

Bostadsskattekommitténs slutbetänkande

Av generaldirektören Sten Walberg

Det första betänkandet från bostadsskattekommittén (SOU 1974:16, se denna tidskr 1974: s 131 f) handlade om villor som bebos av ägaren, bostadsrättslägenheter där bostadsrätthavaren själv har sin bostad och om hyreslägenheter som hyres direkt av hyresvärden, denne må vara ett allmännyttigt bostadsföretag eller enskild fastighetsägare. Till de frågorna var det politiska intresset koncentrerat. Uppgiften var att göra bostadsbeskattningen så neutral som möjligt, så att skattereglerna inte skulle bli bestämmande för valet mellan dessa bostadsformer. Den uppgiften gick inte att lösa fullständigt inom skattesystemets ram. Kommittén fick till en del hänvisa till möjligheterna att differentiera subventionerna inom bostadsfinansieringen. Det blev också statsmakternas linje. De ändringar i reglerna om bostadsbeskattningen som statsmakterna beslöt blev få. Regeringen föreslog, tvärtemot den i det avseendet enhälliga bostadsskattekommitténs rekommendationer, en reell skärpning av den sk lyxvillabeskattningen. Denna skärpning dämpades något i riksdagen med lottens hjälp, varvid även villaägarnas extraavdrag fördubblades. Resultatet blev, att de små villorna, som redan förut var starkt gynnade av beskattningen - om de var någorlunda nya - blev ännu mer gynnade, medan de större villorna, som ingalunda var gynnade förut, fick sten på börda. Det goda förde emellertid kommitténs utredningar med sig, att den från vissa håll hävdade uppfattningen om villaägarnas starkt gynnade ställning blev i de flesta läger åtskilligt nyanserad.

I det nu framlagda slutbetänkandet (SOU 1976:11) behandlas något mindre brännande frågor, såsom uthyrning av villor och bostadsrättslägenheter, uthyrning i andra hand, andelshus och bostadsrättsföreningar med fördelade lån, alltså företeelser som avviker från de normala mönstren men också den stora grupp av bostäder som finns på jordbruksfastigheter. Uppgiften har varit mera teknik än politik. Men förslagen angår många människor och har därför stort allmänt intresse. Därmed vittnar den iver med vilken massmedia publicerat mer eller mindre vederhäftiga indiskretioner från kommitténs arbete.

Bostadsskattekommittén hade drabbats av ett numera inte ovanligt öde. Den tillsattes hösten 1972 för att göra en samlad översyn av bostadsbeskattningen. Resultatet skulle bli en genomtänkt helhetslösning, där delfrågorna skulle bestämmas av de stora linjerna i huvudfrågorna. Utredningsarbetet

planerades därefter. Men sedan bostadsfrågan blivit brännande aktuell under 1973 års valrörelse, fick kommittén på hösten samma år direktiv att avge betänkande i huvudfrågorna på fyra månader. Samarbete skulle ske med boende- och bostadsfinansieringsutredningarna som hade motsvarande direktiv. Det säger sig självt att något tillfredsställande resultat inte kunde åstadkommas på så kort tid, i all synnerhet som de politiska förutsättningarna snabbt växlade. Och den vackra tanken om en samlad och enhetlig lösning fick överges.

Allt detta hade emellertid inte enbart negativa följder för det fortsatta arbetet. De politiska huvudfrågorna var avgjorda. Besluten därom bildade i all sin ofullkomlighet en fast grund. Arbetet kunde i allt väsentligt inriktas på att finna tekniskt godtagbara lösningar i de återstående delfrågorna. Förslagen är också enhälliga – en ledamot har dock avgivit ett särskilt yttrande.

Med de förutsättningar som här skisserats framträder betänkandet inte som ett sammanhängande förslag utan som var för sig självständiga förslag i delfrågor. De avser som nyss antytts upplåtelse av villa och upplåtelse i andra hand, jordbrukets bostäder, andelshus samt bostadsrättsföreningar med fördelade lån. Det oaktat har kommittén som naturligt är försökt att finna samma eller likartade lösningar, när premisserna varit någorlunda överensstämmande.

Upplåtelse av villa och upplåtelse i andra hand

Nu gällande regler kan sägas vara endels för milda, endels för hårda.

Vid upplåtelse av permanentbostad gäller villaschablonen, vare sig uthyrningen avser hela villan eller en del av den – typfallet i det senare hänseendet är de ca 70.000 tvåfamiljsvillorna. Denna ordning kunde försvaras, när villaschablonen infördes i mitten av 50-talet. Schablonen gav då i stort sett samma resultat som en beskattning efter den tidigare använda konventionella metoden. Men numera innebär beskattning av villor, i vart fall av dem som inte är lyxvillor, en klar subventionering. Denna kan vara motiverad, när ägaren själv bor i villan; den utgör ett led i det stöd som i olika former utgår till bostäder av olika slag. Den är däremot inte motiverad när villan användes som förvärvskälla i egentlig bemärkelse, dvs för att tjäna pengar.

Om åter en villafastighet uthyres för annat ändamål än som permanent bostad, är reglerna betydligt hårdare. Villan i sin helhet blir beskattad efter konventionell metod, något som kan vara fördelaktigt under ett år med stora reparationer men normalt är betydligt oförmånligare än om schablonmetoden kunnat användas. Olägenheterna härav har visat sig speciellt på sommarorter, där den bofasta befolkningen hyr ut hela eller en del av sina vinterhus till sommargäster. Det belopp i pengar som får tas in i hyra utan att övergång till konventionell taxering skall äga rum har fått höjas, senast till 2.400 kr;

problemet kan likväl inte sägas vara löst. Å andra sidan finns också en procentregel, som kan vara förmånlig för ägare av dyrbara villor. Villaschablonen får sålunda tillämpas om hyran inte är mer än två procent av taxeringsvärdet. Det innebär i praktiken att ägaren av en 300.000 kronorsvilla skattefritt kan ta in 6.000 kr på att hyra ut källarutrymmen, garage el dyl till arbetsgivare eller annan.

Kommittén går i sitt förslag från detta system. Skillnad skall inte längre göras mellan uthyrning som permanentbostad och uthyrning för annat ändamål. Förslaget bygger i stället på att i samtliga fall av uthyrning en uppdelning skall ske mellan uthyrda och inte uthyrda utrymmen. Den del av villan som ägaren bebor skall alltså beskattas efter villaschablonen. Däremot skall uthyrda utrymmen, oavsett ändamålet med uthyrningen, i princip beskattas efter konventionell metod. Hyran skall i sin helhet tas upp som intäkt och kostnaderna avdragas. Men för att underlätta kostnadsberäkningen och motverka skatteflykt genom uthyrning under år med genomgripande reparationer skall värdeminskning, reparationer och driftkostnader – utom ev. el, värme och vatten – tas upp schablonmässigt med 3,5 procent av taxeringsvärdet till den del det belöper på de uthyrda utrymmena. Om hyresgästen själv betalar eller utför reparationer, skall kostnaden härför läggas till hyresintäkten. Metoden kan betecknas som halvkonventionell. Smärre uthyrningar skall alltså kunna ske utan att villaschablonen frångås. Gränsen har satts vid 3.600 kr, motsvarande intäkten av ett uthyrt rum under större delen av året. Procentgränsen (2 %) skall å andra sidan avskaffas.

Kostnadsschablonen 3,5 procent är beräknad på grundval av den småhusundersökning som kommittén gjorde 1972-74 tillsammans med boende – och bostadsfinansieringsutredningarna.

Ett särskilt problem har varit, hur man skall reducera schablonintäkten för villan, så att den endast motsvarar den del som ägaren själv beror. Skall man reducera taxeringsvärdet med vad som belöper på den uthyrda delen och beräkna schablonintäkten på det reducerade värdet, eller skall man först räkna ut schablonintäkten för hela villan och sedan dra bort den andel som belöper på de uthyrda utrymmena? Frågan får betydelse för lyxvillorna. Kommittén har valt den förstnämnda metoden, alltså att räkna av från toppen, vilket kan innebära att en lyxvilla genom partiell uthyrning kan komma att schablonbeskattas som en vanlig villa. Motsvarande gäller om villan eller del därav hyres ut under en del av året. Detta innebär en avvikelse från vad som hittills gälls beträffande tvåfamiljvillorna. Går taxeringsvärdet över lyxvilla-gränsen, blir fastigheten nu behandlad som lyxvilla, fastän ägaren själv inte unnar sig någon "lyx" i boendet. Förslaget får ses i samband med den relativa skärpning som i övrigt förordas. En teknisk fördel är att principen blir densamma som när villa delvis användes i rörelse och – enligt betänkandet – mangårdsbyggnad i jordbruk är sammanbyggd med ekonomibygnad.

Efter likartat mönster har i förslaget de regler uppbyggts som gäller uthyrning av bostadsrättslägenhet eller hyreslägenhet eller del av lägenhet. Hyran upptages som intäkt, medan avdrag medges för den del av kostnaderna som belöper på de uthyrda utrymmena. Kostnaden för en bostadsrättslägenhet blir de inbetalningar till föreningen som bostadsrättshavaren gör – utom kapitaltillskott – jämte ev reparationer som han själv bekostar. För hyresgästen, som hyr ut i andra hand, blir avdraget i regel detsamma som den hyra han själv betalar för de i andra hand uthyrda utrymmena. Beträffande utrymmen som bostadsrättshavare eller hyresgästen själv disponerar föreslås ingen ändring; de föranleder varken intäkter eller avdrag. Förslagen beträffande uthyrning i andra hand är en nyhet. Även om det kanske i teorin funnits en möjlighet att beskatta sådana intäkter, har de i realiteten lämnats obeskattade och det har på detta sätt funnits möjlighet att i gränsområdet till pensionärsrörelse tjäna ganska stora pengar skattefritt. Detta föreslås nu ändrat. Men både ifråga om bostadsrättslägenheter och hyreslägenheter skall gälla, att det inte blir någon beskattning och därmed inte heller någon taxering, om bruttohyran inte överstiger 3.600 kr.

I anslutning härtill reglerar kommittén också det fallet att villa eller lägenhet uthyres i möblerat skick. Även den del av hyran som avser möbler skall bli skattepliktig. Å andra sidan medges vid fullständig möblering ett schablonavdrag. Detta är, om hela villan eller lägenheten uthyres, 20 procent av hyran och vid upplåtelse av begränsade utrymmen 10 procent.

Ett specialfall av villauthyrning är upplåtelse till anställd. I allmänhet anses sådan villa tillhöra rörelsen, men när det gäller befattningshavare i ledande ställning har praxis varit återhållsam, om villan ligger i ort med hyresmarknad. Villan har då schablontaxerats såsom annan fastighet. Kommittén konstaterar, att allmänt sett en beskattning enligt schablonmetoden är gynnsammare än konventionell inkomstberäkning i rörelse, förutsatt att förmånsvärdeberäkningen är korrekt, att villan inte har utpräglad lyxkaraktär eller kostnaderna för reparationer inte är osedvanligt höga. Kommittén föreslår att villorna generellt skall anses tillhöra rörelsen. Undantag skall endast gälla för villa som fåmansföretag upplåter till delägare. I sistnämnda fall tillämpas i stället den halvkonventionella metod som kommittén föreslagit för villauthyrning i allmänhet.

I detta sammanhang kan nämnas, att särskilda regler mot missbruk föreslås för det fallet att delägare i fåmansföretag upplåter utrymmen i sin villa till företaget. Förslaget baseras på företagsskatteberedningens förslag i ämnet (SOU 1975: 54) men har anpassats till kommitténs system.

Jordbrukets bostäder

Det har blivit allt vanligare på senare år att jordbruksfastigheter användes huvudsakligen för bostadsändamål. De har blivit sk bostadsjordbruk. Därmed

avser man jordbruksfastigheter som innehas huvudsakligen som permanent bostad eller fritidsbostad. Vanligen är det fråga om nedlagda jordbruk, men hit hör också de sk lyxjordbruken. Bostadsjordbruken, i främsta rummet de som användes till fritidsbostad, anses skattemässigt fördelaktiga framför allt på det sättet, att de ofta förvärvas i nedslitet skick. När de sedan rustas upp, kan en stor del av kostnaden avdragas såsom reparation. Den ekonomiska innebörden härav är, att en del av anskaffningskostnaden betalas med obeskattade medel. Tillsammanstaget torde en sådan fritidsbostad ställa sig skattemässigt fördelaktigare än en schablonbeskattad sommarvilla. Denna fråga har bollats mellan olika utredningar och till slut hamnat hos bostadsskattekommittén.

Den stora svårigheten ligger inte i att skapa regler som är avpassade för det typiska bostadsjordbruket. Problemet är i stället att avgränsa denna kategori. Kommittén brydde länge sina hjärnor med att finna en någorlunda användbar avgränsningsmetod. Den måste emellertid till slut ge upp. Valet stod då mellan att låta allt vara vid de gamla eller att arbeta fram en lösning som var lämpad även för det egentliga jordbrukets bostäder. Kommittén valde det senare alternativet. Det visade sig nämligen, att en övergång till schablon-taxering efter mönster av villaschablonen skulle ge tillfredsställande resultat för jordbruksfastigheter av alla slag. På de vanliga jordbruken – där ägaren är mantalsskriven – blir resultatet oförändrat eller något lindrigare än nu. Däremot inträder en viss om än begränsad skärpning för de jordbruk där ägaren inte är mantalsskriven, alltså för bostadsjordbruk, som blivit sommarstugor, och för lyxjordbruken. Det beror på att extraavdraget om 1.000 kr åtnjutes av den förstnämnda men inte av den sistnämnda kategorin. Därmed skulle det väsentliga syftet med utredningsarbetet i denna del vara uppnått. Att bostadsjordbruk, som är permanentbostäder, inte drabbas av skatteskärpning får väl snarast betecknas som en fördel.

Kommittén föreslår alltså, att jordbrukets bostäder i framtiden skall beskattas efter i stort sett samma regler som gäller för villorna. Övergången till en villaschablon för jordbrukets bostäder har möjliggjorts av att särskilda delvärden för ägarbyggnad och tomt åsätts fr o m 1975 års allmänna fastighetstaxering. Den enda egentliga avvikelser från villaschablonen är enligt förslaget, att vissa driftkostnader, t ex för försäkring och sophämtning, av praktiska skäl skall få dras av i samma omfattning som i dag, dvs. även till den del de avser ägarens bostad. I övrigt kan villareglerna – inbegripet de nu föreslagna reglerna för uthyrning – tillämpas. Om förslaget genomföres, bör det kunna medföra en icke obetydlig taxeringsteknisk förenkling. De många tvisterna om arbeten på ägarbyggnader är att hänföra till reparation eller ombyggnad kommer att bortfalla. En annan fördel är, att alla enfamiljshus som bebos av ägaren kommer att behandlas på samma sätt oberoende av fastighetens beskattningsnatur. Från de nya reglerna undantas i princip gamla slott

och andra äldre mangårdsbyggnader av byggnadsminneskaraktär. I sådana byggnader är reparationskostnaderna normalt högre än i andra bostadsbyggnader. Ägaren skall enligt förslaget få välja om han vill gå över på de nya reglerna eller stå kvar på nuvarande konventionella beskattning.

Andelshus

En företeelse som på de yttersta av dessa dagar fått särskild aktualitet är de sk andelshusen. Ett antal personer äger tillsammans en flerfamiljsfastighet. De har ideella andelar i fastigheten men har sinsemellan överenskommit att med vars och ens andel skall följa rätt att disponera en lägenhet i huset. De skattar i princip som en vanlig ägare av flerfamiljshus som bor i huset. Fördelen består främst i att huset ofta är ett saneringshus som förvärvats jämförelsesvis billigt. Därefter rustas huset upp, och åtskilligt av kostnaden kan dras av som reparation. En del av förvärvskostnaden kan på detta sätt betalas med obeskattade medel. Tidigare kunde också betydande fördelar uppnås genom att intäkten av förmån av den egna bostaden upptogs till lågt belopp. Genom aktioner från taxeringsmyndigheterna har dock dessa fördelar i stort sett bortfallit. – Förhållandena är i stort sett desamma, när ett flerfamiljshus ägs av ett handelsbolag och delägarna bor i huset.

Kommittén föreslår, att avdragsrätten för reparationer begränsas under förvärsåret och de därpå följande fyra åren till vad som motsvarar normala reparationer. Detta uppnås genom att man från förmånsvärdet drar kostnaderna för drift och avskrivningar. Återstoden utgör utrymme för avdragsgilla reparationer. Om huset repareras för större kostnad än som på detta sätt blir omedelbart avdragsgill, lägges denna kostnad till avskrivningsunderlaget och beaktas även vid realisationsvinstberäkning.

Fördelade lån

Vissa beröringspunkter med andelshusen har bostadsrättsföreningar, där större delen av fastighetslånen lagts ut på medlemmarna som personliga lån. De lånade beloppen betalas in som grundavgift till föreningen. Räntorna blir härigenom avdragsgilla för medlemmarna personligen, och de underskott som regelmässigt uppkommer i bostadsrättsföreningar med nyproducerade eller nyrenoverade hus kan härigenom utnyttjas av medlemmarna. Förfarandet har godkänts i rättspraxis, om lånen tagits upp hos bank eller annan utomstående kreditgivare (RÅ 1971 ref 2) men inte om bostadsrättsföreningen själv är långivare (RSV Dt 1973: 8).

Metoden att fördela en bostadsrättsförenings lån på medlemmarna är ett skattetekniskt konstgrepp, som skulle ha underkänts om förslaget till generell skatteflyktsklausul varit genomfört (SOU 1975: 77 s 126 f). Den står i strid med grunderna för det på 1950-talet införda systemet för beskattning av bo-

stadsrättsföreningar, senast konfirmerat genom 1974 års bostadspolitiska riksdagsbeslut. Härtill kommer det materiellt otillfredsställande i att metodens användbarhet skall vara beroende av en för medlemmen – låntagaren så ovidkommande omständighet som vem som är långivare.

Kommitténs föreslår regler, som för framtiden gör fördelning av lån ekonomiskt mindre intressant. Den går dock inte så långt att den tar bort avdragsrätten för räntorna. I stället vill den jämställa föreningar, som fördelat lånen, med sk oäkta bostadsföreningar. Det innebär, att både föreningen och medlemmarna beskattas efter konventionell metod, dvs föreningen skattar för medlemmarnas avgifter (utom kapitaltillskott) och får avdrag för alla utgifter, medan medlemmarna skattar för bostadsförmån och får avdrag för avgifter (utom kapitaltillskott), räntor och ev ytterligare utgifter. Härigenom vinnes den fördelen att reglerna blir svårare att kringgå än ett naket avdragsförbud. Det ekonomiska resultatet blir också något mindre hårt än vid ett ränteavdragsförbud, men dock tillräckligt ofördelaktigt för att i huvudsak förhindra nya föreningar med fördelade lån och ny fördelning av lån i äldre föreningar. Å andra sidan har kommittén funnit oskäligt att ändra på beskattningsförhållandena för föreningar som vid förslagens offentliggörande redan hunnit verkställa fördelning av lånen. Medlemmarna i sådana föreningar får behålla sin avdragsrätt och föreningarna schablontaxeras liksom hittills.

En beröringspunkt med andelshusen ligger i att föreningar med fördelade lån inte så sällan har förvärvat saneringsmogna hus som sedan rustas upp. Föreningsschablonen gör inte en upprustning särskilt fördelaktig – avdrag för reparationer medges ju inte. Däremot skulle den av kommittén föreslagna konventionella taxeringen kunna utnyttjas på detta sätt. Därför föreslår kommittén en avdragsbegränsning för reparationer efter samma mönster som beträffande andelshus.

Ikraftträdande m m

Tillsammanstagna innebär kommitténs förslag vissa skattesärpningar. Dessa är dock begränsade, och någon nämnvärd statsfinansiell betydelse torde de inte kunna få. Det ev värdet i förslagen ligger i att vi på de behandlade områdena kan få en rättvisare och enhetligare taxering. Kommittén räknar med att dess förslag skall kunna genomföras den 1 januari 1977 och – med förut angivna undantag – tillämpas första gången vid 1978 års taxering.