

Nr 1130

Av herr Ohlin m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 153, med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen den 28 september 1928 (nr 370), m. m.

(Lika lydande med motion nr 909 i Första kammaren)

I regeringens proposition 1967:153 angående ändring i kommunalskattelagen föreslås bl. a. att skattefriheten efter tio års innehav borttages vid försäljning av fastighet. Vinsten föreslås vara skattepliktig även om fastigheten förvärvats genom arv, testamente eller gåva eller på annat sätt utan vederlag. Gällande bestämmelser om undantag från skatt för den som förlorar sin fastighet genom expropriation föreslås bli upphävd.

Om fastigheten innehafts kortare tid än två år skall liksom nu hela vinsten beskattas. Har fastigheten innehafts två år eller längre föreslås 75 % av vinsten bli skattepliktig. Vid beräkning av realisationsvinstens belopp skall inköpspriset för fastigheten omräknas efter det allmänna prisläget när avyttring sker. Årliga förbättringskostnader som uppgått till mer än 3 000 kr. skall omräknas på samma sätt med ledning av konsumentprisindex och levnadskostnadsindex med år 1914 som basår. Beträffande bebyggda fastigheter, som i huvudsak användes för bostadsändamål, föreslås dessutom att 3 000 kr. får dras av från försäljningsvinsten för varje påbörjat kalenderår som bostadsbyggnaden funnits på fastigheten under innehavstiden.

Lagförslaget innefattar även ändrade regler angående beskattning av tomtrörelse. När en fastighet förvärvats uppenbarligen för att ingå i yrkesmässig tomtförsäljning skall tomtrörelse anses föreligga. Tomtrörelse skall också anses föreligga om den skattskyldige under tio kalenderår avyttrat minst 15 byggnadstomter.

De nuvarande reglerna om beskattning av realisationsvinster har enligt allmän erfarenhet hämmat utbudet av fastigheter. Bestämmelsen om skattefrihet om den sålda fastigheten innehafts tio år eller längre liksom att försäljningsvinsterna efter kortare innehav beskattas jämförelsevis hårt — 100 % upp till 7 år — har lett till att man sökt undvika att sälja tidigare än tio år efter förvärvet. Möjligheten att göra skattefria vinster efter tio år har gjort mark till ett eftertraktat placeringsobjekt, framhåller markvärdekommittén bl. a. En omläggning av reglerna rörande realisa-

tionsvinstbeskattningen är bl. a. av dessa skäl enligt vår mening i hög grad motiverad. Också skatteförmågeprincipen talar för en evig markvinstbeskattning. Även bestämmelserna angående skatt på tomtrörelse behöver ändras. De nuvarande bestämmelserna ger inte full klarhet om vad som menas med begreppet tomtrörelse. För den enskilde jordägaren uppges det ha varit svårt att överblicka konsekvenserna av dessa bestämmelser och rättspraxis. Reglerna och tillämpningen av dessa anses dessutom ha hindrat utbudet av mark.

Som ansvariga i regeringsställning har socialdemokraterna haft åtskild tid att genomföra markpolitiska reformer. Men konkreta sådana i syfte att till det allmänna effektivt indra skälig andel av uppkomna markvärdestegringsvinster, som huvudsakligen beror på samhälleliga insatser, och att underlätta för kommunerna att i god tid förvärva mark för samhällsbyggnadsändamål har länge lyst med sin frånvaro. Den socialdemokratiska regeringens handlande i markfrågorna under efterkrigstiden har präglats av tveghåshet och brist på handlingskraft.

Mittenprogrammet

I folkpartiets och centerpartiets markpolitiska handlingsprogram, som offentliggjordes i början av år 1966, framfördes bl. a. krav på att staten effektivt bör underlätta lösningen av kommunernas finansieringsproblem vid markförvärv samt att kommunal förköpsrätt införes. Dessa frågor har till vissa delar — beklagligtvis dock ej vad gäller finansieringsfrågorna — under år 1967 blivit föremål för propositioner.

I mittenprogrammet ingick även krav på revision av sådana beskattningsregler som hämmar marköverlåtelser mellan kommun och enskilda ägare. Mittenpartierna föreslog vidare att beskattning införes beträffande sådan markprisstegring, som uppkommer på grund av tätorts tillväxt, samhällets åtgärder, näringslivets expansion eller annan utveckling, som sker oberoende av markägarens prestationer. Endast prisstegring, som är större än vad som motsvarar förminskat penningvärde, bör därvid beaktas. Mark, som förvärvats för familjebostad, bör i normalfallet ej falla inom beskattningsramen.

Samordning med aktievinstbeskattningen m. m.

Många remissinstanser till markvärdekommitténs betänkande har framhållit lämpligheten att markvärdebeskattningen samordnas med beskattningen inom andra delar av kapitalmarknaden, främst aktiemarknaden. Som föredragande departementschefen själv säger blir det, genom att de båda systemen är olika, svårt att avväga skatteuttaget så, att beskattningen blir neutral från kapitalplaceringssynpunkt. Neutralitet bör givetvis råda i detta avseende. Vi finner det därför angeläget att det så snart som möjligt undersöks hur en samordning av kapitalvinstbeskattningen lämpligen

bör ske. Vid denna samordning bör också uppmärksammas förhållandena mellan kapitalvinstbeskattning och förmögens- respektive arvs- och gåvobeskattning. Vi återkommer senare i denna motion till andra med markvinstbeskattningen sammanhängande resonemang av samhällsekonomisk räckvidd.

Ett centralt inslag i en kapitalvinstbeskattning bör enligt vår mening vara att hänsyn toges till penningvärdeförändringar. Som ovan nämnts har folkpartiet och centerpartiet framhållit att en fiktiv och endast nominell realisationsvinst som uppkommit genom inflationen inte bör beskattas. Denna ståndpunkt förfäktade vi även i samband med införandet av en evig aktievinstbeskattning — den gången tyvärr dock utan att vinna gehör för vårt krav från socialdemokratiskt håll. I föreliggande proposition föreslås uppräknig av anskaffningsvärdet på grundval av levnadskostnadsindex och konsumentprisindex. Detta får anses på ett tillfredsställande sätt tillgodose kravet på hänsynstagande till förändringar i penningvärdet.

Ackumulerad inkomst

Då en inkomst, som i själva verket intjänats under flera år, åtnjutes under ett beskattningsår, kan den skattskyldige på grund av progressiviteten i den statliga inkomstskatten drabbas av en skattebelastning som knappast är rimlig. Ett typiskt exempel på sådan under flera år ackumulerad inkomst är realisationsvinster vid försäljning av fastighet, som innehafts mer än ett år. Den hittillsvarande skattemässiga behandlingen av sådan under flera år intjänad inkomst har dock — till skillnad från vad som gäller vid försäljning av skog — inte medgivit någon progressionsutjämning. Den särskilda förordningen angående beräkning av statlig inkomstskatt för ackumulerad inkomst har inte varit tillämplig. Någon ändring föreslås i detta avseende inte i propositionen.

Med departementschefens förslag kommer alltså den inkomsttagare, som regelmässigt har en mycket liten inkomst, att träffas med full kraft av den progressiva beskattningen det år han med vinst avyttrar sin fastighet. Enligt vår uppfattning är det inte förenligt med den progressiva beskattningens uppgift att ej i ett sådant fall låta den ackumulerade inkomsten fördelas över flera beskattningsår.

Näringslivets skattedelegation pekar på en annan olägenhet med att inte utsträcka tillämpningsområdet för förordningen om ackumulerad inkomst att omfatta även realisationsvinster vid försäljning av fastighet. Med propositionens regler måste man räkna med att presumtiva säljare söker fördela försäljningen under flera år, för att undvika de starkt progressiva verkningar av inkomstbeskattningen som skulle inträda om hela fastigheten försålts under ett beskattningsår. Detta kan hämma markutbudet och motverka kommunernas markförvärv.

Vi ansluter oss till den syn, som bl. a. remissinstanserna kammarrätten

och länsstyrelsen i Södermanlands län givit uttryck för, att förordningen om ackumulerad inkomst av principiella skäl bör göras tillämplig på realisationsvinster vid fastighetsförsäljningar. Enligt denna förordning skall inkomsten fördelas på det antal år som den hänför sig till, dock högst på 10 år. Eftersom tillämpningen av förordningen blir mer komplicerad ju fler år realisationsvinsten får spridas över, förordar vi att förordningen om ackumulerad inkomst skall i tillämpliga delar gälla vid försäljning av fastighet som innehafts i fem eller flera år, dock att skatteberäkningen skall ske som om inkomsten hänfört sig till tre år.

Ej hindra rationaliseringar

Av betydande samhällsekonomiskt intresse är att realisationsvinstbeskattningen inte utformas så att den försvårar en motiverad strukturrationalisering. Denna principiella grundsyn har naturligtvis giltighet såväl för industri- som för jord- och skogsbruksfastigheter. Den motiverar också vissa nedan berörda förslag som syftar till att åstadkomma en beskattning som inte i onödan hindrar arbetskraftens rörlighet.

Departementschefen föreslår en särskild förordning med möjlighet för rörelseidkare, som avyttrar fastighet i rörelsen, att erhålla avdrag vid inkomsttaxeringen för avsättning till återanskaffningsfond. Fonden skall sedan kunna användas för avskrivning på byggnad, som inom viss tid anskaffas i stället för den avyttrade fastigheten. Denna förordning tar emellertid inte hänsyn till de fall, där en försäljning är klart motiverad av strukturrationaliseringsskäl men där säljaren ej avser att göra någon sådan reinvestering. Förordningen gäller ej heller vid försäljning av jordbruksfastighet — den avser endast fastighet i rörelse.

Departementschefen anser själv att denna förordning endast bör ses som ett provisoriskt arrangemang, som det kan vara anledning att senare ompröva. Enligt vår uppfattning bör den utredning, som vi ovan förordat, tillsättas för att undersöka möjligheterna att åstadkomma en lämplig samordning av kapitalvinstbeskattningen vid fastighets- och vid aktieförsäljning, även fästa stor vikt vid kapitalvinstbeskattningens samhällsekonomiska verkningar — och då inte minst ta sikte på att strukturrationaliseringar inte motverkas. Beskattningens samhällsekonomiska verkningar förbisågs i mycket stor utsträckning av regeringen vid införandet av de nya reglerna för aktievinstbeskattningen. Också i den nu föreliggande propositionen är bedömningarna av lagförslagets samhällsekonomiska verkningar i flera avseenden bristfälliga.

Reinvestering i villa

Departementschefen är inte beredd att införa några särregler för de fall, då en villaägare tvingas sälja sin fastighet på grund av flyttning från orten och sedan på inflyttningsorten skaffar en ny villa. Han anser att till-

räcklig hänsyn tas till dessa reinvesteringsfall genom lagstiftningens grundläggande utformning. Kommittéförslaget, som här överensstämmer med propositionen, utsattes emellertid för kritik från flera remissinstanser på denna punkt. Kooperativa förbundet ifrågasatte om inte någon bestämmelse borde införas, som generellt befriar från beskattning i dessa reinvesteringsfall. Förbundet ansåg förslagsvis, att denna regel skulle kunna utformas så att eventuellt eljest uppkommande beskattning skall undanröjas, därest skattskyldig i samband med byte av anställningsort, inträde i pensionsåldern eller liknande försäljer en- eller tvåfamiljsfastighet, som använts som egen bostad, och därefter senast inom viss tid, två å tre år, anskaffar liknande bostadsfastighet. Också Näringslivets skattedelegation framhöll, att de olägenheter, som uppkommer för en villaägare som tvingas flytta från en ort och där sälja sin bostad för att i stället köpa en villa på en ny bostadsort, inte helt undanröjs genom kommittéförslaget.

Även om i de flesta hithörande fall någon skattepliktig vinst inte uppkommer, befarar vi att »lagstiftningens grundläggande utformning» inte resulterar i skattefrihet i samtliga fall där en villa säljes på grund av förflyttning till annan ort och motsvarande reinvestering sedan sker. Helt oberoende av om flyttningen beror på driftsinställelse eller är en frivillig förflyttning, stämmer det illa med den föreslagna lagstiftningens syfte — åtminstone som vi uppfattar det — att realisationsvinstbeskattning i dessa fall skall kunna ifrågakomma. En beskattning motverkar här dessutom direkt den rörlighet på arbetsmarknaden, som är ett av syftena med arbetsmarknadspolitiken.

Departementschefen aviserar en proposition till nästa års riksdag med förslag om uppskov vid beskattning av vinst som uppkommit vid vissa tvångsförsäljningar. Vi förordar att Kungl. Maj:t i det sammanhanget återkommer med förslag att vinst som uppkommer vid försäljning av villa på grund av ägarens förflyttning från orten inte skall vara skattepliktig, om han inom viss tid på den nya orten köper ny villa. Om den nyanskaffade fastigheten är avsevärt mindre eller av avsevärt sämre kvalitet kan övervägas om endast reduktion i beskattningen bör ske — inte full skattefrihet.

Liberal bevisbedömning

En evig beskattning av kapitalvinster vid markförsäljning kan medföra betydande svårigheter av utrednings- och kontrollkaraktär. Som många remissinstanser framhållit kan det för framför allt säljare, som länge innehaft sin fastighet, inte sällan vara svårt att styrka anskaffningskostnader och förbättringskostnader. Om säljaren ej skulle ha möjlighet att använda den av departementschefen föreslagna alternativregeln, som innebär att skattskyldig vid långa innehav som anskaffningskostnad får välja ett belopp motsvarande 150 % av det taxeringsvärde som gällde för fastigheten

20 år före avyttringen eller 150 % av fastighetens för 1914 gällande taxeringsvärde, skulle svårigheterna bli uppenbara. I tillämpliga fall kan dessa alternativregler åberopas om bevisning inte kan förebringas, som stöder ett yrkande enligt huvudregeln. Departementschefen hävdar att kraven på bevisning bör kunna ställas tämligen högt vad gäller kostnader som läggs ned på fastighet efter det den nya lagstiftningen trätt i kraft. När det gäller bevisning avseende förfluten tid vill vi starkt understryka synpunkten att den skattskyldige inte haft lika stor anledning att bevara verifikationer o. d. för framtiden. Vi förordar att skattemyndigheterna är liberala i sin bedömning av bevisning avseende förfluten tid.

Ny alternativregel

Den alternativregel för beräkning av anskaffningskostnad, som föreslås i propositionen, utgår från det taxeringsvärde som gällde tjugo år före avyttringen. Ingångsvärdet får för långa innehav beräknas till 150 % av detta värde. Det med denna metod erhållna ingångsvärdet uppräknas sedan efter en indexserie, som grundas på levnadskostnaderna.

Med hjälp av denna alternativregel och av en liberal bedömning av bevisning avseende förfluten tid bör svårigheterna att utreda vilken skattepliktig vinst, som uppkommit vid en avyttring, avsevärt nedbringas. För fastighetsinnehav, som inte går tjugo år tillbaka, är den föreslagna alternativregeln emellertid inte till någon nytta. Om man införde ytterligare en alternativregel för beräkning av ingångsvärde skulle utredningssvårigheterna kunna reduceras än mer. Ingångsvärdet kunde då lämpligen vara 150 % av taxeringsvärdet vid den föreslagna lagstiftningens ikraftträdande. På sedvanligt sätt uppräknas detta värde sedan efter indexförändringarna. Flera länsstyrelser liksom Lantbrukets skattedelegation var i sina remissyttranden inne på tanken att i förhållande till kommittén öka det antal försäljningar som skulle behandlas enligt kommitténs alternativregel. Metoden skulle då vara att förkorta tidsgränsen i förhållande till de av kommittén förordade tjugo åren. Dessa av vissa remissinstanser framförda synpunkter beaktas om man utöver den alternativregel departementschefen förordar inför den som här antytts. Vi föreslår därför en alternativregel som innebär att anskaffningskostnaderna är 150 % av taxeringsvärdet vid den föreslagna lagstiftningens ikraftträdande med sedvanlig indexbehandling. Ett sådant ytterligare alternativ har också den fördelen att det i många fall, där ett taxeringsvärde omkring tjugo år före avyttringen faktiskt finns, ger ett väsentligt mer rättvisande värde än departementschefens alternativregel gör. Det den 1 januari 1968 gällande taxeringsvärdet torde i regel vara mer realistiskt än tjugo år gamla värden.

Den av oss förordade alternativregeln är givetvis av övergångskaraktär; departementschefens alternativregel att anskaffningskostnad kan beräknas

med hjälp av taxeringsvärdet tjugo år före avyttringen kommer efter hand att göra den av oss förordade alternativregeln överflödigt.

De fall torde inte vara fåtaliga, där den faktiska anskaffningskostnaden är mycket låg på grund av att fastighetsinnehavaren köpt fastigheten av en nära släkting — vanligen sina föräldrar — till ett pris som låg inte oväsentligt under marknadsvärdet. Också för dessa fall torde den alternativregel vi föreslår i många fall medverka till en materiellt rimligare skattebehandling.

Rådgivning av länsstyrelserna

Den lagstiftning, som föreslås i propositionen, är i många avseenden mycket komplicerad. Det är en fiktion att tro att fastighetsinnehavare utan kontakt med experter skall kunna beräkna och förutse de skattemässiga konsekvenserna av olika tänkbara avyttringsalternativ. Många fastighetsägare, som har klart för sig att en försäljning enligt hittills gällande regler blir skattefri, om fastigheten innehafts i tio år, känner nu oro och osäkerhet om vilka verkningar den nya lagen kommer att ge. Mot den bakgrunden anser vi att allmänheten åtminstone tills vidare skall ha rätt att få enklare och för skatteexperter mer rutinmässiga frågor om den nya lagens konstruktion besvarade hos länsstyrelserna. Däremot skall givetvis inte frågor av principiell räckvidd eller av komplicerad natur ställas till länsstyrelserna. För sådana problem är riksskattenämnden rätt forum. Avsikten med detta förslag är ej att länsstyrelserna skall vara den skattskyldige behjälplig med direkta framräkningar av vilken skattepliktig vinst som framkommer i olika fall. De skall endast informera om vilka metoder som skall nyttjas för att den skattskyldige själv skall kunna klara sådana beräkningar.

Under hänvisning till vad vi ovan anfört hemställer vi,

A. att riksdagen vid sin behandling av Kungl. Maj:ts proposition 1967: 153 måtte

I. i skrivelse till Kungl. Maj:t begära

1. att en utredning tillsättes med uppgift *dels* att framlägga förslag om lämplig samordning av aktievinst- och kapitalvinstbeskattning, *dels* att uppmärksamma förhållandena mellan kapitalvinstbeskattningen samt förmögenhets-, arvs- och gåvobeskattningen,

2. att Kungl. Maj:t återkommer till riksdagen med förslag att vinst, som uppkommer vid försäljning av villa på grund av ägarens förflyttning från orten, inte skall beskattas om han inom viss tid på den nya orten köper ny bostadsfastighet,

3. att Kungl. Maj:t ålägger länsstyrelserna att besvara

frågor från de skattskyldiga om metoderna för beräkning av skatten vid fastighetsförsäljning enligt denna lag;

II. uttala som sin uppfattning att skattemyndigheterna, när bevisning avseende tid före lagens ikraftträdande ifrågakommer, bör vid sin bedömning beakta svårigheterna för sådan bevisning;

III. besluta

1. att — med ändring av den föreslagna lagtexten — förordningen om ackumulerad inkomst i tillämpliga delar skall gälla i fråga om realisationsvinst vid försäljning av fastighet där fastigheten innehafts i fem eller flera år, dock att skatteberäkningen skall ske som om inkomsten hänför sig till tre år,

2. att — med ändring av de föreslagna övergångsbestämmelserna — införa en alternativregel av innebörd att som ingångsvärde får väljas ett belopp motsvarande 150 % av taxeringsvärdet vid den nya lagens ikraftträdande;

B. att vederbörande utskott utarbetar förslag till erforderlig lagtext.

Stockholm den 24 november 1967

Bertil Ohlin (fp)

Sven Wedén (fp)

Daniel Wiklund (fp)

Cecilia Nettelbrandt (fp)

Elias Jönsson (fp)

Sven Antby (fp)

Henning Gustafsson (fp)

i Ingemarsgården

i Skellefteå