

Finansdepartementet

SOU 2014:40, Neutral bolagsskatt - för ökad effektivitet och stabilitet

Sammanfattning

Stockholms stad får, med anledning av Företagsskattekommitténs slutbetänkande (SOU 2014:40) Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet, lämna följande remissvar.

Stockholms stad avstyrker de förslag till lösningar avseende neutral bolagsskatt som lämnats i betänkandet.

Vinnare utifrån utredningens förslag är bolag med låga eller inga kapitalbehov. Bland förlorarna återfinns de kommunägda bolagen, vilka genomgående är verksamma i kapitalintensiva och i lågavkastande branscher och där den offentligrättsliga lagstiftning för många verksamheter begränsar möjligheten att gå med vinst.

Bakgrund

Företagsskattekommittén har haft i uppdrag att lämna förslag till ett nytt system för beskattning av företag. Ett primärt syfte med föreslagna regler är att öka den skattemässiga neutraliteten mellan eget och lånat kapital och ersätta de nuvarande reglerna för ränteavdragsbegränsningar. En utgångspunkt har varit att skapa regler som försvårar en urholkning av skattebasen genom att via ränteavdrag föra ut vinster från Sverige. Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

Kommittén lämnar två alternativa förslag, huvudförslaget och alternativförslaget. Båda förslagen omfattar aktiebolag, ekonomiska föreningar och andra skattskyldiga juridiska personer samt handelsbolag som ägs av juridiska personer. Centralt för betänkandet är att finansiella kostnader ska omfattas av dragsbegränsningar. Eget kapital ska gynnas, i stället för lånat kapital.

Om ett bolag har ett negativt finansnetto ska detta belopp tas upp till beskattning såsom en tillkommande post.

Följande starkt förenklade exempel ska försöka visa hur huvudförslaget är utformat:

Vid 2014 års taxering visade ett aktiebolag 0 kronor i taxerad inkomst. Bolaget hade inte gjort avsättning till periodiseringsfond och inga förlustavdrag fanns att utnyttja. Av bolagets resultaträkning kan utläsas att bolaget har haft ränteintäkter på 10 000 kronor och räntekostnader på 110 000 kronor.

Enligt det nya förslaget ska man räkna fram ett finansnetto för bolaget. Enligt detta exempel blir det ett negativt finansnetto på 100 000 kronor (+ 10 000 – 110 000). Nettot om 100 000 kronor ska tas upp såsom en tillkommande post.

Alla juridiska personer kommer att ha rätt att göra ett schablonavdrag på 25 % ($100\,000 - 25\,000 = 75\,000$ kronor), detta gäller oavsett om man har ett positivt finansnetto eller ett negativt finansnetto. Taxerad inkomst för bolaget blir då 75 000 kronor, som ska beskattas med den nuvarande skattesatsen 22 %, vilket medför att skatten blir 16 500 kronor i detta exempel. Det nya förslaget medför således att bolagets skattekostnad ökar från 0 kronor till 16 500 kronor, allt annat lika.

I förslaget föreslås också att mellan bolag i en koncern, där det föreligger koncernbidragsrätt, ska man kunna överföra negativa finansnetton till bolag med positiva finansnetton. En koncern kan dock inte spara ett finansnetto till ett senare år.

I utredningen behandlas även frågan om periodiseringsfonder. Dessa fonder ska återföras till beskattning med 133 procent av det avsatta beloppet, om avsättningen har gjorts före den 1 januari 2016 och återförs därefter. Vad avser förlustavdrag före den 1 januari 2016 kommer bolag endast att få använda 50 % av beloppet, resten utsläcks.

Stockholms stad, moderbolaget Stockholms Stadshus AB eller något av dess bolag har inte fått utredningen på remiss. Stockholms stad och stadens moderbolag Stockholms Stadshus AB med 53 dotter- och dotterdotterbolag lämnar ändå följande remissvar på utredningen SOU 2014:40 Neutral bolagsskatt.

Den kommunala bolagssektorn – effekter för Stockholms stad

Den kommunala bolagssektorn avviker från den privata bolagssektorn, dels vad gäller syftet med den bedrivna näringsverksamheten, dels att hänsyn måste tas till den offentligrättsliga lagstiftningen.

Stadens syfte med den verksamhet som bedrivs i koncernen Stockholms Stadshus AB är att kunna tillhandahålla olika nyttigheter till stadens kommuninvånare på ett så effektivt sätt som möjligt. Inte att skapa vinst. Huvuddelen av den kommunala verksamheten drivs i förvaltningsform och den verksamheten är alltid inkomstskattebefriad. Bolagsformen är för vissa verksamheter den mest effektiva formen, trots att den är mindre fördelaktig sett ur ett skatteperspektiv. Stockholms Stadshus AB koncernens balansomslutning uppgick i 2013 års bokslut till 87 195 mnkr. Verkligt värde på koncernens fastighetsbestånd uppgår till 129 900 mnkr, vilket överstiger bokfört värde med 64 725 mnkr. Verkligt värde på samtliga tillgångar är därmed 151 920 mnkr. Den räntebärande nettoskulden (dotterbolagen lånar av staden i dess internbank och moderbolaget som saknar räntebärande skulder lånar ut till staden), uppgick vid samma tidpunkt till 30 718 mnkr. Räntekostnaden uppgick netto för år 2013 till 774 mnkr. Staden konstaterar att bolagskoncernen, utifrån syftet med de föreslagna reglerna borde höra till vinnarna. Låg belåning (ca 20 %) och låga räntenivåer (ca 2,5 %). Istället ökar skattebelastning med 54 mnkr om året. En majoritet av stadens bolag hör till förlorarna. Eftersom bolagskoncern är en av den mest solida inom kommunsektorn, innebär det att alla kommunägda bolag blir förlorare.

I 2013 års koncernbokslut redovisas skattepliktiga realisationsvinster på fastighetsavyttringar med 1 103 mnkr och årets dessförinnan med 2 827 mnkr. Sedan år 2006 har koncernen betalat skatt till staten på realisationsvinster på fastighetsavyttringar med närmare 7 mdkr.

Att de flesta privata aktörer inte tycks ha betalat någon skatt på gjorda realisationsvinster genom försäljning i bolag, tycks vara ett skäl till utredningens förslag. Om detta är det bakomliggande skälet till förslaget så är det paketeringsreglerna, och inte ränteavdragsreglerna, som ska ändras. En sådan ändring har staden inget att invända mot.

Några mer betydande realisationsvinster för Stockholms stad förväntas inte uppkomma framöver, då det för närvarande inte ligger i stadens planering att avyttra fastigheter av någon betydelse. Bolagskoncernens investeringsbehov är dock betydande och när räntenivåerna kommer att normaliseras på en högre nivå, så kommer de årliga skattekostnader att öka med belopp som kraftigt överstiger ovan redovisade 54 mnkr.

Slutsatser - ställningstagande

I betänkandet saknas en analys av förslagens effekter för de kommunägda bolagen, syftet med bolagen och den offentligrättsliga lagstiftningen som bolagen verkar under och som inte gäller för de privata bolagen.

Vidare har inte någon analys genomförts av hur förslaget påverkar nyproduktion och ombyggnation av miljonprogrammen för de kommunägda och privatägda bostadsbolagen.

Staden kan konstatera att effekterna av förslaget är synnerligen negativa och innebär en risk för att investeringar i både nyproduktion och upprustning av miljonprogramområden påtagligt kommer att hämmas. De kommunägda bostadsbolagen äger i dagsläget närmare 50 % av alla bostäder som är upplåtna med hyresrätt i Sverige. Stockholms Stadshus ABs bostadsbolag äger ca 70 000 bostadslägenheter belägna i Stockholms stad.

Även andra kapitaltunga infrastrukturinvesteringar inom det kommunala verksamhetsområdet kommer att drabbas exempelvis energiverksamhet, hamnar, vatten och avlopp, renhållning och verksamhetsfastigheter, bland annat sjukhem, äldreboenden och skolor.

Staden konstaterar vidare att utredningen inte har gjort någon konsekvensanalys av hur förslagen slår för de kommunägda bolagen, vare sig i ett kort eller längre perspektiv. Enligt stadens beräkningar kan förslaget för de kommunägda bolagen på längre sikt medföra en ökad skattebelastning på uppskattningsvis 3 000 - 4 000 mnkr per år, den dag räntorna ligger på mer normal nivå. Denna överflyttning av offentliga medel från kommuner till staten medför inte att det allmänna tillförs några nya resurser, men det ska ändå framgå att det är en konsekvens av förslaget.

Någon konsekvensanalys har inte heller gjorts av hur förslaget påverkar hyresrättens ställning visavi bostäder som innehas med bostadsrätt och äganderätt. Genomförs förslaget kommer sannolikt färre hyresrätter att produceras till förmån för andra upplåtelseformer. Förslaget medför, enligt staden, påtagligt starka incitament för att ombilda befintligt hyresrättsbestånd till bostadsrätter.

Ett av förslagets uppgivna syften anges vara att förhindra att underlaget för bolagsskatt flyttas från Sverige till bolag i skatteparadis med höga räntor på interna lån. Det framstår som uppenbart att de fiskala intressena dominerar utredningen, vilket även framgår av Rune Anderssons reservation. Lösningen på detta problem är enligt utredningen att inga bolag ska få avdrag för negativa räntenetton. De föreslagna lösningarna är inte proportionella. Staden anser att det är ytterst anmärkningsvärt att inga alternativa lösningar utretts och övervägts.

Det andra uppgivna syftet anges vara att gynna eget kapital i jämförelse med lånat. Det uppfylls inte enligt staden. Stockholms stads bolagskoncern är för närvarande lågt belånad, men förlorar ändå på förslaget. Den sammanlagda investeringsbudgeten i flerårsplanen för koncernen Stockholms Stadshus AB, för de kommande fem åren, överstiger 50 000 mnkr, med stora satsningar i nybyggnads- och infrastrukturprojekt. För att stadens planerade investeringar ska kunna genomföras, måste de finansieras med en ökande andel lånat kapital. Genomförs utredningens förslag ändras förutsättningarna radikalt för att genomföra planerade investeringar. Dessa blir dyrare än vad som tidigare förutsattes när investeringarna budgeterades.

Utredningen anger att förslagen på sikt bör leda till högre produktivitet och därmed högre löner och BNP. Detta antagande tycks baseras på att finansiering med eget kapital alltid är ett alternativ till finansiering med lån. Så är inte fallet. Enligt staden kan förslaget komma att medföra att vissa investeringar kommer att förskjutas i tiden eller alternativt inte genomföras eftersom alternativet är att lånefinansiera.

Avkastningen på koncernen Stockholms Stadshus AB:s budgeterade investeringar kommer att bli låg, utifrån utredningens syfte och vad den offentligrättsliga lagstiftningen medger. Det medför att det föreslagna schablonavdraget om 25 % endast kan nyttjas i begränsad omfattning.

Rent hypotetiskt motsvarar utredningens förslag en skattehöjning för Stockholms stad på 4 kr, vilket motsvarar drygt 8,5 mdkr.

Offentlighetslagstiftning

Kommunallagen SFS 1991:900

I 2 kap. 7 § KL anges att kommuner inte får driva bolag i vinstsyfte. Syftet måste vara ett annat.

I 8 kap. 3 c § KL anges att de nyttigheter som tillhandahålls ska ske till självkostnadspris.

Kommunallagens regler innebär att några vinster av betydelse inte får uppkomma i de bolag som omfattas av dessa regler. Därmed är de bolagen förlorare om utredningens förslag genomförs. Dessa bolag kan inte tillgodogöra sig schablonavdraget på 25 % i någon större omfattning, då vinstnivån är låg eller obefintlig. Bolagen ska således respektera självkostnadsprincipen och samtidigt betala skatt. Många av bolagen kommer att få betala skatt, trots att de inte får gå med vinst eftersom de finansiella kostnaderna till stor del inte kommer vara avdragsgilla enligt förslaget. Hur detta ska hanteras skapar nya juridiska och ekonomiska problem.

VA-lagstiftningen

För denna verksamhet råder ett absolut vinstförbud som kan jämföras med vad som gäller för livförsäkringsbolag, där ägaren inte har rätt att få utdelning på sina aktier. Av den orsaken har Stockholm Vatten AB, ett dotterbolag till Stockholms Stadshus AB, för drygt 10 år sedan återbetalt drygt 300 mdkr till abonnenterna. Det innebär att VA-avgifterna för stadens va-abonnenter måste höjas, för att skatt ska betalas till staten. Det är oklart om det är möjligt då denna skattekostnad inte skulle uppkomma om verksamheten istället bedrivits i förvaltningsform. Det kan vara så att VA-lagstiftning inte tillåter att avgifter tas ut för denna tillkommande skattekostnad. Hur detta ska hanteras juridiskt finns det idag inget svar på.

Renhållningslagstiftningen

Detsamma som gäller för VA-lagstiftningen gäller i princip även för hushållssopor, enligt renhållningslagstiftningen.

EU:s statsstödsregler och lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Lagen om kommunala bostadsaktiebolag gäller sedan år 2011 och är en anpassning till EU:s statsstödsregler. Det anges att reglerna i kommunallagen 2 kap. 7 § KL och 8 kap. 3 c KL inte är tillämpliga för allmännyttiga bostadsaktiebolag. Istället anges att bolagen ska drivas utifrån affärsmässiga principer.

Det innebär att stadens bostadsbolag ska drivas på samma sätt som ett motsvarande privat bostadsbolag. Stadens bostadsbolag kan inte bygga nya bostäder om investeringarna genererar nedskrivningsbehov. Det kan i så fall anses vara ett olagligt statsstöd. Stadens bostadsbolag har för närvarande en god finansiell situation. Ett av stadens bostadsbolag hade för några år sedan ett positivt räntenetto, vilket är unikt. I dagsläget medger således bolagens ekonomiska ställning att vissa nyproduktionsprojekt skulle kunna genomföras med förlust, men statsstödsreglerna omöjliggör korssubventioneringar.

Förslaget innebär att när en ny fastighet ska byggas så ökar skulden med samma belopp allt annat lika. Är räntan inte avdragsgill blir kostnaden högre. Det kräver en högre presumtionshyra/förhandlad hyra och frågan är om någon kan eller vill betala den högre presumtionshyran. I innerstaden kanske det går men ju längre ut i ytterstaden desto svårare är det att få någon att betala en presumtionshyra/förhandlad hyra som gör att byggnation kan räknas hem. Det innebär att stadens bostadsbolag inte kan bygga nytt och renovera miljonprogrammet i samma omfattning om förslaget genomförs.

Presumtionshyra/förhandlad hyra för en lägenhet om tre rum och kök kan behövas höjas med närmare 1 000 kr i månaden. Direktavkastningen på bostäder i Stockholms stad är den lägsta i riket. Avkastningen ska istället i allt väsentligt genereras genom att fastigheterna ökar i värde. Det medför att schablonavdraget om 25 %, ger låg kompensation för borttagna ränteavdrag. Stadens bostadsbolag skulle för inkomståret 2013 fått en något lägre skatt med förslaget, men det beror i huvudsak på att skattepliktiga realisationsvinster gjorts på fastighetsavyttringar och räntorna för närvarande är på historiskt låga nivåer. Framöver förväntas betydligt färre fastigheter bli föremål för försäljning, de skattepliktiga realisationsvinsterna bli lägre eller inga alls och

räntenivåerna bli högre. Trots att staden bostadsbolag är det mest välkonsoliderade bostadsbolagen i Sverige, så innebär förslaget på något eller några års sikt att de blir förlorare på utredningens förslag. Syftet var det motsatta.

Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag innehåller även begränsningar i rätten att göra värdeöverföringar. Dessa begränsningar innebär att om ett tillskott för finansiering lämnas kan det inte fås tillbaka. Det är inlåst för evigt. Det är därför inte affärsmässigt att lämna tillskott till stadens bostadsbolag och i synnerhet som något behov av tillskott inte existerar.

EU:s statsstödsregler och tillskott

Statsstödsreglerna innebär att tillskott från staden till något av stadens bolag är ett statsstöd. Sådana tillskott ska notifieras hos EU-kommissionen via näringsdepartementet. Lämnas tillskott utan att notifiering gjorts är tillskottet per automatik ett olagligt statsstöd. Samma sak gäller om tillskottet har notifierats, men verkställs innan kommissionen fattat positivt beslut i statsstödsfrågan. Ett beslut om att lämna tillskott utan att iaktta ovan nämnda formalia, kan bli föremål för prövning och ogiltighetsförklaring av allmän domstol. Det går inte på förhand att bedöma huruvida kommissionen i ett enskilt fall anser att tillskottet är lagligt eller inte. Det kan därför vara svårt eller omöjligt att öka det egna kapitalet i kommunägda bolag genom att ge tillskott. Därtill kommer att Skatteverket till och från anser att tillskott är en skattepliktig inkomst.

Halveringen av gamla underskottsavdrag

Förslaget föreslås finansieras med en halvering av gamla underskottsavdrag. Det kan inte anses vara förenligt med egendomsskyddet i Europakonvention för de mänskliga rättigheterna. Lagstiftaren bör alltid hålla sig på armslängds avstånd från att kränka den konventionen och det förslaget bör därför under inga omständigheter bli föremål för lagstiftning.

Irene Svenonius
Stadsdirektör/VD Stockholms Stadshus AB

Per Blomstrand
Vice VD Stockholms Stadshus AB

Gunnar Björkman
Bitr. stadsdirektör