

Bostadsbeskattningsutredningens betänkande bostadsbeskattning

Av assessorn Leif Lindstam

Bostadsbeskattningsutredningen¹ har den 20 oktober 1971 till finansministern överlämnat sitt betänkande Bostadsbeskattning (Stencil Ds Fi 1971:14). I betänkandet föreslås att medlemmar i bostadsföreningar och delägare i bostadsaktiebolag i stort sett ges samma ställning i beskattningshänseende som ägare av en- eller tvåfamiljsfastigheter (villor). Vidare föreslås viss skärpning av beskattningen av villorna.

Inledning

Enligt direktiven för utredningen skulle denna undersöka möjligheterna att ändra bestämmelserna om beskattning av bostadsföretags fastighet så att liknande skatteeffekter uppkom för företagets medlemmar eller delägare som för villaägare. Därvid skulle utredningen grunda sina överväganden på att schablonmetoden skulle i princip behållas oförändrad och räkna med att avdragsrätten för gäldranta inte skulle komma att begränsas vid inkomstbeskattningen. Utredningen skulle också pröva i vad mån de regler, som utredningen kunde komma att föreslå, borde gälla också för allmännyttiga bostadsföretag. Genom tilläggsdirektiv fick utredningen också i uppdrag att överväga genom vilka ändringar av andra skatteregler på bostadsområdet som kompensation kunde erhållas för det skattebortfall, som förutsattes uppkomma om utredningens arbete ledde fram till ett godtagbart förslag till beskattning av bostadsföretagen och deras medlemmar eller delägare.

Bakgrunden till utredningen och dess förslag

I kommunalskattelagen (KL) används begreppen bostadsförening och bostadsaktiebolag i fråga om ekonomisk förening eller aktiebolag, vars verksamhet uteslutande eller huvudsakligen består i att åt föreningens medlemmar eller bolagets delägare bereda bostäder i hus som ägs av föreningen eller bolaget. Som bostadsförening eller bostadsaktiebolag anses även ekonomisk förening eller aktiebolag, vars verksamhet uteslutande eller så gott som uteslutande består i att tillhandahålla föreningens medlemmar eller bolagets delägare garage eller annan för deras personliga räkning avsedd gemensamhetsanläggning i byggnad som ägs av föreningen eller bolaget.

F. n. förekommer i huvudsak tre slag av föreningar, nämligen bostadsrättsföreningar, besittningsrättsföreningar och hyresföreningar. Med bostadsrättsförening förstås sådan ekonomisk förening på vilken reglerna i lagen (1930:115) om bostadsrätts-

¹ Ordförande departementsrådet G. Wahlgren samt ledamöter riksdagsmännen O. Stadling och B. Turesson.

föreningar är tillämpliga. Fr. o. m. den 1 januari 1972 gäller i stället bostadsrättslagen (1971:479). Karakteristiskt för dessa föreningar är att upplåtelse av bostäder sker med nyttjanderätt utan begränsning till tiden. Besittningsrättsföreningar upplåter bostäder på samma sätt som bostadsrättsföreningar men har tillkommit före bostadsrättslagen utan att i efterhand registreras enligt reglerna i denna. Hyresförening slutligen har till ändamål att upplåta bostäder till medlemmar med hyresrätt. Samtliga tre kategorier av föreningar är sådana att inkomsten av deras fastigheter i princip kan beräknas enligt schablonreglerna i 24 § 3 mom. KL. Bostadsaktiebolag är ett begrepp som används för vissa aktiebolag som ger aktieägarna en till aktieinnehavet knuten rätt att disponera bostad i bolagets fastighet.

För föreningar eller aktiebolag som faller inom KL:s definition (s. k. äkta bostadsföretag) gäller som tidigare antytts en schablonregel för inkomstberäkningen. Regeln, som omfattar företagens alla fastigheter, innebär att företaget som intäkt skall ta upp 3 % av taxeringsvärdet för fastigheten. Från intäkten får avdrag göras endast för ränta på lånat kapital som placerats i fastigheten och för tomträttsavgäld eller liknande avgäld.

De nu angivna reglerna har lett till att ca 90 % av de äkta bostadsföretagen redovisar underskott vid beräkning av inkomst av annan fastighet. Företagets övriga inkomster täcker endast undantagsvis underskottet. Eftersom det inte föreligger någon möjlighet att föra över uppkommande underskott till företagens medlemmar eller delägare kvarstår det helt eller delvis outnyttjat.

För de allmännyttiga bostadsföretagen gäller samma schablonregel.

Även för villorna gäller en schablonregel för inkomstberäkningen. Som intäkt skall redovisas ett belopp som för helt år räknat motsvarar 2 % av den del av fastighetens taxeringsvärde som inte överstiger 150.000 kr., 4 % av den del av taxeringsvärdet som överstiger 150.000 kr. men inte 225.000 kr. och 8 % av den del av taxeringsvärdet som överstiger 225.000 kr. Från intäkten får avdrag göras för ränta på lånat kapital som lagts ned i fastigheten och för tomträttsavgäld eller liknande avgäld. Vidare får fysisk person som är mantalsskriven på fastigheten göra avdrag med för helt år räknat 500 kr.

De nu angivna reglerna har lett till mycket stora underskott även av villafastigheter. I förhållande till de äkta bostadsföretagen föreligger dock den markanta skillnaden i praktisk beskattningseffekt att villaägaren normalt kan utnyttja uppkommande underskott mot inkomster av andra förvärvskällor. Utredningen har i enlighet med direktiven satt som sin huvuduppgift att minska denna skillnad i beskattningseffekt.

Utredningen har undersökt taxeringen år 1970 av äkta bostadsföretag och därvid funnit att de totala underskotten av annan fastighet uppgått till ca 455 milj. kr. under det att nettointäkt av annan fastighet redovisats med endast drygt 3 milj. kr. Samtidigt har företagen redovisat inkomster av andra förvärvskällor med drygt 40 milj. kr. Utredningen har beträffande 1972 års taxering av villafastigheter beräknat att underskotten av sådana fastigheter kommer att överstiga nettointäkterna med ca 1,2 miljarder kr.

Utredningen har beräknat att en överföring av underskotten av bostadsföretagens fastigheter skulle ge ett inkomstbortfall för det allmänna i storleksordningen 225—275 milj. kr.

I syfte att åskådliggöra de ekonomiska effekterna av skattereglerna vid olika boendeformer har utredningen ställt upp ett kalkylexempel, som framgår av nedanstående tablå.

Förutsättningar:

3 identiska radhus

Produktionskostnad per radhus	160.000 kr.
Taxeringsvärde	120.000 „
Lånat kapital	140.000 ¹ „
Årlig räntekostnad	10.000 „
Övriga kostnader per år (för uppvärmning, vatten, sotning, försäkring, reparation, underhåll)	3.000 „
Kommunalskatt (utdeb. 22 kr.) på garantibelopp	528 „
1 radhus upplåts med äganderätt	
1 radhus upplåts med bostadsrätt	
1 radhus upplåts med hyresrätt	

	Äganderätt	Bostadsrätt	Hyresrätt
Räntor	10.000	10.000	11.400 ²
Övriga kostnader	3.000	3.000	3.000
Kommunalskatt	528	528	475 ³
	<u>13.528</u>	<u>13.528</u>	<u>14.875</u>
Beräknad ränta på eget kapital (7 %)	1.400	1.400	—
	<u>14.928</u>	<u>14.928</u>	<u>14.875</u>
Skatteminskning	4.455 ⁴	—	—
”Boendekostnad”	<u>10.473</u>	14.928	14.875

Som sammanfattande omdöme uttalar utredningen att de nuvarande skattereglerna gynnar villaägare i förhållande till andra kategorier av bostadskonsumenter.

Utredningens förslag

Utredningen har som framgått av vad som antytts tidigare sett som sin huvudsakliga uppgift att undersöka möjligheterna att åstadkomma ökad utjämning i beskatt-

¹ Här har inte beaktats de olika belåningsmöjligheter som föreligger för fastigheter med olika ägare. Belåning har antagits ske till 87,5 % av produktionskostnaden.

² Inkl. ränta på eget kapital efter 7 %.

³ 90 % av fastighetsskatten (enligt Stockholms hyresnämnders normalberäkning för år 1968 för större bostadshus utan statliga lån).

⁴ Villaägarens deklaration: Intäkt 2 % av 120.000 2.400
 Räntor 10.000
 Extra avdrag 500 10.500
 ./. 8.100
 Beräknad marginalskatt 55 % 4.455

ningseffekterna för bostadskonsumenter i de schablontaxerade fastighetstyperna. Därvid har i första hand undersökts vilka åtgärder som kan vidtas för att ställa medlemmar eller delägare i bostadsföretag i samma ställning som villaägare. Utredningen har därvid inte velat rekommendera den lösning på problemet som i och för sig ligger i den princip som regeringsrätten gett uttryck för i ett utslag den 22 februari 1971. Principen innebär, att medlemmarna i en bostadsrättsförening tar upp avsevärda lån i eget namn men med föreningens fastighet och borgen som säkerhet och med lånen finansierar höga grundavgifter (insatser). Avgifterna till föreningen kan hållas låga och medlemmen får göra avdrag för ränta på lånet (jfr rättsfall s 534).

I stället föreslår utredningen att den eftersträvade utjämningen åstadkommes genom att medlemmarna eller delägarna görs skattskyldiga för inkomst av bostadsföretags fastighet. Inkomsten beräknas enligt nu gällande regler men skall redovisas av medlemmarna eller delägarna i vad den belöper på deras bostäder.

Bostadsrättsföreningar

Utredningen behandlar i särskilda avsnitt ett flertal problem som uppkommer vid en förändring av skattskyldighetsreglerna. Därvid konstateras inledningsvis att uppkommande *underskott skall fördelas* mellan medlemmarna. Så länge föreningens fastighet används helt för bostadsändamål bör hela det underskott som kan uppkomma vid inkomstberäkningen fördelas mellan medlemmarna. I den mån delar av fastigheten används för annat ändamål hänförs sig kapitalkostnader även till dessa delar. Med hänsyn till att dessa delar kan vara upplåtna i vinstsyfte föreligger skäl att från fördelningen utesluta den del av underskottet som belöper på sådana delar. I stället bör föreningen ha att redovisa härför i sin deklaration.

Det motsatta förhållandet skulle leda bl a till att kostnaden för kommersiellt använda lokaler skulle utnyttjas både av den som bedriver den kommersiella verksamheten och av medlemmarna i föreningen i form av del i underskott. Enligt utredningens mening är en sådan konsekvens inte önskvärd. Det bör räcka med att föreningen kan utnyttja den på föreningen belöpande delen av underskottet mot egna inkomster i andra förvärvskällor.

I fråga om *överskott* föreslår utredningen en motsvarande fördelning. Detta motiveras med att medlemmarnas "vinst" av att få utnyttja föreningens underskott som eget underskott är beroende av den marginalsatt som gäller för varje enskild medlem och att detsamma bör vara fallet då överskott uppkommer. Dessutom medför den tekniska lösning utredningen föreslagit att det faller sig naturligt att fördela också uppkommande överskott.

Fördelning av resultatet av inkomstberäkningen bör enligt utredningen ske endast mellan sådana *medlemmar som disponerar bostäder med bostadsrätt* i föreningens fastighet. Att endast medlemmar kommer i fråga vid fördelningen bör följa av att den ekonomiska verksamhet föreningen bedriver sker helt för medlemmarnas räkning. Dessa bör därför ha att inom de regler för verksamheten som ställts upp svara för föreningens ekonomiska resultat. Det kan i och för sig ifrågasättas om medlemmar,

som med bostadsrätt disponerar andra lokaler än bostäder, också skall få del av det på deras lokaler belöpande underskottet. Sådan upplåtelse kan emellertid avse kommersiellt utnyttjade lokaler. Denna del av underskottet bör därför enligt utredningen inte få utnyttjas annat än av föreningen själv.

Har förening tecknat avtal om framtida upplåtelse av bostadsrätt bör den till vilken upplåtelsen skett liksom nu är fallet jämföras med bostadsrättsinnehavare.

Bostad som i övriga fall upplåts med hyresrätt skall däremot anses ingå i den del av fastighetsresultatet – alltså den del av den schablonmässigt beräknade inkomsten totalt sett – som skall redovisas av föreningen.

Utredningen diskuterar utförligt *grunden för fördelningen* mellan medlemmarna. Utredningen har därvid funnit att den lämpligaste fördelningsgrunden är de regelbundna årliga inbetalningarna till föreningen. Därvid skall i inbetalningarna inte inräknas kapitaltillskott. Andelsvärde, som i många fall används som fördelningsgrund, behöver enligt nu gällande lag om bostadsrättsföreningar fastställas endast för lägenhet som skall upplåtas med bostadsrätt. Redan av detta skäl har det inte varit lämpligt att använda andelsvärdet eftersom utredningens förslag förutsätter en första fördelning mellan bostäder och andra lokaler. Därtill kommer att den nya bostadsrättslagstiftningen saknar bestämmelser om andelsvärden.

Utredningen diskuterar huruvida bostadsförening som har ett heterogent fastighetsbestånd som utgör en *förvaltningsenhet* skall dela upp taxeringsvärde m m på de olika delarna av förvaltningsenheten. Det skulle medföra vissa praktiska olägenheter att göra en sådan uppdelning. Utredningen föreslår med hänsyn bl a härtill att sådan uppdelning inte skall behöva ske men uttalar att förening som så önskar bör få göra uppdelningen.

Som tidigare angivits anses bostadsförening som äkta när dess verksamhet i vart fall huvudsakligen består i att bereda medlemmarna bostäder i hus, som ägs av föreningen. Begreppet huvudsakligen har av riksskattenämnden (RN 1967 nr 7:3) tolkats så att minst 60 % av hela taxeringsvärdet för föreningens fastighetsbestånd skall belöpa på de till medlemmar med bostadsrätt upplåtna bostadslägenheterna. Så länge en förening betraktas som äkta gäller inkomstschemat. Denna täcker då alla föreningens intäkter av fastigheten, således även de som uppkommer t. ex. genom uthyrning av lokaler för kommersiellt ändamål. Utredningen konstaterar att det är berättigat att i viss utsträckning använda fastigheter för annat ändamål än bostäder, t. ex. barndaghem, butikslokaler etc. Utredningen har strävat efter att *begränsa möjligheterna att använda schablon-taxerade fastigheter* utan att kränka berättigade krav på disposition av fastigheterna. Som komplettering till den av riksskattenämnden anvisade 60-procentsregeln föreslår utredningen att rätt till schablon-taxering av annan fastighet skall föreligga endast om bruttointäkterna av upplåtelse av andra utrymmen i föreningens fastighet än bostäder åt medlemmar uppgår till högst 2 % av fastighetens taxeringsvärde. Med upplåtelse av bostäder förstås därvid även upplåtelse av garage eller parkeringsplatser avsedda för medlemmarnas personliga bruk.

I stället för andelsvärdet, som enligt riksskattenämndens anvisningar bör ligga

till grund för bedömningen av föreningens äkthet, föreslår utredningen att lägenhetsytan skall användas.

Garantibelopp för fastighet och det till garantibeloppet anknutna sk *procentavdraget* skall enligt utredningens förslag fördelas på samma sätt som resultatet av fastighetens inkomstberäkning.

Den som innehar bostad i sin egenskap av medlem i bostadsrättsförening kan använda bostaden för annat ändamål än som egen bostad. I de fall *uthyrning sker av bostad* som innehas med bostadsrätt kan uthyrningen ge upphov till inkomst av kapital för medlemmen (detta är fallet när uthyrningen avser övervägande delen av bostaden och större delen av beskattningsåret). Utredningen har inte ansett det motiverat att medge avdrag för både på bostaden belöpande del av underskott och för inbetalningarna till föreningen (sist nämnda avdragsrätt regleras i punkt 3 av anvisningarna till 39 § KL). Avdraget begränsas därför enligt förslaget till det belopp varmed eljest avdragsgilla kostnader i förvärvskällan kapital överstiger beloppet av det eventuella underskott som belöper på bostaden. I fråga om *bostad som används i innehavarens rörelse* får avdrag göras i förvärvskällan rörelse för omkostnaderna för bostaden till den del den används i rörelsen. Utredningen föreslår i detta fall att avdrag för underskott i förvärvskällan annan fastighet ej får ske till den del bostaden används i rörelsen.

Utredningens förslag tar sikte endast på inkomst av schablontaxerad annan fastighet. Bostadsföretag som har *inkomst av annan förvärvskälla* skall även i fortsättningen redovisa hela denna inkomst.

Bostadsrättsförening kan ha *outnyttjade förluster* från tidigare beskattningsår. Utredningens förslag innebär ingen förändring av föreningens rätt att göra avdrag för sådana förluster. Det påpekas dock, att avdragsrätten inte förs över på föreningens medlemmar.

Andra bostadsföretag än bostadsrättsföreningar

De av utredningen föreslagna reglerna för överföring av resultat av inkomstberäkning från bostadsrättsförening till medlemmar föreslås få motsvarande tillämpning dels för andra bostadsföreningar än bostadsrättsföreningar, dels för bostadsaktiebolag och sådana garageföreningar och liknande som betraktas som bostadsföreningar.

Utredningen har däremot funnit, att de föreslagna reglerna inte bör gälla i fråga om de *allmännyttiga bostadsföretagen*. Detta motiveras med att det saknas objektiv grund att fördela resultatet mellan hyresgästerna i företagens fastigheter och att hyresgästerna saknar inflytande på hyrornas fördelning. Vidare anger utredningen att de allmännyttiga bostadsföretagens hyressättning är avsedd att vara prisledande och att överföring av underskott till hyresgästerna skulle åstadkomma en allvarlig *snedvridning av konkurrensen på hyresmarknaden*.

Villafastigheter

Genom tilläggsdirektiven för utredningen fick denna möjlighet att undersöka andra skatteregler på bostadsområdet i avsikt att uppnå kompensation för inkomstbortfallet vid förändring av bostadsföretagens beskattning.

Eftersom utredningen enligt direktiven haft att utgå från att rätten till gäldränteadrag inte skulle begränsas, och då det mot bakgrunden av det aktuella utredningsuppdraget saknats anledning att föreslå ett avskaffande av schablonmetoden för inkomsttaxeringen av villor, har för utredningen kvarstått egentligen endast två metoder för en skatteskärpning: en höjning av intäktsschablonen eller en inskränkning i rätten till det extra avdrag om 500 kr. som får åtnjutas av den villaägare som är mantalsskriven på sin fastighet.

Utredningen har undersökt vilken effekt en höjning av intäktsschablonen till 2½, 5 och 10 % skulle få på skatteintäkterna. Höjningen skulle innebära ökade skatteintäkter för stat och kommun med ca 190 milj. kr. och därmed i stor utsträckning täcka inkomstbortfallet.

Om det extra avdraget slopades skulle stat och kommun få ca 210 milj. kr. i ökade skatteintäkter.

En höjning av intäktsprocenttalen ger lägre effekt för små villor än ett slopande av 500-kronorsavdraget. Med hänsyn till att det genomsnittliga taxeringsvärdet för villafastigheter ligger väsentligt under 100.000 kr. — enligt 1970 års fastighetstaxering var det genomsnittliga taxeringsvärdet 71.000 kr. — kommer flertalet villaägare att få en lägre skatthöjning genom den höjda intäkten än som skulle bli fallet vid slopad avdragsrätt. Utredningen förordar med hänsyn härtill att de fiskala effekterna av utredningens förslag i fråga om bostadsföretagen motverkas genom en höjning av intäktsschablonen för villafastigheter till 2½, 5 resp 10 % inom oförändrade skikt av taxeringsvärdena.

Tekniska frågor

Skattskyldighet för inkomst av annan fastighet bör naturligen föreligga endast i förhållande till den del av beskattningsåret som medlemmen eller delägaren innehaft sin bostad. Underskott i förvärvskälla får enligt nu gällande regler i princip utnyttjas endast mot inkomster av förvärvskällor inom samma kommun. Den som flyttar ”från ett underskott” i en kommun kan därför gå miste om rätten till avdrag för underskottet. Utredningen har dock inte funnit skäl att föreslå särskilda regler för att undvika detta förhållande, vilket föreligger också i fråga om villafastigheter.

Det av utredningen föreslagna systemet kräver ett relativt omfattande uppgiftslämnande. Utredningen föreslår att bostadsföretag skall till ledning för sin egen taxering lämna deklaration i vilken bl a företagets fastighet tas upp på särskild bilaga. I bilagan skall anges den totala inkomsten av fastigheten, dvs intäkten 3 % av taxeringsvärdet samt avdragen för ränta och tomträttsavgäld. Även hela det skatteprocentavdraget bör anges. Vidare bör av bilagan framgå hur stor del av fastighetsinkomsten som skall redovisas av företaget respektive dess medlemmar eller delägare

och hur inkomsten fördelar sig på var och en av medlemmarna eller delägarna. Till sist bör också framgå av bilagan garantibeloppets storlek och fördelning. I vissa fall kan en uppdelning av en förvaltningsenhet på särskilda fastigheter ske. Därvid får varje fastighet redovisas på en särskild deklaraionsbilaga.

Har en och samma lägenhet under ett år innehafts av olika personer skall även framgå hur fördelningen dem emellan skett.

Bostadsföretag bör i likhet med t ex handelsbolag enligt 38 § 1 mom TF, vara skyldigt att till taxeringsmyndighet och medlem eller delägare lämna vissa uppgifter till ledning för medlems eller delägars taxering. Uppgifterna skall avse hela inkomsten av fastigheten, procentavdraget och garantibeloppet, på medlemmar eller delägare belöpande del därav samt på envar medlem eller delägare belöpande del därav. Tiden för medlemmens eller delägens innehav av lägenheten skall också anges. Nu angivna uppgifter torde vara nödvändiga för att möjliggöra en kontroll av bostadsföretagens egen redovisning, av fördelningen mellan företaget och dess medlemmar eller delägare samt av att de sistnämnda gjort en riktig redovisning av sin inkomst av annan fastighet.

Om medlem eller delägare skall redovisa inkomst av kapital p g a utyrning av lägenheten skall bostadsföretaget f n lämna uppgift till taxeringsmyndighet och medlem eller delägare om beloppet av medlemmens eller delägens inbetalningar till föreningen eller bolaget, hur mycket därav som utgör kapitaltillskott samt värdet av medlemmens eller delägens andel i företagens behållna förmögenhet. Enligt den nya bostadsrättslagen krävs förenings tillstånd till upplåtelse i andra hand endast då hela lägenheten upplåts till annan än medlem. Med hänsyn till att föreningen inte torde få kännedom om alla upplåtelser, vilka för bostadsrättshavare medför skyldighet att redovisa intäkten därav under inkomst av kapital, bör uppgifter som nu avses lämnas till samtliga medlemmar. Detsamma bör gälla delägare i bostadsaktiebolag.

I 42 § 3 mom TF anges att vissa uppgifter skall lämnas senast den 8 februari. Det saknas anledning att ändra denna tidpunkt.

Nuvarande deklaraionsbilagor torde inte kunna användas i fortsättningen. En särskild bilaga bör dessutom konstrueras för medlem eller delägare i bostadsföretag. Det torde vara möjligt att utforma kontrolluppgiften från bostadsföretaget till medlemmen eller delägaren på sådant sätt att den eventuellt i kopia kan användas som deklaraionsbilaga. För att medlem eller delägare skall ha möjlighet att ta ställning till kontrolluppgiftens riktighet bör bostadsföretaget, som tidigare angivits, till medlem eller delägare lämna uppgift om fördelningen av fastighetsinkomsten.

Utredningen föreslår att författningsändringarna skall träda i kraft den 1 januari 1973 och tillämpas första gången vid 1974 års taxering. Samtliga ändringar bör med hänsyn till kostnadsfrågan träda i kraft samtidigt.

Ett genomförande av utredningens förslag kan innebära, att bostadsförening eller bostadsaktiebolag som nu är "äkta" kan komma att betraktas som "oäkta". Denna omständighet ger enligt utredningen inte anledning till särskilda övergångsbestämmelser.