

Bostadsutskottets yttrande

1983/84:2 y

om ändrade beskattningsregler för realisationsvinster på bostadsrätter (prop. 1983/84:67)

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har beslutat bereda bostadsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1983/84:67 om ändrade beskattningsregler för realisationsvinster på bostadsrätter jämte motioner och skrivelser.

1 Propositionen m. m.

Den år 1979 tillkallade kapitalvinstkommittén lade i april 1982 fram delbetänkandet Reavinst på bostadsrätter (Ds B 1982:6). Kommitténs betänkande har remissbehandlats. Kommittén redovisade tre metoder för en evig beskattning av vinster vid försäljning av bostadsrätter, benämnda fastighetsmetoden, förenklade fastighetsmetoden och aktiemetoden. I propositionen redovisas på s. 31–32 kommitténs förslag till utformning av de olika metoderna.

Med utgångspunkt i att reglerna för realisationsvinst för bostadsrätter skall vara lätta att förstå och tillämpa har i propositionen de av kommittén redovisade metoderna granskats bl. a. från praktisk synpunkt. Därvid konstateras att fastighetsmetoden ställer oacceptabla krav på skattskyldiga, bostadsföretag och taxeringsmyndigheter vid den praktiska tillämpningen. Fastighetsmetoden bör enligt regeringsförslaget inte genomföras.

Inte heller den förenklade fastighetsmetoden anses uppfylla kraven på enkelhet. Den anses liksom fastighetsmetoden förenad med påtagliga tillämpningssvårigheter, bl. a. vid flera på varandra följande innehav.

Däremot accepteras i propositionen aktiemetoden från såväl praktiska som principiella utgångspunkter trots att denna metod med sitt schabloniserade inflationsskydd enligt finansministern kan leda till mindre tillfredsställande resultat.

Beträffande beskattningsnivån förordas i propositionen följande.

Från vederlaget vid avyttringen skall avdrag medges för ingångsvärdet, vissa kapitaltillskott och kostnader för förbättringsarbeten. Vinstberäkningen skall vara nominell. Någon indexuppräknings av avdragsposterna föreslås således inte. Förslaget i propositionen innebär att storleken av den skattepliktiga vinsten skall bestämmas enligt en fallande skala som ansluter till den som nu gäller. För bostadsrätt som vid avyttringstillfället innehafts mer än fyra år skall 25 % av vinsten tas upp till beskattning. För bostadsrätt som förvärvats före den 1 januari 1974 föreslås särskilda regler. Som utgångsvär-

de för en sådan bostadsrätt föreslås att 150 % av andelen i föreningens förmögenhet den 1 januari 1974 tas upp.

I propositionen behandlas även frågan om uppskov med beskattning.

Beträffande realisationsvinstbeskattningen gäller som en allmän princip att en realiserad vinst skall beskattas oberoende av om vinsten reinvesteras eller inte. Ett viktigt undantag från denna princip har gjorts i fråga om vinster vid fastighetsförsäljningar. När det gäller fastighetsvinster kan uppskov medges med beskattningen, bl. a. under förutsättning att en fastighet anskaffas som ersättning för den avyttrade fastigheten. Uppskov kan medges dels vid vissa närmast tvångsvisa fastighetsavyttringar, dels vid försäljningar av villa- och jordbruksfastigheter. Reglerna om uppskov med beskattning i tvångsfallen tillkom år 1968 i anslutning till att den eviga realisationsvinstbeskattningen för fastigheter infördes. Möjligheterna till uppskov utvidgades vid 1976 års reform av realisationsvinstbeskattningen till att omfatta även de nyss angivna frivilliga fastighetsavyttringarna. Uppskovsreglerna finns numera efter en huvudsakligen teknisk omarbetning år 1978 i lagen (1978:970) om uppskov med beskattning av realisationsvinst, UppskL.

En sammanfattande information om uppskovsreglernas uppbyggnad lämnas i propositionen på s. 40-41.

Kapitalvinstkommittén har redovisat hur de olika alternativa beskattningsmetoderna kan samordnas med regler om uppskov. De föreslagna reglerna är i stort identiska med uppskovsreglerna beträffande fastighetsförsäljningar. Såvitt rör uppskovsreglerna vid en tillämpning av beskattningen enligt aktiemetoden kompliceras regelsystemet enligt vad som anges i propositionen. Om aktiemetoden kombineras med uppskovsregler anses den enkelhet som varit en av utgångspunkterna för förslaget gå förlorad. Vidlyftiga registrerings- och kontrollsystem skulle, enligt vad i propositionen anges, krävas för att upprätthålla en rimlig kontroll av uppskovsbestämmelserna på bostadsrättssidan. Även det låga skatteuttaget som anges bli följden av aktiemetoden anses tala mot ett uppskovssystem för bostadsrätter.

2 Motionerna

I de med anledning av propositionen väckta motionerna 257 (fp), 258 (c), 259 (s) och 260 (m) tas framför allt upp frågor om indexuppräknings och om behovet av uppskovsregler.

I *motion 257 (fp)* anförs bl. a. att det ligger i samhällets intresse att underlätta omsättningen av bostäder. Bostadsrätten är en önskvärd boendeform. Incitament måste skapas som underlättar rörligheten på bostadsmarknaden och som gör det möjligt för medborgarna att efterfråga just den bostad som vid varje tillfälle passar den egna hushållssituationen. Denna grunduppfattning bör vägleda utformningen av realisationsvinstbeskattningen.

Regeringens förslag om att den nominella vinsten skall tas upp till beskattning kommer att innebära att reala förluster beskattas. Redan på

denna grund bör enligt motionärerna propositionen avvisas. Avsaknaden av uppskovsregler strider mot önskemålet om att underlätta överlåtelse av bostadsrätter och innebär att rörligheten på bostadsmarknaden minskar. Ett system med uppskjuten beskattning bör gälla vid övergång från bostadsrätt till bostadsrätt samt även vid övergång från bostadsrätt till villa. I motionen yrkas avslag på propositionen.

I *motion 258 (c)* anförs bl. a. att de två boendeformerna bostadsrätt och småhusägande har många likheter. De som väljer en av dessa boendeformer är beredda på vissa uppoffringar, genom att de t. ex. satsar eget kapital i boendet, själva ansvarar för delar av eller hela underhållet av bostaden och tar ansvar för den löpande skötseln av bostaden.

Det finns därför enligt motionärernas uppfattning starka skäl att så långt möjligt jämställa den skattemässiga behandlingen av de båda boendeformerna.

De regler som föreslagits i propositionen innebär att bostadsrätterna missgynnas jämfört med andra boendeformer. Reglerna är visserligen utformade med det vällovliga syftet att vara enkla, men detta har enligt motionärerna skett till priset av att förslaget är upprörande orättvist. Den största orättvisan ligger i att ingen uppräkningsvärde får göras, vilket innebär att även inflationsvinster beskattas.

Även när det gäller rätten till uppskov med beskattningen av uppkommen realisationsvinst missgynnas bostadsrätterna enligt regeringsförslaget. Reglerna bör också på denna punkt överensstämma mellan de båda här aktuella boendeformerna. En direkt beskattning av försäljningsvinster innebär att de skattskyldigas möjligheter att byta bostad och flytta begränsas. Det är rimligt att skatt i sådana här fall endast tas ut vid en verklig realisering av skattepliktig tillgång. I annat fall beskattas en inkomst som inte finns.

Motionärerna anser att uppskovsregler bör finnas också för bostadsrättsinnehavare. Dessa bör vara utformade som på villaområdet men utöver nuvarande regler innebära att uppskov medges också vid flyttning till villa och omvänt.

På villaområdet finns möjlighet att få en realisationsvinst behandlad som ackumulerad inkomst. Kommittén har föreslagit att denna möjlighet även bör gälla vid bostadsrättsförsäljning. Finansministern anför att han inte är beredd att genomföra kommitténs förslag i denna del. Enligt motionärernas uppfattning är det rimligt att också dessa regler görs likformiga med reglerna för ägda småhus.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställs i motionen att riksdagen beslutar avslå propositionen och begära ett nytt förslag om realisationsvinstbeskattning av bostadsrätter som anknuter till motsvarande regler för fastigheter.

I *motion 259 (s)* uttalas att en evig realisationsvinstbeskattning av bostadsrätter är både önskvärd och nödvändig, främst därför att bostadsrätter bör beskattas efter samma principer som gäller för enskilt ägda småhus

och att eventuella "övervinster" på bostadsrätter inte skall vara skattefria.

Enligt motionärerna är det uppenbart att det nu framlagda regeringsförslaget medför att kollektivt ägande i bostadsrättsform kommer att beskattas enligt andra och ogynnsammare regler än privat ägande. Det är enligt motionärerna svårt att förstå grunden för detta synsätt. Några egentliga motiv har enligt dem heller inte presenterats i propositionen.

Bostadspolitiska överväganden saknas enligt motionärerna när bedömning av utformningen av realisationsvinstreglerna gjorts. I motionen erinras bl. a. om att bostadskommittén har att behandla skattefrågor som rör sambandet mellan bostads- och skattepolitiken.

Sammanfattningsvis konstateras i motionen att det nu framlagda förslaget har betydande brister. Realisationsvinstbeskattningen av såväl ägda småhus som bostadsrätter bör utformas från ett bostadspolitiskt helhetsperspektiv med den klara utgångspunkten att skapa rättvisa mellan de båda upplåtelseformerna. Det är samtidigt ostridigt att det finns vägande skäl för att införa en evig och därmed effektivare beskattning vid överlåtelse av bostadsrätt. Det föreliggande förslaget bör ändras så att indexuppräknning tillåts av den ursprungliga grundavgiften samt att uppskov med beskattningen kan göras på samma sätt som nu gäller för ägare av småhus.

Vad i motionen förordats anges endast delvis tillgodose rättvisekraven. Förslaget i motionen bör därför ses som ett provisorium i avvaktan på att en grundlig genomlysning görs av hela bostadsbeskattningen inkl. realisationsvinstbeskattningen. Bostadskommittén bör därför enligt motionärerna ges tilläggsdirektiv med denna innebörd.

Vad i motionen anförts om indexreglering av ursprunglig grundavgift eller annan årlig uppräknning av grundavgiften samt om uppskov med beskattningen bör riksdagen enligt motionärerna som sin mening ge regeringen till känna. Ett tillkännagivande om vad i motionen anförts om tilläggsdirektiv till bostadskommittén föreslås även.

I *motion 260 (m)* anføres att beskattning av realisationsvinster på bostadsrätter måste sättas in såväl i ett bostadspolitiskt som i ett skattepolitiskt sammanhang. Bostadsrätt är jämte äganderätt och hyresrätt en upplåtelseform för bostäder. Motionärerna anför att moderata samlingspartiet i flera år verkat för ökad valfrihet inom bostadsområdet och därvid velat underlätta möjligheterna att bo såväl med bostadsrätt som med äganderätt. Motionärerna finner det motiverat att Sverige liksom flertalet andra västländer inför möjligheten till ägarlägenheter i flerfamiljshus. De upplåtelseformer som i dag medför egendomsrätt till bostaden, där bostadsrätt är den numerärt fullständigt dominerande formen för upplåtelse av lägenheter i flerfamiljshus, innebär många fördelar för de boende, främst bättre boendemiljö, större inflytande och lägre kostnader. Bostads- och äganderätt innebär dessutom ett samhällsekonomiskt värdefullt sparande. Förutsättningen för att bostadsrättssystemet skall fungera är en väl fungerande marknad. Försök att inskränka och reglera handeln med bostadsrätter måste avvisas. Vid

utformningen av skattesystem är det väsentligt att ta hänsyn till vilka konsekvenser detta får för flexibiliteten på bostadsmarknaden. Det är även nödvändigt att erinra om att småhus allt oftare tillhandahålls som bostadsrätt. Detta reser krav på likformighet i realisationsvinstbeskattningen mellan äganderätt och bostadsrätt.

Den mest väsentliga skillnaden mellan tidigare realisationsvinstregler för bostadsrätter och de nu föreslagna är enligt vad i motionen anförts att skattepliktsandelen hittills snabbt trappats av till 0 % för innehav på mer än 5 år, medan de enligt propositionen kommer att kvarstå vid 25 % skattepliktsandel för alla innehav över 4 år. Redan tidigare fanns det en stor möjlighet att det som upptogs till beskattning inte var någon vinst utan snarare ett resultat av penningvärdeförsämringen. Med det nu föreslagna systemet accentueras detta problem. I motionen redovisas exempel på hur de i propositionen föreslagna skattereglerna kan komma att innebära att inte bara nominella vinster beskattas utan även reala förluster.

Motionärerna anser i likhet med vad kapitalvinstkommittén förordat att goda skäl finns att tillämpa en fastighetsmetod som ger ett likartat beskattningssystem för både bostadsrätt och äganderätt. För att minska de praktiska problem som önekligen uppstår om en fastighetsmetod väljs anser motionärerna att möjligheterna till utsträckta övergångsbestämmelser bör undersökas.

En annan allvarlig brist med regeringens förslag är enligt motionärerna bristen på uppskofsregler. Sådana anses vara väsentliga för att underlätta rörligheten på bostadsmarknaden och på arbetsmarknaden. Nyproduktionen svarar i dag för en liten andel av det totala bostadsbeståndet, något som kan förväntas bestå under åtminstone de närmaste åren. Detta förhållande gör att rörligheten på bostadsmarknaden måste underlättas. Endast på detta sätt kan bostadskonsumenternas önskemål tillgodoses inom nuvarande bestånd. Föreliggande förslag till realisationsvinstbeskattning av bostadsrätter anses allvarligt förhindra en nödvändig omsättning av bostadsrättslägenheter.

Sammanfattningsvis påpekar motionärerna att skattepolitiken på bostadsområdet måste grundas på principen om lika beskattning av olika ägandeformer samt på ett system som möjliggör den nödvändiga rörligheten på bostadsmarknaden till gagn för välbefinnande.

Motionärerna yrkar dels avslag på propositionen, dels att riksdagen hos regeringen skall begära förslag om samordnad realisationsvinstbeskattning i enlighet med vad i motionen anförts.

3 Utskottet

Liksom vissa av motionärerna finner bostadsutskottet det väsentligt att realisationsvinstbeskattningen inom bostadssektorn utformas från ett bostadspolitiskt helhetsperspektiv och att därvid beskattningsreglerna utfor-

mas så att likformighet uppnås oavsett upplåtelseform. Enligt utskottets uppfattning är det nämligen viktigt att beskattningsreglerna utformas så att de är neutrala i det enskilda fallet och så att de i allt väsentligt ger samma utfall oberoende av boendeform. Utskottet finner det både motiverat och angeläget att en översyn görs i huvudsak utifrån vad nu anförts. Denna översyn bör göras utan onödig tidsutdräkt. Huruvida den nu förordade översynen skall ingå som en del av bostadskommitténs arbete, utgöra en del av visst övrigt utredningsarbete eller utföras av en särskilt tillkallad kommitté e. d. bör överlåtas åt regeringen att avgöra. Utskottet vill emellertid betona vikten av att översynen sker snabbt och att regeringen i förening med sin syn på frågan snarast efter det erforderliga beredningsarbetet för riksdagen redovisar förslag till hur den nu förordade utformningen av realisationsvinstbeskattningen närmare kan förverkligas.

Vad bostadsutskottet nu med anledning av propositionen och motionerna anfört om realisationsvinstbeskattningens utformning bör skatteutskottet föreslå riksdagen att som sin mening ge regeringen till känna.

Vad beträffar frågan om realisationsvinstbeskattningens utformning i avvaktan på det ovan föreslagna utredningsarbetet m. m. vill utskottet anföra följande. Som anförts i propositionen och motion 259 (s) är det betydelsefullt att realisationsvinstbeskattningen på bostadsrätter utformas så att en evig beskattning införs.

Nu gällande realisationsvinstregler ger inte sällan så otillfredsställande resultat att de bör överges utan att resultat av den ovan förordade översynen avvaktas. Utskottet anser därför att den i propositionen förordade ordningen bör gälla t. v. Enligt bostadsutskottets uppfattning får det anses skäligt att någon form av indexuppräknings införs även vid ett bifall till propositionen i övrigt. Bostadsutskottet förutsätter att skatteutskottet utarbetar de närmare reglerna härför. Från de utgångspunkter bostadsutskottet har att beakta har utskottet – utöver vad ovan anförts – ingen erinran mot vad i propositionen föreslagits.

Stockholm den 6 december 1983

På bostadsutskottets vägnar
KJELL A. MATTSSON.

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Oskar Lindkvist (s), Maj-Lis Landberg (s), Knut Billing (m), Magnus Persson (s), Bertil Danielsson (m), Per Olof Håkansson (s), Margareta Gard (m), Kerstin Ekman (fp), Tore Claeson (vpk), Margareta Palmqvist (s), Rune Evensson (s), Agne Hansson (c), Bengt-Ola Rytter (s) och Anita Wermelin (m).

Avvikande mening

Kjell A. Mattsson (c), Knut Billing (m), Bertil Danielsson (m), Margareta Gard (m), Kerstin Ekman (fp) Agne Hansson (c) och Anita Wermelin (m) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar "Liksom vissa" och på s. 6 slutar "propositionen föreslagits" bort lyda:

Ovan har ingående redovisats den berättigade kritik som i motioner (s), (m), (c) och (fp) framförts mot förslaget i propositionen om realisationsvinstbeskattning på bostadsrätter. Utskottet sammanfattar denna kritik sålunda.

Motivet för förslaget i propositionen att välja den s. k. aktiemetoden är att denna metod anses vara enkel och att några principiella hinder mot denna metod enligt regeringens uppfattning inte kan uppställas.

Utskottet har förståelse för att olika åtgärder kan behövas för att förenkla olika delar av lagstiftningen. Förenklingar får emellertid inte tas till intäkt för att genomföra ett så uppenbart orättvist förslag som det som nu förelagts riksdagen genom proposition 67. Som övertygande redovisats i motionerna är det främst avsaknaden av regler för indexuppräknning och för uppskov med beskattningen som gör regeringsförslaget oacceptabelt. Valet av aktiemetoden har också kritiserats vid remissbehandlingen av kapitalvinstkommitténs förslag av flera viktiga remissinstanser. Bl. a. anser LO, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag – SABO, Svenska kommunförbundet, Svenska riksbyggen och TCO att den förenklade fastighetsmetoden är lämpligast. HSB:s riksförbund anser fastighetsmetoden lämpligast om en omläggning av realisationsvinstbeskattningen skall göras.

Avsaknaden av en regel för indexuppräknning innebär alltså att rena inflationsvinster och reala förluster kan komma att beskattas. Förutom att avsaknaden av en sådan regel medför en mycket orättvis realisationsvinstbeskattning jämfört med motsvarande regler vid försäljning av ägda småhus bidrar regeringsförslaget till att i hög grad minska rörligheten på bostadsmarknaden. Detta är djupt olyckligt, inte minst med tanke på den ringa nyproduktionen av bostäder och den omstrukturering som näringslivet genomgår.

Beträffande uppskavsreglerna är förhållandet likartat. Vissa tunga remissinstanser, såsom HSB:s riksförbund, TCO och SCB, anser att uppskavsregler bör finnas. Även avsaknaden av sådana regler minskar rörligheten på arbets- och bostadsmarknaderna. Det finns, som anförs i motionerna, goda skäl att även beträffande bostadsrätter införa uppskavsregler. Dessa regler bör vara utformade som beträffande ägda småhus men utöver nuvarande regler innebära uppskov också vid flyttning till villa och omvänt.

Enligt utskottets uppfattning bör skatteutskottet tillstyrka motionerna och avstyrka propositionen samt begära ett nytt förslag som innebär att realisationsvinstskattereglerna för bostadsrätter i allt väsentligt utformas som de som f. n. gäller vid försäljning av ägda småhus.

