

Regeringens proposition

1977/78: 68

om ändrade regler för beskattning av inkomst av en- och tvåfamiljsfastigheter;

beslutad den 3 november 1977.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

INGEMAR MUNDEBO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om en ändring av den schablonmässiga intäktsberäkningen för en- och tvåfamiljsfastigheter. Den lägsta procentsatsen vid intäktsberäkningen föreslås höjd från 2 till 3. Den nya bestämmelsen avses träda i kraft den 1 januari 1978 och tillämpas första gången vid 1979 års taxering.

Förslag till

Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370)

Härigenom föreskrives att 24 § 2 mom. kommunalskattelagen (1928: 370) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 §

2 m o m.¹ Är annan fastighet inrättad till bostad åt en familj jämte personliga tjänare (enfamiljsfastighet) eller två familjer jämte personliga tjänare (tvåfamiljsfastighet) och föreligger ej fall, som avses nedan i sista stycket, upptages såsom intäkt av fastigheten ett belopp motsvarande för helt år räknat två procent av den del av fastighetens taxeringsvärde året näst före taxeringsåret som icke överstiger 200 000 kronor, fyra procent av den del av taxeringsvärdet som överstiger 200 000 kronor men icke 250 000 kronor, åtta procent av den del av taxeringsvärdet som överstiger 250 000 kronor men icke 300 000 kronor och tio procent av den del av taxeringsvärdet som överstiger 300 000 kronor. Finnes ej taxeringsvärde åsatt för året näst före taxeringsåret, beräknas intäkten på grundval av fastighetens värde, uppskattat enligt de grunder, som gällt för åsättande av taxeringsvärde för året näst före taxeringsåret.

2 m o m. Är annan fastighet inrättad till bostad åt en familj jämte personliga tjänare (enfamiljsfastighet) eller två familjer jämte personliga tjänare (tvåfamiljsfastighet) och föreligger ej fall, som avses nedan i sista stycket, upptages såsom intäkt av fastigheten ett belopp motsvarande för helt år räknat tre procent av den del av fastighetens taxeringsvärde året näst före taxeringsåret som icke överstiger 200 000 kronor, fyra procent av den del av taxeringsvärdet som överstiger 200 000 kronor men icke 250 000 kronor, åtta procent av den del av taxeringsvärdet som överstiger 250 000 kronor men icke 300 000 kronor och tio procent av den del av taxeringsvärdet som överstiger 300 000 kronor. Finnes ej taxeringsvärde åsatt för året näst före taxeringsåret, beräknas intäkten på grundval av fastighetens värde, uppskattat enligt de grunder, som gällt för åsättande av taxeringsvärde för året näst före taxeringsåret.

Vad i nästföregående stycke sagts skall gälla jämväl fastighet, som delvis använts i ägarens egen rörelse, därest fastigheten i övrigt är inrättad för ändamål som i nämnda stycke avses. I sådant fall skall till grund för beräkningen av intäkten av fastigheten läggas i nästföregående stycke avsedda värde å fastigheten minskat med den del av samma värde, som kan anses belöpa på den i rörelsen använda fastighetsdelen.

Har fastighet, som i första eller andra stycket sägs och som är avsedd för användning under hela året, på grund av eldsvåda eller därmed jämförlig händelse eller till följd av ägarens avflyttning från orten eller annan sådan särskild omständighet icke kunnat utnyttjas under viss tid eller har

¹ Senaste lydelse 1975: 312.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

i sådan fastighet för uthyrning avsedd lägenhet icke kunnat uthyras, må den enligt första eller andra stycket beräknade intäkten nedsättas med hänsyn till den omfattning, vari fastigheten icke kunnat användas eller uthyras. Har så varit fallet under endast kortare tid av beskattningsåret, skall någon nedsättning dock icke ske.

Vad i detta moment stadgas skall icke äga tillämpning beträffande fastighet eller, i fall som i andra stycket avses, fastighetsdel, vilken i icke allenast ringa omfattning brukar i förvärvssyfte utnyttjas på annat sätt än för uthyrning till stadigvarande bostad eller såsom bostad för ägaren. Ej heller skola bestämmelserna i detta moment tillämpas beträffande publikt boställe.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1978 och tillämpas första gången vid 1979 års taxering.

BUDGETDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-11-03

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Friggebo

Föredragande: statsrådet Mundebo

Proposition om ändrade regler för beskattning av inkomst av en- och tvåfamiljsfastigheter

1 Inledning

Innehavet av en- och tvåfamiljsfastighet beskattas enligt den s. k. schablonmetoden. Denna innebär att ägaren som intäkt tar upp viss procentuell andel av fastighetens taxeringsvärde. Denna andel beräknas enligt en progressiv skala. Den lägsta procentsatsen är 2, som gäller för taxeringsvärde upp till 200 000 kr. Avdrag medges i huvudsak endast för ränteutgifter. Ett syfte med schablonmetoden är att på ett rättvist sätt beskatta det kapital som ägaren lagt ned i fastigheten. Mot bakgrunden av de kraftiga prisstegringarna på villafastigheter vill jag nu efter samråd med statsrådet Friggebo ta upp frågan om en justering av intäktsberäkningen för att bättre avpassa intäktsberäkningen till utvecklingen av fastigheternas saluvärden.

2 Gällande bestämmelser

Innehavet av en fastighet, som är inrättad till bostad åt en eller två familjer beskattas enligt den s. k. villaschablonen. Reglerna härom finns i 24 § 2 mom. och 25 § kommunalskattelagen (1928: 370), KL.

Enligt schablonmetoden skall den skattskyldige ta upp som intäkt 2 % av den del av taxeringsvärdet eller motsvarande värde som inte överstiger 200 000 kr., 4 % av den del som överstiger 200 000 kr. men inte 250 000 kr., 8 % av den del som överstiger 250 000 kr. men inte 300 000 kr. och 10 % av den del som överstiger 300 000 kr. Avdrag medges för ränta på kapital som nedlagts i fastigheten och tomträttsavgäld eller liknande gäld. Är den skattskyldige mantalsskriven på fas-

tigheten medges dessutom ett särskilt avdrag, det s. k. villaavdraget, med 1 000 kr. om året. Detta avdrag får inte överstiga schablonintäkten av fastigheten men medges oberoende av om fastigheten lämnar överskott eller underskott. Även oskift dödsbo får villaavdrag om någon delägare i boet är mantalsskriven på fastigheten. Om den skattskyldige äger endast en del av fastigheten nedsätts avdraget i motsvarande mån.

Villaschablonen tillämpas även om en villafastighet helt eller delvis hyrs ut till stadigvarande bostad. Vid annan uthyrning — t. ex. rumsuthyrning för tillfällig bostad — skall i princip beskattning ske enligt den konventionella metoden, vilket innebär att alla intäkter och omkostnader skall redovisas. Undantag har emellertid gjorts för bl. a. tillfällig uthyrning i ringa omfattning. Ringa omfattning anses föreligga, om hyresintäkterna inte överstiger 2 400 kr., eller, om detta skulle ge högre belopp, 2 % av taxeringsvärdet (punkt 6 av anvisningarna till 24 § KL).

Villaschablonen infördes genom lagstiftning år 1953 (prop. 1953: 187, BeU 1953: 50, rskr 1953: 286, SFS 1953: 404). Tidigare beskattades innehavare av en- och tvåfamiljsfastigheter enligt den konventionella metoden som innebär att alla intäkter, inklusive värdet av ägarens bostad, skulle redovisas medan å andra sidan avdrag medgavs fullt ut för kostnader för drift och underhåll. Schablonmetoden infördes för att förenkla beskattningen i dessa fall. Intäktsprocenten fastställdes från början till 3 som i stort sett motsvarade då gällande inlåningsränta. Avsikten var att på ett rättvisande sätt söka beskatta det egna kapital som var nedlagt i fastigheten. I propositionen uttalades också att på längre sikt borde utfallet av den nya metoden bli detsamma som vid den tidigare konventionella metoden.

Den följande mer genomgripande ändringen skedde genom lagstiftning år 1966 (prop. 1966: 151, BeU 1966: 62, rskr 1966: 390, SFS 1966: 696) då en progressiv intäktsberäkning infördes. Såsom intäkt skulle upp- tas 2 % av den del av taxeringsvärdet som inte översteg 100 000 kr., 4 % av den del av taxeringsvärdet som översteg 100 000 kr. men inte 200 000 kr. och 8 % av den del som översteg 200 000 kr. Som skäl för reformen åberopades i första hand, att det vid fastighetstaxering tillämpade systemet med vida säkerhetsmarginaler ledde till att vid inkomstbeskattningen ett allt större kapital blev obeskattat ju mera påkostad en villa var. Förutom de skattemässiga synpunkterna åberopades även bostadssociala skäl.

I samband med 1974 års bostadspolitiska lagstiftning (prop. 1974: 150, SkU 1974: 56, rskr 1974: 374, SFS 1974: 944) infördes en ytterligare skiktgräns vid 300 000 kr. och här sattes intäktsprocenten till 10. Genom 1974 års lagstiftning sökte man även åstadkomma en ökad neutralitet mellan kostnaderna för olika boendeformer. Ändringar gjordes härvid inte bara i skattereglerna utan i än högre grad i fråga om bostadsfinan-

seringen. De genrellå räntesubventionerna till statsbelånade hus avpassades med hänsyn till effekterna av de skilda skattereglerna för flerfamiljshus och egnahem. Räntegarantin bestämdes för nybyggda flerfamiljshus till 3,9 % och för egnahem till 6 %.

Villaschablonen ändrades senast genom lagstiftning 1975 (prop. 1975: 92, SkU 1975: 25, rskr 1975: 126, SFS 1975: 312). Skiktgränserna anpassades därvid med hänsyn till de taxeringsvärdehöjningar som väntades genom 1975 års allmänna fastighetstaxering. Samtidigt höjdes villaavdraget till 1 000 kr.

Vid taxering till kommunal inkomstskatt skall såsom intäkt alltid tas upp ett belopp motsvarande 2 % av taxeringsvärdet. Det är det s. k. garantibeloppet. Vid intäktsberäkningen av ett egnahem medges vid taxeringen till kommunal inkomstskatt ett s. k. procentavdrag med belopp motsvarande garantibeloppet. Avdrag får dock inte ske för underskott i de fall procentavdraget överstiger nettointäkten i förvärvskällan.

Taxeringsvärdena har som framgått av det tidigare stor betydelse för fastighetsbeskattningen. Sådana taxeringsvärden fastställs i princip vart femte år vid allmän fastighetstaxering. Taxeringsvärdet skall motsvara 75 % av fastighetens allmänna saluvärde vid ingången av året före taxeringsåret. Den senaste allmänna fastighetstaxeringen ägde rum år 1975.

3 Föredraganden

Villaschablonen infördes genom lagstiftning år 1953. Tidigare beskattades även innehavare av egnahem enligt den konventionella metoden. Enligt denna skulle alla intäkter redovisas, liksom det värde som bostaden i det egna hemmet hade för ägaren. Å andra sidan medgavs avdrag för kostnader för drift och underhåll. Genom villaschablonen åsyftades i första hand en förenklad beskattning av egnahem. De tidigare reglerna var svåra att tillämpa och gav upphov till ett betydande antal taxerings tvister.

Schablonen utformades för att få en rättvis beskattning av det egna kapital som var nedlagt i fastigheten. Samtidigt eftersträvades en jämnhet i beskattningen av olika boendeformer. Intäktspåcenten sattes därvid till 3. I då rådande ränteläge innebar schablonen en rimlig avvägning i skattehånsende och även i förhållande till kostnaderna för andra boendeformer. Meningen med schablonen var inte att skattemässigt premiera en viss boendeform.

Villaschablonen har sedan ändrats vid flera tillfällen. Ändringarna har haft olika bakgrund. Till en del har de motiverats av önskemål att mildra verkningarna av höjda taxeringsvärden. Vid ett par tillfällen har ändringarna varit mer genomgripande och haft längre gående syften. När den progressiva villabeskattningen infördes år 1966 var skålet att taxeringsvärdena inte gav en fullt rättvisande bild av det kapital som i

verkligheten var nedlagt i fastigheten. Samtidigt anfördes även bostads-sociala skäl. Vid 1974 års bostadspolitiska reform betonades önskemålen om neutralitet i fråga om ekonomiska villkor för olika boendeformer. Villabeskattningen skärptes något samtidigt som reglerna om bostadsfinansiering gjordes förmånligare för flerfamiljshusen än för egnahem.

Den ekonomiska utvecklingen efter det att schablonen infördes har naturligtvis återverkat på bostadskostnader och bostadsbeskattning. Till en början var penningvärdet tämligen fast, värdestegringen på fastigheter gick långsamt och ränteläget rubbades inte heller alltför markant. Villaschablonen gav under sådana förhållanden också rimliga resultat. I och med att penningvärdet började förändras snabbare och inflations-takten nådde de nivåer som varit aktuella under 1970-talet har bilden blivit en annan. Taxeringsvärdena kom allt tidigare under perioderna mellan de allmänna fastighetstaxeringarna att ligga långt under den nivå som krävs för att man skall nå den avsedda relationen till marknadsvärdena. Även den procentuella intäktsberäkningen har kommit att ligga allt längre från de räntesatser som gäller för villalånen och som återspeglas på avdragsidan. Detta har medfört en förhållandevis förmånlig ställning för innehavare av egnahem jämfört med andra boendekategorier. Åtgärder för att återställa de ursprungliga relationerna har också vidtagits. Jag avser här bl. a. 1974 års bostadspolitiska reformer.

Den nu beskrivna utvecklingen har blivit än mer accentuerad under de allra senaste åren. Detta beror i första hand på de starka prisökningarna på egnahemsfastigheter och de f. n. begränsade möjligheterna att få dessa ökningarna att slå igenom fullt ut vid fastighetstaxeringarna.

Taxeringsvärdena för egnahem skall, som jag redan nämnt, motsvara 75 % av fastighetens marknadsvärde vid ingången av året före taxeringsåret. De nu gällande taxeringsvärdena avser alltså i princip värdet den 1 januari 1974. Marknadsvärdena erhålls genom jämförelse med en omfattande köpeskillingsstatistik som framställs av statistiska centralbyrån.

Förfarandet med en statistik över faktiska köpeskillingar som grund för fastighetstaxeringen medger en betydande noggrannhet vid värderingen av de olika fastigheterna. Å andra sidan blir det av praktiska skäl oundvikligt med en viss eftersläpning i fråga om prisnivåerna. Detta leder givetvis i tider av snabbt stigande fastighetspriser till att taxeringsvärdena blir lägre än de åsyftade 75 % av det faktiska marknadsvärdet. Vid 1975 års allmänna fastighetstaxering fick man sålunda i realiteten utgå från prisnivån i mitten av år 1973.

Genom statistiska centralbyråns årliga redovisning av köpeskillingsstatistiken kan man i efterhand bedöma utfallet av fastighetstaxeringarna. Den redovisning som hittills färdigställts omfattar perioden fram till och med år 1975. I det följande anges nivån för taxeringsvärden och köpeskillingar åren 1971—1975 beträffande villor och fritidsfastigheter.

Taxeringsvärdenas relation till fastighetspriserna
(procent)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<i>Villafastigheter</i>						
Riksgenomsnitt	69	65	60	55	50	61
Högsta läns-genomsnitt	73	70	63	59	52	64
Lägsta läns-genomsnitt	67	61	56	51	44	55
<i>Fritidsfastigheter</i>						
Riksgenomsnitt	69	65	59	54	48	56
Högsta läns-genomsnitt	75	69	64	60	54	61
Lägsta läns-genomsnitt	64	57	52	46	41	51

Det kan alltså konstateras att taxeringsvärdena för 1975 genomsnittligt ligger avsevärt under 75 % av saluvärdena under året. Till en del är detta ett uttryck för den säkerhetsmarginal som av naturliga skäl är inbyggd då taxeringsvärdet bestäms, men det återspeglar också en stark prisutveckling. Vid jämförelse med 1970, året för den närmast föregående allmänna fastighetstaxeringen, framgår det att anslutningen till 75-procentsrelationen då blev betydligt närmare än för 1975.

Taxeringsvärdena ligger normalt fast i fem år medan marknadspriserna för fastigheter stiger. Taxeringsvärdenas relation till priserna kommer därför att successivt sjunka fram till nästa allmänna fastighetstaxering. Vid slutet av föregående femårsperiod hade taxeringsvärdena således kommit att motsvara endast 50 % av fastighetspriserna. Detta återspeglar en genomsnittlig värdestegring från 1970 till 1974 för fastigheterna med ca 40 %, eller drygt 1 % per år utöver den allmänna konsumentprisstegringen som under samma period uppgick till ca 34 %. Bakom detta genomsnitt fanns emellertid betydande variationer i storlekshänseende. Medan försäljningspriserna för villafastigheter med taxeringsvärden år 1970 understigande 50 000 kr. ökade med i genomsnitt över 50 %, var ökningen för dem med de högsta taxeringsvärdena, över 150 000 kr., i genomsnitt mindre än hälften så stor.

Siffrorna visar också att den relation mellan taxeringsvärden och fastighetspriser som efter föregående fastighetstaxering uppnåddes först vid mitten av femårsperioden nu kommit att råda redan för 1975, dvs. första året av den löpande perioden. Allt tyder också på att priserna på villor och fritidsfastigheter fortsatt att stiga i snabb takt efter 1975. Skillnaden mellan taxeringsvärdenas faktiska och avsedda relation till marknadsvärdena har därmed blivit så betydande att särskilda åtgärder är påkallade.

För att förbättra situationen har man enligt min mening två alternativ. Antingen kan man genom ett särskilt förfarande generellt höja taxeringsvärdena till en mera realistisk nivå. Eller också kan man genom en justering av villaschablonen göra intäktsberäkningen mera rimlig. Jag vill här erinra om att fastighetstaxeringsreglerna f. n. ses över

av 1976 års fastighetstaxeringskommitté (Fi 1976: 05). Kommittén har bl. a. att pröva möjligheterna att införa s. k. rullande fastighetstaxering med årlig anpassning av taxeringsvärdena till prisutvecklingen.

Alternativet med uppräknig av taxeringsvärdena är förknippat med betydande svårigheter. Bl. a. har taxeringsvärdena betydelse även i andra sammanhang än det nu aktuella, varför effekterna av en sådan åtgärd inte låter sig överblickas utan mer ingående utredning. Jag finner det också olämpligt att föregripa fastighetstaxeringskommitténs prövning av just denna fråga.

En justering av villaschablonen är enligt min mening att föredra. Härigenom blir det möjligt att få en rimligare beskattning av det egna kapitalet i en- och tvåfamiljsfastigheterna och samtidigt få en bättre balans i fråga om ekonomiska villkor för boende i olika former.

Över 95 % av alla en- och tvåfamiljsfastigheter åsattes vid 1975 års allmänna fastighetstaxering ett taxeringsvärde understigande 200 000 kr. För att beträffande dem nå fram till samma intäkt som 2 % av ett taxeringsvärde som motsvarar 75 % av marknadsvärdet bör intäktspocenten höjas till 3. Jag har därvid räknat med att taxeringsvärdena på grund av den fortsatta prisstegringen redan 1978 allmänt kommer att utgöra högst 50 % av marknadsvärdena. Höjningen skulle föra till följande ökning av schablonintäkten:

Taxeringsvärde, kr.	Höjning av schablon- intäkten, kr.
50 000	500
100 000	1 000
150 000	1 500
200 000 och högre	2 000

Prisutvecklingen för det begränsade antalet fastigheter med taxeringsvärden över 200 000 kr. har generellt sett varit långsammare än gnomsnittligt. Med hänsyn till detta och till att justeringen i skiktet upp till 200 000 kr. för dem slår igenom med fullt krontalsbelopp är ingen ytterligare skärpning i villaschablonen nu påkallad.

Den höjning jag nu har föreslagit innebär en måttlig skärpning i beskattningen av egna hem och fritidsfastigheter. Ökningarna håller sig på en godtagbar nivå. I vissa fall kommer ökningarna inte heller att verka fullt ut. Bl. a. kommer barnfamiljer och folkpensionärer att kompenseras i betydande omfattning genom att reglerna för bostadsbidrag beaktar ökning av bostadskostnaderna. I fråga om fastigheter som har lågt taxeringsvärde och som är lågt belånade eller obelånade slår inte inkomstökningen igenom fullt ut vid den kommunala inkomstbeskattningen. Detta beror på utformningen av den tidigare nämnda garanti-beskattningen i kombination med villaavdraget på 1 000 kr. Denna situation är ofta aktuell för folkpensionärer. För denna grupp blir därför skatteskarpnigen regelmässigt mycket begränsad. Jag vill i samman-

hanget erinra om att det ingår i uppdraget för 1972 års skatteutredning (Fi 1972: 02) att lägga fram förslag till beskattning av folkpension och sidoinkomst. Utredningen kommer inom kort att redovisa sitt huvudbetänkande. I samband med bedömningen av dess förslag blir det anledning för statsmakterna att pröva om några ytterligare förändringar utöver dem som följer av förslagen i prop. 1977/78: 49 kan anses behövliga.

De förslag som kommer att framläggas av 1976 års fastighetstaxeringskommitté kan aktualisera en omprövning av frågan om de lämpliga schablonprocenten och om skiktgränserna i skalan.

Mitt förslag föranleder nu en ändring i 24 § 2 mom. KL. De nya reglerna bör träda i kraft den 1 januari 1978 och tillämpas första gången vid 1979 års taxering. För stat och kommun kan förslaget beräknas medföra ökade skatteintäkter om ca 850 milj. kr. varav ca 350 milj. kr. tillfaller kommunerna.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga inom budgetdepartementet upprättat förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370).

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.