

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 33/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om överlå- telseskatt

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 oktober 2012 re-
geringens proposition med förslag till lag om
ändring av lagen om överlåtelseskatt (RP
125/2012 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedele-
gation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd Elina Pylkkänen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Jukka Vanhanen, finansmi-
nisteriet
- överinspektör Jarmo Mattsson, Skatteförvalt-
ningen
- direktör Aija Tasa, Asunto-, Toimitila- ja ra-
kennuttajaliitto RAKLI ry
- ledande skatteexpert Tero Honkavaara, Fin-
lands Näringsliv rf
- direktör Terhi Järvikare, Centralhandelskam-
maren
- verkställande direktör, vicehäradshövding
Mauri Siren, Turun Seudun OP-Kiinteistökes-
kus, även som representant för Fastighetsför-
medlarnas centralförbund rf
- skatteexpert Simo Valtti, Familjeföretagens
förbund rf
- advokat, juris doktor Mikko Pikkujämsä, PPV
Lex Oy

- juridisk expert Marina Furuhjelm, Finlands
Disponerförbund rf
- chefsjurist Anu Kärkkäinen, Finlands Fastig-
hetsförbund rf
- skatteexpert Jukka Hakola, Finlands Kom-
munförbund
- styrelseledamot Markku Järvenoja, Suomen
Veroasiantuntijat ry
- ombudsman Mia Koro-Kanerva och chefsju-
rist Katriina Sarekoski, Suomen Vuokranan-
tajat ry
- direktör Kirsi Palviainen, Byggnadsindustrin
RT rf
- specialforskare Teemu Lyytikäinen, Statens
ekonomiska forskningscentral.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Finansierings- och utvecklingscentralen
för boendet
- Föreningen CGR rf
- undervisnings- och kulturministeriet
- Finansbranschens Centralförbund rf
- juris doktor, docent Pauli K. Mattila
- Byggnadsindustrin RT rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisa-
tion FFC rf
- Finlands Egnahemsförbund r.f.
- Företagarna i Finland rf
- finansministeriet
- miljöministeriet.

Justitieministeriet har meddelat att det inte har
något att anföra i saken.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om överlåtelseskatt ändras så att skatten vid överlåtelse av aktier i bostadsaktiebolag och ömsesidiga fastighetsaktiebolag samt av andelar i bostadsandelslag höjs från nuvarande 1,6 procent till 2 procent. Detsamma gäller enligt förslaget överlåtelse av aktier i aktiebolag vilkas huvudsakliga verksamhet de facto är att äga eller besitta fastigheter. Det föreslås vidare att bestämmelserna också ska tillämpas på överlåtelse av aktier i sådana aktiebolag och värdepapper i utländska samfund vilkas verksamhet huvudsakligen de facto består i att direkt eller indirekt äga eller besitta dessa bolags fastigheter som är belägna i Finland.

Den allmänna bestämmelsen om skattegrunden vid överlåtelse av värdepapper föreslås bli ändrad så att som vederlag även betraktas förvärvarens övriga betalningar till någon annan än överlåtaren, om de utgör villkor i överlåtelseavtalet samt betalningsåtaganden som förvärvaren enligt villkoren i överlåtelseavtalet ansvarar för gentemot överlåtaren eller någon annan, om betalningen kommer överlåtaren till godo.

När det gäller överlåtelse av aktier i bostadsaktiebolag, ömsesidiga fastighetsaktiebolag och övriga fastighetsaktiebolag föreslås lagen dessutom bli ändrad så att som vederlag även betraktas den andel av bolagets lån som vid överlåtelse-
setidpunkten belastar aktierna och som delägaren då har rätt eller skyldighet att betala till bo-

laget på grundval av bestämmelser i bolagsordningen, ett bolagsstämmobeslut eller ett styrelsebeslut eller något annat avtal eller åtagande, eller som delägaren har betalt i samband med överlåtelsen. Som vederlag betraktas också den andel av byggnadsfasens lån som belastar de överlåtna aktierna, även om beslut om delägar-
nas rätt eller skyldighet att betala bolagslåneandelen inte har fattats.

Om en aktie säljs under byggnadsfasen eller tidigare ska enligt förslaget som vederlag räknas den andel av bolagets samtliga skulder som belastar de överlåtna aktierna vid den tidpunkt då äganderätten övergår eller då byggnaden har blivit färdig och godkänts för att tas i bruk. Till vederlaget hänförs också den skuldandel som belastar aktierna och som förvärvaren har betalt före den tidpunkten.

Dessutom föreslås det att tillämpningstiden för bestämmelserna om temporär skattefrihet i samband med bolagisering av kommunernas fastighetstillgångar förlängs så att de gäller överlåtelser åren 2013—2016.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses bli behandlad i samband med den.

Avsikten är att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2013. Den ska tillämpas när skattskyldigheten har inträtt den dag lagen träder i kraft eller därefter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker propositionen, men med en mindre ändring i ikraftträdandebestämmelsen.

Ökat skatteuttag och utvidgad skattebas

Propositionen är en av de åtgärder för att balansera ekonomin som man kom överens om i statsrådets rambeslut i våras. Avsikten är att höja överlåtelseskatteuttaget från 1,6 till 2,0 procent

vid överlåtelse av aktier i bostadsaktiebolag och andra fastighetsaktiebolag. Dessutom föreslås skattebasen utvidgad så att den avgörande faktorn blir det faktiska ekonomiska resultatet för säljaren och, inte som nu, det formella. För vanliga bostadsköpare är den viktigaste ändringen att skatt i fortsättningen tas ut också på den andel av bolagets skulder som belastar aktierna vid överlåtelse-
setidpunkten.

De föreslagna ändringarna beräknas öka de årliga skatteintäkterna med omkring 80 miljoner euro. Ökningen består i huvudsak av den skatt som betalas i samband med överlåtelser. Enligt propositionsmotiven är effekten av de andra föreslagna ändringarna bara några miljoner euro. I propositionen sägs dessutom att de ökade skatteintäkterna sannolikt fördelas så att ungefär hälften är ett resultat av det ökade uttaget och hälften av den utvidgade skattebasen. Beaktandet av bolagslån har effekt närmast i fråga om nybyggen.

Propositionens huvudsakliga syfte är alltså fiskalt helt i enlighet med överlåtelseskattens allmänna natur. Men propositionen medför också ökad neutralitet vid överlåtelseskatt mellan direkt respektive indirekt ägd fast egendom. Den föreslagna ändringen i skatteuttaget verkar i samma riktning. Förslaget till utvidgad skattebas är betydelsefullt rent principiellt och i synnerhet när det gäller nyproduktion.

Den rådande skillnaden i den beskattningsmässiga behandlingen av fast egendom som ägs direkt eller via ett bolag har framträtt allt tydligare i rättspraxis, som inneburit lindringar i beskattningspraxis. Den andel av ett bolagslån som belastar aktierna har inte betraktats som skattegrundande eftersom det inte har uppstått ett gäldsförhållande mellan köparen och säljaren och eftersom betalningen inte baserat sig på överlåtelse av äganderätten till aktierna. Denna formella grund har tillmätts avgörande betydelse och dessutom ansetts omfatta också betalningar till byggnadsfonder samt kortfristiga bolagslån. Det har rått en klar skillnad jämfört med inställningen till fastighetsägande, eftersom det ansvar för säljarens skuld som vid ett fastighetsköp har övergått på köparen har ansetts som en betalning utöver själva köpesumma och därmed som en grund för överlåtelseskatt.

I propositionen påpekas det att skillnaden i beskattningshänseende inte på ett hållbart sätt kan motiveras med formella skäl eftersom ansvaret för den bolagslåneandel som belastar aktier i praktiken övergår från säljaren till köparen vid tidpunkten för köpet. Den nuvarande skattesatsen försätter dessutom köpare av bostadsaktier i en ojämlig ställning eftersom överlåtelseskatten är beroende av hur byggandet finansierats.

Propositionen skapar en enhetlig skattebas för alla köpare av bostadsaktier och minskar därmed skillnaden i förhållande till direkt fastighetsägande. Eftersom det ekonomiska syftet med propositionen gäller just dessa ändringar, anser utskottet i princip att förslagen är motiverade och godtagbara. De föreslagna ändringarna ligger dessutom i linje med behandlingen av bolagslån i inkomstbeskattningen och ökar således konsekvensen i beskattningen.

Utskottet ställer sig också bakom den del av propositionen som behandlar andra fastighetsbolag än bostadsaktiebolag samt fastighetsägande genom inhemska och utländska holdingbolagsstrukturer. Förslagen främjar till denna del konsekvens i beskattningen och sätter också stopp för vissa möjligheter att kringgå skatt. Därför är de i grunden godtagbara även om de eventuellt kan leda till tolkningssvårigheter i vissa fall. Tillämpningspraxis måste klargöras genom Skattestyrelsens anvisningar och i förekommande fall med förhandsavgöranden som belyser det korrekta förfarandet.

Dessa synpunkter gäller också förslaget till ändring av 20 § 1 mom. om överlåtelse av affärsaktier som berör den allmänna beräkningsgrunden för skatt på värdepapper. I fortsättningen ska utöver köpesumman också förvärvarens (köparens) betalning till tredje part räknas in i vederlaget om betalningen ingår i överlåtelseavtalets villkor. Bestämmelsen gäller också betalningsåtaganden som förvärvaren enligt villkoren i överlåtelseavtalet har övertagit ansvaret för gentemot överlåtaren eller någon annan. I vartdera fallet är en förutsättning dessutom att betalningen eller betalningsåtagandet kommer överlåtaren till godo. Skatteunderlaget korrelerar också i detta fall med arrangemangets ekonomiska natur och återför därmed rättsläget till det ursprungliga.

Behov av styrning

Propositionen är mycket omfattande också med hänsyn till rambeslutet.

En regleringen som täcker in det väsentliga innebär å andra sidan att propositionen innehåller många punkter som lämnar rum för tolkning. Även om regleringsramen är konsekvent på det sätt som nämnts ovan och lagstiftarens vilja tydlig, kan det i enskilda fall bli svårt att göra gränsdragningar. Den viktigaste ändringen berör vanliga bostadsaktieköpare och i det fallet är gränsdragningen i huvudsak helt klar. De föreslagna ändringarna kräver i praktiken inte heller nya utredningar av vare sig förvärvarna eller disponenter. Det här innebär att skatten också fortsättningsvis i allmänhet kan bestämmas på grundval av köpebrev och disponentintyg.

De situationer som kan bli otydliga har enligt utskottets uppfattning att göra med företags fastighetsägande när ägandet administreras som en del av näringsverksamheten. I regel är ändå sakkunskapen större när det gäller dessa frågor. Men inte heller i den gällande lagen finns det någon definition av vad som avses med begreppet "annat vederlag" som ska läggas till grund för beskattningen. Det har därför blivit så att beskattnings- och i sista hand rättspraxis har tolkat begreppets innebörd. Enligt utskottet är detta mer eller mindre oundvikligt med beaktande av de många varianterna av avtal och avtalsvillkor samt det breda och individualiserade utbudet av finansieringsarrangemang. Utskottet anser också mot denna bakgrund att förslaget är godtagbart i fråga om avgränsning.

Eftersom överlåtelsebeskattningen är så kallad *självbeskattning* måste var och en själv kunna förstå grunderna för beskattningen och beräkna skattens belopp. De föreslagna ändringarna är principiellt betydelsefulla och är till följd av skatteansvaret vid bostadsaktieköp av betydelse för bland annat fastighetsförmedlare och bostadsaktiebolags disponenter och styrelser. Det här understryker vikten av att lagtolkningen och praxis är tydliga. Utskottet anser det därför nödvändigt att Skattestyrelsen redan innan lagen träder i kraft publicerar tydliga och användbara anvisningar om hur skatten bestäms och betalas. Också andra berörda aktörer behöver anvisningar och utbildning.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2013. De nya bestämmelserna ska tillämpas på överlåtelser som sker på grundval av avtal som ingåtts den dag lagen träder i kraft eller därefter. För att alla ska kunna förbereda sig inför ändringarna föreslår utskottet att dagen för ikraftträdandet senareläggs med två månader. De nya bestämmelserna ska därmed tillämpas på överlåtelser som sker på grundval av avtal som ingåtts den 1 mars 2013 eller därefter (*Utskottets ändringsförslag*). Förslaget ger också Skattestyrelsen tid att ta fram de anvisningar som behövs. Samtidigt ges berörda parter en möjlighet att se över sina it-tillämpningar och interna anvisningar.

På överlåtelser som sker på grundval av avtal som ingåtts den dag lagen träder i kraft eller därefter men före den 1 mars 2013 tillämpas den gällande lagen.

Temporära skattelättnader vid bolagisering av kommunernas fastighetstillgångar

Utöver de allmänna ändringar som nämnts ovan gäller lagförslaget också temporära skattelättnader vid bolagisering av kommunernas fastighetstillgångar. Det föreslås att bestämmelserna ska tillämpas fortsättningsvis under 2013-2016. Propositionens förslag bygger på ett initiativ från Kommunförbundet. Förlängningen är nödvändig för att slutföra pågående strukturella arrangemang. Utskottet har ingenting att invända mot förslaget till denna del.

Undervisnings- och kulturministeriet har emellertid pekat på de villkor som uppställs i 43 c § som ska tillämpas på vissa strukturarrangemang inom utbildningssektorn. Ett villkor är att såväl mottagaren som i vissa i lagrummet preciserade fall också överlåtaren ska ha beviljats tillstånd att driva exempelvis yrkeshögskola. Det har visat sig att villkoret skapar problem när en samkommun slutar driva en yrkeshögskola och bolagiserar dess verksamhet. Den egendom som ska fördelas i sådana fall övergår i allmänhet till medlemskommunerna och från dem vidare till den yrkeshögskola som ska bolagiseras. Kravet på tillstånd uppfylls därmed inte.

För klarhetens skull konstaterar utskottet att bestämmelsen ska tolkas enligt dess egentliga syfte. Den reform som pågår för tillfället tar sikte på att ombilda yrkeshögskolorna till självständiga juridiska personer i aktiebolagsform som ska kunna överta de nuvarande huvudmännens tillstånd. Den skattefrihet som avses i 43 c § i lagen om överlåtelseskatt stöder reformen. Bestämmelsen ska tolkas så att den kan tillämpas också i de situationer som ministeriet nu uppmärksammar. Skattefriheten gäller med andra ord också de fall då överlåtaren är en medlemskommun i en samkommun som håller på att upplösas men som har tillstånd att bedriva verksamhet och som överlåter en fastighet, som tidigare ägts av samkommunen, till en mottagare som avses i lagrummet.

Vissa andra synpunkter

I motiveringen till propositionen behandlas de ekonomiska konsekvenserna för bostads- och fastighetsmarknaden. De synpunkter som framförs bygger på forskningsresultat som visar att förhöjd överlåtelseskatt minskar benägenheten att flytta och stör verksamheten på bostadsmarknaden. En del av bostadsbeståndet används på ett ineffektivt sätt om matlagen allt oftare bor i för dem olämpliga bostäder. Denna så kallade välfärdsförlust är enligt Statens ekonomiska forskningscentral VATT stor i relation till den extra skatt som flyter in.

Men å andra sidan är de negativa verkningarna av den utvidgade skattebasen inte lika stor då ändringen i betydande utsträckning berör handeln med nya, tomma bostäder. Effekten på bostadsproduktionen kommer enligt den bedömning VATT gör att vara ringa eftersom byggandet koncentreras till attraktiva områden där bostadspriserna klart överstiger byggnadskostnaderna.

Också de sakkunniga som utskottet hört har framfört liknande synpunkter. Det viktigaste sättet att förhindra att bostadshandeln stryps är

skattefrihet för vinsten vid försäljning av egen bostad. Det skattestöd som kanaliseras den här vägen är ca 1,3 miljarder euro per år¹, medan den sammantagna överlåtelseskatteintäkten ska ge ca 540 miljoner euro. Systemet med ägarbostäder får också andra former av stöd inklusive befrielse från överlåtelseskatt vid köp av första bostad.

Det rör sig alltså om en relativt omfattande helhet med mänskligt sett och ekonomiskt betydande insatser. Dessa aspekter ska inte dryftas i det här sammanhanget men de bör beaktas som en del av det allmänna bostadspolitiska beslutsfattandet.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget enligt propositionen men 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen med följande ändring (Utskottets ändringsförslag).

Ikraftträdandebestämmelsen

(1 mom. som i RP)

Lagens 43 a—43 c ska tillämpas på överlåtelser enligt avtal som ingåtts den dag lagen träder i kraft eller därefter. I övrigt tillämpas lagen på överlåtelser som sker på grundval av avtal som ingåtts den 1 mars 2013 eller därefter. På överlåtelser som sker på grundval av avtal som ingåtts den dag lagen träder i kraft eller därefter men före den 1 mars 2013, och som inte avses i 43 a—43 c §, tillämpas de bestämmelser som gällde när lagen trädde i kraft.

¹ Verotuet Suomessa 2009—2012, Timo Rauhanen, Statns ekonomiska forskningscentral, Helsingfors 2011

FiUB 33/2012 rd — RP 125/2012 rd

Helsingfors den 5 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Pentti Kettunen /saf
medl. Jouko Jääskeläinen /kd
Timo Kalli /cent
Sampsa Kataja /saml
Anneli Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Mika Lintilä /cent
Kari Rajamäki /sd
Markku Rossi /cent
Sari Sarkomaa /saml
Jouko Skinnari /sd

Astrid Thors /sv
Kauko Tuupainen /saf
Kari Uotila /vänst
Pia Viitanen /sd (delvis)
Ville Vähämäki /saf
ers. Johanna Karimäki /gröna
Marjo Matikainen-Kallström /saml
(delvis)
Sirpa Paatero /sd (delvis)
Lenita Toivakka /saml (delvis)
Anne-Mari Virolainen /saml (del-
vis).

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION

Motivering

Överlåtelseskatten innebär framför allt beskattning av flyttande. Som en följd av den höjning av överlåtelseskatten som regeringen förslår och utskottsmajoriteten understöder, kommer kostnaderna för att flytta att öka.

Utvidgningen av skatteunderlaget drabbar i synnerhet nyproduktion av bostäder, där köpesumman i allmänhet kompletteras med en betydande andel av bolagets lån, för vilket belopp man inte har behövt betala överlåtelseskatt. Utvidgningen av skatteunderlaget är en synnerligen tvivelaktig åtgärd eftersom bolagslån är bolagets lån för vilket aktieägarna inte har något juridiskt ansvar. Dessutom har överlåtelseskatt vid nyproduktion redan betalats för tomten och mervärdesskatt för byggtreprenaden. Den föreslagna utvidgningen av skattegrunden innebär att man betalar skatt för bolagslåneandelen ytterligare en gång, trots att lånet ursprungligen togs för att täcka de byggnadstida kostnaderna, som redan beskattats. En sådan dubbelbeskattning är inte lyckad.

De föreslagna ändringarna i beskattningen har mycket stor betydelse för de hushåll som har planer på att flytta. Höjningarna berör till exempel de familjer som är tvungna att flytta till en annan ort efter jobb till följd av omfattande uppsägningar.

Ändringen planeras dessutom bli genomförd under en ogynnsam konjunktur. Den strängare överlåtelsebeskattningen sätter fart på bostadsmarknaden för ett kort ögonblick under slutet av 2012 då människorna skyndar sig att genomföra köp så länge skatten är lägre. Men när skattehöjningen träder i kraft är det lätt hänt att handeln med bostäder stannar av för en lång tid. Det här gäller i synnerhet nyproduktion, där kostnaderna för skattehöjningen kan leda till fyrsiffriga belopp. Resultatet kan vara det samma som vid revideringen av bilskatten 2012 där handeln gick på högvarv innan ändringen trädde i kraft, för att sedan sjunka kraftigt. Regeringen har budgete-

rat med en extra skatteintäkt på 80 miljoner euro men det kan visa sig vara en överoptimistisk kalkyl om ändringen påverkar människors agerande kraftigare än man tänkt sig.

Finland är redan nu inne i en recession eller kanske rentav i en lätt stagnation. Eftersom de ekonomiska förhållandena är känsliga borde man avhålla sig från sådana skatteändringar som bidrar till att öka osäkerheten på industrisektorn, och i detta fall i byggbranschen. Den föreslagna ändringen försämrar åtminstone tillfälligt lönsamheten i branschen och minskar därmed byggandet. Samtidigt försämrar också sysselsättningen.

I en expertgrupp som under slutet av förra valperioden funderade på hur beskattningen ska utvecklas dryftade också frågan om överlåtelseskatt. Arbetsgruppens iakttagelser bekräftade uppfattningen att det inte fanns några grunder för att skärpa beskattningen i detta hänseende.

I utredningen konstateras överlåtelseskatten vara ett ineffektivt sätt att beskatta boende eftersom skatten ökar de höga kostnaderna i synnerhet i samband med byte av ägarbostad (se t.ex. Boadway m.fl. 2010). Den starka låsningsffekten vi överlåtelsebeskattning baserar sig på att skatten omfattar hela köpesumman och inte bara överlåtelsevinsten.

Låsningseffekten kan också leda till att det sitter en hel del familjer i bostäder som inte helt och hållet motsvarar deras behov. Låsningsffekten kan ha olika typer av konsekvenser: För det första kan den påverka arbetsmarknaden. För det andra kan den påverka bostadsallokeringen. Det här innebär att då överlåtelseskatten höjer kostnaderna för bostadsbyte, kan den samtidigt bli en faktor som avgör om det lönar sig för ett hushåll t.ex. att byta storlek på bostad när familjeförhållandena ändras. (Utvecklingsgruppen för beskattningen, slutrapport, Finansministeriets publikationer 51/2012, s. 197). I statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram lovar regeringen föra en bostadspolitik som främjar alla be-

FiUB 33/2012 rd — RP 125/2012 rd

folkningsgruppers möjligheter till ett boende som motsvarar den rådande livssituationen samt en fungerande arbetsmarknad. De ändringar i beskattningen som nu föreslås står i konflikt med regeringsprogrammet.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 5 december 2012

Mika Lintilä /cent
Timo Kalli /cent

Esko Kiviranta /cent
Markku Rossi /cent