

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om skattelättnad för vissa aktiebolag som hyr ut bostäder

INLEDNING

Vireilletulo

Riksdagen remitterade den 21 oktober 2008 en proposition med förslag till lag om skattelättnad för vissa aktiebolag som hyr ut bostäder (RP 177/2008 rd) till finansutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har miljöutskottet lämnat utlåtande i ärendet (MiUU 33/2008 rd). Utlåtandet återges efter betänkandet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Jukka Vanhanen, finansministeriet
- överinspektör Kari Aaltonen, Skattestyrelsen
- chefsjurist Helena Kinnunen, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry
- ledande skatteexpert Tero Honkavaara, Finlands Näringsliv
- direktör Erkki Kontkanen, Finansbranschens Centralförbund

- ED Tomi Viitala, Ernst & Young som representant för Centralhandelskammaren
- bokslutsexpert Virpi Haaramo, Finansinspektionen
- advokat Vesa Rasinaho, Finlands Advokatförbund
- specialsakkunnig Eero Hiltunen, Finlands Kommunförbund
- vice ordförande Ossi Haapaniemi, Suomen Veroasiantuntijat ry
- direktör Matti Leppälä, Arbetspensionsförsäkrarna TELÄ rf
- direktör för juridiska ärenden Vesa Korpela, Skattebetalarnas Centralförbund r.f.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry
- CGR-föreningen rf
- Konkurrenssverket
- SATO Abp
- Finlands Fastighetsförbund rf
- Finlands Fondförening rf
- Företagarna i Finland rf
- finansministeriet
- VVO-yhtymä Oyj
- miljöministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om skattelättnader för vissa aktiebolag som hyr ut bostäder.

Ett aktiebolag som är allmänt skattskyldigt i Finland och som uppfyller de föreskrivna villkoren ska på ansökan kunna befrias från skyldigheten att betala inkomstskatt. Skattefriheten föreslås gälla alla bolagets inkomster.

Ett villkor för skattefrihet ska vara att bolaget inte bedriver annan verksamhet än uthyrning av lokaler som det äger eller förfogar över med stöd av aktieinnehav och anknytande verksamhet. Bolagets tillgångar ska till minst 80 procent utgöras av fastigheter som huvudsakligen är i varaktigt bostadsbruk, aktier i bostadsaktiebolag eller aktier som berättigar till besittning av en bostadslägenhet i något annat ömsesidigt fastighetsaktiebolag. Bostadshyrorna ska utgöra minst 80 procent av bolagets alla inkomster, som överlåtelsepriserna för bostadstillgångar inte räknas till.

Bolaget ska dela ut minst 90 procent av räkenskapsperiodens vinst i form av vinstutdelning. Bolaget får emellertid dessutom lämna 30 procent av den föreskrivna vinstutdelningen outdelad för att användas för förvärv av bostadstillgångar. Om det outdelade beloppet inte under de följande sju räkenskapsperioderna används för förvärv av nyproducerade bostäder, ska bolaget åläggas att betala en avgift som motsvarar tio procent av det outdelade beloppet.

Dessutom finns det tilläggskrav som bl.a. gäller enskilda delägars ägarandelar och storleken på bolagets främmande kapital. Det krävs också att bolaget ska vara introducerat på börsen.

Enligt förslaget ska Skatteförvaltningen bevilja bolag som uppfyller de föreskrivna villkoren skattefrihet.

Bolagets rätt att bedriva fastighetshandel och fastighetsutveckling i försäljningssyfte ska inskränkas genom begränsningar i besittningsti-

den och byggkostnaderna. Som påföljd för en överlåtelse i strid med begränsningarna ålägger Skatteförvaltningen bolaget att betala en bestämd andel av differensen mellan överlåtelsepriset och den anskaffningsutgift som inte avskrivits vid beskattningen. Om de föreskrivna tidsfristerna iakttas, får bolaget under räkenskapsperioden utan påföljder överlåta högst tio procent av sitt bostadsbestånd. Fiskala sanktioner följer också då en enskild delägars ägarandel överskrider eller då kraven på bolagets inkomststruktur åsidosätts.

Då ett bolag som redan bedriver bostadsuthyrning inkluderas i systemet beskattas bolagets dolda reserver och icke-realiserade värdestegring som bolagets inkomst för året innan skattefriheten börjar.

Bolagets vinstutdelning ska i sin helhet utgöra beskattningsbar inkomst för mottagaren.

Skatteförvaltningen ska årligen granska att villkoren för skattefriheten är uppfyllda. Om villkoren inte är uppfyllda och bolaget inte har åtgärdat saken inom den föreskrivna tidsfristen, ska skattefriheten återkallas och därefter gäller normal inkomstbeskattning åter för bolaget. De outdelade vinstmedel bolaget innehar då skattefriheten upphör betraktas som bolagets inkomst för det följande skatteåret.

Lagen avses träda i kraft 2009, efter det att EU-kommissionen har godkänt det föreslagna statliga stödet. Tidpunkten för lagens ikraftträdande ska fastställas genom förordning av statsrådet.

Lagen ska första gången tillämpas vid beskattningen för det skatteår som inleds under kalenderåret 2009.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för år 2009 och avses bli behandlad i samband med den.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Utskottet föreslår att lagförslaget godkänns, men med vissa små ändringar som gäller tiden för ett bolags börsintroduktion.

Syftet med propositionen är att främja utbudet av fritt finansierande hyresbostäder genom skatteförmåner för fastighetsfonder i aktiebolagsform. Det ska ske genom att man stiftar en särskild lag som innebär att när villkoren i lagen är uppfyllda ska bolagets inkomster vara befriade från skatt vid inkomstbeskattningen. Skattefriheten är förknippad med ett strängt vinstutdelningskrav och vinstutdelningen ska med avvikelse från allmänna bestämmelser om utdelning vara helt skattefri inkomst för mottagaren.

Propositionen undanröjer alltså den nuvarande ekonomiska dubbelbeskattningen av fastighetsrörelser i aktiebolagsform och den styrande effekt som den har för bolagets ägarstruktur. Af-färsrörelser i aktiebolagsform ska alltså behandlas på samma sätt i beskattningen som direkt fastighetsinnehav eller andra rörelseformer som omfattas av enkel beskattning.

Propositionen bör ses mot bakgrund av målen i regeringsprogrammet och statsrådets bostadspolitiska program¹ att öka bostadsproduktionen för att trygga tillgången på arbetskraft och näringslivets konkurrenskraft inte minst i tillväxtcentra. I det bostadspolitiska programmet ingår en lång rad åtgärdsförslag uttryckligen för att öka hyresbostadsproduktionen och propositionen är en del av dem. — Propositionen har samband med en proposition om ändring av lagen om fastighetsfonder och vissa lagar som har samband med den (RP 175/2008 rd).

Lagförslaget följer i centrala delar utländska skattemodeller, bl.a. sådana som genomförts i Storbritannien och Tyskland. Den största skillnaden är sannolikt den att skattefriheten hos oss i motsats till allmän praxis bara ska gälla aktiebolag som huvudsakligen bedriver uthyrning av

bostäder. Men detta har varit den centrala utgångspunkten för statsrådets bostadspolitiska program och därmed också för propositionen. Det är alltså framför allt fråga om en bostadspolitisk åtgärd snarare än om främjande av fastighetsinvesteringar över lag genom särskilda skatteförmåner.

Det föreslagna systemet bygger på frivillighet; om villkoren för skattefrihet uppfylls, befrias ett företag som är allmänt skattskyldigt i Finland på ansökan från skyldigheten att betala inkomstskatt. Skattefriheten gäller då alla bolagets inkomster. Skattefrihet kan beviljas både ett nytt bolag som grundas för ändamålet och ett bolag som redan nu bedriver det slag av verksamhet som avses.

Bestämmelserna innebär ett undantag från den normala beskattningen av aktiebolag och därför är villkoren för skattefrihet noggrant avgränsade. Det gäller inte bara bolagets rörelse utan bl.a. också bolagets balans- och inkomststruktur, storleken på det främmande kapitalet, vinstutdelningskravet och dessutom skyldigheten att introducera bolaget på börsen och att begränsa en enskild delägars innehav till mindre än 10 procent av bolagets aktiekapital. Vidare innehåller lagförslaget detaljerade bestämmelser som reglerar bolagets verksamhet under och efter skattefriheten och som föreskriver om påföljder för eventuella förseelser.

Utskottet anser att propositionen i princip behövs och kan understödjas. Den har emellertid kritiserats för att lagens tillämpningsområde är så snävt och villkoren för skattefrihet så stränga och dessutom framför allt för de möjligheter ett bolag som redan nu bedriver uthyrning har att gå över till systemet. Genom en övergång till systemet kan bolaget inkomstföra sina icke-realiserade vinster och reserver i beskattningen under skatteåret innan skattefriheten inträder. Sakkunniga som utskottet har hört anser att bestämmelserna de facto hindrar att nuvarande bolag inkluderas i systemet.

Utskottet tillstyrker regeringens strategi och anser den motiverad med hänsyn till lagens bo-

¹ Regeringens bostadspolitiska program, miljöministeriets rapporter 15/2008.

stadspolitiska utgångspunkter. Det är också viktigt att notera att förslaget inte på något sätt förpliktar ett bolag som omfattas av skattefriheten att producera nya bostäder eller utöka sitt bostadsbestånd i övrigt. Incitamenten i lagen är den allmänna skattefriheten och möjligheten att inte dela ut mer än högst 40 procent av räkenskapsperiodens vinst för att användas för förvärv av tillgångar som omfattas av lagen, jämfört med att vinstutdelningskravet annars är 90 procent av räkenskapsperiodens vinst.

Utskottet tar nedan i korthet upp en del synpunkter som framförts av de sakkunniga. Dessutom föreslår det att den föreslagna börsintroduktionstiden förlängs till tre år.

Lagens tillämpningsområde

Lagens tillämpningsområde har som sagt avsiktligt begränsats till bolag som hyr ut bostäder.

Finansministeriet uppger att man i detta sammanhang inte ens har diskuterat en eventuell utvidgning av skattelättnaden till affärs- och kontorsfastigheter. Vid utfrågningen av sakkunniga har det inte heller framgått att en sådan ändring de facto skulle främja lagens syften. Det faktum att den förmögenhetsmassa som placeras i bolaget sannolikt skulle vara större och affärsrörelsen möjligen mer lönsam än annars garanterar ännu inte i sig detta. Det är inte heller helt klart vilka ekonomiska konsekvenser ändringen skulle få.

Av de här orsakerna anser utskottet att en utvidgning av lagens tillämpningsområde inte är motiverad. Också möjligheten att fungera i en koncernstruktur i större omfattning än vad som nu föreslås kräver ytterligare utredning och reglering. Därmed är en sådan ändring inte möjlig i det här sammanhanget.

Krav på börsintroduktion

Ett villkor för att skattefriheten ska vara gällande är att bolagets aktier under skatteåret är föremål för handel på en reglerad marknad eller multilateral handel inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Börsintroduktionen har motiverats inte bara med att stora institutionella placerare lockas

med utan också med småplacernas behov; börsintroduktionen är ett villkor för en fungerande eftermarknad och viktig för investerarskyddet i anknytning till tillsynen. Kravet på börsintroduktion innebär att aktier i praktiken blir tillgängliga för småplacere. Det är i sin tur viktigt för lagens syften, eftersom privatpersoner nuförtiden äger lejonparten, eller omkring 60 procent, av de fritt finansierade hyresbostäderna. — Börsintroduktionen har också varit en av de centrala utgångspunkterna för lagen om fastighetsfonder (1173/1997).

Av orsakerna ovan anser utskottet att börsintroduktionskravet är lämpligt och motiverat. Det finns ingen anledning att utvidga skatteförmånen till icke-börsintroducerade bolag, också om de i övrigt uppfyller tillämpningsvillkoren i lagen. Utskottet tillstyrker alltså inte det ändringsförslag som förts fram vid utfrågningen av sakkunniga.

Däremot är det fullt möjligt att kravet på börsintroduktion under det första skattefria året är för strängt. Läget på marknaden kan variera och börsintroduktionen kan misslyckas av orsaker som inte är beroende av bolaget. Därför tillstyrker utskottet de sakkunnigas förslag om att introduktionstiden ska kunna vara tre år. I detaljmotiveringen framförs närmare argument för ändringen.

Krav på spridning av ägandet

Ett av villkoren för skattefrihet är att en enskild delägars ägarandel inte får vara mer än tio procent av bolagets aktiekapital. I lagen finns ändå en övergångsbestämmelse om att andelen får vara max 30 procent 2009—2012. Några större placerare kan därmed tillsammans grunda ett bolag när verksamheten startas upp.

Utskottet ser begränsningen i ägarskapet som nödvändig för att ägandet ska kunna spridas och skattebasen tryggas. Gränsen kan inte höjas ens till jämnt 10 procent utan att den helt förlorar sin betydelse. Ägarandelsvillkoret svarar dessutom mot internationell praxis och tillämpas bl.a. i Storbritannien och Tyskland.

Övergångsbestämmelsen tar i sin tur hänsyn till bl.a. institutionella placerares situation när

verksamheten kör i gång. På längre sikt är syftet i vilket fall som helst att få med privatpersoner i placeringsverksamheten. Därmed finns det ingen grund för att höja eller avskaffa ägarandelsgränsen på det sätt som de sakkunniga föreslagit.

Till den del som de sakkunniga har kritiserat sanktionerna mot bolaget för överträdelse av den högsta ägarandelen hänvisar utskottet till ändringen av lagen om fastighetsfonder som är under behandling i riksdagen (RP 175/2008 rd). I lagen föreslås en ny 24 § 3 mom. om att ett bolag har rätt att i skadestånd av en delägare få ett belopp motsvarande den skatt som debiterats bolaget. Utskottet menar att den här konstruktionen tillgodoser både skattelagens mål och bolagets behov.

Inkludering i systemet

I lagförslaget finns en bestämmelse också för den händelse att ett existerande bolag som bedriver uthyrning av bostäder går över till det skattefria systemet.

En del sakkunniga har som sagt bedömt att skattepåföljderna för en övergång till skattefrihet i praktiken hindrar ett sådant arrangemang. Det ses inte heller som en tillräckligt stor lättnad att den skatt som ska debiteras kan periodiseras över tre år. Flera sakkunniga har därför föreslagit att regleringen ska slopas helt eller lindras t.ex. så att inkomstföringen sker först vid överlåtelse av det gamla, överförda bostadsbeståndet.

Utskottet ser inte de sakkunnigas ändringsförslag som motiverade med tanke på lagens syften och de tilltänkta bestämmelserna. Syftet med systemet är att främja utbudet av nya hyresbostäder, inte utvidga eller inrikta skattelättnaden på tiden före skattefriheten. Så går det om icke-realiserade värdestegringar som uppkommit före skattefrihetsperioden eller dolda reserver som hör samman med byggnadsbeståndet inte inkomstförs eller om de inkomstförs bara delvis. Då inrikts lättnaden alltså på värdestegringen av bolagets gamla bostadsbestånd. Motivet får ännu större betydelse genom att det inte finns någon som helst nyproduktionsförpliktelse i propositionen.

Förslaget om att förlänga tiden för börsintroduktion kommer möjligen att minska behovet av att inkludera ett bolag som bedriver uthyrning av bostäder i skattefri verksamhet.

Kalkylmässiga avskrivningar

Tanken är att bolagets oavskrivna anskaffningsutgifter för anläggningstillgångar ska följas upp genom kalkylmässiga avskrivningar per skatteår. Avskrivningarna svarar mot de belopp som högst skulle ha fått dras av vid inkomstbeskattningen.

Bestämmelsen har ansetts nödvändig, eftersom bolaget är befriat från skatt och inte gör några verkliga skatteavskrivningar. Den spelar ändå en viss roll när det behövs information om oavskrivna anskaffningsutgifter i beskattningen. En sådan situation uppstår t.ex. när ett bolag träder ut ur skattefrihetssystemet. Tanken är att då kunna säkerställa att de utgifter som hänförs sig till skattefrihetstiden inte i några delar kan dras av efter skattefriheten.

Finansministeriet understryker i sitt utlåtande att det i enlighet med rubriken för 5 § bara handlar om kalkylmässiga avskrivningar. Eftersom bolaget är befriat från skatt och det därmed inte har gjort några avdrag i beskattningen, får det göra sina avskrivningar i bokföringen också till ett mindre belopp än de kalkylmässiga avskrivningarna enligt 5 §. Näringskattelagens 54 § 2 mom. om att skatteavdrag ska tas upp i bokföringen hindrar alltså inte detta. Bestämmelsen om kalkylmässiga avskrivningar inverkar därmed inte heller på storleken av ett bolags utdelningsbara vinst.

Trots att de årliga avskrivningarna i bostadshus enligt branschen normalt är omkring 1,5 procent av den ursprungliga anskaffningsutgiften, skiljer sig de största tillåtna avskrivningarna i beskattningen inte nödvändigtvis särskilt mycket från avskrivningar på grund av ekonomiskt slitage. I jämförelsen beaktas då skillnaden i avskrivningsmetoder och den ekonomiska avskrivningsperiodens längd, som kan variera en hel del hos olika aktörer. — Den jämna avskrivningen på 1,5 procent svarar mot en avskrivningstid på 67 år. Samma resultat kan man få beroende på

omräkningsmetod t.ex. med en årlig avskrivning på 3,4 procent av restvärdet. Den här avskrivningsnivån får man om man tillämpar bokföringsnämndens metod² som innebär att omkring 90 procent av den ursprungliga anskaffningsutgiften blir avskriven på 67 år.

Utskottet tycker inte att bestämmelsen om kalkylmässiga avskrivningar behöver ändras.

Uppföljning

Lagförslaget har utsatts för ganska häftig kritik under behandlingen. Många har betvivlat att lagen överhuvudtaget får någon effekt. Dessutom innehåller förslaget många komplicerade och precisa bestämmelser, som det i och för sig finns begripliga och godtagbara argument för.

Å andra sidan innebär propositionen en ny öppning som tillåter att man tar till sig och utvecklar olika modeller för hyresbostadsproduktion på marknadsmässiga villkor. Med tiden dyker det säkert upp nya parter på hyresbostadsmarknaden som producerar hyresbostäder för de behövande och köper upp byggfirmornas hyresbostadsproduktion.

En faktor som talar för systemet är att det erbjuder privata placerare ovedersägliga fördelar jämfört med de nuvarande möjligheterna att placera i fastigheter. Fördelarna uppkommer genom placeringarnas likviditet, spridning, yrkesmässiga hantering och skattestöd.

Det är svårt att göra en samlad bedömning av lagens effekter och eventuella behov av att förbättra den så här i begynnelsefasen. Därför är det tillrådligt att lagens effekter följs upp och att utvecklingen under de närmaste åren avrapporteras till finansutskottet senast när övergångsperioden löper ut 2012.

² Bokföringsnämndens kommunsektions allmänna anvisning för kommuner och samkommuner om avskrivningar enligt plan 6.4.1999, justerade 25.5.2004, bilaga 1 och Bokföringsnämndens allmänna anvisningar om avskrivningar enligt plan 16.10.2007, bilaga 10.

Detaljmotivering

Ett villkor för att skattefriheten ska vara gällande är att bolaget före utgången av det första skattefrihetsåret introduceras på börsen. En bestämmelse om detta finns i 15 § 1 mom. 2 punkten i propositionen.

Många aktörer anser att den tid som reserverats för börsintroduktion är onödigt kort. Också den rådande ekonomiska lågkonjunkturen talar för en förlängning. Därför föreslår utskottet att tiden för börsintroduktion förlängs till tre år. Men bolaget ska framställa ett krav på detta före utgången av det första skatteåret.

Utskottet föreslår att 15 § kompletteras med ett nytt 2 mom. om att 1 mom. 2 punkten inte tillämpas under de två första skatteåren av bolagets skattefrihetsperiod, om bolaget framställer ett skriftligt krav på detta senast före utgången av det första skatteåret. Om kravet i 2 punkten inte uppfylls senast under det tredje skatteåret, iakttas 3 § 4 mom.

Hänvisningen till 3 § 4 mom. betyder att bolagets skattefrihet återkallas retroaktivt från och med ingången av det första skatteåret under skattefrihetsperioden.

Förslag till beslut

Finansutskottet föreslår

att lagförslaget i övrigt godkänns utan ändringar, men 15 § med följande ändringar:

Utskottets ändringsförslag

15 §

Villkor för att skattefriheten ska vara gällande

(1 mom. som i RP)

Paragrafens 1 mom. 2 punkt tillämpas inte under de två första skatteåren av bolagets skattefrihetsperiod, om bolaget framställer ett skriftligt krav på detta senast före utgången av det första skatteåret. Om kravet i 2 punkten inte

uppfylls senast under det tredje skatteåret, iakt-
tas 3 § 4 mom. (Nytt)

Helsingfors den 20 mars 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Hannes Manninen /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Pertti Hemmilä /saml
Bjarne Kallis /kd
Kyösti Karjula /cent
Jari Koskinen /saml
Mikko Kuoppa /vänst
Reijo Laitinen /sd (delvis)
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd (delvis)

Petri Salo /saml (delvis)
Minna Sirnö /vänst
Pia Viitanen /sd
ers. Esko Ahonen /cent
Leena Harkimo /saml
Hanna-Leena Hemming /saml
Lauri Kähkönen /sd
Reijo Paajanen /saml
Eero Reijonen /cent
Johanna Sumuvuori /gröna
Tuula Väättäinen /sd (delvis).

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.