

Handläggare
Margareta Björkvald

Diarienummer
Diariernr

Datum
2017-09-15

Till:
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande

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

Hyresgästföreningen har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade förslag och anför följande.

1. Sammanfattning

Ur ett skatterättsligt neutralitetsperspektiv anser Hyresgästföreningen att förslagen i rubricerade utredning är välriktade. Inom svensk skatterätt finns en neutralitetsmålsättning som syftar till att inga jämförbara handlingsalternativ ska vara mer skattemässigt förmånliga än andra. Paketering av fastigheter inför försäljning är dock en metod som skattemässigt blev mycket gynnsam jämfört med lagfartsöverlåtelser av fastigheter i och med införandet av reglerna om skattefrihet på näringsbetingade andelar 1 juli 2003. I utredningen föreslås nu att reglerna för avskattning vid fastighetsöverlåtelser likriktas genom att paketerade fastigheter anses avyttrade och åter förvärvade, och beskattas därefter.

Fastighetssektorn anses i utredningen inte vara överbeskattad. En viktig fråga är dock vilken skatteförmåga som i realiteten finns på fastighetsmarknaden, och vad ett genomförande av förslaget utan övergångsregler och därmed utan anpassningsmöjligheter får för effekt. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det mer osäkert att förslagen är lika fördelaktiga som ur ett skatterättsligt.

Framför allt vill dock Hyresgästföreningen poängtera att det inte som i utredningen antas är givet att den av förslaget väntade skattehöjningen genom dagens hyressättningsystem kommer att övervältras och

fördelas på slutkonsumenterna. Slutkonsumenterna representeras i detta fall av hyresgästkollektivet. Hyressättningen i Sverige grundas på bruksvärdesprincipen om lika lägenheters lika hyra. Fastighetsägarens ökade skattekostnader är inte inom bruksvärdesprincipen en parameter för fastställande av bruksvärdeshyra.

Bedömningarna för hur avskattningen ska ske synes dessutom medföra en komplexitet och ett osäkerhetsmoment som initialt gör rättsläget mycket oklart för den som ska överlåta en fastighet. Den skattelagstiftningsmässiga loop som föreslås i avsikt att återvända till ursprungsmålsättningen om neutralitet i beskattningen mellan lagfartsöverlåtelser och paketerade överlåtelser kan inte anses vara förenlig med den avseende rättsregler generellt förespråkade enkelheten och förutsebarheten.

Det krävs också enligt Hyresgästföreningen en större orientering i det vidare skatteperspektivet med hänsyn taget bland annat till kommande implementering av EU:s krav på ränteavdragsbegränsningar. Enligt Hyresgästföreningen vore ett införande av investeringsfonder en lösning för att finansiera det stora ombyggnadsbehov som finns, och på så vis låta upparbetat kapital stanna i fastighetssektorn.

Några exakta slutsatser om förslagets effekter kan enligt utredningen inte dras, men en teoretisk risk för lägre fastighetspriser, ett minskat byggande och mindre fastighetsbestånd samt högre hyror redovisas.

Hyresgästföreningen avstyrker därför förslaget om avyttringsbeskattning vid överlåtelser av paketerade fastigheter på grund av bristande konsekvensanalys avseende ovanstående förändringars samhällsekonomiska effekt, och avsaknad av övergångsregler.

2. Hyresgästföreningens allmänna synpunkter

Rent fiskalt neutralitetsmässigt är förslaget enligt Hyresgästföreningen riktigt eftersom det tillnärmar beskattningen av fastigheter med andra tillgångsslag och med beskattningar av fastighetstyper som inte kan vara föremål för paketering samt med andra typer av investeringar inom byggbranschen (reoveringar underhåll, om- och tillbyggnader). Förslaget syftar i först hand till att likställa kapitalvinstbeskattningen av paketerade och lagfartsöverlåtna fastigheter. Förslaget är därmed i linje med de fortsatt gällande övergripande principiella ställningstaganden för skattesystemet som helhet om neutralitet och likformig beskattning. Detta motiverar ändå inte att förslaget genomförs på grund av de negativa effekter det kan antas medföra. Förekomsten av paketering är så utbredd och integrerad i fastighetsmarknadens funktionssätt att en

plötslig förändring kan förutspås bli samhällsekonomiskt mycket vanskelig.

Efter många år av stigande totalavkastning och sjunkande dirketavkastning finns det idag en stor känslighet i branschen för plötsligt ökande kostnader, som räntekostnader och skattekostnader.¹ Hyresgästföreningen ser stora risker i att i denna miljö införa ett kraftigt ökat skattetryck i branschen utan övergångsregler och utan att först vidta en tillräckligt omfattande konsekvensutredning avseende effekterna för hela samhällsekonomin.

I utredningen står att 4 § lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag kan vara en faktor som motverkar paketerade transaktioner.² Hyresgästföreningen vill bara påminna om att dels har lagstiftningen inga sanktioner och dels kan enligt 5 § samma lag hela resultatet från föregående år överföras till kommunen, bl. a. om syftet är åtgärder som främjar integration och social sammanhållning inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar.

Direktiven till utredningen förespråkar ett förslag som är skattemässigt neutralt. I utredningens bedömning av fastighetssektorns skattebelastning väljs sedan skatter bort som inte anses påverka neutraliteten mellan olika branscher. Hyresgästföreningen menar att det inte går att göra en neutralitetsjämförelse utifrån enskilda skatter, eftersom det är den sammantagna skattebördan som slutligen avgör om skattesituationen är neutral eller inte.

2.1 Hyressättningen

Utredningens förslag bygger på antagandet att skattehöjningarna genom förhandlingssystemet kommer att övervältras på hyresgästerna. I utredningen står att läsa ” *Hyresnivåerna bestäms vid kollektiva förhandlingar med utgångspunkt i bruksvärdessystemet. Det är därmed möjligt att förändrade skatteregler medför att hyreshöjningar godkänns av de förhandlande parterna* ”.³ Hyresgästföreningen vill här anföra att skattebetalningar inte utgör bruksvärdeshöjande parametrar inom dagens hyressättningssystem. Bruksvärdesprincipen framgår av JB 12 kap 55 §:

¹ Med utgångspunkt i några av de större aktörernas Årsredovisningar för 2016 kan utläsas att ett höjt ränteläge till och med kommer att medföra en negativ totalavkastning. Detsamma bör gälla för skattehöjningar.

² SOU 2017:27 s. 67. Lagrummet begränsar värdeöverföringar till vinster uppkomna endast vid lagfartsöverlåtelser och inte vid paketerade överlåtelser.

³ SOU 2017:27 s. 113.

”Om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, ska hyran fastställas till skäligt belopp. Hyran är härvid inte att anse som skälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga”.

I propositionen förklaras hyressättningen enligt bruksvärdesprincipen med följande:

”Lägenhetens beskaffenhet bestäms bl.a. av dess storlek, modernitetsgrad, planlösning, läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Förmåner som påverkar bruksvärdet kan vara tillgång till hiss, sopnedkast, tvättstuga, särskilda förvaringsutrymmen, god fastighetservice, garage och biluppställningsplats. Även faktorer som husets allmänna läge, boendemiljön i stort och närhet till kommunikationer påverkar bruksvärdet”.⁴

Från och med den 1 januari 2011 ligger inte längre självkostnadsprincipen till grund för hyressättningen genom hyresförhandling, varför ställningstagandet att skattehöjningen kommer att tas om hand av slutkonsumenten via hyresförhandlingen är orimligt. Det går inte att stödja ett antagande om skattebördans övervältring på hyresgästkollektivet på förlegad lagstiftning, inte ens genom en härledning till ”*viss historisk evidens*”⁵ avseende hyreshöjningar i samband med 1990/91 års skattereform.

Hyresgästföreningen vill också erinra om de hyressättningsprocesser, så kallad systematisk hyressättning, som pågår på många orter i landet. Arbetet syftar till att med grund i hyresgästkollektivets värderingar förbättra och upprätthålla bruksvärdet på orten. I detta arbete är inte skattehöjningar en parameter som någon av parterna förväntas ta hänsyn till, eller grunda hyrans storlek på.

Hyresgästföreningen vill göra invändning mot att det i utredningen anges att hyressättningen är reglerad.⁶ En reglering förutsätter enligt föreningen ett statligt ingripande i form av ett hyrestak eller en indexreglerad hyresuppräknning. I förevarande fall förfogar parterna på hyresmarknaden istället över hyressättningen genom den lagstadgade förhandlingsrätt som föreligger.

⁴ Prop. 1983/84:137 s. 72.

⁵ SOU 2017:27 s. 130.

⁶ SOU 2017:27 s. 162 och 165.

2.2 Effekter på fastighetsmarknaden

Om förslaget går igenom är det troligt att *antalet transaktioner kommer att minska*, eftersom skatteeffekten blir minst sagt påtaglig. Nackdelarna med förslaget antas vara störst för kortsiktiga ägare, för dem vars affärsidé bygger på uppköp och vidareförsäljning efter upprustning. Förslagen slår också hårt vid avyttring av fastigheter med låga skattemässiga värden och vid försäljning av en tidigare överlåten paketering där köpeskillingen från början inte justerats för latenta skatteskulder. I detta segment finns alltså risk för en sättning eller nedgång på fastighetsmarknaden.

Hyresgästföreningen tycker det är viktigt med ett långsiktigt perspektiv på ägande av hyresfastigheter. Istället för att använda fastighetsförsäljningar i kapitalanskaffningssyfte avseende nyproduktion och ombyggnation föreslår Hyresgästföreningen ett införande av investeringsfonder för att öka fastighetsägarnas finansieringsmöjligheter där upparbetat kapital kan bidra till fortsatta investeringar.

2.3 Särskilt om marknadsvärdesbedömning

Den överlåtna fastighetens *marknadsvärde* är en av förslagets grundstenar för bedömning av avyttringsbeskattningen. Skillnaden mellan den paketerade fastighetens marknadsvärde och den lagfartsöverlåtna fastighetens pris utgör en diskrepans som kan leda till osäkerhet i utfallet avseende den skattemässiga neutralitetssträvan mellan överlåtelseformerna. Fastighetsvärderingar är normalt behäftade med viss osäkerhet.

Marknadsvärdet för en fastighet kan beskrivas som det belopp man mest sannolikt skulle få för fastigheten om den såldes på den öppna marknaden, och ska inte förväxlas med ett pris. Ett pris finns först när det finns både en köpare och en säljare som kommer överens om att göra en affär som sedan leder till en transaktion. Ett marknadsvärde är till skillnad från ett pris, en bedömning av det troligaste försäljningsvärdet vid ett visst givet tillfälle mellan två välinformerade parter som båda vill att transaktionen ska genomföras. Ytterligare förutsättningar för marknadsvärdesbedömningen är också att fastigheten har marknadsförts under tillräcklig tid och att köpare och säljare inte är bundna till varandra i någon partsrelation eller genom tvång.

Värderingsindustrin får alltså betydande inflytande över beskattningen vid förslagets genomförande, eftersom fastighetens marknadsvärde blir grunden för bedömning av skatteplikt vid överlåtelser i paketerad form. Svårigheter med marknadsvärdering av fastigheter är många.

Ortsprismetoden tillämpas som vanligaste värderingsmetod, men genom de gångna årens paketeringsförfarande, och därmed bristande pristransparens, finns en osäkerhet i jämförelsematerialet. Att transparensen genom förslaget ökar är givetvis positivt, men uppväger förmodligen inte de negativa effekterna fullt ut. De överlåtande bolagen kan idag välja vilken information om köpeskillingen som lämnas ut.

Den information som lämnas ut får dock effekter på marknadsvärdesbedömningarna. Fastigheter värderas vidare i princip uteslutande som omsättningstillgångar, även i bolag med ett långsiktig ägande och också på marknader som helt saknar transaktioner. Även schablonmässiga värderingsgrunder förekommer. Frågan kan ställas om ett sådant förfarande är rimligt för den anläggningstillgång en fastighet oftast är. Det är inte heller bra om värderingsindustrin skulle pressas ytterligare att generera höga värderingar.

2.4 Brister i konsekvensanalysen

I utredningen finns presenterat en konsekvensanalys som omfattar beräkningar och generella antaganden men som inte över huvud taget berör de totala samhällsekonomiska effekterna av vad en sättnings eller nedgång på fastighetsmarknaden har för implikationer.

Det finns för närvarande mycket kapital i fastighetsbranschen. Utöver det fastighetsförvaltande kapital som närmast är att hänföra till en mer balanserad fastighetsmarknad än dagens, finns i fastighetsbranschen både institutionellt kapital, riskkapital och utländskt kapital som är beroende av och förväntar sig en god avkastning. Det finns också en värderingsindustri som det åligger ett stort ansvar, och en finansmarknad som är tätt kopplad till fastighetsmarknaden. Att införa investeringsfonder så att upparbetat kapital kan återinvesteras i fastigheterna vore enligt Hyresgästföreningen en bättre anpassad lösning på det kapitalbehov som finns i branschen.

Fastighetsutvecklande företag bedöms enligt konsekvensanalysen vara de som drabbas hårdast eftersom de innehar fastigheter med lågt skattemässigt värde. Dessa aktörer har som affärsidé att avyttra de uppgraderade delarna av beståndet, ibland utan att ha åtgärdat fastighetens underliggande underhåll, och för detta krävs en exitmarknad. En rapport från Hyresgästföreningen⁷ visar att denna exitmarknad till största delen består av institutionellt kapital som pensionsstiftelser och försäkringsbolag. Hyresgästföreningen anser att det inte är bra att de fastighetsbolag vars sysselsättning är att bedriva handel med fastigheter genom paketeringen ges skattevinster som inte

⁷ Rapport, Hyresgästföreningen, Elmgren, Björkvald, och Svanberg, Nyproduktion och renoveringar av hyresrätter - en för lönsam affär?

motsvaras hos de förvaltande bolagen. Hyresgästföreningen anser därför inte att dessa transaktioner bör uppmuntras, men utan övergångsregler kan effekterna av förslaget bli alltför negativa.

Av ovan angivna skäl avstyrker alltså Hyresgästföreningen förslaget, men ser i grunden mycket positivt på en skattemässig neutralitetstillnärmelse mellan fastighetsöverlåtelsemetoderna. En utökad konsekvensanalys efterfrågas därför.

/Marie Linder/

/Margareta Björkvald/