	-16,0	-7,8
5. Förändring omedelbar skatt	–	+0,7	+12,4	+24,8	+10,9
6. Förändring nuvärde total skatt	–	+0,8	+9,6	+16,0	+7,8
7. Vikt		0,38	0,38	0,24	

De antaganden som gjorts leder alltså till en uppskattad prisökning på fastigheter före stämpelskatt med 1,1 procent. Detta ska tolkas som en generell prisökning, som inte beror av den enskilda fastighetens skattemässiga värde (möjligen bortsett från mer unika objekt). Den uppskattade genomsnittliga minskningen av försäljningspriset efter skatt är ungefär 7,8 procent. Antagandet att utbudets elasticitet är 1,4 leder därmed till slutsatsen att omsättningen på fastighetsmarknaden kan bedömas minska med ungefär $7,8 \times 1,4 = 10,9$ procent. De alternativa elasticitetsantagandena om 0,7 och 2,8 skulle på samma sätt leda till en minskad omsättningsvolym på 5,4 respektive 21,8 procent.¹³

¹³ Beräkningen förutsätter en linjär utbudskurva. Om antagandet i stället görs att utbudet har en konstant priselasticitet blir minskningen av omsättningen med elasticiteter på 0,7, 1,4 respektive

17.2.4 Sammanfattande bedömning av offentligfinansiella effekter

De offentligfinansiella effekterna av de framlagda förslagen beräknades i avsnitt 17.2.2 under de i sammanhanget vedertagna antagandena om fasta priser och baser. Tabell 17.6 sammanfattar de bedömda effekterna, både på kort sikt och varaktigt. I avsnitt 1.2.3 har sedan lyfts fram ett antal anledningar till varför både fastighetspriser och omsättningen på fastighetsmarknaden kan förväntas förändras. Enligt min uppfattning bör en slutlig bedömning av de offentligfinansiella effekterna beakta dessa faktorer. Det görs i det följande.

Tabell 17.6 Offentligfinansiella effekter av förslagen om avskattning och sänkt stämpelskatt

Bruttoeffekter med fasta priser och baser. Alla siffror i miljarder kronor per år.

	2018	2019	2020	2021	Varaktig effekt
1. Förändring inkomstskatt	7,5	14,9	14,9	14,9	14,9
2. Stämpelskatt el motsv. vid avskattning	1,6	3,2	3,2	3,2	3,2
3. Stämpelskatt koncerninterna överlåtelse	-0,6	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
4. Sänkt stämpelskatt vid lagfart	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
5. Förändrade regler om fastighetsregleringar	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6
6. Förändrad inkomstskatt p.g.a. nya skattemässiga värden		-0,2	-0,5	-0,8	-5,5
7. Ny avskrivningsperiod för gammalt skattevärde					1,8
8. Förändringen av de statliga skatteintäkterna	8,5	16,9	16,5	16,2	13,3

Det är som konstaterats inte möjligt att med någon säkerhet uttala sig om exakta finansiella effekter av förslagen. De offentligfinansiella effekterna som presenteras i tabell 17.6 får i sammanhanget ses som en absolut övre gräns för de offentligfinansiella konsekvenserna. Det kan hållas för troligt att omsättningen på fastighetsmarknaden kommer att minska, vilket krymper de bedömda skattemässiga effekterna. Åtminstone följande faktorer bedöms påverka omsättningen.

2,8 i stället $1 - 0,922^{0,7} = 5,5$ procent, $1 - 0,922^{1,4} = 10,7$ procent och $1 - 0,922^{2,8} = 20,3$ procent. Skillnaderna jämfört med det enklare linjära antagandet är med andra ord små.

1. Skatteuttaget påverkar jämvikten på fastighetsmarknaden på det sätt som beskrivs i avsnitt 17.2.3. Under olika antaganden om fastighetsutbudets priselasticitet bedöms nedgången till 5,4 procent, 10,9 procent respektive 21,8 procent.
2. Vissa fastighetsaffärer, som i dag sker genom transaktioner med paketerade fastigheter, kan med de föreslagna regeländringarna antas komma att utföras genom fusioner eller fissioner (på sätt som beskrivits i avsnitt 13.9). På så sätt undviks avskattning av det överlåtna fastighetsinnehavet. Det handlar troligen främst om stora affärer, där hela fastighetsrörelser övergår till delvis nya ägare. Det är mycket svårt att bedöma i vilken utsträckning fusioner och fissioner kommer att användas vid fastighetstransaktioner, men det förefaller rimligt att anta att det kan ske i affärer motsvarande någonstans mellan 10 och 20 procent av den totala omsättningen på marknaden.
3. Som diskuterats i avsnitt 17.2.3 kan antalet transaktioner också komma att minska om vissa led i transaktionskedjor uteblir. Återigen är det svårt att uttala sig om storleken på en sådan effekt. Bedömningen är att den ligger i spannet 5–10 procent av omsättningen.

Utöver ovanstående tre punkter bör nämnas att det finns andra faktorer som med hänsyn till förslagen kan tänkas inverka på omsättningen på fastighetsmarknaden. Det är exempelvis möjligt att fastighetsaffärer tidigareläggs, så att det uppstår en viss anhopning av fastighetsaffärer just innan det föreslagna ikraftträdandet. Motsvarande minskning av omsättningen uppstår då också efter ikraftträdandet. Det är mycket svårt att bedöma storleken på en sådan förskjutning. Effekten är dock en engånghändelse och därmed övergående. Det kan också tänkas att de inlåsningsmekanismer som beskrivits leder till att transaktioner med fastigheter med höga latent vinster kommer att minska oproportionerligt mycket. Det skulle göra att bolagsskatteeffekterna vid avskattningen skulle kunna minska avsevärt. Dessutom kan, som tidigare påpekats, köparens betalningsvilja för fastigheter förändras på grund av ändrade förväntningar om beskattning vid framtida transaktioner.

För att bedöma de totala skatteeffekterna för de offentliga finanserna beräknas ett spann inom vilket de antas ligga. Tre beräkningar

ligger till grund för detta. I ett högsta utfall används de beräkningar som grundar sig på fasta baser och priser, och som legat till grund för tabell 17.6 ovan. I ett medelstort utfall antas i stället att den avskattningsgrundande omsättningen på fastighetsmarknaden, på grund av faktorerna i punkterna 1–3 ovan, minskar med 10 procent på grund av en ny jämvikt på fastighetsmarknaden, 10 procent på grund av transaktioner via fusioner och fissioner och 5 procent på grund av färre led i transaktionskedjor. Omsättningen bedöms alltså minska med totalt en fjärdedel. I ett lägsta utfall antas motsvarande siffror i stället vara 20, 20 respektive 10 procent, vilket följaktligen leder till en halvering av den avskattningsgrundande omsättningen.

De bedömda reduktionerna påverkar förstås det direkta underlaget för avskattningen, och minskar därigenom bolags- och stämpelskatteintäkterna från dessa. Samtidigt uteblir den ökning av fastigheternas skattemässiga värden som uppstår vid avskattningen. De inte avskattade fastigheterna behåller också sin kortare kvarvarande avskrivningstid. Med andra ord reduceras de effekter som återfinns på raderna 1, 2, 6 och 7 i tabell 17.6 med 25 respektive 50 procent i det medelstora respektive lägsta utfallet. Däremot förblir övriga ingående poster opåverkade. Resultaten för de olika utfallen presenteras i tabell 17.7. För att tydligare åskådliggöra resultaten redovisas endast de kortsiktiga effekterna för år 2019 tillsammans med de varaktiga effekterna.

Tabell 17.7 Offentligfinansiella effekter av förslagen om avskattning och sänkt stämpelskatt, under tre olika utfall

Alla siffror i miljarder kronor per år.

Utfall:	2019 ^a			Varaktig effekt		
	Högsta	Medel	Lägsta	Högsta	Medel	Lägsta
1. Förändring inkomstskatt	14,9	11,2	7,5	14,9	11,2	7,5
2. Stämpelskatt el motsv. vid avskattning	3,2	2,4	1,6	3,2	2,4	1,6
3. Stämpelskatt koncerninterna överlåtelse	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3	-1,3
4. Sänkt stämpelskatt vid lagfart	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
5. Förändrade regler om fastighetsregleringar	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
6. Förändrad inkomstskatt p.g.a. nya skattemässiga värden	-0,2	-0,1	-0,1	-5,5	-4,1	-2,8
7. Ny avskrivningsperiod för gammalt skattevärde				1,8	1,4	0,9
8. Förändringen av de statliga skatteintäkterna	16,9	12,4	7,9	13,3	9,7	6,1

^a 2019 är det första hela året efter det föreslagna ikraftträdandedatumet. Detta får av presentationsmässiga skäl representera de kortsiktiga konsekvenserna.

På kort sikt bedöms förslagen alltså förstärka de offentliga finanserna med mellan 7,9 och 16,9 miljarder kronor. Den varaktiga effekten för de offentliga finanserna bedöms till ett lägre intervall mellan 6,1 och 13,3 miljarder kronor. Av dessa summor står förändringarna av bolagsskattintäkterna (summan av raderna 1, 6 och 7) för mellan 7,4 och 14,8 miljarder kronor på kort sikt och mellan 5,6 och 11,2 miljarder kronor varaktigt.

17.3 Konsekvenser för fastighetsföretagen

Fastighetsbranschen är naturligen den bransch som i störst utsträckning påverkas av de förslag som lämnas. I detta avsnitt diskuteras på vilket sätt och i vilken utsträckning detta bedöms ske.

17.3.1 Om fastighetsmarknadens heterogenitet

Fastighetsmarknaden är inte en homogen marknad. De lämnade förslagen kommer att påverka olika delar av marknaden på olika sätt. Eftersom en stor del av den förändrade beskattningen handlar om hur kapitalvinsten från en fastighet beskattas vid en avyttring, kan de skattemässiga konsekvenserna av förslaget variera stort mellan olika fastighetstyper. Den samlade nettovinsten från transaktioner med fastigheter som ofta byter ägare kommer, allt annat lika, att påverkas mer än vid transaktioner med andra fastigheter. Vid varje transaktion kommer kapitalvinsten att skattas av och stämpelskatt kommer att tas ut med två procent av köpeskillingen. Ju fler dessa avskattningar är, desto större blir nuvärdet av skatteuttaget.

Det kan också konstateras att fastighetstyper som tenderar att öka i värde över tid kommer att påverkas i större utsträckning än andra fastigheter. Fastigheter med lägre värdetillväxt, som förslits snabbare och där värdeförändringar främst kan antas ha sin grund i de investeringar som görs i fastigheten, bör ha högre skattemässiga värden i förhållande till sina marknadsvärden. Den nu tillkommande kapitalvinstbeskattningen blir i dessa fall mindre betydelsefull.

De aktörer som verkar på fastighetsmarknaden skiljer sig åt sinsemellan. 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 att bli större för företag vars affärsidé bygger på utveckling av fastigheter och en hög omsättningstakt. Medan förändringen av inkomstskatten kan anses vara en anpassning av den skattemässiga situationen till en normalnivå (vinsten på projektutveckling inkomstbeskattas med förslaget på samma sätt som annan verksamhet, bortsett från att någon moms inte utgår på vinsten), är stämpelskatten en skatt som i allmänhet inte har någon svarighet vid andra typer av transaktioner. Kostnaden för denna skatt blir större för fastigheter med hög omsättningstakt. Den föreslagna sänkningen av stämpelskatten mildrar dock de negativa effekterna av detta.

Det kan också noteras 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. Anledningen till detta är att

ägare till eftersatta fastigheter, där det skattemässiga värdet troligen är lågt i förhållande till marknadsvärdet, tillhör dem som påverkas i störst utsträckning av de skattemässiga förändringarna. Inlåsningsmekanismerna kan bli särskilt påtagliga för dem.

Fastighetsmarknaden kan i många avseenden, bland annat i fråga om fastighetstyper och fastighetsägare, se mycket olika ut i olika delar av landet.¹⁴ I storstadsområdena är efterfrågan på fastigheter stor, markutbudet mycket begränsat och tomtpriserna höga. I sådana områden kan det långsiktiga fastighetsbeståndet vara relativt statiskt. I andra delar av landet är marktillgången större. Där är möjligheten att tillgodose efterfrågan på bebyggda fastigheter till priser som ligger närmare själva uppförandekostnaderna relativt stor, särskilt på längre sikt.

Sammanfattningsvis kan de förslag som lämnas antas få större effekter på marknader med hög transaktionstakt, omfattande projektutveckling och stark värdeutveckling.

17.3.2 Finansiella effekter för fastighetsföretagen

De i avsnitt 17.2.4 presenterade siffrorna för de förändrade skatteintäkterna är uppskattningar för samtliga transaktioner på marknaden för kommersiella fastigheter. Fastighetsföretag står emellertid endast för en del av dessa. Beräkningar baserade på de data som utredningen har haft tillgång till från Datscha AB och SCB indikerar att fastighetsföretag stod som säljare i cirka 71 procent av transaktionerna med paketerade fastigheter år 2014. Motsvarande siffra för byggbranschen är lite drygt 10 procent. I lagfartsaffärerna är siffrorna i stället cirka 51 och 16 procent för respektive bransch. Ett schablonmässigt antagande om att fastighetsbranschen står för 70 procent av de totala förändringarna av skattebetalningarna¹⁵ medför att branschen kommer att få en avsevärt ökad skattekostnad. Baserat på de beräknade utfallen i tabell 17.7 i avsnitt 17.2.4 ökar de totala skattekostnaderna för branschen med mellan 5,4 och 11,7 miljarder

¹⁴ I ett tillspetsat resonemang kan det konstateras att varje fastighet är unik, i och med att den är knuten till en geografisk plats. Det skulle därför kunna sägas finnas en separat marknad för varje enskild fastighet. Dessa marknader påverkar varandra, eftersom de olika fastigheterna är imperfekta substitut till varandra.

¹⁵ Siffror för andel av total omsättning kan av sekretesskäl inte beräknas baserat på de data som är tillgängliga för utredningen.

kronor årligen på kort sikt. Den varaktiga förändringen uppgår till mellan 4,1 och 9,2 miljarder kronor i ökad beskattning.

För att sätta skatteförändringarna i ett perspektiv kan det konstateras att fastighetsbranschen år 2014¹⁶ 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 i bolagsskatt betala mellan 12,3 och 17,5 procent av sin redovisningsmässiga vinst före inkomstskatt. Som konstaterats lär bolagsskatteeffekterna emellertid bli större än så i ett initialt skede.

17.3.3 Övriga konsekvenser för fastighetsföretagen

Förändrade regler vid koncernintern förvärv

Förslaget om slopad stämpelskatt vid koncernintern förvärv av fastigheter kan förväntas öka möjligheten att, eventuellt som ett led i omstruktureringar, omfördela tillgångar mellan företag i samma koncern utan skattekonsekvenser. I dagsläget utgår stämpelskatt vid sådana förvärv på ett belopp som minst motsvarar föregående års taxeringsvärde. Även om det går att få uppskov med betalningen ska skatten betalas när fastigheten i fråga en dag lämnar koncernen. Enligt uppgift från vissa större fastighetsföretag är det vanligt att det inte begärs uppskov med stämpelskatten, eftersom det anses administrativt och redovisningsmässigt besvärligt. Sannolikt gäller detta främst när avsikten är att fastigheten ska avyttras inom de närmsta åren. Skattemässigt borde effekterna därmed inte bli särskilt stora utöver vad som redan har tagits i beaktande i föregående avsnitt angående försäljningar av paketerade fastigheter som har föregåtts av en koncernintern underprisöverlåtelse.

Förslaget om skattemässig kontinuitet vid underprisöverlåtelser får konsekvenser för det skattemässiga avskrivningsunderlaget för en byggnad på en underprisöverlåten fastighet. Avskrivningsunderlaget kan bli både högre och lägre än med nuvarande regler, beroende på

¹⁶ Skattekostnaderna för förslagen är beräknade för 2015. Med tanke på att omsättningen på fastighetsmarknaden var i det närmaste identisk 2014 och 2015 (enligt Datscha AB omsattes fastigheter i affärer över 40 miljoner kronor för 161,3 miljarder kronor år 2014, att jämföra med 159,8 miljarder kronor för år 2015) bör skatteeffekterna vara mycket likartade de två åren.

relationen mellan de skattemässiga värdena och taxeringsvärdena på mark och byggnad. Vid en underprisöverlåtelse där det skattemässiga värdet på en byggnad utgör en mindre del av det totala skattemässiga värdet för fastigheten än motsvarande andel av taxeringsvärdet, kommer byggnaden med förslaget att få ett lägre skattemässigt värde efter överlåtelsen än med nuvarande ordning. Om det motsatta gäller, och byggnaden skattemässigt värderas till en högre andel av fastigheten skattemässigt än taxeringsmässigt, kommer det skattemässiga värdet efter överlåtelsen att vara högre med förslaget om kontinuitet. Ingen av situationerna har lyfts fram för utredningen som något större problem, men det har påtalats av ett kommunalt fastighetsföretag att man har avstått från att göra vissa underprisöverlåtelser eftersom det skulle försämra det skattemässiga värdet som ligger till grund för avskrivningar på en byggnad. Förslaget undanröjer sådana avhållande faktorer för interna omstruktureringar.

Sänkt stämpelskattesats

Den föreslagna sänkningen av stämpelskattenivån från 4,25 procent till 2 procent påverkar främst de företag som i dag gör lagfartsaffärer med fastigheter. I den utsträckning lagfartsövergångar är vanligare bland vissa aktörer, t.ex. små företag, kommunala bolag eller företag involverade i transaktioner med mindre köpeskillingar, kommer förslagen i större utsträckning att leda till en lägre skatt för dem.

Slopad fastighetsfälla

Ett slopande av den skattemässiga fällan för kapitalförluster på fastigheter, som innebär att de endast kan kvittas mot vinster från andra fastighetsaffärer, lär kunna bidra till en ökad rörlighet på fastighetsmarknaden. Fastighetsägare kan med rådande reglering antas ha skjutit på försäljningar av fastigheter som skulle resultera i förluster om det inte finns motsvarande vinster från andra fastighetsförsäljningar att dra av förlusterna mot. Med de föreslagna reglerna kommer detta avhållande incitament inte längre att finnas. Förslaget bidrar därmed i detta hänseende till en ökad rörlighet på fastighetsmarknaden.

Slopad lagerklassificering

Förslaget att avskaffa klassificeringen av fastigheter som lager- eller kapitaltillgångar (se avsnitt 14.3) påverkar bara företag som har lagerfastigheter. Det innebär att främst sådana företag som bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter, antingen som enda verksamhet eller i en gren av koncernen, påverkas. Att en fastighet övergår från att vara en lagertillgång till att bli en kapitaltillgång får vissa skattemässiga effekter. Nedskrivning får inte längre göras om värdet på fastigheten sjunker under anskaffningsvärdet. I stället får anskaffningsvärdet för den del som avser byggnad dras av genom årliga värdeminskningsskatt. Det kan antas att detta sammantaget innebär att avdragsrätten för byggnaden tidigareläggs något jämfört med nuvarande ordning. Eftersom markvärden på sikt tenderar att öka, kan den uteblivna nedskrivningsrätten på mark antas få konsekvenser endast i undantagsfall. Effekten har inte gått att kvantifiera men den får betraktas som statsfinansiellt försumbar. Vid en direktavyttring av fastigheten kommer samma nominella värde att ha beskattats i båda fallen.

Med förslaget kommer fastigheter att i skattehänseende behandlas enhetligt i bolagssektorn. Någon uppdelning mellan lager- och kapitaltillgångar behöver inte längre göras.

Stämpelskatt vid fastighetsbildningsåtgärder

Förslaget att stämpelskatt ska tas ut vid fastighetsbildningsåtgärder leder till en större likabehandling av olika typer av fastighetsaffärer, och kan leda till en ökad skattekostnad för vissa företag. Totalt sett bedöms det ökade skatteuttaget av stämpelskatt med anledning av förslaget uppgå till 0,4 miljarder kronor. Det är inte känt hur stor del av detta som träffar fastighetsföretag. Det kan emellertid konstateras att fastighetsbildningsåtgärder är relativt ovanliga sett till den totala transaktionsvolymen. Skatteeffekten av förslaget om stämpelskatt vid fastighetsreglering är två procent av köpeskillingen med avdrag för avgiften till Lantmäteriet. I de fall stämpelskatten är större än avgiften – det vill säga i de fall det tidigare funnits skattemässiga skäl att använda fastighetsreglering i stället för att registrera en lagfartsöverlåtelse – blir de totala kostnaderna med förslaget i princip lika stora oavsett om man gör en fastighetsreglering eller en lagfarts-

överlåtelse. I det förra fallet får kostnaden för avgiften dras av från stämpelskatten, och i det senare fallet tillkommer endast en försumbar expeditonsavgift. Den väntetid som krävs för att genomföra en affär blir i det senare fallet också avsevärt kortare, eftersom en lagfartsregistrering kräver en i sammanhanget obetydlig arbetsinsats samtidigt som det vid en affär genom fastighetsbildningsåtgärder ofta krävs ett flertal på varandra följande ärenden.

Det kan också konstateras att de förändrade reglerna lär leda till en minskad arbetsbelastning för Lantmäteriet, vilket skulle kunna förkorta de långa väntetiderna för de fastighetsbildningsåtgärder som fortfarande kommer att utföras.

Sammanfattningsvis kommer möjligheten att i vissa fall kunna använda en fastighetsbildningsåtgärd i stället för att registrera en lagfartsöverlåtelse inte längre att ge skattemässiga fördelar. På det hela taget innebär förslaget därmed en större likabehandling av olika fastighetsaffärer.

Kreditillgång

Baserat på antagandet om oförändrade fastighetspriser kommer den nu föreslagna avskattningen att minska fastigheternas nettovärde, eftersom en del av marknadsvärdet nu ska betalas i skatt. Det kan få effekter på kreditmarknaden som inte är helt enkla att kvantifiera. I och med att nettovärdet sjunker minskar också värdet på bankernas säkerheter. Frågan har inte utretts här, men det kan ändå påtalas att om bankerna skulle vara tvungna att påkalla avyttring av fastigheterna kommer de att få ut ett lägre belopp efter skatt. Å andra sidan kan det vara så att de redan i dagsläget beräknar värdet på säkerheten till fastighetsvärdet efter skatt, eftersom säkerheten gäller i själva fastigheten och inte i andelarna i paketeringsbolaget. Huruvida detta kommer att få några reella effekter på kreditillgången är osäkert. Det finns inga indikationer på att kreditgivningen till den kommersiella sektorn är vidlyftig på något sätt, snarare har kraven skärpts sedan finanskrisen och belåningsgraden har sjunkit. Mängden transaktioner som genomförs tyder på att det i dag inte finns något problem med tillgång till kapital som skulle kunna förvärras. Dessutom bör inte fastighetsföretagens faktiska betalningsförmåga på-

verkas av förslagen, eftersom beskattningen av driftnettot inte ändras. Riskerna för obestånd ökar således inte.

Det har framförts i utredningen att säkerheternas minskade värde tillsammans med skärpta kapitalkrav genom nya Basel-regler¹⁷ skulle kunna minska tillgången på kapital i fastighetssektorn. Med hänsyn till att kapitalbehovet är stort vid förvärv kan den effekten ytterligare minska aktiviteten på transaktionsmarknaden, utöver den effekt som kommer av själva skatteuttaget. Den föreslagna avskattningens betydelse för den finansiella sektorn i stort går dock inte att uttala sig närmare om.

Internationella investeringar

En eventuell effekt av förslagen som är svår att bedöma är hur utländska investerare kommer att reagera på att det införs en avskattning av fastigheter vid paketerade transaktioner. Det utländska kapitalet på den svenska fastighetsmarknaden har ökat under senare år. Det kan finnas en mängd anledningar till internationella kapitalrörelser, t.ex. konjunkturella orsaker, alternativa avkastningsmöjligheter, riskviktad avkastningsnivå, hur likvid en marknad är, transparensen på marknaden etc.

En förklaring till att det utländska kapitalet söker sig till Sverige kan vara låga transaktionskostnader i form av utebliven kapitalvinstbeskattning och stämpelskatt, vilket förbättrar den förväntade avkastningen. Det förefaller rimligt att principen om home bias (dvs. att investerare i första hand är benägna att investera på en välkänd hemmamarknad) också fungerar omvänt, så att investerare också i första hand avvecklar sina engagemang utomlands framför investeringar som har gjorts på hemmamarknaden. Om utländska investerare väljer att sälja fastigheter i Sverige när avskattningen införs, kan det medföra ett ökat utbud av fastigheter på marknaden. Om efterfrågan inte kan svara upp mot det ökade utbudet, leder det till fallande fastighetspriser under en övergångsperiod. Som inledningsvis nämnts

¹⁷ Basel III innehåller kapitalkrav för banksektorn som ska vara slutligt implementerat senast 2019. Behovet av striktare regler har diskuterats, vilket har benämnts Basel IV av branschen även om det formellt ses som ett slutförande av Basel III. Se t.ex. "Thinking beyond Basel III: Necessary solutions for capital and liquidity", *OECD Journal: Financial Market Trends*, Vol. 2010, Nr 1.

är det dock mycket svårt att bedöma huruvida det alls uppkommer någon effekt och hur stor den i så fall blir.

Övergångsproblematik

Vid övergången till de nya avskattningsreglerna kan det förväntas uppstå en viss inlåsnings effekt, där fastighetsägare av skattemässiga skäl väljer att inte sälja fastigheter de skulle ha sålt om förändringarna inte hade genomförts. Det gäller främst, men inte uteslutande, företag som innan reglerna har trätt i kraft har köpt en paketerad fastighet med ett lågt skattemässigt värde. Ett sådant företag skulle vid en försäljning, även om de inte gör någon egentlig vinst på affären, kunna få betala upp till 22 procent av köpeskillingen i inkomstskatt (om fastigheten är helt avskriven i paketeringsbolaget). Inte minst projektutvecklande fastighetsbolag, som ofta innehar fastigheter under en begränsad period, kan påverkas. Frågan har även behandlats i kapitel 7.

I kapitel 13 behandlas också frågan om denna risk bör föranleda särskilda övergångsregler. Något förslag om sådana lämnas dock inte.

Bokföringsmässiga, administrativa och övriga förändringar

Redovisning av fastigheter som är kapitaltillgångar är i dag inte ett s.k. kopplat område, dvs. det finns inget direkt samband mellan behandlingen av dem i redovisningen respektive beskattningen. Det finns inte heller något samband mellan redovisning och beskattning när det gäller klassificering av lagerfastigheter. Lagervärderingsreglerna är emellertid desamma för många företag. Det kommer inte att uppstå några egentliga förändringar för företagen i denna del. En omständighet som kan nämnas är att den slopade klassificeringen av fastigheter som lager- eller kapitaltillgångar i bolagssektorn för mindre företag kan innebära att det inte längre blir möjligt att direkt använda uppgifterna i bokföringen vid den skattemässiga redovisningen. Skillnaden mellan bokförda och skattemässiga värden kommer också att öka vad gäller fastigheter som klassificeras som lager i redovisningen.

För resonemang om effekter i övrigt avseende sambandet mellan redovisning och beskattning, se avsnitt 13.10.4.

När det gäller det administrativa arbetet vid fastighetsöverlåtelser uppstår med förslagen två motverkande effekter. I den utsträckning företag övergår till att använda lagfartsöverlåtelser i stället för transaktioner med paketerade fastigheter bör den administrativa bördan bli mindre. I de fall det innan försäljning har gjorts en underprisöverlåtelse till ett nystartat bolag, behövs paketeringsbolaget över huvud taget 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 i stället få en lagfartsövergång registrerad är en jämförelsevis enkel uppgift.

Samtidigt blir de transaktioner som även fortsättningsvis genomförs i paketerad form administrativt mer komplicerade. I de flesta fall bör det vara uppenbart huruvida avskattning ska ske, och i dessa lägen blir administrationen knappast särskilt komplicerad eller kostsam. Hur avskattningen kan gå till exemplifieras i avsnitt 13.14. Mer komplicerat kan det däremot bli i de fall osäkerheten är större. I ett första steg ska i sådana fall marknadsvärdet på de ingående fastigheterna jämföras med värdet på det övertagna bolaget, beräknat utifrån köpeskillingen men justerat utifrån ett antal parametrar. I de fall parterna i transaktionen inte är överens med Skatteverket om huruvida avskattning ska ske, kan också juridiska kostnader uppkomma. Det råder stor osäkerhet om hur många företag som kommer att vara involverade i juridiska processer med Skatteverket, men verket har gjort bedömningen att det kommer att tillkomma ungefär ett fyrtiotal processer årligen.

17.4 Konsekvenser för övriga företag

17.4.1 Byggbranschen

Företag som verkar inom byggbranschen säljer i viss utsträckning fastigheter paketerade. De större aktörer som jag har varit i kontakt med uppger att man har avstått från att sälja fastigheter i paketerad form vid bildandet av bostadsrättsföreningar, men att man gör det till andra, kommersiella aktörer.

I den utsträckning ett företag i byggbranschen sysslar med projektutveckling där man köper, utvecklar och säljer fastigheter, är konsekvenserna desamma som för motsvarande projektutveck-

lande fastighetsbolag, vilka beskrivits schematiskt i avsnitt 17.3.1 ovan. I dessa fall kan konstateras att möjligheten till skattefria försäljningar av paketerade fastigheter genom användandet av reglerna om skattefrihet för näringsbetingade andelar inte har varit lagstiftarens avsikt. Konsekvenserna av att genomföra förslaget blir därmed att skattesituationen kan anses återgå till vad som var lagstiftarens ursprungliga avsikt, med full inkomstbeskattning av företagets vinst vid projektutveckling genom byggnation. Det kan här uppmärksammas att det, vad jag erfarit, främst rör sig om relativt stora byggbolag som arbetar på detta sätt.

När det gäller försäljning av nyproducerade fastigheter lär dessa ha skattemässiga värden som ligger relativt nära marknadsvärdet. Skillnaden dem emellan utgörs av den så kallade byggmästarvinsten. De förändringar vid inkomstbeskattningen som nu föreslås kan därmed i den enskilda affären antas bli avsevärt mindre än för fastighetsbranschen. De försök som gjorts att från byggbranschen erhålla en uppskattad siffra för vinstmarginalen vid försäljningar av paketerade fastigheter har varit resultatlösa. Det antas därför i det följande att den genomsnittliga skattemässiga vinsten vid en direktförsäljning är densamma som för fastighetsbranschen. Oavsett vinstnivå träffar den stämpelskatt som kommer att utgå vid fastighetsförsäljningar byggbranschens affärer på samma sätt som fastighetsbranschens.

Som konstaterats i avsnitt 7.2.2 kan det också misstänkas att de förändrade skattereglerna i viss utsträckning kommer att leda till förändrade upplägg vid affärer där byggföretag säljer ny- eller ombyggda fastigheter. Det kan exempelvis hända att man i större utsträckning kommer att genomföra byggprojekt på andras fastigheter genom entreprenad, för att undvika stämpelskattekostnader.

Enligt de data som utredningen har haft tillgång till från Datscha AB och SCB agerade företag inom byggbranschen som säljare i 30 av 287 transaktioner med paketerade fastigheter med ett fastighetsvärde över 40 miljoner kronor år 2014. Detta motsvarar ungefär 10 procent av affärerna. Om, på samma sätt som för fastighetsbranschen i avsnitt 17.3.2, schablonantagandet görs att byggbranschen står för 10 procent av de totala förändringarna av skattebetalningarna i tabell 17.7 i avsnitt 17.2.4, innebär det att branschens skattekostnader kommer att öka med mellan 0,8 och 1,7 miljarder kronor på kort sikt och med mellan 0,6 och 1,4 miljarder kronor varaktigt. Siffrorna kan jämföras med en total redovisningsmässig vinst efter skatt för bran-

schen på 37,7 miljarder kronor år 2014¹⁸. Bolagsskattekostnaderna uppgick år 2014 till 4,9 miljarder kronor, vilka nu bedöms öka med mellan 0,6 och 1,2 miljarder kronor varaktigt. Det innebär att bolagsskattekostnaderna skulle uppgå till mellan 12,9 och 14,3 procent av den redovisningsmässiga vinsten före inkomstskatt.

Förutom i form av ovanstående skattekonsekvenser påverkas byggbranschen också om den efterfrågan de möter förändras. Här uppstår motverkande effekter. Å ena sidan kan det konstateras att när skatteuttaget från fastighetsbranschen ökar kan efterfrågan på fastigheter minska. Samtidigt uppstår de största skatteförändringarna vid försäljningar av redan befintliga fastigheter med låga skattemässiga värden. Detta kan, som tidigare beskrivits, gynna efterfrågan på nyuppförda fastigheter genom ett minskat utbud i det befintliga beståndet vid rådande fastighetspriser.

Ytterligare en aspekt som kan nämnas är att om de föreslagna skatteförändringarna leder till lägre marginaler inom fastighets- och byggbranscherna, kan detta också antas leda till lägre efterfrågan på tomtmark. Lägre markpriser kan då tänkas kompensera de högre skattekostnaderna vid nybyggnation. Sammanfattningsvis förefaller det därför svårt att uttala sig om förslagets effekter på aktiviteten på byggmarknaden.

17.4.2 Jord- och skogsbruk

Reglerna om transaktioner med paketerade fastigheter påverkar i begränsad omfattning jord- och skogsbruk, eftersom dessa ofta ägs direkt av fysiska personer och arrenderas ut till ett driftsbolag där själva verksamheten är förlagd. Det beror inte minst på att det krävs jordförvärvstillstånd för företag för att äga sådan mark. Marktransaktioner mellan fysiska personer berörs varken av förslaget om avskattning eller av den sänkta stämpelskatten. Det förekommer emellertid också, särskilt inom skogsbruket, att särskilda paketeringsbolag med jordförvärvstillstånd används för att paketera fastigheter vid försäljning. Efter transaktionen kan fastigheten flyttas över från paketerings-

¹⁸ Avseende skillnaden mellan de år siffrorna härrör från gäller samma förhållanden som framförs i fotnot 16 i detta kapitel.

bolaget, som sedan kan återanvändas i en ny transaktion med en annan fastighet.

Omfattningen av dessa paketerade transaktioner inom jord- och skogsbruken är mycket svårbedömd. Det kan emellertid konstateras 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.¹⁹ En stor andel av skogsmarken ägs också av staten, direkt eller genom bolag. Förekomsten av paketerade försäljningar kan därmed bedömas som relativt liten, jämfört med transaktioner med andra kommersiella fastigheter.

När det gäller förslagen om förändrade regler om fastighetsbildningsåtgärder kommer de allra flesta fastighetsbildningarna nu att bli stämpelskattepliktiga även inom jord- och skogsbruket. I och med att avgifterna till Lantmäteriet, som utgår redan i dag, får räknas av från stämpelskatten kommer lejonparten av fastighetsregleringarna ändå att få skatten reducerad till noll.

Den samlade ersättningen för fastighetsregleringar som överstiger 2 miljoner kronor – för vilka stämpelskatt i praktiken kommer utgå – inom jord- och skogsbruket kan uppskattas till cirka 1,8 miljarder kronor årligen. Med avdrag för förekommande avgifter till Lantmäteriet, bedöms stämpelskattekostnaderna för jord- och skogsbruket öka med ungefär 30 miljoner kronor årligen. Denna summa fördelar sig på uppskattningsvis 100 fastighetsregleringar i hela landet.

17.4.3 Övriga företag

Företag som inte är verksamma inom fastighets- eller byggbranscherna kommer troligen inte att påverkas i någon större utsträckning av förslagen. Fastighetsförsäljningar lär vara sällsynta och inte en del av den löpande verksamheten. Vid försäljning av hela verksamhetsgrenar, där fastigheter ofta kan ingå, är avsikten med förslaget att avskattning inte ska ske. I dessa fall är det troligt att det i de flesta fall är uppenbart att någon avskattning inte ska ske, och reglerna ligger då i praktiken inte till grund för några särskilda administrativa kostnader.

¹⁹ Källor: *Skogsstatistisk årsbok 2014*, Skogsstyrelsen, och *Jordbruksmarkens ägarstruktur i Sverige*, Statistikrapport 2015:03, Jordbruksverket.

Den begränsning av kontantersättningen som föreslås gälla för skattefrihet vid fusion, fission och partiell fission föreslås dock gälla i samtliga fall, dvs. inte bara när fastigheter är inblandade. Den närmare effekten av detta har inte gått att beräkna.

17.5 Konsekvenser för små företag

Särskild hänsyn har vid förslagets utformning tagits till små företags förutsättningar. För det första kan det konstateras att även små företag endast påverkas direkt av förslagen om förändrade skatte regler vid fastighetstransaktioner. Företag som regelbundet köper och säljer fastigheter i paketerad form är rimligen sällan särskilt små.

Det får dock hållas för troligt att mindre företag oftare genomför fastighetsförsäljningar genom lagfartsövergångar. Anledningen till detta kan vara flera: fastighetsvärdena är troligen mindre, processen med en paketerad försäljning kräver en viss kunskap och organisatorisk kapacitet, och den ekonomiska styrningen kan vara mindre rationell. Förfarandet med att paketera en fastighet för försäljning kan emellertid inte anses vara komplicerat eller dyrt att genomföra, så skillnaderna mellan företag av olika storlek ska inte överskattas.

För de företag som väljer att sälja fastigheter genom lagfartsaffärer kommer förslagen främst att utmynna i att stämpelskatten blir lägre. I och med att skattekonsekvenserna blir likartade vid lagfartsaffärer respektive transaktioner med paketerade fastigheter jämnas också konkurrenssituationen ut gentemot företag som i dag säljer fastigheter paketerade. Konkurrenssituationen för små företag kan därigenom anses förbättras.

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. Det innebär att de även fortsättningsvis kan göra nedskrivningar på fastigheter om dessa utgör lager. Samtidigt innebär det också att den förenkling som kommer vissa juridiska personer till del, när alla fastigheter skattemässigt kommer att behandlas på samma sätt, inte kommer enskilda näringsidkare till del.

17.6 Särskilda konsekvenser för internationella företag

De förslag som lämnas rör fastigheter i Sverige. Svenska företags ägande av fastigheter i utlandet berörs med andra ord inte. Utländska företag påverkas, i den utsträckning de äger svenska fastigheter, på samma sätt som svenska företag. Det kan dock inte uteslutas att utländska företag som säljer fastigheter i Sverige i paketerad form kan bli dubbelbeskattade, om skattereglerna i deras respektive hemland inte tillåter avräkning av den skatt som hänför sig till den avskattade kapitalvinsten. Problemet har beskrivits i avsnitt 13.8.

Det kan emellertid också noteras att problemet inte heller med de förslagna regelförändringarna uppkommer i de fall ett utländskt företag säljer en fastighet genom en lagfartsöverlåtelse.

17.7 Konsekvenser för kommuner och landsting

Kommuner och landsting är inte skattskyldiga till inkomstskatt. I de fall en kommun, under de regler som föreslås, säljer fastigheter i paketerad form kommer dessa inte heller att skattas av. Det uppstår därmed en liten skattemässig skillnad genom att stämpelskatt utgår när en kommun säljer en fastighet direkt, medan någon motsvarande beskattning inte sker vid deras försäljningar av paketerade fastigheter. Skillnaden är dock liten, och det är i dag relativt ovanligt att kommuner säljer fastigheter som de äger direkt.

Konsekvenserna för kommunala fastighetsbolag är annorlunda jämfört med de för kommuner, eftersom bolagen är skattskyldiga till inkomstskatt. De påverkas därmed på samma sätt som andra fastighetsbolag av förslagen. Större bolagstransaktioner där kommunala bolag står som säljare är dock relativt ovanliga. I Datscha AB:s databas över fastighetstransaktioner över 40 miljoner kronor står ett SABO-företag som säljare i transaktioner med en eller flera paketerade fastigheter i totalt 11 fall under 2013 och 2014. Den totala omsättningen i dessa elva fall uppskattas till 3,37 miljarder kronor, eller knappt 1,7 miljarder kronor per år i genomsnitt.

Det har framkommit att det händer att kommunala fastighetsbolag säljer fastigheter i paketerad form för att på så sätt kunna villkora försäljningen på sätt som inte tillåts vid direktförsäljningar

enligt jordabalken. Det kan exempelvis handla om att ställa krav på köparen angående de byggnader som ska uppföras på en överlåten tomt. Möjligheten att göra detta är oförändrad. I de fall mark ägs direkt av kommunen kan detta också fortsättningsvis ske utan beskattningskonsekvenser. Om försäljningen sker med ett kommunalt bolag som säljare kommer avskattning dock att ske.

17.8 Övriga samhällsekonomiska effekter

Förslaget om avskattning syftar till att likställa beskattningen vid transaktioner med paketerade fastigheter och direktförsäljningar. Bakgrunden är bland annat att kartläggningen av skattesituationen i kapitel 6 har visat att fastighetsbranschen betalar relativt lite i bolagsskatt.

Det förändrade skatteuttag som följer av förslaget påverkar i förlängningen mängden investeringar i fastigheter. I nyss nämnda skattekartläggning framkom att fastighetsföretagens låga kostnader för bolagsskatt kompenserades av kostnader för fastighetsskatt. Den ökade beskattningen får därmed effekten att den skattemässiga neutraliteten minskar mellan investeringar i fastighetsverksamhet och investeringar i andra verksamheter. Mängden fastighetsinvesteringar riskerar därmed att avvika från vad som vore samhällsekonomiskt effektivt, med mindre investeringarna i fastighetssektorn än önskvärt.

Det bör dock noteras att beskattningen av driftnettot – vilket får anses vara grunden till en fastighets värde – inte påverkas av förslagen. Lönsamheten för en långsiktig ägare att bebygga en tomt påverkas därmed relativt lite.

Vad gäller konsekvenserna för konkurrenssituationen inom fastighetsbranschen får förslagets utjämning av skattekonsekvenserna vid olika typer av fastighetstransaktioner anses öka konkurrensneutraliteten mellan olika företag.

Slutligen kan nämnas att transparensen på fastighetsmarknaden förändras med förslagen, särskilt vad avser den offentliga informationen. Marknadens aktörer anser att det redan i dag finns en god transparens på marknaden, åtminstone för den som betalar för en tjänst från någon av de privata informationsleverantörer som finns. För den som inte vill eller kan betala för informationen, exempelvis

myndigheter och forskare, kan transparensen emellertid komma att öka.

17.9 Konsekvenser för myndigheter

17.9.1 Skatteverket

Skatteverket har beräknat förslagets kostnader i form av extern information, personalutbildning, ändringar i och produktion av nya blanketter, systemanpassningar och rättsligt stöd. Initialt bedöms en engångskostnad om cirka 6,6 miljoner kronor uppstå, medan de löpande kostnaderna kan antas öka med cirka 2,5 miljoner kronor årligen. Den största delen av de initiala kostnaderna utgörs av internutbildning (4,7 miljoner kronor). De löpande kostnaderna består av utökade utredningar och efterföljande juridiska processer. Antalet juridiska processer är svårbedömda, men det antas att det kommer att uppstå ungefär 40 processer per år på grund av de förändrade reglerna.

17.9.2 Lantmäteriet

Vad gäller Lantmäteriets fastighetsbildningsverksamhet är den i princip helt avgiftsfinansierad. Den prognostiserade minskningen av lantmäteriförrättningar som förslaget att belägga fastighetsbildningsåtgärder med stämpelskatt förmodas innebära bedöms inte att, inom överskådlig tid, leda till någon arbetsbrist och övertalighet. Några kostnader eller minskade intäkter bedöms inte heller bli aktuella i den delen.

Avseende fastighetsinskrivningsverksamheten görs följande bedömning. Regeländringen innebär att antagna 8 000 ärenden per år om fastighetsregleringar och klyvningar kommer att innefatta ytterligare moment för fastighetsinskrivningsverksamheten, eftersom Lantmäteriet nu även ska meddela ett stämpelskattebeslut. De förändrade reglerna medför också att beräknade 3 000 inskrivningsärenden tillkommer, eftersom fler fastigheter kommer att lagfaras i stället för att överlåtas bolagsvägen när paketering inte är lika skattemässigt förmånligt.

Lantmäteriet har beräknat förslagets kostnader i form av ändringar i processer, kommunikation, systemanpassningar och rätts-

ligt stöd. Initialt bedöms en engångskostnad om cirka 1,5 miljoner kronor att uppstå, medan de löpande kostnaderna kan antas öka med cirka 2,6 miljoner kronor årligen. De initiala kostnaderna utgörs av systemanpassningar och kommunikation. De löpande kostnaderna består av utökade utredningsmoment i inkommande lagfartsansökningar (0,7 miljoner kronor) och stämpelskattebeslut på grund av fastighetsbildning (1,9 miljoner kronor). De tillkommande ansökningarna innebär också att expeditionsavgifterna bedöms öka med 2,1 miljoner kronor årligen, vilka transfereras in via inkomsttitel till statskassan.

17.9.3 Sveriges domstolar

Förslagen förväntas ge upphov till ett ökat antal rättstvister, främst avseende huruvida avskattning bör ske. Hur stor ökningen kommer att bli är emellertid mycket osäkert. Skatteverket har i beräkningarna av konsekvenserna för deras del uppskattat det till ungefär 40 stycken, och jag har ingen avvikande uppfattning i denna fråga.

17.10 Förslagens överensstämmelse med EU-rätten

Beskattnings av fastigheter är till sin natur nationell och det uppstår därför inte särskilt många gränsöverskridande situationer. De lämnade förslagen är enligt min bedömning förenliga med EU-rätten. När det gäller de omstruktureringsregler som följer av fusionsdirektivet innebär förslagen om gränsvärden för den kontanta ersättningen (se avsnitt 13.9.5) att den svenska regleringen bättre överensstämmer med syftena bakom direktivet.

17.11 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete

Jag har inte kunnat identifiera några konsekvenser av förslagen för vare sig brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

17.12 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Som tidigare redogjorts för är det oklart vad effekten av förslagen är för nybyggnationen i Sverige. Den kan 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.

17.13 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Det är något vanligare att män äger aktier i bolag än att kvinnor gör det. Med tanke på att förslagen leder till ett ökat skatteuttag ur bolagssektorn, kan män antas påverkas ekonomiskt i större utsträckning än kvinnor. Förutsättningarna för jämställdhet mellan män och kvinnor bedöms dock i det stora hela vara opåverkad av de lämnade förslagen.

17.14 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Någon koppling mellan de förslag som har lagts fram och de integrationspolitiska målen har inte identifierats.

17.15 Referenser

- Brownstone, D., & Englund, P. (1991). "The demand for housing in Sweden: equilibrium choice of tenure and type of dwelling." *Journal of Urban Economics*, Vol. 29, Nr 3.
- Brusewitz, U. H. (1998). "Self-selectivity and kinked budget constraints: the demand for housing in Sweden." *Journal of Housing Economics*, Vol. 7, Nr 3.
- Englund, P., P.H. Hendershott and B. Turner (1995). "The tax reform and the housing market." *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 2.
- Girouard, N., Kennedy, M., & van den Noord, P. Christophe (2006). "Recent house price developments: the role of fundamentals" *Department Working Paper*, No. 475, OECD.
- Man, J. Y. (1995). "The incidence of differential commercial property taxes: Empirical evidence." *National Tax Journal*, Vol. 48, No 4.
- McDonald, J. F., & Yurova, Y. (2006). "Are Property Taxes Capitalized in the Selling Price of Industrial Real Estate?" *Appraisal Journal*, Vol. 74, Nr 3.
- Sánchez, A. C., & Johansson, Å. (2011). The price responsiveness of housing supply in OECD countries." *OECD Economics Department Working Papers*, No. 837, OECD Publishing.
- Sirmans, S., Gatzlaff, D., & Macpherson, D. (2008). "The History of Property Tax Capitalization in Real Estate." *Journal of Real Estate Literature*, Vol. 16, Nr 3.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

9 kap.

8 §

Tillägget av en ny *tredje strecksats*, mellan de nuvarande andra respektive tredje strecksatserna, föranleds av att dröjsmålsavgift ersätts av dröjsmålsränta på stämpelskattens område.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.3.

13 kap.

1 a §

I paragrafen finns bestämmelser av upplysande karaktär. *Första stycket* har ändrats för att förtydliga att 27 kap. bara gäller för enskilda näringsidkare och handelsbolag med någon fysisk person som delägare. Även om det inte direkt uttrycks på detta sätt i 27 kap. 1 § följer det av att dessa subjekt är de som återstår efter att övriga har exkluderats från kapitlets tillämpningsområde enligt den bestämmelsen.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 14.

17 kap.

9 §

I paragrafen, som är ny, anges att fastigheter som ägs av sådana företag som enligt 25 a kap. 3 § kan inneha näringsbetingade andelar inte är lager. Det innebär att alla fastigheter i bolagssektorn ska klassificeras som kapitaltillgångar (se 25 kap. 3 § andra stycket).

Bestämmelsen gäller även för fastigheter som ägs av svenska handelsbolag och i utlandet delägarbeskattade juridiska personer, om delägarna i dessa bolag enbart består av sådana företag som anges i 25 a kap. 3 §. Om det i delägarkretsen ingår fysiska personer eller andra delägarbeskattade subjekt ska fastighetsinnehavet i handelsbolaget emellertid klassificeras som lager om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.3.

19 kap.

15 §

Paragrafen innehåller hänvisningar till andra kapitel i inkomstskattelagen där det finns bestämmelser om anskaffningsvärde för byggnader. I *tredje strecksatsen* har lagts till en hänvisning till den nya bestämmelsen om kontinuitet vid underprisöverlåtelse av fastighet, 23 kap. 10 a §.

Förslaget behandlas i avsnitt 15.4.

20 kap.

7 §

När en fastighet övergår till en ny ägare får den del av anskaffningsvärdet på en markanläggning som inte har dragits av tidigare dras av i sin helhet. *Första stycket* ändras genom att en avskattning av en fastighet enligt 25 a kap. 27 § likställs med att fastigheten övergår till en ny ägare. Den del av anskaffningsvärdet för befintliga markanläggningar som inte tidigare har dragits av ska således dras av när en avskattning sker.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.3.

22 kap.

6 §

Paragrafen i dess tidigare lydelse innehöll en hänvisning till den särskilda bestämmelsen i 27 kap. 8 § om uttagsbeskattning i byggnadsrörelse. 27 kap. har nu begränsats till att gälla bara för enskilda näringsidkare och vissa handelsbolag. Regeln om uttagsbeskattning ska dock även fortsättningsvis gälla för såväl juridiska som fysiska personer och den har därför överförs i sin helhet hit, till de grundläggande reglerna om uttagsbeskattning. Bestämmelsen har inte ändrats i sak och är följaktligen inte avsedd att medföra någon ändrad tillämpning.

I förhållande till den tidigare lydelsen är *tredje stycket* nytt. Där anges att en i utlandet delägarbeskattad juridisk person vid tillämpningen av de tidigare styckena ska likställas med ett svenskt handelsbolag.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.3.

10 §

I paragrafen finns ett undantag från uttagsbeskattning vid utdelning av andelar eller utskiftning av aktier i vissa fall. I *andra stycket* finns ett undantag från undantaget om andelarna är lager enligt 27 kap. 6 §. Med hänsyn till att undantaget i första stycket bara gäller utdelning eller utskiftning från företag som inte längre ska tillämpa 27 kap., utgår *andra stycket*.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 14.3.

23 kap.

2 §

Paragrafens *första stycke* anger ett antal situationer då reglerna om underprisöverlåtelse inte gäller. I *andra punkten* anges att reglerna inte gäller när aktier eller andelar delas ut eller skiftas ut och an-

delarna är lager enligt 27 kap. 6 §. Punkten slopas eftersom de företag som kan genomföra en utdelning eller utskiftning av nu nämnt slag inte längre ska tillämpa reglerna i 27 kap. Det föranleder en omnumrering av övriga punkter.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.3.

10 a §

Den nya bestämmelsen innebär att förvärvaren i vissa avseenden inträder i överlåtarens skattemässiga situation vid en underprisöverlåtelse av en fastighet.

Huvudregeln finns i *första stycket*. För att bestämmelsen ska vara tillämplig ska överlåtelsen avse byggnad med mark. Om villkoren för en giltig underprisöverlåtelse är uppfyllda i övrigt, ska förvärvaren inträda i överlåtarens skattemässiga situation med avseende på anskaffningsvärde, skattemässigt värde och gjorda värdeminskningssavdrag. Skattemässig kontinuitet ska således råda med avseende på fastighetsöverlåtelsen.

Byggnadsinventarier är delar av en byggnad som skattemässigt behandlas som inventarier. De ska således inte ingå i anskaffningsvärdet för byggnaden (se 19 kap. 10 och 19 §§). Av *andra stycket* framgår att kontinuitetsregeln inte gäller för eventuella byggnadsinventarier som ingår i överlåtelsen. För dessa gäller således de vanliga reglerna om att ersättningen utgör det nya anskaffningsvärdet. Markanläggningar ingår inte i byggnaden och omfattas således inte av den nya bestämmelsen (se 20 kap. 2 §).

Förslaget behandlas i avsnitt 15.4.

25 kap.

1 §

Ändringen innebär att *sista strecksatsen* utgår med anledning av att bestämmelsen om den s.k. fastighetsfällan föreslås upphöra att gälla.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 13.11.

25 a kap.

1 §

I paragrafen upplyses om innehållet i kapitlet. Ändringen innebär att det läggs till en ny *åttonde strecksats* på grund av de nya bestämmelserna om beskattning av fastighetsinnehav i vissa fall i 26–29 §§.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.

26 §

Paragrafen – som är ny – innehåller definitioner av vissa uttryck som används i 26–29 §§.

I *första stycket* definieras företag. Definitionen utgår från de företag som enligt 24 kap. 13 § kan äga näringsbetingade andelar. De första fyra punkterna motsvarar de första fyra punkterna i den bestämmelsen. Därmed omfattar definitionen av företag ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som inte är ett investmföretag, en sådan svensk stiftelse eller ideell förening som inte omfattas av bestämmelserna om undantag från skattskyldighet i 7 kap., en svensk sparbank samt ett svenskt ömsesidigt försäkringsföretag. Med företag i denna bemärkelse avses också ett svenskt handelsbolag och en i utlandet delägarbeskattad juridisk person. Dessutom omfattas ett utländskt bolag, oavsett i vilken stat det hör hemma, som motsvarar något sådant svenskt företag som anges i de fyra första punkterna.

Uttrycket delägarrätt definieras i *andra stycket*. Med delägarrätt avses en andel i ett företag, om en kapitalvinst på andelen inte ska tas upp eller en kapitalförlust inte får dras av. En kapitalvinst ska betraktas som om den inte ska tas upp, om den inte beskattas med en effektiv skattesats om minst 10 procent. Med effektiv beskattning avses att den aktuella kapitalvinsten faktiskt beskattas med minst 10 procent. Om det är ett utländskt bolag som avyttrar andelar ska bedömningen av om det uppkommit en kapitalvinst göras på samma sätt som om det var ett svenskt bolag som ägde och avyttrade andelarna. En skattskyldig som påstår att avskattning inte ska ske på grund av att den avyttrade andelen inte är en delägarrätt, ska kunna styrka att kapitalvinsten faktiskt har träffats av en tillräckligt hög beskattning.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.2.

27 §

Paragrafen är ny.

Första stycket innehåller huvudregeln om avskattning av fastigheter vid avyttring av andelar i det företag som äger fastigheterna. För att bestämmelsen ska tillämpas krävs för det första att ett företag avyttrar en delägar rätt. Vad som avses med företag och delägar rätt framgår av 26 §.

Vidare gäller att tillgångarna i direkt eller indirekt avyttrade företag huvudsakligen ska bestå av fastigheter. Det är således tillgångarna i alla avyttrade företag som ska bedömas, såväl det avyttrade företaget som eventuella dotterbolag i ett eller flera led. Med huvudsakligen avses 75 procent eller mer. Hur den bedömningen ska gå till framgår av 28 §.

Om förutsättningarna är uppfyllda ska de företag, dvs. alla avyttrade företag, som äger fastigheter i Sverige anses ha avyttrat och åter förvärvat fastigheterna för ett pris som motsvarar marknadsvärdet. Avskattning ska göras även om den innebär att det uppkommer en kapitalförlust. Till skillnad från bedömningen av andelen fastigheter i de avyttrade företagen – som ska göras med hänsyn tagen till samtliga fastigheter – omfattar själva avskattningen bara fastigheter i Sverige. I och med att fastigheten ska anses avyttrad ska gjorda värdeminskningsskattningar återföras och det ska göras en vanlig kapitalvinstberäkning. Förvärvaren får använda det avskattade värdet som nytt anskaffningsvärde.

Från huvudregeln om avskattning finns det i *andra stycket* undantag i fyra strecksatser. Avskattning ska inte ske om ersättningen vid avyttringen av delägarrätten ska tas upp enligt bestämmelserna om skalbolagsbeskattning i 9 eller 9 a §. Det ska inte heller ske någon avskattning om delägarrätten anses avyttrad på grund av likvidation eller konkurs. Inte heller ska någon avskattning ske om den avyttrade delägarrätten är marknadsnoterad. Slutligen undantas även en avyttring av en delägar rätt för att sälja en rörelse vars huvudsakliga inkomster och utgifter inte är hänförliga till en fastighet. Även här innebär huvudsakligen 75 procent eller mer. Vid tillämpningen av undantaget ska det avyttrade företagets resultaträkning bedömas och om 75 pro-

cent eller mer av inkomsterna och utgifterna kommer från något annat än en fastighet ska avskattning inte ske. Här ges alltså en möjlighet att undgå avskattning, även om substansen i det avyttrade företaget till 75 procent eller mer utgörs av fastigheter, på den grunden att de inkomster som genereras kommer från annan rörelse än fastigheter. Som exempel kan nämnas en konsultverksamhet som bedrivs på en egen fastighet. Beroende på fastighetens beskaffenhet skulle den kunna utgöra merparten av tillgångarna i företaget, trots att konsultverksamheten står för den huvudsakliga delen av inkomsterna.

Med ”avyttring av en delägarrätt *för att* sälja en verksamhet” avses att det faktiskt skett en försäljning av en verksamhet i samband med andelsavyttringen. Det finns inget krav på att säljaren ska ha något särskilt syfte eller uppsåt med affären.

I *tredje stycket* finns ytterligare ett undantag från avskattning. Om andelsavyttringen inte leder till att det bestämmande inflytandet över det företag som äger fastigheten upphör, ska avskattning ske bara om det föreligger särskilda omständigheter. Med det bestämmande inflytandet avses en ägarandel på mer än 50 procent. Sådana särskilda omständigheter som medför att avskattning ändå ska ske kan till exempel vara att andelsavyttringen föregås av en riktad nyemission. Särskilda omständigheter kan dock aldrig föreligga vid en andelsöverlåtelse mellan två företag som ingår i samma koncern.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 13.3 (första stycket) och 13.4 (andra och tredje styckena). Exempel på tillämpningen finns i avsnitt 13.14.

28 §

I paragrafen, som är ny, anges hur bedömningen av substansen i de avyttrade företagen ska gå till. Marknadsvärdet på de fastigheter som ägs av samtliga avyttrade företag ska jämföras med ersättningen för delägarrätten.

Marknadsvärdet ska fastställas genom en objektiv och väl underbyggd värdering. Det uppgår normalt till ett belopp som motsvarar det pris som hade betalats vid en direktöverlåtelse av fastigheten, utan paketeringsbolag. Eftersom latent skatt i det avyttrade företaget kan antas påverka priset på andelarna kan ersättningen för andelarna inte

utan vidare användas som marknadsvärde, även om företaget bara innehåller en fastighet.

Med ersättningen avses det pris som betalas för delägarrätten med tillägg för skulder och med avdrag för likvida tillgångar i de avyttrade företagen. Vad som avses med likvida tillgångar framgår av 14–16 §§.

Marknadsvärdet på fastigheterna samt värdet på de skulder och likvida tillgångar som ska påverka beräkningen ska kvoterats ned med beaktande av hur stor andel av företaget som avyttras. Om överlåtelser t.ex. avser 60 procent av aktierna ska således 60 procent av fastigheternas marknadsvärde jämföras med ersättningen.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 13.5.

29 §

Den nya bestämmelsen anger att ett företag som ska skatta av en fastighet enligt 27 § också ska ta upp en schablonintäkt. Intäkten uppgår till 7,09 procent av det högsta av marknadsvärdet på fastigheten och taxeringsvärdet året närmast före det år då fastigheten anses avyttrad. Schablonintäkten leder till en skattekostnad som motsvarar kostnaden för den stämpelskatt på två procent av köpeskillingen som utgår vid en direktavyttring av en fastighet.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.12.

27 kap.

1 §

I det nya andra stycket begränsas tillämpningsområdet för 27 kap. Kapitlet gäller inte för sådana företag som skattefritt kan avyttra näringsbetingade andelar, dvs. som räknas upp i 25 a kap. 3 §. Det gäller inte heller för svenska handelsbolag eller i utlandet delägarbeskattade juridiska personer som enbart har sådana företag som delägare.

Begränsningen innebär bland annat att klassificeringen av fastigheter som lager i byggnadsrörelse eller handel med fastigheter inte gäller för företag i bolagssektorn. Inte heller bestämmelsen om att andelar i sådana företag blir lager i vissa fall gäller för dessa företag.

Alla fastigheter i bolagssektorn ska i stället behandlas som kapitaltillgångar, jfr. kommentaren till 17 kap. 9 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 14.3.

4 §

Ändringen i *andra stycket* är föranledd av att fastigheter inte längre kan vara en lagertillgång i fåmansföretag.

5 §

Ändringen i *första punkten* är föranledd av att fastigheter inte längre kan vara en lagertillgång i fåmansföretag.

37 kap.

13 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller en begränsning av den del av fusions- eller fissionsvederlaget som får lämnas i pengar. Begränsningen kommer från fusionsdirektivet och innebär att den kontanta delen av vederlaget högst får vara 10 procent av kvotvärdet av de andelar som lämnas i ersättning. Kvotvärdet är det belopp som motsvarar aktiens andel av aktiekapitalet.

I paragrafen anges även att vid bedömningen av den kontanta andelen ska samtliga avtal hänförliga till ombildningen beaktas. Bestämmelsen i denna del är föranledd av att den tidigare regeln som begränsade kontantandelen vid ett andelsbyte enkelt kunde kringgå genom att två avtal upprättades, ett om fusion och ett köpeavtal. Aktierna överläts mot kontanter i köpeavtalet medan fusionsavtalet bara avsåg ersättning i form av aktier. Att konstruktionen var giltig fastslogs i RÅ 2002 ref. 27. Genom att det nu uttryckligen anges att samtliga avtal ska beaktas kan sådana konstruktioner inte användas för att kringgå den föreslagna begränsningen av kontantandelen.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 13.9.5.

38 a kap.

2 §

Ändringen av *fjärde punkten* innebär att det införs en begränsning av den kontanta delen av ersättningen vid en partiell fission. Se kommentaren till 37 kap. 13 a §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av *första punkten* framgår att ändringarna träder i kraft den 1 juli 2018 och tillämpas på avyttringar efter den 30 juni 2018 om inget annat anges i andra punkten. Äldre bestämmelser ska tillämpas på avyttringar före ikraftträdandet.

Enligt *andra punkten* ska den nya bestämmelsen i 23 kap. 10 a § tillämpas på underprisöverlåtelser efter den 30 juni 2018.

I *tredje punkten* anges hur anskaffningsvärdet ska beräknas för fastigheter som vid ikraftträdandet byter karaktär från lager- till kapitaltillgång. Anskaffningsvärdet ska bestämmas till fastighetens skattemässiga värde såsom det beräknas enligt 2 kap. 31 §.

Förslagen till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i avsnitten 13.13, 14.4 och 15.5.

18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter

4 §

Den nya *femte punkten* utvidgar skatteplikten för stämpelskatt till situationer som i dagsläget kan föranleda kapitalvinstbeskattning enligt 45 kap. 5 § inkomstskattelagen (1999:1229). I detta fall handlar det om fastighetsreglering enligt 5 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och uppdelning i lotter genom klyvning enligt 11 kap. samma lag. Till skillnad från inkomstskattelagens bestämmelse omfattar den nu aktuella bestämmelsen emellertid varje förvärv som i nyss nämnda sammanhang sker mot ersättning, oavsett storleken eller karaktären på denna. Bestämmelsen omfattar undantagslöst varje ensidigt förvärv av delar av eller hela fastigheter som sker mot ersättning men även båda sidor av ömsesidiga förvärv som utgör byten

eller har inslag av byte. Klassificeringen av förvärvet i dessa termer saknar emellertid betydelse. Likaså saknar det betydelse hur ersättningen uttryckligen betecknas eller faktiskt effektueras. Avgörande är att fast egendom förvärvas helt eller delvis mot ersättning. Såsom gåva betecknat förvärv bedöms på samma sätt som vid lagfartsförvärt, jfr 5 § SL.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.2.2.

6 §

I den *andra punkten* förtydligas att förvärv genom byte, även i fall bytet görs i någon situation som skatteplikten har utvidgats till genom den nya femte punkten i 4 §, omfattas av undantaget från skatteplikt. Vidare utgår en alternativ skattefrihetsgrund som särskilt rör jord- och skogsbruk och som inte bedöms motiverad vid sidan om den allmänt gällande skattefrihetsgrunden som rör lämpligare fastighetsindelning.

I den nya *elfte punkten* införs ett undantag från skatteplikt för sådana koncerninterna förvärv som i dag berättigar till uppskov med betalning av stämpelskatten enligt 32 a §. Uppskovsregleringen i denna bestämmelse och i 32 b och 44 §§ upphävs samtidigt. Det är den som vill åberopa detta undantag från den skatteplikt som annars föreligger, som har bevisbördan för att undantagets förutsättningar är uppfyllda.

Förslagen behandlas i avsnitt 16.2.2 respektive 16.4.

7 §

Bestämmelsen ändras rent språkligt genom att ”skall” i förekommande fall ersätts med ”ska”. Eftersom koncerninterna förvärv föreslås bli skattefria görs i fråga om transportköp det förtydligandet i *första stycket* att stämpelskatt ska betalas på det senaste skattepliktiga förvärvet. Därutöver ändras bestämmelsen på så sätt att *andra stycket utgår*, vilket är en följd av den i 6 § införda skattefriheten för koncerninterna förvärv. Övriga ändringar i bestämmelsen är följdändringar.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.4.

8 §

Ändringen i *andra stycket* innebär att stämpelskatten vid juridisk persons egendomsförvärv sänks från 4,25 procent till 2 procent.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.3.

9 a §

Bestämmelsen, liksom rubriken före den, är ny och innebär att stämpelskatten reduceras vid de förvärv som blir skattepliktiga genom den nya 4 § 5 punkten. I sådana fall minskas den stämpelskatt som annars utgår enligt 8 § med ett belopp som motsvarar den avgift som har betalats för den fastighetsbildningsåtgärd som ligger till grund för förvärvet.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.2.2.

25 §

Tillägget i *punkten a)* om avslutad fastighetsbildning avseende förvärvet, tar sikte både på den nya 4 § femte punkten som, likt övriga punkter i den bestämmelsen, handlar om förvärv av fast egendom, men även på köp av fast egendom enligt första punkten i samma bestämmelse, i de fall köpet inte resulterar i någon ny lagfart eftersom den förvärvade egendomen i stället kommer att ingå i en fastighetsbildning tillsammans med en redan lagfaren fastighet.

En annan situation som kan nämnas är om en andel av en fastighet har förvärvats och det i fångeshandlingen anges att andelen ska utbrytas, vilket i så fall kommer att ske genom klyvning. I stället för en lagfaren andel i ursprungsfastigheten kommer förvärvaren, efter klyvningsförrättningen, i slutänden att ha lagfart på en självständig fastighet. Stämpelskatt utgår då på den grunden att ansökan om inskrivning av lagfart har beviljats. Skulle parterna emellertid under klyvningsförrättningen komma överens om att förvärvaren ska få större del av ursprungsfastigheten än som svarar mot dennes andel, får förvärvet i den delen anses ha skett som en del av fastighetsbildningen och stämpelskatt kan åsättas med dennas fullbordan som grund.

Över huvud taget kan konstateras att förvärv av fast egendom enligt 4 § – oavsett om det handlar om förvärv direkt följda av lag-

fart eller fastighetsbildning eller om förvärv som i praktiken sker inom ramen för fastighetsbildningen – kommer att föranleda skattskyldighet på den ena eller andra grunden enligt den aktuella bestämmelsen. Har skattskyldighet uppkommit på den ena grunden kan stämpelskatt givetvis inte tas ut på den andra grunden, för i praktiken samma fasta egendom.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.2.2.

34 §

Ändringarna innebär att dröjsmålsränta ersätter dröjsmålsavgift i de situationer sistnämnda för närvarande utgår. För beräkningen av dröjsmålsräntan, som alltid uppgår till minst 100 kronor, hänvisas till bestämmelser om kostnadsränta i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.3.

35 §

Första stycket ändras så att kravet på omedelbar indrivning vid försen betalning av stämpelskatt tas bort. I det läget kommer tidpunkten för indrivning att följa av regleringen i indrivningsförordningen (1993:1229). Som en följd av ändringarna i 34 § ersätts dröjsmålsavgift med dröjsmålsränta även i denna bestämmelse.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.2.

40 §

Ändringarna i *första och tredje styckena* är rent språkliga och innebär att "skall" byts ut mot "ska". Ändringarna i *andra stycket* görs som en följd av att dröjsmålsavgift ersätts av dröjsmålsränta. Likt vad som gäller för dröjsmålsräntan vid försenad betalning, knyts räntesatsen vid återbetalning till reglering i skatteförfarandelagen.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.5.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2018. För förvärv som hänför sig till tiden dessförinnan liksom för skatt som har förfallit till betalning före ikraftträdandet gäller äldre, dvs. nuvarande bestämmelser. De handlar dels om skatteplikt och skattens storlek, dels om förfarandet med överlämnande för indrivning och om dröjsmålsavgift i stället för dröjsmålsränta. Även de bestämmelser som rör uppskov vid koncerninterna förvärv och som nu upphävs, gäller för förvärv före ikraftträdandet. Det innebär att den som har uppskov med betalning av stämpelskatt fortsatt kommer att ha det, på de villkor som i dag gäller.

18.3 Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

2 kap.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om uttag av vissa tjänster på fastighetsområdet. *Första stycket* har ändrats med anledning av att den inkomstskatterättsliga uppdelningen av fastigheter i lager- eller kapitaltillgångar nu föreslås slopas i bolagssektorn. I stället för att hänvisa till lagertillgång enligt inkomstskattelagen hänvisas nu till omsättningstillgång enligt 4 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554). Definitionen av omsättningstillgång i årsredovisningslagen är negativt bestämd, dvs. som omsättningstillgång avses alla tillgångar som inte är anläggningstillgångar. En anläggningstillgång är en tillgång som är avsedd att stadigvarande brukas eller innehas i verksamheten. Avsikten är att bestämmelsens materiella innebörd inte ska ändras.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 14.3.

13 kap.*13 §*

Reglerna om byggnadsrörelse i inkomstskattelagen föreslås inte längre gälla för företag i bolagssektorn. Ändringen innebär att hänvisningen till inkomstskattelagen tas bort.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experterna Richard Hellenius, Katarina Menzel, Peter Nilsson, Peter Wallberg, Ulla Werkell och Sofie Wilhelmsson

De övergripande utgångspunkterna avseende fastighetspaketering

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 förutsebarhets- 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 lagstift-

ningstekniken 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.

Stämpelskatt

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 prak-

tiken 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 skatteundandragande syfte. Det torde vara en klart övervägande del av förvärven som görs i annat syfte än skatteundandragande, 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 lantmåteriförrättningsåtgärd 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 skatteundandragande 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 stämpelskattfrihet som nu föreslås för koncerninterna överlåtelser en naturlig harmonisering av de olika delarna i skattelagstiftningen.

Vald metod för att motverka fastighetspaketering

Främmande metod

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

Att använda sig av denna regel som förebild anser vi är tveksamt. Dels därför att fåmansföretag är en speciell företeelse där en

viss ägarbild krävs för att ens omfattas av regelverket, dels därför att det saknas erfarenheter kring tillämpningssvårigheter som den typen av bestämmelse kan ge upphov till.

Den föreslagna modellen innebär att även vinster som inte uppkommit i nuvarande ägares hand ska tas upp till beskattning när det bestämmande inflytandet över paketeringsbolaget lämnar denne. Som anförts tidigare innebär metoden att den grundläggande principen kring skatteförmåga frångås, och härigenom finns ett problem med de föreslagna reglernas legitimitet.

Tillämpningsproblematik

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 delägarätterna. Vid jämförelsen ska ersättningen för delägarätterna 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 överlåtelsen 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. Bedömningsproblem torde uppstå inte enbart vid bestämmande av marknadsvärdet på skulder och likvida tillgångar utan även vid bedömningen av vad som faktiskt utgör likvida tillgångar och skulder. 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 åsättas 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.

Den omständigheten att beskattningen sker i det sålda bolaget innebär också att säljaren endast i undantagsfall kommer att kunna nyttja möjligheten att lämna koncernbidrag från bolaget till ett annat bolag i säljarkoncernen med underskott, vilket avviker från den generella principen inom skatterätten att valet av organisation inte ska påverka skatteuttaget. Avsaknaden av likviditet i bolaget innebär också att även om koncernbidragsrätten upprätthålls, kan det vara praktiskt omöjligt att lämna ett bidrag då bolaget inte kan möta det uppställda villkoret på värdeöverföring.

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 rätts handlingen, 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. IL vittnar om dessa svårigheter.

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

Fastigheter som ägs direkt av utländska företag

I situationer där fastigheter i Sverige ägs av utländska företag konstaterar utredaren att internationell dubbelbeskattning kan uppkomma till följd av de föreslagna reglerna om avskattning, och att det inte alltid kommer att vara möjligt att avräkna denna skatt från skatt som utgår i bolagets hemviststat den dag fastigheten avyttras. Möjligheterna att i hemviststaten rulla fram (carry forward) den svenska avräkningsbara skatten är ofta begränsad i tid. Utredaren gör bedömningen att det inte torde vara särskilt vanligt att en avskattning följs av en direktförsäljning och problemet kan undvikas genom att från början välja att sälja fastigheten direkt. Enligt vår uppfattning tar utredaren för lätt på dessa problem. Det kan därtill ifrågasättas hur förslaget i dessa delar förhåller sig till de internationella åtagande Sverige har. Här saknar vi en fördjupad analys.

Överlåtelser mellan utländska bolag

Bestämmelserna ska med viss begränsning omfatta även de situationer då ett utländskt bolag avyttrar andelar i ett annat utländskt bolag, vilket i sin tur äger bolag som äger svenska fastigheter. En sådan situation kommer att medföra betydande tillämpningssvårigheter för rättsvårdande myndigheter, och kommer att kräva ett tätt samarbete mellan utländska myndigheter och Skatteverket. Detta för att Skatteverket ska få del av information om transaktioner som enbart inbegriper utländska aktörer. Att ställa krav på att den skattskyldige har vetskap om avyttringar som sker längre upp i ägarstrukturen, och att informera om det inom ramen för beskattningen framstår inte som en lämplig lösning problemet.

Konsekvensanalysen avseende fastighetspaketering

Den konsekvensanalys som presenteras är, enligt vår uppfattning, generellt transparent och tydlig med svårigheterna att göra meningsfulla analyser. Vi anser dock att det skulle ha varit av stort värde att veta hur bankerna förhåller sig till en eventuell nedgång av värdet på de panter de innehar. Någon sådan redogörelse finns inte. I andra delar, såsom i avsnitten rörande internationella investeringar och

bokföringsmässiga, administrativa och övriga förändringar, tillmäts de problem som kan komma att uppstå om förslaget genomförs en alldeles för liten betydelse.

Konsekvensanalysen saknar också analyser av hur förslaget kommer att slå mot de fastighetsföretag som är skattskyldiga enligt lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel. Om fastigheter i företag som dessa äger, direkt eller indirekt skulle omfattas av den förslagna lagstiftningen kommer det att leda till en överbeskattning. På sikt urholkar detta pensionskapitalet och försämrar pensionsvillkoren för en stor del av befolkningen. Konsekvenser av detta slag har regeringen tidigare påtalat och beaktat, se prop. 2012/13:1, s. 240 ff. I betänkandet saknas analyser och slutsatser i dessa delar. En urholkning av pensionskapitalet riskeras även i det fall AP-fondernas indirekta försäljningar av företag med fastigheter utlöser en avskattning. Inte heller detta har utredaren beaktat.

Inte heller har förslagets effekter för bostadsbyggandet och därmed tillväxten analyserats i tillräcklig omfattning. Förslagen kommer att medföra ökade kostnader för fastighetsföretagen, kostnader som de med stor sannolikhet inte kommer att kunna kompensera sig för. Detta kommer i sin tur att leda till minskat bostadsbyggande, och därmed ytterligare ökad brist på framför allt hyresbostäder.

Sammantaget innebär svårigheterna att göra meningsfulla analyser, som utredaren själv påtalat, tillsammans med övriga brister i analysen av förslagets effekter, att det är mycket svårt att förstå hur förslaget slår. Detta måste ses som särskilt allvarligt då förslaget får effekter bl.a. för sådana viktiga samhällsfunktioner som bostadsbyggandet och stabiliteten i det finansiella systemet.

Närmare synpunkter på vissa av förslagen

Förslaget rörande slopad tillgångsklassificering av fastigheter i bolagssektorn

Utöver förslaget om avskattning, har utredaren också föreslagit att alla fastigheter i bolagssektorn ska behandlas som kapitaltillgångar vid beskattningen.

Utredarens främsta anledning till förslaget synes vara att det för närvarande är ”frivilligt” om en fastighet ska klassificeras som lager eller ej. Förslaget beskrivs av utredaren som en förenkling för många

företag, som egentligen inte medför några stora skattemässiga konsekvenser i övrigt. Vi ser dock att företag i byggbranschen kommer att drabbas negativt av förslaget och att utredningen i denna del är bristfällig.

Bland de frågor som kräver ytterligare utredning återfinns

- möjligheten till nedskrivning av lagerfastigheter och hur den neutralitet som i dag föreligger mot pågående arbeten påverkas,
- effekterna av den uttagsbeskattning som, om förslaget genomförs, i princip alltid kommer att aktualisera när byggföretag utför arbete på egna fastigheter, och
- den påverkan som förslaget får avseende mervärdesbeskattningen och dess bestämmelser om uttagsbeskattning i byggnadsrörelse, 2 kap 7 § mervärdesskattelagen.

Eftersom redovisningen inte på samma sätt som i dag kommer att kunna ligga till grund för värdering av fastighetslager, utan ett parallellt regelsystem ska tillämpas, innebär förslaget dessutom ökad administration och fler felkällor. Något som vi befarar kommer att innebära merarbete och kostnader för de enskilda företagen och för Skatteverket.

Förslaget rörande begränsning av kontant vederlag vid fusion, fission samt partiell fission

Vi anser att detta förslag går utöver utredningens direktiv. Att föreslå en begränsning av den kontanta ersättningen vid alla fusioner, fissioner och partiella fissioner är en stor förändring i förhållande till nuvarande regelverk. Detta bör påverka transaktionsmarknaden generellt.

Hur vanligt det är att omstruktureringar sker genom fusion, fission eller partiell fission där kontantlikvid förekommer har utredaren inte kunnat fastställa. Från vårt perspektiv är det märkligt att lämna ett så pass ingripande förslag utan att ha klarlagt konsekvenserna. För att lämna ett förslag likt detta anser vi att det fordras betydligt utförligare utredning och en grundlig utvärdering avseende konsekvenserna.

Övergångsbestämmelser

När bestämmelserna i nuvarande 25 a kap. 25 § IL infördes föreslogs också vissa, relativt långtgående övergångsbestämmelser för att mildra effekten av den föreslagna regleringen. Dessa bestämmelser innebar att företaget under en begränsad tidsperiod kunde avyttra fastigheten till en delägare, till skattemässigt värde, utan att detta utlöste uttagsbeskattning.

Utredaren har inte föreslagit några övergångsbestämmelser alls. Vi anser dock att, om förslaget ska genomföras, bör övergångsbestämmelser införas för att mildra effekterna av detta. Reglerna kommer annars att leda till inlåsnings effekter på fastighetsmarknaden och också drabba vissa fastighetsägare mycket hårt.

Avslutning

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 förslagens 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.

Kommittédirektiv 2015:62

Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juni 2015.

Sammanfattning

I Sverige finns långtgående möjligheter till uppskjuten beskattning när en tillgång avyttras inom en koncern. Beskattning ska i stället ske när tillgången lämnar koncernen. Genom s.k. paketering går det dock att få skattekrediter även då tillgångar säljs externt. Paketering är möjligt för alla typer av tillgångar, men får större betydelse för tillgångar med lång avskrivningstid. Fastigheter tillhör den kategori tillgångar som har längst avskrivningstid och därför får fastighetspaketering större betydelse än paketering av andra typer av tillgångar.

För att säkerställa att skattereglerna inte särskilt gynnar vissa branscher eller vissa företag inom samma bransch, är det motiverat att utreda de samhällsekonomiska effekterna av fastighetspaketering. En särskild utredare ska därför få i uppdrag att se över vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera den sammantagna skattemässiga situationen för företag i fastighetsbranschen (såväl skatteregler som skattebelastning),
- särskilt kartlägga och analysera förekomsten av paketering av fastigheter som ett verktyg för skatteplanering, samt utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv analysera effekterna av möjligheten respektive avsaknad av möjligheten till fastighetspaketering,

- föreslå författningsändringar för att motverka paketering av fastigheter som ett skatteplaneringsverktyg, och
- analysera om förvärv genom fastighetsbildningsåtgärder missbrukas för att undgå stämpelskatt och, om det bedöms lämpligt, föreslå författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

Bakgrund

Fastighetsmarknaden

I dag ägs Sveriges kommersiella fastighetsbestånd av noterade bolag, kommunala bolag, privata ägare samt av institutionella och utländska placerare. De senaste åren har även onoterade fastighetsbolag som sköts av förvaltare som investerar direkt i fastigheter (s.k. fastighetsfonder) blivit vanligare.

När fastigheter säljs direkt och lagfart överförs från säljare till köpare registreras en fastighetstransaktion hos Lantmäteriet. Kommersiella fastigheter säljs oftast paketerade i ett bolag och i sådana fall är det inte aktuellt med någon ändring av lagfarten. Heltäckande offentlig statistik över exempelvis transaktionspriser och transaktionsvolymer saknas därför, vilket begränsar marknadsinsynen. För information om transaktionsvolymer, avkastning etc. i fråga om kommersiella fastigheter är man i stället hänvisad till kostnadsbelagda tjänster, webbverktyg och branschtidningar. Även nätverk, kontakter och marknadskännedom har betydelse för insynen. Insynen begränsas därmed till att omfatta information som parterna i en transaktion är villiga att dela med sig av. En betydande mängd jord- och skogsfastigheter överläts genom fastighetsreglering vilket försvårar marknadsinsynen då inte heller sådana förvärv ger upphov till lagfartsändring.

Det totala taxeringsvärdet för samtliga skattepliktiga fastigheter uppgick till 7 381 miljarder kronor enligt 2014 års värden. Taxeringsvärdet är tänkt att motsvara 75 procent av fastighetens marknadsvärde.

Fastighetspaketering

Paketering innebär att tillgångar, i stället för att säljas direkt, säljs genom försäljning av det företag som äger tillgången. Fastighetspaketering görs genom att fastigheten i ett första led överförs till ett dotterföretag inom koncernen genom en s.k. underprisöverlåtelse, eller genom att fastigheten från början har byggts av dotterföretaget. Underprisöverlåtelsen utlöser ingen beskattning. Stämpelskatt tas ut om fastigheten överläts inom en koncern, men så länge fastigheten inte lämnar koncernen medges i normalfallet uppskov med betalningen av stämpelskatten. Om fastigheten i stället har byggts av dotterföretaget, utgår ingen stämpelskatt. I ett andra led säljs dotterföretaget där fastigheten är paketerad. Ett eventuellt uppskov för stämpelskatt vid en intern fastighetsöverlåtelse upphör då fastigheten lämnar koncernen. Den stämpelskatt som utgår baseras på fastighetspriset vid underprisöverlåtelsen. Detta pris kan vara mycket lägre än värdet på fastigheten när den lämnar koncernen. Det kan också noteras att i det vanligt förekommande fallet då fastigheten redan är paketerad behövs ingen underprisöverlåtelse och i dessa fall utgår ingen stämpelskatt över huvud taget. Vinsten som uppstår vid försäljningen av dotterföretaget är skattefri i enlighet med reglerna om näringsbetingade andelar. En förutsättning för att andelarna ska kunna vara näringsbetingade är att de utgör kapitaltillgångar. Andelar i en paketerad fastighet som ägs direkt av ett företag som bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter utgör lagertillgångar och reglerna om skattefrihet på näringsbetingade andelar blir då inte tillämpliga. Om andelarna i det företag som äger den paketerade fastigheten däremot ägs indirekt genom ett dotterföretag till ett företag som bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter, så anses inte andelarna i det företag som äger fastigheten utgöra lagertillgångar (HFD 2012 not 34). Med andra ord omfattar inte lagerreglerna indirekt ägda dotterbolag till företag som bedriver byggnadsrörelse. Reglerna om skattefrihet på näringsbetingade andelar blir i dessa fall tillämpliga.

I och med att fastigheten säljs paketerad kommer inte tidigare gjorda värdeminskningssavdrag att tas upp till beskattning, vilket hade skett om fastigheten hade sålts direkt. Inte heller tas värdestegringar, som kan omfatta såväl mark som byggnader, upp till beskattning. I stället tar köparen av en paketerad fastighet över säljarens avskriv-

ningsunderlag och ska återföra de tidigare gjorda värdeminskningsavdragen till beskattning om och när en direktförsäljning av fastigheten sker. När en paketerad fastighet säljs följer det således med dels en latent skatteskuld i form av tidigare gjorda värdeminskningsavdrag, dels en obeskattad värdestegring. Ur köparens synvinkel är det en nackdel att överta ett lägre skattemässigt anskaffningsvärde och en latent skatteskuld. Å andra sidan medför lägre stämpelskatt en fördel. Det köpande företaget kan antingen behålla paketeringsföretaget som sådant eller välja att fusionera paketeringsföretaget. Fusionen utlöser ingen beskattning och någon stämpelskatt behöver inte heller betalas om fastigheten inte lämnar koncernen. En viktig följd av paketeringsförfarandet är att transaktionskostnaderna vid fastighetsöverlåtelser sänks, vilket bidrar till att inte låsa in tillgångar hos ett företag.

När reglerna om näringsbetingade andelar infördes 2003 diskuterades det faktum att reglerna även gjorde det möjligt att sälja tillgångar skattefritt genom paketering. Vid paketering minskar säljarens skattebetalningar, men köparens ökar i motsvarande mån genom att dennes avskrivningsunderlag för den förvärvade tillgången blir lägre. Fastigheter tillhör den kategori tillgångar som har längst avskrivningstid, 25–50 år. Fastighetspaketering får större betydelse än paketering av andra typer av tillgångar eftersom de långa avskrivningstiderna medför långa löptider och därmed större värden på de skattekrediter som skapas. Dessutom medför paketeringar att värdestegringar som uppstår under innehavstiden inte tas upp till beskattning. Till skillnad från andra tillgångar uppstår en betydande del av avkastningen på fastigheter genom att värdet på tillgången stiger över tid. I samband med införandet av reglerna om näringsbetingade andelar infördes därför den s.k. fastighetsfällan, som till viss del motverkar paketeringar av fastigheter. Fastighetsfällan innebär att en kapitalförlust på en fastighet som klassificeras som en kapitaltillgång endast får dras av mot en kapitalvinst på en sådan fastighet. Om en del av en kapitalförlust inte kan dras av, får förlusten dras av mot kapitalvinster på fastigheter hos ett annat koncernföretag. För avdragsrätt krävs att de båda företagen kan lämna koncernbidrag under kvittningsåret och att båda företagen begär det vid samma deklarationstidpunkt. En kapitalförlust som inte kan dras av fullt ut kan dock sparas och användas vid kvittning vid ett senare tillfälle.

Undantag från skattefrihet på näringsbetingade andelar görs dock under vissa förutsättningar då fastighetspaketeringen avser en bostad

där delägaren någon gång under de tre åren närmast före avyttringen varit bosatt och som ägs av ett fåmansföretag. Enligt regeln i 25 a kap. 25 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska en avskattning ske i dessa fall. Avskattningen innebär att det företag som innehar fastigheten vid avyttringen av delägarrätten ska anses ha avyttrat och åter förvärvat fastigheten för ett pris som motsvarar marknadsvärdet.

Exempel på skattefördelar med paketering

Aktiebolaget A äger en fastighet som är en kapitaltillgång med ett bokfört och skattemässigt värde på 200 och ett marknadsvärde på 300. Fastigheten har anskaffats till ett värde på 200. Fastigheten ska nu säljas till det externa företaget aktiebolaget B. Markvärdet anses vara noll. Om A säljer fastigheten direkt skulle en skattepliktig vinst på 100 uppkomma, och A skulle betala bolagsskatt med 22 procent på denna vinst, dvs. 22. Köparen, B, skulle betala stämpelskatt om 4,25 procent på 300, dvs. 12,75. Totala skatter för köpare och säljare vid en direktförsäljning skulle således uppgå till 34,75 (=22+12,75).

I stället för att sälja fastigheten direkt kan A sälja fastigheten till ett dotterbolag för det skattemässiga värdet på 200 och därefter sälja dotterbolagsaktierna till den externa köparen B. Dotterbolaget betalar då stämpelskatt med 4,25 procent på köpeskillingen 200, dvs. 8,5. Därefter kan andelarna i dotterbolaget säljas till B utan att någon skattepliktig vinst uppkommer enligt reglerna om näringsbetingade andelar. Genom paketeringen undgår A helt bolagsskatten på 22 vid försäljningen men får däremot (indirekt via dotterbolaget) betala stämpelskatt med 8,5. B betalar inte någon stämpelskatt alls vid förvärvet av den paketerade fastigheten.

Om köparen B är en konventionellt beskattad näringsverksamhet, leder paketeringen inte till att bolagsskatten helt faller bort, utan endast till att skattebetalningarna senareläggs. Den ekonomiska vinsten för parterna är den räntevinst som uppkommer genom den senarelagda beskattningen. Vid en direktförsäljning skulle fastigheten ge ett avskrivningsunderlag hos B på 300. I paketeringsfallet blir B:s avskrivningsunderlag däremot 200, dvs. 100 lägre än vid en direktförsäljning. Om fastigheten skrivs av linjärt över en period om 50 år, ger ett avskrivningsunderlag på 100 en årlig avskrivning på 2. Vid en bolagsskatt på 22 procent minskar detta bolagsskattebetalningarna i B

med 0,44 om året under de 50 år som avskrivningarna görs, eller med totalt 22 under hela perioden. På lång sikt medför det lägre avskrivningsunderlaget därmed att samma belopp som vid försäljningen undgick beskattning hos A kommer fram till beskattning genom lägre avskrivningar i B. Vid en diskonteringsränta på 5 procent har en skattesänkning på 0,44 om året i 50 år ett nuvärde på 8,43. I detta exempel medför paketeringen av fastigheten därmed att nuvärdet av bolagsskattebetalningarna hos köpare och säljare minskar med sammanlagt 13,57 ($=22-8,43$). Därtill minskar betalningarna av stämpelskatt med 4,25 ($=12,75-8,5$). Totalt medför paketeringen att nuvärdet av skatterna minskar med 17,82 ($=13,57+4,25$). Skatterna vid paketering uppgår därmed i detta exempel till cirka 49 procent av skatterna vid en direktförsäljning $[(34,75-17,82)/34,75]$. Effekten blir större ju större andel av försäljningspriset som utgörs av mark. Eftersom mark inte får skrivas av har köparen ingen nackdel av att underlaget för värdeminskingsavdrag blir lägre, och eventuella värdestegringar på marken blir aldrig beskattade. Beskattningen av värdestegringar sker endast om fastigheten säljs opaketerad.

Om det förvärvande företaget däremot inte är en konventionellt beskattad näringsverksamhet, där avskrivningar påverkar beskattningen på det sätt som beskrivits, så medför ett lägre avskrivningsunderlag inte någon ökad beskattning av köparen. Detsamma gäller om förpackningen avser mark, som inte får skrivas av. I detta exempel minskar skattebetalningarna med 22 om köparen inte beskattas för inkomst av näringsverksamhet och endast stämpelskatt på 8,5 betalas. Skatterna vid paketering uppgår i detta exempel till cirka 24 procent av skatterna vid en direktförsäljning ($=8,5/34,75$). Paketeringsförfarandet kan därmed leda till betydande skattefördelar för de inblandade parterna. Köpare och säljare kan fördela skattefördelen mellan sig genom att förhandla fram försäljningspriset med beaktande av den latent skatteskulden i form av tidigare gjorda värdeminskingsavdrag samt den uteblivna stämpelskatten. Paketeringsförfarandet kan därför även antas påverka värderingar och överlåtelsepriser på fastigheter samt rörligheten av fastighetsinnehav. Möjligheten att paketera fastigheter ökar marknadsvärdet på paketerade fastigheter. Detta påverkar taxeringsvärdena och därmed även indirekt basen för fastighetsskatt.

Förvärv genom fastighetsbildningsåtgärder

Fastighetsbildningslagen trädde i kraft den 1 januari 1972. Att skattefrihet för förvärv genom fastighetsbildning skulle kunna medföra ett visst skattebortfall uppmärksammades redan vid lagens tillkomst. Det bedömdes emellertid att det fiskala intresset inte fick lägga hinder i vägen för den i övriga avseenden mest lämpliga handläggningsformen vid fastighetsbildning, se propositionen med förslag till fastighetsbildningslag (prop. 1969:128 s. B 451).

Det kan inte uteslutas att det förekommer att fast egendom förvärvas genom fastighetsbildningsåtgärder enbart i syfte att undkomma skyldigheten att betala stämpelskatt. I dessa fall handlar det om förvärv av fast egendom som lika gärna hade kunnat ske genom traditionella köp men som i stället sker genom fastighetsbildningsåtgärder uteslutande för att stämpelskatt inte ska påföras.

Vissa förfaranderegler om stämpelskatt

Lantmäteriverket föreslår i en hemställan till Finansdepartementet (dnr Fi 2007/4535) vissa ändringar i reglerna om uppbörd av stämpelskatt vid fastighetsinskrivning. De föreslagna ändringarna gäller bl.a. bestämmelserna om uppskov med betalningar, betalningspåminnelser och underrättelser vid sena betalningar, dröjsmålsavgifter och framställningar om indrivning.

Behov av översyn och nödvändiga författningsändringar

En neutral och likformig företagsbeskattning är en viktig del av ett samhällsekonomiskt effektivt skattesystem, vilket i sin tur är viktigt för att främja investeringar och produktivitetsutveckling i Sverige. Ett skattesystem som brister i neutralitet snedvrider investeringar till vissa företag eller tillgångsslag, så att kapital inte används där det skapar mest värde utan där skattebelastningen är lägst. Sådana snedvriddingar av produktions- och investeringsbeslut har samhällsekonomiska kostnader. En icke neutral beskattning av investeringar i olika tillgångsslag riskerar också att snedvrider konkurrensen mellan företag i olika branscher och mellan företag av olika storlek, associations- eller organisationsformer i samma bransch eftersom möjligheterna att dra

nytta av något visst tillgångsslag kan variera mellan företag och branscher. Vidare bör skatt tas ut i nära anslutning till inkomsternas förvärvande så att möjligheter till uppskjuten beskattning undviks.

Genom fastighetspaketering kan skattekostnaden med avseende på inkomstskatt och stämpelskatt minskas med betydande belopp. Det är motiverat att utreda de samhällsekonomiska effekterna av fastighetspaketering för att säkerställa att skattereglerna är utformade så att de är neutrala mellan olika tillgångar, företag i olika branscher, mellan företag av olika storlek och mellan olika associations- eller organisationsformer i samma bransch. I detta sammanhang är det viktigt att utreda om skattereglerna ger en likformig beskattning av investeringar i olika tillgångsslag och att säkerställa att skattereglerna inte gynnar vissa tillgångar och branscher framför andra.

Med hänsyn till de möjligheter till skatteplanering som finns genom paketering och förvärv genom fastighetsbildningsåtgärder finns det anledning att göra en översyn av relevanta regelverk och föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget

Den skattemässiga situationen för företag som innehar fastigheter

Utredaren ska undersöka den sammantagna skattemässiga situationen för företag som innehar fastigheter och då särskilt företag vars verksamhet är att bebygga, inneha och förvalta fastigheter. Som en del av detta ingår att undersöka hur företagets beskattningssituation påverkas av möjligheten till fastighetspaketering. Dessa regler innefattar bl.a. reglerna om inkomstskatt, fastighetsskatt, fastighetsavgift, stämpelskatt och mervärdesskatt.

Utredaren ska således

- kartlägga och analysera den sammantagna skattemässiga situationen för företag i fastighetsbranschen, vilket inbegriper såväl skatteregler som skatteuttag,
- bedöma om paketering påverkar neutraliteten i beskattningen mellan investeringar i fastigheter och investeringar i andra tillgångsslag, samt

- utifrån dessa analyser bedöma om fastighetsbranschen eller fastighetsinvesteringar kan anses
- vara skattemässigt gynnade.

Paketering av fastigheter som ett verktyg för skatteplanering

I Sverige finns långtgående möjligheter till uppskjuten beskattning när en tillgång avyttras inom en koncern. Beskattning ska i stället ske när tillgången lämnar koncernen. Genom paketering kan dock tillgångar säljas inom företagssektorn men utanför koncernen utan beskattning. Den som bedriver byggnadsrörelse eller handel med fastigheter kan strukturera koncernen så att andelarna i en paketerad fastighet inte anses vara lagertillgång och på så sätt sälja dessa skattefritt. Vid paketering av en fastighet undviks även stämpelskatten och överlåtelsen registreras inte hos Lantmäteriet. När reglerna om näringsbetingade andelar infördes 2003 diskuterades paketeringar och möjligheten att sälja tillgångar skattefritt.

Dock föreslogs inga generella regler för att motverka paketering av tillgångar i företag. Paketeringar som ett verktyg för skatteplanering har även uppmärksammats i tidigare utredningar, men huvuduppdraget för dessa har inte varit att närmare undersöka och utvärdera företeelsen. Därför bör effekterna av paketering av fastigheter noga kartläggas och analyseras.

I uppdraget ingår även att utreda hur de upplägg där paketerade fastigheter byter ägare genomförs och vilka beskattningskonsekvenserna av dessa upplägg är. Det är även motiverat att utreda hur fastighetstransaktioner genomförs och hur transparensen på marknaden kan öka.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera förekomsten av paketering av fastigheter,
- kartlägga och analysera hur skattereglerna påverkar ägar- respektive organisationsstrukturen samt rörligheten i fastighetsinnehav i företag som innehar fastigheter,
- undersöka den skattemässiga hanteringen av tidigare gjorda värdeminskningsavdrag hos köparen av en paketerad fastighet och klarlägga i vilket skede dessa avdrag återförs till beskattning,

- kartlägga det informationsflöde som blir offentligt vid avyttring av paketerade fastigheter och analysera vilka konsekvenser paketering får för transparensen på marknaden,
- analysera de samhällsekonomiska effekterna och de offentliga-finansiella konsekvenserna av möjligheten respektive avsaknaden av möjligheten till paketering av fastigheter och bedöma om det är befogat att förhindra fastighetspaketering, generellt eller vid vissa typer av fastighetspaketering (t.ex. vid försäljning till bostadsrättsföreningar), och
- föreslå författningsändringar för att motverka paketering av fastigheter som ett skatteplaneringsverktyg. Utredaren ska därvid beakta hur de föreslagna reglerna samverkar med kringliggande regelsystem.

Finner utredaren vid analysen av fastighetsbranschen att även andra skatteupplägg förekommer vid innehav och avyttring av fastigheter får utredaren, om denne finner det lämpligt och motiverat, föreslå de författningsändringar som är nödvändiga för att motverka sådana upplägg. Utredaren ska utgå från att systemet med skattefrihet för kapitalvinster och utdelning från näringsbetingade andelar ska finnas kvar. Utredaren får även analysera om det på annat sätt än genom att motverka fastighetspaketering går att uppnå ökad neutralitet mellan investeringar i fastigheter och i andra tillgångsslag. Om utredaren bedömer det lämpligt och motiverat får utredaren, utöver förslag som motverkar fastighetspaketering, föreslå nödvändiga författningsändringar för sådana alternativ.

Förvärv genom fastighetsbildningsåtgärder

Förvärv genom fastighetsreglering eller någon annan fastighetsbildningsåtgärd är inte stämpelskattepliktiga. Vid sådana förvärv av fast egendom ska således ingen stämpelskatt påföras.

Att fastigheter utnyttjas på bästa sätt är ett samhälleligt intresse av stor vikt. Därför är det viktigt att fastighetsindelningen är ändamålsenlig och att överlåtelser av fastigheter kan ske på ett enkelt sätt. För att upprätthålla legitimitet är det dock viktigt att fastighetsbildningsinstitutet inte används i syfte att undgå stämpelskatt.

Utredaren ska därför

- analysera om fastighetsbildningsinstitutet utnyttjas på ett inte avsett sätt i skatteundandragande syfte, och
- föreslå de lagändringar som behövs, om analysen visar att en lagändring av detta skäl är motiverad. Utredaren ska som utgångspunkt inte föreslå förändringar av fastighetsbildningslagen.

Analysen ska avse om det förekommer att stämpelskatten kringgås på ett oberättigat sätt genom att fast egendom förvärvas genom fastighetsbildningsåtgärder och i så fall i vilken omfattning så sker. Om analysen visar att kringgåenden förekommer ska utredaren, om det bedöms lämpligt, föreslå nödvändiga regler för att förhindra eller i vart fall minska kringgåendet. En tänkbar åtgärd är att införa stämpelskatteplikt på förvärv av fast egendom genom fastighetsbildningsåtgärder i vissa fall.

Vid bedömningen av om det är lämpligt att utvidga skatteplikten ska utredaren väga behovet av en utvidgning mot intresset av att uppnå en ändamålsenlig fastighetsindelning. Ett eventuellt förslag om utvidgad skatteplikt ska så långt som möjligt bara träffa förvärv som kan anses användas i skatteundandragande syfte och i så liten utsträckning som möjligt motverkar syftena med fastighetsbildningslagen.

Andra förvärv som inte är skattepliktiga till stämpelskatt

Utöver förvärv genom fastighetsbildningsåtgärder finns även andra förvärv av fast egendom och tomträtter som inte är skattepliktiga till stämpelskatt. Som exempel kan nämnas förvärv genom fusion och förvärv genom fullständig delning enligt 24 kap. 1 § andra stycket 1 aktiebolagslagen (2005:551). Utredaren ska utreda om det förekommer att andra förvärv som i dag är skattebefriade utnyttjas i skatteundandragande syfte och i så fall i vilken omfattning så sker. Bedömningen i denna del ska ske mot bakgrund av de eventuella förslag om utvidgad skatteplikt för förvärv genom fastighetsbildningsåtgärder som utredaren lämnar. Utredaren ska beakta risken för att andra förvärv används eller kan komma att användas i skatteundandragande syfte om möjligheten att göra skattefria förvärv genom fastighetsbildningsåtgärder inskränks.

Om utredaren anser att det är lämpligt får utredaren

- lämna förslag som förhindrar eller minskar ett eventuellt utnyttjande i skatteundandragande syfte av förvärv som i dag är skattebefriade.

Vissa förfaranderegler på stämpelskatteområdet

Uppdraget omfattar även att analysera vissa förfaranderegler på stämpelskatteområdet och att föreslå de eventuella förändringar som bedöms lämpliga.

Utredaren ska

- bedöma om bestämmelserna om uppskov med betalning av stämpelskatt vid förvärv av fast egendom eller tomträtt inom en koncern bör förändras för att vara förenliga med EU-rätten,
- analysera om dröjsmålsränta bör införas på stämpelskatteområdet i stället för dröjsmålsavgift, och
- analysera när inskrivningsmyndigheten bör lämna framställan om indrivning av stämpelskatt, när myndigheten bör lämna betalningspåminnelse och när underrättelse om tillkommande skatt bör ske.

Uppdragets genomförande

Uppdraget omfattar även en EU-rättslig analys av de åtgärder som övervägs, bl.a. med avseende på unionsrättens regler om fri rörlighet och om statligt stöd.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska göra en analys av hur ändrade regler påverkar olika grupper av tillgångsslag, företag och företagsformer. En analys ska också göras av hur förslagen påverkar neutraliteten i beskattningen av företag i olika branscher.

De administrativa konsekvenserna av förslagen för myndigheter och företag ska belysas, liksom eventuella kostnadsökningar och finansiering av dessa.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast 31 mars 2017.

(Finansdepartementet)

Internationell utblick

Paketerade transaktioner med fastigheter verkar inte ha diskuterats i någon större utsträckning i andra länder. Det har inte gått att finna några internationella artiklar i ämnet. Enligt uppgift från handläggare som jobbat länge med internationella frågor på Finansdepartementet har frågan inte diskuterats inom ramen för OECD:s arbete. Inte heller har frågan kommit upp inom arbetet med en gemensam konsoliderad bolagsskattebas som bedrivs inom EU (CCCTB).

Det är i och för sig inte konstigt att frågan om paketerade fastigheter inte har avhandlats på internationell nivå. Fastigheter är som regel en nationell angelägenhet när det gäller beskattning och de får sällan några gränsöverskridande effekter, oavsett om de är paketerade eller inte. Vidare uppstår incitamenten för paketering genom samverkan mellan två regelsystem, skattefriheten för näringsbetingade andelar samt underprisöverlåtelser. De flesta länder har inte båda dessa system och om de har båda systemen kan de antingen ha regler inom dessa regelsystem som motverkar skattefördelarna vid en paketerad transaktion eller så betraktar de inte paketerade transaktioner som något som behöver hanteras särskilt.

I denna bilaga redogörs för de delar av skattesystemen i några andra OECD-länder som är intressant för de skattemässiga effekterna av paketerade transaktioner med fastigheter.¹ Frågor har även ställts via mail till tjänstemän i några av länderna och i den mån svar har erhållits ligger de också till grund för redogörelsen. Om inget annat anges avses skatten för företag.

¹ Informationen kommer från IBFD:s databas, Country Analyses, i augusti 2015 och februari 2016 samt från PWC:s Real Estate Going Global och Compare and contrast, Worldwide Real Estate Investment Trust (REIT) Regimes, november 2015.

Norge

I Norge är kapitalvinster som huvudregel skattepliktiga i bolagssektorn och beskattas då med den vanliga bolagsskattesatsen. Beskattningstidpunkten är vid realisation. Kapitalvinster på näringsbetingade andelar är skattefria och kapitalförluster får inte dras av. I syfte att begränsa möjligheterna till skatteplanering infördes 2011 ett villkor som innebär att näringsbetingade andelar i företag utanför EES måste ha ägts i minst två år för att kapitalvinsten ska bli skattefri. Även de underliggande tillgångarna i företaget måste ha ägts i två år för att skattefrihet ska uppnås.

Särskilda regler gäller för handelsbolag. Kapitalvinster på handelsbolagsandelar är skattefria bara om 90 procent av tillgångarna i handelsbolaget genererar skattefria inkomster (dvs. kapitalvinster och utdelningar på näringsbetingade andelar).

Kapitalvinster får föras över till en särskild reserv (gevinst- og tapskonto, GTK). Kapitalförluster måste föras till reserven. Vid utgången av beskattningsåret ska 20 procent av överskottet eller underskottet på kontot tas upp eller dras av. För avskrivningsbara kapitaltillgångar finns vissa begränsningar.

Norge har även regler om underprisöverlåtelser som är utformade ungefär på samma sätt som de svenska reglerna. Tillgångar kan flyttas mellan bolag (inte handelsbolag) inom en koncern med 90-procentigt ägande utan skattekonsekvenser. Till skillnad mot de svenska reglerna tar förvärvaren över det skattemässiga värdet på tillgången i enlighet med kontinuitetsprincipen. För att inte komma i konflikt med de bolagsrättsliga reglerna ska dock marknadsvärdet på den överförda tillgången redovisas i räkenskaperna.

I Norge finns även en stämpelskatt vid avyttring av fast egendom som uppgår till 2,5 procent av ersättningen. Det enda undantaget som finns avser överlåtelse i samband med en fusion som är inkomstskattebefriad. Norge har även fastighetsskatt som tas ut lokalt. Skattebasen är ett uppskattat värde som stäms av vart tionde år och som uppgår till mellan 20–50 procent av marknadsvärdet. Skattesatsen är 0,2–0,7 procent beroende på område. Fastighetsskatten får dras av vid beräkning av underlag för inkomstskatt.

Norge har inga särskilda skatteregler för fastighetsfonder, s.k. REIT:s-regler.²

På frågor från utredningen har norska finansdepartementet svarat att det inte har gjorts några särskilda undersökningar av hur transaktioner med fastigheter genomförs på den norska marknaden. De antar dock att situationen är liknande den i Sverige eftersom regelverket är utformat på i princip samma sätt. Antagandet stöds även av omständigheter som framkommit i vissa rättsprocesser under senare år. Skattefriheten för näringsbetingade andelar är sannolikt det starkaste skälet till att fastigheter placeras i bolag. I en förlustsituation finns det i stället skatteincitament att sälja fastigheten direkt för att få avdragsrätt för förlusten.

Det norska finansdepartementet skickade även med en länk till en rapport som skrevs 2011 och innehåller en utvärdering av 2006 års skattereform. I rapporten finns ett avsnitt om skattedrivna val av transaktionsform där just paketeringar behandlas. Där anges att fastigheter paketeras i bolag vid en vinstposition men säljs direkt när det leder till en förlust. Det resoneras om att det är ett allmänt problem i ett skattesystem där avyttringen är den beskattningsgrundande händelsen. Tydligt diskuterades det redan i samband med skattereformen 2006 om paketeringar borde motverkas genom lagstiftning. Alternativ som diskuterades var regler om betydande aktieförsäljningar, särregler vid försäljning av aktier i bolag som äger fast egendom eller bedriver byggnadsrörelse samt begränsningar i avdragsrätten eller periodisering av förlustavdragen på fastigheter. Något förslag lämnades dock inte utan man ville avvakta mer erfarenheter av hur systemet med näringsbetingade andelar fungerade. Inte heller i samband med rapporten 2011 ansågs det motiverat med motverkande regler. Det framhålls att det är svårt att utforma träffsäkra regler och att flera av de förslag som diskuterats riskerar att drabba även sådana konstruktioner som inte kan klassificeras som skattedrivna. Vidare påpekas att särregler komplicerar skattesystemet och att det är oklart huruvida fördelarna med en reglering överväger nackdelarna.

² Real Estate Investment Trust, REIT.

Danmark

Företagsägda andelar delas in i tre grupper: dotterbolagsandelar, koncernbolagsandelar samt portföljandelar. Dotterbolagsandelar utgörs av innehav som uppgår till minst 10 procent av det nominella kapitalet i det utgivande bolaget. Koncernbolagsandelar är andelar i bolag, när båda bolagen ingår i en grupp som tillämpar konsoliderad företagsbeskattning enligt dansk rätt (bygger på ett kontrollbegrepp). Portföljandelar är övriga andelar. Kapitalvinster på dotterbolagsandelar och koncernbolagsandelar beskattas inte i bolagssektorn, oavsett innehavstiden. Förluster får inte dras av.

Danmark har som nämnts ett system med konsoliderad koncernbeskattning. Det finns emellertid inga undantag för vinster som uppstår vid koncerninterna överlåtelse. Sådana vinster beskattas fullt ut.

I Danmark tas det ut en avgift vid överlåtelse av fast egendom som uppgår till 1 660 danska kronor + 0,6 procent av ersättningen. Det finns även lokal fastighetsskatt på markvärdet som ligger i intervallet 1,6–3,4 procent. Det finns dessutom lokal fastighetsskatt på byggnadsvärdet för vissa former av näringsverksamhet (hotell, kontor, fabriker etc.) som inte får överstiga 1 procent. Fastighetsskatterna är avdragsgilla vid inkomsttaxeringen.

Danmark har inga REIT:s-regler.

På frågor från utredningen har det danska finansdepartementet angett att de inte anser sig ha problem med paketerade transaktioner eftersom koncerninterna överlåtelse måste ske med beaktande av armlängdsregeln. De har inga särskilda regler i övrigt för fastighetssektorn. Utredningen ställde som följdfråga om de såg några problem med att armlängdsregeln inte hindrar produktion av fastigheter i dotterbolag där aktierna senare avyttras och om det kanske fanns någon mekanism i reglerna om näringsbetingade andelar som hindrar detta. Av svaret framgick att det inte finns något hinder mot denna form av skatteplanering i den danska lagstiftningen.

Finland

Kapitalvinster på andelar i företag är skattefria i bolagssektorn under vissa förutsättningar. Skattefriheten gäller emellertid inte för andelar i bolag vars huvudsakliga verksamhet är att äga eller förvalta fastigheter.

Av förarbetena framgår att den huvudsakliga anledningen till undantaget för fastighetsbolag är att det i Finland finns enkelbeskattade ömsesidiga fastighetsbolag. Om beskattningen av andelarna skulle slopas för dessa företag skulle överlåtelser av fastigheter bli helt skattefria för dem. Om skattefriheten slopades för övriga fastighetsbolag men inte för de ömsesidiga bolagen skulle det uppstå incitament att byta bolagsform för att uppnå skattefördelar. Det framhålls dock att enbart ett fastighetsinnehav inte ska rubba skattefriheten utan det ska vara fråga om verksamhet som i huvudsak avser köp och förvaltning av fastigheter. Detta avgörs genom en samlad bedömning av bolagets hela verksamhet. I förarbetena nämns också paketeringar, där slutsatsen är att det förhållandet att överföring av tillgångar mellan bolag till skattemässigt värde bara kan göras i form av en verksamhetsöverlåtelse utgör ett tillräckligt skydd mot skattedrivna paketeringar.

Alla koncerninterna transaktioner måste göras med beaktande av armlängdsprincipen och kan således medföra kapitalvinstbeskattning. Undantag finns för överlåtelse av hela verksamheten eller en verksamhetsgren mot ersättning i form av aktier i det mottagande bolaget. Om det huvudsakliga syftet med omstruktureringen är att undvika skatt är en sådan transaktion dock inte skattefri.

I Finland finns även en stämpelskatt som uppgår till 4 procent av köpeskillingen. Den utgår även på leasingkontrakt. Det finns också en stämpelskatt på aktier i onoterade fastighetsbolag på 2 procent av köpeskillingen. Skatten gäller även vid överlåtelse av holdingbolag som direkt eller indirekt äger andelar i onoterade fastighetsbolag. Fastighetsskatten i Finland är lokal och uppgår till 0,37–0,8 procent för bostäder och 0,8–1,55 procent för övriga fastigheter. Mark för jord- och skogsbruk är undantagna från fastighetsskatt. Fastighetsskatten får dras av vid inkomsttaxeringen.

Finland har REIT:s-regler. Det legala ramverket för fastighetsfonder infördes redan 1997. Den nya företagsformen lockade dock inga aktörer, vilket antas bero på att det inte föreslogs några skattelättnader för fonderna. Sådana skattelättnader infördes med verkan från och med den 1 januari 2010. En REIT är befriad från inkomstskatt. Däremot är fonden skyldig att betala fastighetsskatt och stämpelskatt om det blir aktuellt.

En finsk REIT måste uppfylla ett antal villkor. Den måste ha ett kapital om minst 5 miljoner euro och vara marknadsnoterad i ett

land inom EES (det sistnämnda kravet behöver inte vara uppfyllt förrän efter två år). Ingen enskild aktieägare får äga mer än 10 procent av det totala aktiekapitalet i fonden. En finsk REIT får bara bedriva verksamhet som hänför sig till att äga och hyra ut bostäder. Vissa tillhörande kringuppgifter är också tillåtna, såsom fastighetsskötsel, utveckling av egen fastighet samt förvaltning av det kapital som krävs för verksamheten.

Minst 80 procent av tillgångarna i en REIT måste utgöras av bostadsfastigheter eller andelar i bostadsrättsföreningar³ eller motsvarande. Den får inte äga dotterbolagsandelar som inte är andelar i bostadsrättsföreningar. Skulderna får inte överstiga 80 procent av tillgångarna och minst 80 procent av vinsten måste härröra från uthyrning av bostäder. När fonden har fått REIT-status måste den dela ut minst 90 procent av överskottet varje år.

Finska finansdepartementet har uppgett att de inte har några synliga problem med skatteplanering i fastighetssektorn. Det verkar inte ske särskilt många överlåtelser i bolagsform. Finländarna spekulerar i att det kan bero på att kapitalvinster på andelar i fastighetsbolag är skattepliktiga.

Tyskland

I Tyskland är kapitalvinster på andelar i bolagssektorn skattefria som huvudregel, oavsett storlek och tidslängd på innehavet. Fem procent av vinsten ska dock läggas tillbaka som en skattepliktig inkomst. Om kapitalvinsten har uppkommit på grund av en tidigare nedskrivning ska den del som motsvarar nedskrivningen tas upp. Skattefriheten gäller inte för kapitalvinster i den finansiella sektorn vid avyttring av andelar som ingår i handelsportföljen (lageraktier). I princip gäller skattefriheten på andelar oavsett innehavstid. Om andelarna har erhållits som en del av en verksamhetsavyttring eller ett andelsbyte som i sig var skattefritt gäller dock ett krav på sju års innehavstid.

Tyskland har konsoliderad koncernbeskattning. Kapitalvinster vid överföring av tillgångar mellan bolag som ingår i samma konsoliderade grupp påverkas dock inte. De ska således tas upp till beskattning.

³ Mutual residential real estate companies, MREC.

I Tyskland finns det en stämpelskatt vid överlåtelse av fast egendom. Stämpelskatt utgår även vid långa leasingavtal och vid överlåtelse av 95 procent av aktierna i ett bolag som äger fast egendom eller när ägandet direkt eller indirekt koncentreras till 95 procent eller mer. Stämpelskatten är lokalt bestämd och tas ut med 3,5–6,5 procent av priset. Om det t.ex. är aktier som överläts eller det annars inte finns något pris på egendomen tas skatten ut på ett underlag som baseras på genomsnittligt hyresvärde. Det finns även en lokalt bestämd fastighetsskatt som tas ut på ett skattemässigt fastighetsvärde som är en multipel av genomsnittligt hyresvärde. Skattesatsen består av en federal och en lokal del och uppgår i genomsnitt till 1,9 procent. Fastighetsskatten är avdragsgill vid inkomsttaxeringen.

Tyskland införde REIT:s-regler 2007. En tysk s.k. G-REIT måste vara motsvarigheten till ett aktiebolag (aktiengesellschaft, AG) och vara noterat på en reglerad marknad inom EES. Fonden måste ha ett nominellt kapital om minst 15 miljoner euro och aktiekapitalet får inte uppgå till ett mindre belopp än 45 procent av värdet på fondens fastighetsportfölj. Minst 15 procent av aktierna måste bjudas ut till allmänheten och av dessa fria aktier får ingen enskild ägare inneha mer än 3 procent. För resterande 85 procent av aktierna gäller att en enskild ägare högst får äga 10 procent direkt. Indirekta innehav räknas inte med vid beräkningen.

Minst 75 procent av tillgångarna och intäkterna måste härröra från fastighetsanknutna tillgångar. En G-REIT får inte aktivt handla med fastigheter. Det villkoret tar sig uttryck i ett krav på att fondens intäkter från försäljning av fastigheter över en femårsperiod inte får överskrida hälften av det genomsnittliga fastighetsvärdet i fonden under samma period. En G-REIT måste dela ut minst 90 procent av överskottet.

En G-REIT betalar inte någon skatt på inkomster eller kapitalvinster. Skattelättnaden gäller inte för eventuella dotterbolag. De betalar skatt på samma sätt som andra bolag i Tyskland.

Nederländerna

I Nederländerna beskattas kapitalvinster på fastigheter med den vanliga bolagsskattesatsen (20 procent på vinster upp till 200 000 euro, 25 procent därutöver). Det finns möjlighet att skjuta upp beskatt-

ningen av kapitalvinsten genom att göra en avsättning till en återinvesteringsreserv. Vid en sådan avsättning krävs att den avyttrade fastigheten ersätts med en annan tillgång inom tre år. Det reserverade beloppet dras av från anskaffningsvärdet på den förvärvade fastigheten vilket innebär ett lägre skattemässigt värde och lägre avskrivningar i framtiden.

Kapitalvinster på andelar i företag är skattefria i Nederländerna om vissa villkor är uppfyllda. Kriterierna för skattefrihet är i korthet följande.

- Ägarandelen ska utgöra minst 5 procent av aktiekapitalet.
- Innehavet ska ha affärsmässiga skäl och inte endast vara en kapitalplacering.
- Dotterbolagets tillgångar ska till mer än 50 procent avse annat än kapitalplaceringar som inte har någon koppling till verksamheten.

Nederländerna har också ett system för konsoliderad koncernbeskattning som får användas när ägarandelen uppgår till 95 procent av röstetalet. Omstruktureringar och överföringar inom en sådan grupp kan göras utan skattekonsekvenser. Alla transaktioner mellan bolagen ska bortses från vid konsolideringen. Det finns vissa anti-missbruksregler som gäller vid upplösning av en skattegrupp.

Nederländerna har även en stämpelskatt på 6 procent (2 procent för bostäder) av marknadsvärdet. Förvärv genom koncerninterna transaktioner och fusion är inte stämpelskattepliktiga. Nyproduktion och renoverade fastigheter är undantagna från stämpelskatt i vissa fall, om förvärvet sker före färdigställandet. Stämpelskatt utgår även vid förvärv av andelar i företag. Som förutsättning gäller då att förvärvet avser minst en tredjedel av företaget, att minst 50 procent av tillgångarna i företaget består av fastigheter samt att minst 30 procent av fastigheterna finns i Nederländerna. Skatten utgår då på den del av marknadsvärdet av fastigheterna i företaget som belöper på de förvärvade andelarna. Det finns även årlig lokalt bestämd fastighetskatt i Nederländerna. Skatten baseras på ett fastställt underlag som för näringsfastigheter vanligen är det högsta av marknadsvärdet och återanskaffningsvärdet. Skattesatsen varierar mellan olika regioner och kan vara olika hög för kommersiell och privat egendom.

Nederländerna var först i Europa med REIT:s liknande regler, det infördes redan 1969. Det krävs inte att ett företag är noterat för att kvalificera för REIT:s status.

När det gäller restriktioner för ägandet i fonderna (FBI) gäller olika regler för fonder som är noterade eller annars står under särskild tillsyn jämfört med privata fonder. En koncern eller enskilt företag får inte äga mer än 45 procent av aktierna i en reglerad fond. En enskild individ får inte äga mer än 25 procent. För de privata fonderna gäller hårdare regler. Gemensamt gäller dock att ett nederländskt företag inte får äga mer än 25 procent av fonden genom utländska fonder eller företag.

En FBI får enbart syssla med passiva investeringar. Det ska framgå av bolagsordningen. Investeringarna får avse fastigheter men även finansiella produkter som fordringar och värdepapper. Fastighetsutveckling eller handel med fastigheter är normalt inte tillåtna aktiviteter. Fonden får dock ha sådana aktiviteter i dotterbolag men dotterbolagen åtnjuter då ingen särskild skattestatus.

Fonden måste dela ut hela sitt överskott inom åtta månader från räkenskapsårets utgång. Kapitalvinster som hänförs till en återinvesteringsreserv behöver dock inte delas ut.

En nederländsk FBI är helt skattebefriad från bolagsskatt i Nederländerna.

Frankrike

I Frankrike beskattas kapitalvinster som regel på samma sätt som all annan inkomst på bolagsnivå. Tidigare fanns det flera undantag för långa innehav som beskattades med en lägre skattesats, men de flesta har avskaffats. Det finns dock ett undantag som är av intresse och det gäller aktier i marknadsnoterade fastighetsbolag. Om sådana aktier innehas i minst två år beskattas kapitalvinsten med en reducerad skattesats om 19 procent (den normala skattesatsen är 33,3 procent).

Kapitalvinster på andelar i dotterbolag är skattefria under vissa förutsättningar. Moderbolaget ska vara skattskyldigt med den normala bolagsskattesatsen i Frankrike och aktierna i dotterbolaget ska innehas i minst två år eller sedan dotterbolaget bildades. Aktierna ska representera minst fem procent av röstetalet i dotterbolaget eller vara ett strategiskt innehav som medför ett inflytande över dotterbolaget.

Alternativt ska anskaffningsvärdet för aktierna överstiga 22,8 miljoner euro.

Av kapitalvinsten ska 12 procent återläggas som en skattepliktig inkomst och beskattas med den normala skattesatsen. Kapitalvinster på andelar i företag vars tillgångar till mer än 50 procent består av fast egendom beskattas med den vanliga skattesatsen, på samma sätt som gäller för direkt avyttring av sådana tillgångar.

Även Frankrike har ett system för konsoliderad koncernbeskattning som gäller företagsgrupper med 95-procentigt ägande. Inom en sådan grupp ska man vid beskattningen helt bortse från överföringar av aktier och tillgångar mellan företagen.

Det finns även en stämpelskatt på 5,8 procent. I vissa fall verkar stämpelskatten ersättas av moms, t.ex. när det gäller förvärv av obebyggd mark. Fastighetsskatt tas ut årligen med 3 procent av marknadsvärdet. Skatten får inte dras av vid inkomsttaxeringen.

Frankrike var tidigt ute med att införa REIT:s-regler. Den franska motsvarigheten kallas SIIC⁴ och har funnits sedan 2003. Reglerna har ändrats flera gånger under åren. Nu har dock regelverket stabiliserats och SIICs är numera viktiga aktörer på den franska fastighetsmarknaden.

En SIIC måste vara marknadsnoterad och ha ett aktiekapital på minst 15 miljoner euro. Det finns en del restriktioner för ägandet. När bolaget röstar om att bli en SIIC måste minst 15 procent av aktiekapitalet vara spritt på ägare som var och en äger mindre än 2 procent av aktiekapitalet. Vidare får inte någon investerare direkt eller indirekt äga mer än 60 procent av aktiekapitalet i en SIIC.

Den huvudsakliga verksamheten för en SIIC ska vara att direkt eller indirekt bygga eller förvärva fastigheter i syfte att hyra ut dem. En SIIC får ägna sig åt andra verksamheter om de är av underordnad betydelse. Inkomster från annan verksamhet beskattas med den normala bolagsskattesatsen.

En SIIC måste dela ut minst 95 procent av hyresinkomsterna, 60 procent av realiserade kapitalvinster samt 100 procent av utdelningar från dotterbolag som också är SIIC. Utdelningskravet avser bara överskott från den skattefria delen av verksamheten. För en SIIC är vissa inkomster undantagna från skattskyldighet. Kortfattat kan man säga att hyres- och leasinginkomster och kapital-

⁴ Sociétés d'Investissements Immobiliers Cotées.

vinster avseende fastigheter är undantagna, liksom även kapitalvinster och utdelningar på andelar i dotterbolag som bedriver sådan verksamhet.

Storbritannien

För beskattningsåret 2015 är bolagsskattesatsen i Storbritannien 20 procent. Förslag finns att den ska sänkas till 19 procent år 2017 och till 18 procent 2020.

Kapitalvinster på aktier i bolagssektorn är skattefria som huvudregel. Innehavet måste dock ha uppgått till 10 procent av aktiekapitalet och varat under minst ett år.⁵ Det finns omfattande skatteflyktsbestämmelser som kompletterar den generella skattefriheten.

Tillgångar kan överföras mellan företag med minst 75 procents ägande utan skattekonsekvenser. Det finns emellertid en mängd regler till skydd för skattebasen. Skattefördelar som uppstår på grund av fel prissättning kan återföras. Orealiserad vinst på lagertillgångar som inte sålts innan årets utgång får beskattas. Om ett företag lämnar 75-procentsgruppen kan kapitalvinst tas ut på tillgångar som överförts från ett annat företag inom gruppen under de senaste 6 åren.

Sedan 2013 har Storbritannien en särskild fastighetsskatt på bostäder som ägs av företag (annual tax on enveloped dwellings, ATED). Skatten utgår med ett fast belopp beroende på värdet på fastigheten. Från och med den 1 april 2016 är det lägsta intervallet 500 000–1 000 000 brittiska pund och i det intervallet är skatten 3 500 pund. För fast egendom som omfattas av ATED gäller även en högre skattesats för kapitalvinst på 28 procent. Det finns lättnader i ATED som kan minska eller eliminera beskattningen. De gäller t.ex. när fastigheten har varit uthyrd på kommersiell grund under hela innehavstiden och inte har använts av ägaren eller någon närstående, om fastigheten innehas av en fastighetsutvecklare eller ett fastighetsbolag för vidareförsäljning samt om fastigheten är öppen för allmänheten, används för välgörande ändamål eller tillhör vissa offentliga myndigheter eller organ.

⁵ Reglerna gäller för "trading companies". Såvitt framgått innebär det att företaget har ett nödvändigt "trading certificate", ett tillstånd att bedriva näringsverksamhet i Storbritannien. Reglerna gäller således för alla bolag.

Storbritannien tar ut stämpelskatt på överlåtelse av fast egendom. Skatten är progressiv och tas ut på olika sätt för bostäder och egendom som inte är bostäder. Stämpelskatten för bostäder är progressiv i dess sanna bemärkelse, på så vis att skattesatsen ökar med olika prisintervall och debiteringen blir olika för varje intervall. I syfte att undvika skatteplanering tas stämpelskatt ut med en särskilt hög skattesats när det är juridiska personer som förvärvar bostäder och ersättningen överstiger 500 000 pund.

För egendom som inte är bostad tas stämpelskatt ut med en procentsats på hela köpeskillingen, men den ökar med värdet. Stämpelskatt utgår också på leasingkontrakt.

Storbritannien har REIT:s-regler som infördes 2007. Ett företag eller en företagsgrupp som omfattas av reglerna kallas för UK REIT. Moderbolaget måste ha skattemässig hemvist i Storbritannien och eventuella dotterbolag måste ägas till minst 75 procent. För att omfattas av reglerna måste man ansöka om och få godkännande av den brittiska skattemyndigheten. En UK REIT är befriad från bolagsskatt på hyresinkomster och kapitalvinster avseende uthyrningsverksamheten. Andra inkomster ska tas upp enligt de vanliga reglerna. Det finns inga undantag från andra skatter, som moms eller stämpelskatt.

Det finns krav på hur finansieringen ska se ut i en UK REIT. Vinsten måste uppgå till minst 1,25 gånger kostnaderna för finansieringen. Lån till en UK REIT måste vara på marknadsmässiga villkor och får inte innehålla inslag av förtäckt utdelning.

En UK REIT måste vara noterad på en av skattemyndigheten godkänd marknadsplats. För nya REIT:s gäller att det villkoret måste vara uppfyllt efter tre år, annars upphör REIT-statusen vid utgången av det andra räkenskapsåret. 35 procent av aktiekapitalet måste finnas tillgängligt på marknaden. Även det kravet måste vara uppfyllt efter tre år.

I en UK REIT måste 75 procent av vinsten och tillgångarna vara hänförlig till uthyrning av fastigheter. Det måste finnas minst tre olika fastigheter och ingen av dem får ensam vara värd mer än 40 procent av den totala tillgångsmassan i fonden. I vissa fall, om man lägger ned stora pengar på att utveckla en fastighet och sedan säljer den vidare, anses kapitalvinsten ligga utanför den skattefria sektorn och ska därmed tas upp.

En UK REIT måste dela ut minst 90 procent av överskottet från hyresverksamheten om den har gjort tillräckliga reserveringar. Kapitalvinster omfattas inte.

Beräkningar och exempel

Beräkning av omfattningen av lagfartsaffärer

Att beräkna omfattningen av de fastighetstransaktioner som utförs som lagfartsaffärer mellan två oberoende parter är inte utan problem. År 2015 betalade juridiska personer cirka 1,92 miljarder kronor i stämpelskatt. I denna summa finns, förutom stämpelskatt på lagfartsövergångar mellan oberoende parter, den stämpelskatt som företag tidigare fått anstånd med när överlåtelser av fastigheter har skett inom en koncern men som ska betalas när fastigheten nu avyttrats utanför koncernen. Lantmäteriet för inte statistik som särskiljer dessa anledningar till inbetald stämpelskatt. Det är i många fall inte heller möjligt, eftersom en koncern som genomför en intern överlåtelse precis innan en avyttring av en fastighet i paketerad form knappast begär anstånd med beskattningen.

Lantmäteriet har gett utredningen tillgång till information om alla de lagfartsändringar som genomfördes under 2015, inklusive köpeskillingar och (föregående års) taxeringsvärden. Den totala omsättningen i dessa affärer överstiger dock vida omsättningen i de affärer på vilka stämpelskatt faktiskt betalats. En anledning till detta är att ett stort antal av affärerna troligen utgör koncerninterna överlåtelser, där anstånd med stämpelskatt kan ha sökts. Information om huruvida anstånd sökts eller medgetts finns på akt-nivå, men inte samlad för data i denna skala.

En uppskattning av omfattningen på de lagfartsövergångar som genomförs mellan oberoende parter i affärer under 40 miljoner kronor härleds på grund av ovanstående svårighet i stället från själva stämpelskatteinbetalningarna, med avdrag för den uppskattade omfattningen av betald stämpelskatt på grund av att koncerninternt överlåtna fastigheter har lämnat koncernen.

Det totala marknadsvärdet på de fastigheter som överlåtits koncerninternt som ett led i transaktioner med paketerade fastigheter uppskattas till 104 procent högre än de sammanlagda köpeskillingarna i själva överlåtelseerna (se avsnittet ”Beräkning av marknadsvärdet av underprisöverlåtna fastigheter” i denna bilaga). Datscha AB har uppskattat den senare siffran till omkring 22,3 miljarder kronor för fastighetsaffärer över 40 miljoner kronor år 2015. Marknadsvärdet på de ingående fastigheterna uppskattas därmed till 45,5 miljarder kronor. Med samma antaganden som i nämnda avsnitt kan stämpelskatt antas utgå på dessa fastigheters taxeringsvärde, vilket i sin tur uppskattas till 63 procent av marknadsvärdet (se avsnittet ”Beräkning av föregående års taxeringsvärde som andel av årets marknadsvärde” i denna bilaga). Totalt borde de koncerninterna överlåtelseerna med andra ord ge upphov till stämpelskattebetalningar till en storlek av 1,2 miljarder kronor.¹ I denna uppskattning ingår inte de koncerninterna överlåtelse som föregår transaktioner med paketerade fastigheter, där fastighetsvärdet i den senare affären understiger 40 miljoner kronor. Summan antas ändå motsvara den totala omsättningen på sådana överlåtelse. Det kommer nedan visa sig att omsättningen på de lägre värderade affärerna är relativt liten, varför förenklandet får anses relativt obetydligt.

Av de inbetalda 1,9 miljarder kronorna återstår alltså 0,7 miljarder kronor i stämpelskatt efter avdrag för statens inkomster från de interna överlåtelseerna. Dessa bör, med ovan nämnda brasklapp om koncerninterna överlåtelse i mindre affärer i minne, främst härröra från lagfartsövergångar mellan oberoende parter. Siffran motsvarar en omsättning av stämpelskattepliktiga lagfartsövergångar till ett värde av 16,6 miljarder kronor. Av dessa uppskattas, med hjälp av Datscha AB:s databas, 9,4 miljarder kronor härröra från lagfarts- och tomt-rättsövergångar i affärer som överstiger 40 miljoner kronor. Återstår gör då 7,2 miljarder kronor, vilka alltså antas härröra från lagfartsaffärer mellan oberoende parter där den totala köpeskillingen för samtliga i affären ingående fastigheterna understiger 40 miljoner kronor.

¹ 4,25 procent av 63 procent av 45,5 miljarder kronor.

Beräkning av föregående års taxeringsvärde som andel av årets marknadsvärde

Stämpelskatt vid överlåtelse av lagfart eller tomträtt för fastighet ska betalas med det högsta av köpeskillingen och föregående års taxeringsvärde. Taxeringsvärdet är avsett att motsvara 75 procent av fastighetens taxeringsvärde två år före taxeringen. I det fall fastigheten taxerats året innan en överlåtelse, motsvarar alltså föregående års taxeringsvärde 75 procent av marknadsvärdet tre år innan överlåtelsen.

Den nominella prisökningen på fastigheter varierar naturligtvis från år till år. Enligt SCB:s fastighetsprisindex var den årliga prisförändringen för hyreshus (det närmaste kommersiella fastigheter som ingår) mellan -1,3 procent (1995) och +16,6 procent (2007) under 20-årsperioden 1995–2015 (de senaste 20 år som i skrivande stund ingår i indexet). Under dessa år har indexet ökat från 262 till 842, vilket motsvarar en årlig tillväxtfaktor om

$$\left(\frac{842}{262}\right)^{\frac{1}{20}} \approx 1,061.$$

Den nominella tillväxttakten har alltså varit ganska precis 6 procent årligen. Siffran är stabil över tid; mellan 1981 (index = 100) och 2015 var ökningstakten i stället 6,5 procent. Eftersom senare år rimligen är mer representativa för dagens verklighet antas en årlig tillväxttakt om 6 procent. Föregående års taxeringsvärde kan då beräknas till

$$0,75 \cdot 1,06^{-3} \approx 0,630,$$

eller 63 procent av årets marknadsvärde.

Beräkning av marknadsvärdet av underprisöverlåtna fastigheter

För att bedöma det totala marknadsvärdet på de fastigheter som innan de avyttras i paketerad form överförs till ett nytt dotterbolag via en underprisöverlåtelse görs följande antaganden och beräkningar.

Fördelningen av de underprisöverlätna fastigheternas skattemässiga värde som andel av marknadsvärdet antas likformigt fördelat mellan 0,14 och 1. Det förväntade genomsnittliga skattemässiga värdet \bar{s} ges då² av

$$\bar{s} = \int_0^1 (1 - 0,14) \cdot x + 0,14 \, dx = 0,57,$$

vilket överensstämmer med den empiriska undersökningen i avsnitt 17.2.1, där den skattemässiga vinsten bedömts till cirka 43 procent av marknadsvärdet. Av de skäl som anförs i det avsnittet antas vidare att priset i en underprisöverlåtelse sätts till det lägsta av skattemässigt värde och taxeringsvärdet. Taxeringsvärdet bedöms till cirka 63 procent av dagens marknadsvärde (se avsnittet "Beräkning av föregående års taxeringsvärde som andel av årets marknadsvärde" i denna bilaga). Sammantaget innebär antagandena att köpeskillingen i underprisöverlåtelse sätts till skattemässigt värde för den andel p av fastigheterna med lägst skattemässigt värde, där p bestäms som

$$(1 - 0,14) \cdot p + 0,14 = 0,63 \Rightarrow p = \frac{0,63 - 0,14}{1 - 0,14} \approx 0,57.$$

Den observerade omsättningen (dvs. de sammanlagda köpeskillingarna) för de underprisöverlätna fastigheterna, q , som andel av deras sammanlagda marknadsvärde, ges därmed av

$$q = \int_0^{0,57} (1 - 0,14) \cdot x + 0,14 \, dx + \int_{0,57}^1 0,63 \, dx \approx 0,49.$$

Marknadsvärdet på de fastigheter som ingått i en underprisöverlåtelse är därmed $1/0,49 \approx 2,04$ gånger den observerade omsättningen.

² Uträkningen förutsätter egentligen också att det inte finns någon korrelation mellan storleken på en fastighets marknadsvärde och hur stor andel av detta det skattemässiga värdet utgör.

Stämpelskatt bortfall på grund av skattedrivna fastighetsregleringar

Det är naturligtvis svårt att med någon större exakthet bestämma storleken på det stämpelskatt bortfall som uppstår på grund av att fastighetsregleringar används i skattoptimerande syfte. Som redovisats i avsnitt 16.1.5 har Lantmäteriet emellertid gått igenom samtliga fastighetsregleringar i fem kommuner och i varje enskild akt gjort en bedömning av det bakomliggande syftet. Tre av kommunerna ligger i Stockholms län, och det är Lantmäteriets bedömning att det inte hade spelat någon större roll vilka kommuner i länet som valts ut; skattedrivna fastighetsregleringar är vanliga i alla kommuner med hög grad av exploatering och höga markvärden. De två andra kommunerna valdes för att få en bild av hur det ser ut i andra typer av kommuner.

Mot bakgrund av den betydande arbetsinsats som skulle krävas från Lantmäteriets sida för att skapa ett större och mer representativt underlag för en bedömning av skatt bortfallet i hela landet, väljer jag att beräkna bortfallet utifrån det mer begränsade underlaget på det sätt som följer.

Först sätts de bedömda skatt bortfallen från de skattedrivna fastighetsregleringarna i relation till den totala storleken på fastighetsmarknaden i de undersökta kommunerna, genom att skatt bortfallet delas med omsättningen. Storleken på kommunernas fastighetsmarknader baseras på samtliga i Datscha AB:s databas ingående fastighetstransaktioner i respektive kommun under åren 2013–2015. De tre undersökta kommunerna i Stockholm antas sedan representativa för de tre storstadsområdena, så som de definieras av Statistiska Centralbyrån (26, 13 och 12 kommuner i och runt Stockholm, Göteborg respektive Malmö). Övriga två av Lantmäteriet undersökta kommuner antas i stället representativa för resten av landet. Genom att multiplicera de beräknade kvoterna med respektive delmarknads totala omsättning erhålls en uppskattning av det totala skatt bortfallet i hela landet under den undersökta perioden.

Underlaget är knappt, men undersökningen är utförd för flera års tid, vilket åtminstone bör utjämna vissa årliga avvikelser. Det kan också noteras att Stockholms storstadsområde, för vilket tre kommuner blivit bedömda, ensamt stod för 71 procent av den totala fastighetsomsättningen i de tre storstadsområdena, eller 42 procent av omsättningen i hela landet.

Skattebortfallet respektive omsättningen på fastighetsmarknaderna är beräknad för delvis olika tidsperioder. Detta förhållande är av vikt främst om omsättningen på de olika marknaderna vuxit i olika takt. Underlaget skulle i så fall kunna begränsas till de år för vilka det finns gemensam data för skattebortfall och omsättning. Mot detta talar dock att underlaget för beräkningarna redan är litet. Att inte ytterligare begränsa detta bedöms därför väga tyngre än den årliga överensstämmelsen.

Tabell 1 presenterar resultatet av beräkningen av kvoterna.

Tabell 1 Beräkning av skattebortfallet som andel av totala fastighetsomsättningen i de undersökta kommunerna

Alla summor i miljarder kronor.

Kommuner	Bortfall 2011–2014	Omsättning 2013–2015	Kvot	Andel juridiska personer
De tre storstadskommunerna	0,122	24,5	0,0050	100 %
Västervik & Trelleborg	0,009	3,3	0,0027	43 %

Källa: Utredningens beräkning av data från Datscha AB och Lantmäteriet. Andel juridiska personer avser andelen av omsättningen som skett till juridiska personer.

Resultatet i tabell 1 extrapoleras i tabell 2 till hela landet genom att den kvot som räknats fram multipliceras med omsättningen på respektive delmarknad.

Tabell 2 Beräkning av skattebortfallet på grund av skattedrivna fastighetsförrättningar, 2013–2015

Alla summor i miljarder kronor.

Delmarknad	Omsättning 2013–2015	Kvot (från tabell 1)	Beräknat skatte- bortfall 2013–2015	Beräknat skatte- bortfall per år
Storstadsområdena	311,7	0,0050	1,546	0,515
Övriga Sverige	214,2	0,0027	0,578	0,193
Totalt			2,123	0,708

Källa: Utredningens beräkning av data från Datscha AB och Lantmäteriet.

Totalt beräknas det årliga skattebortfallet från skattedrivna fastighetsregleringar i hela Sverige ha varit omkring 708 miljoner kronor årligen under perioden 2013–2015. Även om stämpelskatt tillkommer på

samtliga dessa förrättningar kommer förändringen av skatteintäkterna emellertid bli mindre än så i framtiden, eftersom stämpelskattesatsen för juridiska personer föreslås sänkas från 4,25 till 2 procent. Statens förändrade skatteintäkter bedöms därför till totalt cirka 391³ miljoner kronor per år.

Pris- och skatteeffekter i några transaktionsexempel

Frågorna om hur stor skatt som utgår vid en transaktion och vad priset vid denna blir hänger ihop, inte minst med tanke på att skatten förändras med priset. Hur fastighetspriserna kommer att förändras med de presenterade förslagen beror på hur skatterna i slutändan (genom priset) fördelas mellan köpare och säljare, och på hur framtida beskattning värderas. Fördelning och värdering beror i sin tur på vad som sker på marknaden i stort. Som en utgångspunkt för den vidare analysen kan ett antal transaktionsexempel användas för att klargöra hur utfallet skulle kunna bli under olika antaganden.

Tabellerna 3–5 exemplifierar hur köpare och säljare påverkas av ett slopande av möjligheten till skattefria transaktioner med paketerade fastigheter under ett antal olika antaganden. För enkelhets skull antas hela fastigheten utgöra byggnad i exemplen, som därför exemplifierar konsekvenserna för den delen av en affär som rör just byggnaden. Effekterna för den del som utgörs av tomt visas separat i tabell 6. Gemensamt för exemplen är att de utgår från en transaktion med en fastighet som en köpare värderar till och betalar 100 för när den säljs paketerad under nuvarande regler. Denna transaktion beskrivs i tabellernas kolumner A. I de följande kolumnerna, B–D, beskrivs sedan hur transaktionen skulle se ut vid en lagfartsaffär med 2 procents stämpelskatt och 22 procents bolagsskatt på den skattemässiga vinsten. Kolumnerna B–D skiljer sig åt genom olika antaganden om fastighetens skattemässiga värde. Det har också antagits att paketerade transaktioner föregås av en koncernintern underprisöverlåtelse i 30 procent av fallen, vilket resulterar i en genomsnittlig stämpelskatt om cirka 0,8 procent av köpeskillingen (se avsnitt 17.2.2).

³ Andelen av omsättningen som haft en juridisk person som köpare återfinns i tabell 1. Intäkterna från dessa affärer blir nu en andel 0,02/0,0425 av tidigare bortfall. Beräkning: $1 \times 0,515 \times 0,02/0,0425 + 0,57 \times 0,193 + 0,43 \times 0,193 \times 0,02/0,0425 \approx 0,391$.

I exemplet i tabell 3 antas säljaren helt bära den tillkommande skattekostnaden vid transaktionen. Tabellen är därmed i stort sett en kondenserad variant av tabell 7.1 i kapitel 7. Priset på fastigheter, inklusive stämpelskatt (rad 5), är i stort sett oförändrat i kolumn B men ökar i kolumnerna C–D med 4,2 respektive 13,1 procent jämfört med en skattefri transaktion med en paketerad fastighet. Köpeskillingen innan stämpelskatt (rad 3) blir naturligen ett par procentenheter lägre. Att köpeskillingen ökar i fallet med lagfartsaffären beror på att köparen värderar fastigheten högre eftersom det skattemässiga värdet ökar. Säljaren kan alltså sägas delvis bli kompenserad för skatten på kapitalvinsten, eftersom köparen över tid kan dra av ett värde som motsvarar säljarens vinst till nominellt belopp. Ju större den latent skatteskulden är, desto mer ökar alltså köpeskillingen. Eftersom nuvärdet av avdragen understiger vinsten kommer kompensationen emellertid inte att bli fullständig. Nettovinsten för säljaren (rad 7) minskar därför i samtliga fall med ett värde som motsvarar nuvärdet av företagets gemensamma förändrade skattekostnader (rad 9): 0,8 procent, 8,5 procent respektive 12,7 procent av köpeskillingen vid en skattefri transaktion med en paketerad fastighet.

Tabell 3 Pris- och skatteskillnader mellan paketerade transaktioner och lagfartsövergångar när säljaren bär hela skattekostnaden

Diskonteringsränta: 3 procent, stämpelskatt 2 procent.

	Paketerad	Lagfart	Lagfart	Lagfart
	A	B	C	D
1. Skattemässigt värde	100/50/0	100	50	0
2. Förändring framtida avskrivningar	–	-0,1	4,2	13,1
3. Köpeskillning	100,0	97,9	102,1	110,9
4. Stämpelskatt	0,8	2,0	2,0	2,2
5. Köpeskillning plus stämpelskatt	100,0	99,9	104,2	113,1
6. Vinstskatt säljare	0,0	-0,5	11,5	24,4
7. Förändring i nettovinst för säljaren		-0,8	-8,5	-12,7
8. Förändring omedelbar skatt		+0,7	+12,7	+25,8
9. Förändring nuvärde total skatt		+0,8	+8,5	+12,7

För en jämförelse kan i stället antagandet göras att köpare och säljare delar lika på den totala slutliga skattekostnaden. Antagandet kan

ifrågasättas, eftersom det är oklart varför en köpare skulle acceptera att stå för delar av säljarens bolagsskatt i de fall det samtidigt finns likvärdiga fastigheter till försäljning med ett högre skattemässigt värde. Säljarens vinstskatt skulle i dessa affärer bli lägre, vilket antagandet då implicerar att även priset skulle bli. Om en betydande andel av utbudet på en fastighetsmarknad består av fastigheter med likartade latent skatteskulder, kan utbudet emellertid påverkas så att skattebördan i genomsnitt skulle kunna fördelas på ett sådant sätt.

Resultatet av detta nya antagande presenteras i tabell 4. Köpeskillningarna ändras i dessa fall med -1,6 procent, 7,2 procent respektive 18,4 procent av priset vid en paketerad transaktion. Inklusiv stämpelskatt blir motsvarande förändring i stället 0,4 procent, 9,3 procent respektive 20,8 procent. Fastighetspriserna kan med andra ord komma att öka väsentligt med avskattningsförslaget. Nuvärdet av företagens gemensamma förändrade skattekostnader motsvarar i dessa fall 0,9 procent, 9,2 procent respektive 13,6 procent av köpeskillningen vid en skattefri transaktion med en paketerad fastighet.

Tabell 4 Pris- och skatteskillnader mellan paketerade transaktioner och lagfartsövergångar när köpare och säljare delar lika på den slutliga totala skattekostnaden

Diskonteringsränta: 3 procent, stämpelskatt 2 procent.

	Paketerad	Lagfart	Lagfart	Lagfart
	A	B	C	D
1. Skattemässigt värde	100/50/0	100	50	0
2. Förändring framtida avskrivningar	–	-0,1	4,8	14,0
3. Köpeskillning	100,0	98,4	107,2	118,4
4. Stämpelskatt	0,8	2,0	2,1	2,4
5. Köpeskillning plus stämpelskatt	100,0	100,4	109,3	120,8
6. Vinstskatt säljare	0,0	-0,3	12,6	26,1
7. Förändring i nettovinst för säljaren		-0,4	-4,6	-6,8
8. Förändring omedelbar skatt		+0,8	+13,9	+27,6
9. Förändring nuvärde total skatt		+0,9	+9,2	+13,6

Det har från fastighetsägande företag påtalats att vid fastighetsvärdering av en paketerad fastighet så är den gängse normen, i nuläget, att köpeskillningen minskar med 5,5 procent av den latent

kapitalvinsten. Siffran motsvarar att nuvärdet av de framtida avdragen beräknas till 25 procent⁴ av det nominella värdet på 22 procent. Om företagen antas förutsätta att den latent värdeökningen i dagsläget inte kommer att behöva tas upp till beskattning, och den avskrivningstid som återstår på byggnaden är 50 år, motsvarar detta en diskonteringsränta på ungefär 8 procent. Om den återstående avskrivningstiden är kortare än 50 år, eller om företagen i beräkningen tar hänsyn till risken för framtida avskattning av latent vinst, motsvarar värderingen till 25 procent en ännu högre diskonteringsränta.

En värdering baserad på en antagen diskonteringsränta om 8 procent ger en något annorlunda bild av effekterna av slopandet av skattefria transaktioner med paketerade fastigheter. Tabell 5 presenterar ett exempel där framtida intäkter och kostnader diskonteras med 8 procent inom den privata sektorn, och där säljaren åter får bära hela skattekostnaden. Exemplet kan ses som ett ”värsta utfall” för säljaren.

Tabell 5 Pris- och skatteskillnader mellan paketerade transaktioner och lagfartsövergångar när säljaren bär skattekostnaden

Diskonteringsränta: privat 8 procent, statlig 3 procent.
Stämpelskatt 2 procent.

	Paketerad	Lagfart	Lagfart	Lagfart
	A	B	C	D
1. Skattemässigt värde	100/50/0	100	50	0
2. Förändring framtida avskrivningar ^a	–	0,0	0,7	6,1
3. Köpeskilling	100,0	98,0	98,8	104,0
4. Stämpelskatt	0,8	2,0	2,0	2,1
5. Köpeskilling plus stämpelskatt	100,0	100,0	100,7	106,1
6. Vinstskatt säljare	0,0	-0,4	10,7	22,9
7. Förändring i nettovinst för säljaren		-0,8	-11,2	-18,0
8. Förändring omedelbar skatt		+0,7	+11,9	+24,2
9. Förändring nuvärde total skatt ^b		+0,8	+8,1	+11,9

^a Nuvärdesberäkningen gjord enligt privat diskonteringsränta.

^b Nuvärdesberäkningen gjord med statens diskonteringsränta.

⁴ Värdet har varierat över tid, och har enligt uppgift till utredningen i närliggande tid varit såväl 0 som 50 procent.

Skillnaden mot tidigare är att den omedelbara kapitalvinsten för säljaren väger lika tungt som innan, medan de framtida värdeminskningssavdragen blir kraftigt nedvärderade av köparen. Resultatet blir att säljaren i mindre utsträckning blir kompenserad av köparen för skatten på kapitalvinsten vid försäljningen. Köpeskillingen blir därmed mindre, och då minskar också nuvärdet av skatteförändringen för staten. Förändringen av säljarens nettovinst blir däremot större än tidigare. Nettovinsten vid en försäljning av en helt avskriven fastighet blir med de presenterade förslagen lägre med en summa som motsvarar 18,0 procent av dagens köpeskillning. Skatteuttaget har i detta fall ökat med 11,9 procent av samma värde. Notera att säljaren här ser sin vinst minska med mer än statens värdering av det totala skatteuttaget. Skillnaden dem emellan utgör – med statens diskonteringsränta – en vinst för köparen jämfört med dagsläget. Någon sådan vinst har dock inte uppstått i köparens ögon. Att det ser ut på detta vis beror på skillnaden mellan privat och statlig värdering av framtida skattebetalningar.

Exemplen ovan gäller för försäljningar av byggnader på en fastighet. För den del av en fastighetstransaktion som gäller själva marken är skattesituationen något annorlunda. Eftersom mark i allmänhet kan antas öka i värde över tid, och heller inte får skrivas av, uppstår inget extra avdragsutrymme för köparen vid en lagfartsövergång jämfört med en transaktion med en paketerad fastighet. De enda skattemässiga förändringarna jämfört med en transaktion med en paketerad fastighet är därmed att stämpelskatt utgår på köpeskillingen, och att säljaren blir beskattad för kapitalvinsten. Skatteförändringarna är därmed större för mark än för byggnader. Ju större andel av en fastighets värde som utgörs av värdet på marken, desto större blir de skattemässiga förändringarna.

Förutom rena markförsäljningar kan noteras att en fastighetsförsäljning (inklusive en byggnad) till en bostadsrättsförening i stort sett kan likställas med en markförsäljning skattemässigt. När ett företag säljer en fastighet i paketerad form som ett led i bildandet av en bostadsrättsförening, exempelvis till en ekonomisk förening, utgår i dagsläget ingen skatt på kapitalvinsten. Föreningen omvandlas därefter till en äkta bostadsrättsförening. I detta fall motsvarar den uteblivna skatten inte något uteblivet utrymme för framtida värdeminskningssavdrag, eftersom bostadsrättsföreningar inte får göra sådana. Skillnaden i skatt mellan en försäljning till en bostadsrättsförening av

en fastighet i paketerad form och en direktförsäljning, blir därmed densamma som om försäljningen skett mellan två vanliga fastighetsbolag och hela fastigheten hade bestått av enbart mark.

Tabell 6 visar resultatet av skatteförändringarna för en marktransaktion, eller en fastighetsförsäljning till en bostadsrättsförening. Det antas återigen att säljaren bär skattekostnaden.

Tabell 6 Pris- och skatteskillnader mellan paketerade transaktioner och lagfartsövergångar när säljaren bär hela skattekostnaden

Avser affärer där endast mark ingår. Diskonteringsränta: 3 procent, stämpelskatt 2 procent.

	Paketerad	Lagfart	Lagfart	Lagfart
	A	B	C	D
1. Skattemässigt värde	100/50/0	100	50	0 ^a
2. Förändring framtida avskrivningar	–	0,0	0,0	0,0
3. Köpeskilling	100,0	98,0	98,0	98,0
4. Stämpelskatt	0,8	2,0	2,0	2,0
5. Köpeskilling plus stämpelskatt	100,0	100,0	100,0	100,0
6. Vinstskatt säljare	0,0	-0,4	10,6	21,6
7. Förändring i nettovinst för säljaren		-0,7	-11,7	-22,7
8. Förändring omedelbar skatt		+0,7	+11,7	+22,7
9. Förändring nuvärde total skatt		+0,7	+11,7	+22,7

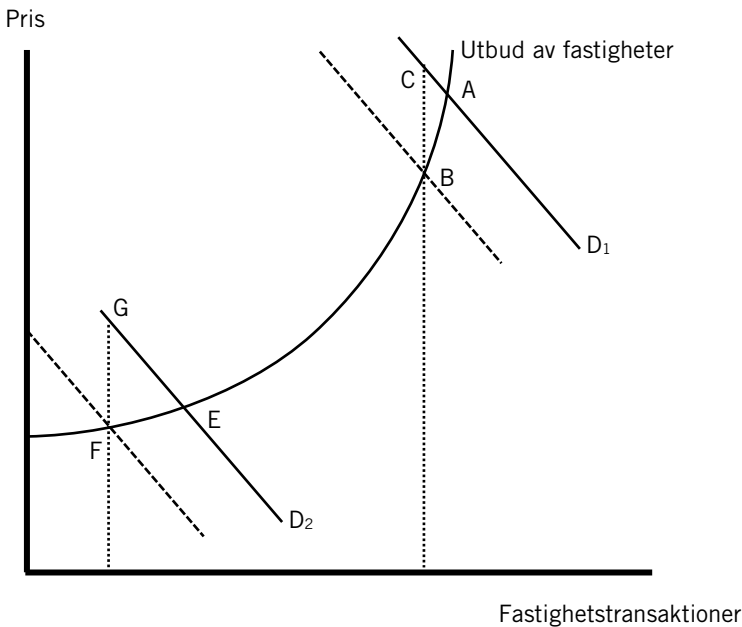
^a Eftersom avskrivningar på mark inte kan göras kommer det skattemässiga värdet aldrig att vara noll. På grund av värdeökningar kan det skattemässigt värdet dock vara mycket litet i förhållande till marknadsvärdet.

Det kan, som tidigare, konstateras att de skattemässiga effekterna av avskattningsförslaget blir större när det gäller försäljning av tomt eller försäljning av fastighet till bostadsrättsföreningar. Skatteintäkterna ökar i dessa fall med upp till 22,7 procent av marknadsvärdet på fastigheten.

Jämvikt på fastighetsmarknaden

Figur 1.1 visar en enkel och schematisk bild av en fastighetsmarknad, med antalet fastighetstransaktioner och pris (exklusive transaktions-skatter) på axlarna. Utbudet av fastigheter stiger med priset på det-samma, och ju större utbudet är desto mindre priskänsligt blir det.⁵ Figurens efterfrågekurvor, D_1 och D_2 , har placerats för att represen-tera jämvikter på olika typer av fastighetsmarknader. Figuren kan också representera marknader både på lång och kort sikt. Exempel-vis kan en marknad på kort sikt likna jämvikten i punkten A, där ut-budet är relativt stabilt oavsett prisförändringar. På längre sikt kanske samma marknad bättre representeras av jämvikten i punkt E, där utbudet genom ökad (eller minskad) nybyggnation är betydligt mer priskänsligt.

Figur 1 Effekter av en förändrad efterfråga på fastighetsmarknaden



⁵ Ett sätt att tänka på detta är att det på en fastighetsmarknad där i stort sett all mark är bebyggd kan krävas relativt höga priser för att få "de sista" fastighetsägarna att sälja sina fastigheter.

På vissa lokala marknader kan det antas att även relativt stora prisökningar ger förhållandevis små förändringar av fastighetsutbudet. Detta gäller ibland även på längre sikt, om också utbudet av nybyggda fastigheter är prisokänslig. Det rör sig då troligen främst om marknader där stora delar av den befintliga marken är bebyggd och där priset på mark är högt, exempelvis i storstadsområden. Situationen kan beskrivas av punkt A i figur 1, där efterfrågekurvan D_1 korsar utbudskurvan. Anta att skatteuttaget vid fastighetstransaktioner ökar på ett sådant sätt att köparen är den som ska betala skatten. Efterfrågekurvan flyttas då nedåt till den parallella streckade linjen. Det betyder att det krävs ett lägre pris, exklusive skatter, på fastigheter för att samma kvantitet ska efterfrågas.⁶ Kurvans förflyttning nedåt motsvarar nuvärdet av de skatteförändringar som har gjorts, eftersom betalningsviljan för en fastighet nu även måste inrymma dessa skatter. Efter skattens införande bestäms den handlade kvantiteten och priset före skatter av punkt B där den streckade efterfrågekurvan skär utbudskurvan. Den handlade kvantiteten kommer alltså att sjunka något medan priset (exklusive de nya skatterna) kommer att sjunka kraftigt. Man kan säga att det i detta fall är efterfrågan på, snarare än utbudet av, fastigheter som bestämmer priset på dessa. Det visar sig genom att när den förra minskar så faller också priserna. Det är tydligt att prisokänsligheten i utbudet på denna typ av marknad gör att det är de tidigare fastighetsägarna som får bära kostnaden av skatten genom ett lägre pris. Notera dock att även köparen är i en sämre situation än tidigare: summan av det pris man betalar till säljaren och nuvärdet av de nya skatterna motsvarar ett pris som ges av punkten C, och är alltså högre än det tidigare priset vid punkt A.

Anta nu att precis samma skatteeffekt skiftar efterfrågan på fastigheter på en annan marknad, där efterfrågekurvan ges av D_2 i figur 1. Här är utbudet av fastigheter mycket mer priskänsligt. Situationen är troligen vanligare på lång sikt, eftersom fastighetsutbudet då kan påverkas genom nybyggnation. Ett exempel på en sådan marknad är en plats där det finns gott om obebyggd mark vars värde inte nödvändigtvis är beroende av den exakta geografiska placeringen. En glesbygdskommun med omfattande jord- eller skogsbruk är ett typexempel, särskilt i fall då marken kan värderas efter avkastningen inom

⁶ Den beskrivna situationen är ekvivalent med det alternativa antagandet att säljaren träffas av skatten varpå utbudskurvan i stället skiftar uppåt.

lantbruket. Här kan utbudet av mark antas vara mycket priskänsligt, det vill säga om priset på mark sjunker vore det olönsamt att sälja marken, medan det om priset stiger för många ägare vore lönsamt. Marknadsjämvikten skiftar på denna marknad från punkten E till punkten F. Här ger skatten alltså upphov till en stor förändring i antalet fastighetstransaktioner, medan säljarna kan se relativt små förändringar i de priser de får betalt vid de transaktioner som sker. I detta fall är det i stället köparen som får bära större delen av skattekostnaden (köpeskillning plus skatter ges av punkten G i figuren).

På samma sätt som utbudets priskänslighet påverkar det slutliga utfallet kan efterfrågans priskänslighet göra detsamma. Detta illustreras emellertid inte av figur 1.

Förslag till förordningsändringar

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:406) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1984:406) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter att 8 och 17 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Betalas inte fastställd skatt inom tre veckor från den dag då expedition i ärendet har tillhandahållits, ska den skattskyldige skriftligen erinras om betalningskyldigheten och den tid inom vilken betalning ska ske.

Om en inskrivningsmyndighet efter omprövning eller en domstol efter överklagande fastställer skatt till högre belopp än som tidigare har beräknats, ska inskrivningsmyndigheten eller domstolen genast underrätta den skattskyldige om *den tid inom vilken den tillkommande skatten ska betalas och i vilken ordning detta ska ske.*

Om en inskrivningsmyndighet efter omprövning eller en domstol efter överklagande fastställer skatt till högre belopp än som tidigare har beräknats, ska inskrivningsmyndigheten eller domstolen genast underrätta den skattskyldige om *i vilken ordning den tillkommande skatten ska betalas.*

¹ Senaste lydelse (2008:172).

17 §²

Innefattar inskrivningsmyndighetens beslut som förs in i fastighetsregistrets inskrivningsdel att stämpelskatt ska tas ut enligt lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, ska skatten betalas in till Lantmäteriet. Inskrivningsmyndigheten och Lantmäteriet får trots bestämmelserna i 33 § samma lag lämna ut andra handlingar än pantbrev även innan skatten har betalats.

Lantmäteriet beslutar hur fastställd skatt ska tas ut. Lantmäteriet får även i andra fall än som avses i första stycket lämna ut pantbrev innan skatten har betalats, om Lantmäteriet och sökanden har kommit överens om att betalning får ske via autogiro.

Influten stämpelskatt sätts in på statens centralkonto i Riksbanken.

Betalas inte fastställd skatt inom den tid som anges i 31 § lagen om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, *ska* Lantmäteriet *omedelbart* göra framställning om indrivning.

Betalas inte fastställd skatt inom den tid som anges i 31 § lagen om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter, *får* Lantmäteriet *uppmånat* solidariskt betalningsansvariga att betala skatten innan framställning om indrivning ska göras i den ordning som föreskrivs i 11 a §.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om skatt som förfallit till betalning före ikraftträdandet.

² Senaste lydelse (2008:780).

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och
stämpelskatteområdet. Fi.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]

Miljö- och energidepartementet

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]
- Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Näringsdepartementet

- För Sveriges landsbygger – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

- För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]
- Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]
- Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]
- Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]
- Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

Utbildningsdepartementet

- Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. [9]
- Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]
- En nationell strategi för validering [18]
- Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Utrikesdepartementet

- Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]