

Nr 178.

Av herr Velander m. fl., om avskaffande av fastighetsskatten.

Den kommunala beskattningen av fastighet är i vårt land ordnad i form av s. k. *garantibesättning*. Denna går ut på att 5 % av fastighets taxeringsvärde skall vid den kommunala skattefördelningen likställas med beskattningsbar inkomst, och kommunalskatt utgå i förhållande till det sålunda erhållna skatteunderlaget, oavsett hur stor inkomst fastigheten lämnat.* Å andra sidan anses härigenom fastighetsinkomsten vara beskattad till belopp motsvarande nämnda procenttal av taxeringsvärdet. Vid beräkning av inkomst av fastighet eller av rörelse, vari fastighet användes, får därför avdrag ske för vad som beskattats genom fastighetsskatten. Detta avdrag kallas *procentavdrag*.

Berörda beskattningssystem innebär, som synes, att fastigheterna skola under alla förhållanden garantera kommunerna ett visst minimiskatteunderlag. Därmed har med andra ord avsetts att vinna ett visst mått av säkerhet för kommunerna mot de växlingar, som vid ett skatteunderlag, grundat på enbart inkomstbeskattningen, skulle vara att räkna med. Å andra sidan bli fastighetsägarna i vissa lägen, vartill vi senare återkomma, hårdare belastade än om hänsyn endast skulle tagas till deras inkomster. Systemet är sålunda *icke grundat på skatteförmågan* hos dem, som ha att erlægga fastighetsskatt.

Garantiskatten når sin fulla effekt, då fastighetsinkomsten är noll eller så obetydlig, att den vid ren inkomstbeskattning skulle konsumeras av allmänna avdrag och ortsavdrag. Merbeskattningen blir i sådana fall lika med den påförda fastighetsskatten. I vissa andra inkomstlägen förekommer ingen som helst merbeskattning. För att detta skall bli fallet, måste fastighetsinkomsten först täcka procentavdraget. Den efter procentavdraget återstående inkomsten måste vidare, tillsammans med fastighetsägarens övriga inkomster, täcka dels de allmänna avdragen, dels ock ortsavdragets dubbla belopp. På grund av bankningsregeln i fråga om ortsavdraget, räcker det nämligen icke med att den utöver procentavdrag och allmänna avdrag ligande inkomsten endast uppgår till ortsavdragets enkla belopp.

* För i taxeringsvärdet ingående skogsvärde är motsvarande procenttal för närvarande 4. Denna skillnad skall emellertid enligt beslut av 1947 års riksdag endast gälla t. o. m. detta års utgång.

Formellt sett uttages fastighetsskatt i båda de ovanberörda fallen. I det senare fallet får emellertid fastighetsägaren en minskning i inkomstskatten som är lika stor som den påförda fastighetsskatten.

Av vad här sagts följer, att den i garantiskatten liggande merbeskattningen, den s. k. effektiva garantiskatten, varierar olika fastighetsägare emellan och att den för en och samma fastighetsägare kan vara av olika storlek år från år. Det kan ock inträffa att effektiv garantiskatt uttages av en fastighetsägare under år, då kommunens skatteunderlag är gott, medan samma fastighetsägare undgår effektiv garantiskatt under år, då kommunens skatteunderlag är svagt.

Garantiskatt å fastigheterna infördes i vårt land genom beslut av 1920 års riksdag. Dessförinnan förekom en s. k. ackordsbeskattning (beslutad år 1910), enligt vilken inkomst av fastighet skulle anses uppgå till 6 % av taxeringsvärdet för jordbruksfastighet och 5 % av sådant värde för annan fastighet. Bortsett från denna 10-årsperiod — då beskattningen i princip kan sägas ha träffat fastighetsinkomsten, ehuru densamma bestämdes rent schablonmässigt — har sedan gammalt förefunnits en medveten tendens att hårdare belasta fastighet än andra kommunala beskattningsföremål. Såsom exempel på motiveringen härför må anföras vad 1840—41 års riksdag uttalade (skrivelse nr 400), nämligen att de kommunala angelägenheterna ditills måste anses huvudsakligen och allmännast, särdeles å landet, vara förenade med innehavet av fastighet. Riksdagen framhöll vidare, att de kommunala anstalterna för dem, som utan att innehava fastighet vistades i ett samhälle, icke kunde vara av samma betydelse som för fastighetsinnehavarna, vilka måste taga i betraktande ett för framtiden varaktigt bestående förhållande.

I fortsättningen övergick man till att direkt hänvisa till den s. k. intresseprincipen. Man hävdade därvid, att den kommunala verksamheten var till större nytta för fastighetsägarna än för övriga skattskyldiga. Efter hand som denna uppfattning om en mernytta för fastighetsägarna blott svårigen kunde vidhållas, inträdde även en viss förskjutning i argumenteringen. De, som under senare tid sökt finna motiv till en särbelastning å fastigheterna, ha nämligen gjort gällande, att en sådan erfordrades därför att kommunerna hade behov av ett någorlunda stabilt och av konjunkturförändringar oberoende skatteunderlag. Det är därmed icke längre fastigheternas intresse av de kommunala angelägenheterna, som skjutes i förgrunden, utan ett kommunernas intresse av viss minimiskatt från fastighetsägarna.

Då grunden för garantiskatten angivits vara kommunernas behov av ett mera fast skatteunderlag, har därvid regelmässigt tagits sikte på kommuner med ett mera bräckligt eller svagt skatteunderlag, alltså huvudsakligen rena landskommuner. Av sådan anledning har i diskussionen och jämväl här bortsetts från fastigheter av annan fastighets natur, vilka visserligen kunna äga betydelse för skatteunderlaget, men gäller detta då väsentligen

sådana kommuner med mera differentierat skatteunderlag, där behov av en objektsbeskattning av fastighet icke föreligger.

Såsom ett ytterligare argument till förmån för fastighetsskattens bibehållande har stundom åberopats, att skattens förhandenvaro skapat ett visst ekonomiskt jämviktsläge, vilket skulle rubbas, om fastighetsbeskattningen bleve upphävd. Man har därvid syftat på det förhållandet att en objektskatt, som skattebetalaren icke kan övervältra å annan, har samma karaktär som en gälldränta och att en dylik skatt därför innebär detsamma som om objektet—fastigheten — belastats med gäld till belopp, motsvarande skattens kapitaliserade belopp. Införandet av en dylik objektskatt skulle sålunda vara orättvist, i det att objektets värde därigenom nedginge. Å andra sidan skulle exempelvis ett borttagande av skatten vid en tidpunkt, då objektet bytt ägare, innebära ett otillbörligt gynnande av den nye ägaren, eftersom detta skulle medföra en ökning i objektets värde.

För vår del kunna vi icke finna, att något av de här återgivna skälen för en särbelastning å fastigheterna eller dessas ägare är bärande, och vi avse därför att här föreslå borttagandet av fastighetsbeskattningen.

Vad först angår det skälet att den kommunala verksamheten skulle vara till större gagn för fastighetsägarna än för övriga skattskyldiga, kan detta på sin tid ha varit i viss mån godtagbart. Intill början av detta århundrade handhades de kommunala angelägenheterna i huvudsak av fastighetsägarna, vilka i många kommuner voro de enda som praktiskt taget hade någon egentlig skattekraft. Förhållandena härutinnan ha emellertid väsentligt förändrats. Samtidigt har den kommunala verksamheten i många avseenden ändrat karaktär. Vi behöva här endast peka på den stora andel av de kommunala utgifterna, som nu avse social verksamhet i vidsträckt mening samt undervisning. Över huvud taget framstår det också såsom uppenbart, att fastighetsägarna numera icke ha annan åtnädd av den allmänna kommunala verksamheten än kommunmedlemmarna i gemen. Och i den mån det inom en kommun vidtages speciella anordningar, som kunna anses vara till huvudsaklig nytta för exempelvis fastighetsägarna, täckas omkostnaderna därför regelmässigt genom speciella avgifter.

Då det talas om att kommunerna äro i behov av garanti mot en alltför kraftig nedgång av skatteunderlaget vid vikande konjunktioner, kan det näppeligen anföras något bärande skäl för att just kommunens fastighetsägare skola prestera denna garanti. Att i sådant syfte utvälja en viss grupp av skattskyldiga, som icke ha någon större nytta av den kommunala verksamheten eller någon större bärkraft än övriga skattskyldiga, synes knappast försvarligt. Alla kommunens medlemmar böra väl vid vikande konjunktioner efter enhetliga grunder drabbas av den utdebiteringsökning, som minskningen av skatteunderlaget medför.

Till vad här sagts kommer, att fastighetsskatten i sin egenskap av garanti är synnerligen bräcklig ur effektivitetssynpunkt. Dess förmåga att bromsa

utdebiteringshöjningarna i händelse av sjunkande skatteunderlag är icke betydande, även om läget utvecklas därhän att en större del av garantiskatten blir effektiv sådan skatt. Detta framgår klart av de undersökningar, som kommunalskatteberedningen på sin tid företagit. Den föreliggande garantien kan icke under några förhållanden leda till, att icke en statlig skatteutjämning måste ifrågakomma, och det förefaller då lämpligast att staten ensam får påtaga sig uppgiften att nedbringa alltför höga utdebiteringar.

Beträffande argumentet, att ett upphävande av fastighetsbeskattningen skulle rubba ett bestående ekonomiskt jämviktsläge, finner man att hela resonemanget därom tar sikte på en fastighetsskatt närmast av fristående objektskatts natur. En dylik fastighetsskatt, som i regel är av samma tyngd år från år, skulle för jordbruksfastigheternas del — och från andra fastigheter bortses i detta sammanhang — kunna tänkas få de angivna verkningarna, detta dock endast under den förutsättningen, att priserna å jordbrukets produkter fastställdes under fri konkurrens med sådana länder där en motsvarande pålaga icke finnes. Eftersom denna förutsättning icke är för handen, förefaller det icke uteslutet att även en fristående objektskatt å jordbruksfastighet skulle kunna övervältras å konsumenterna, i vilket fall någon värdeförändring icke skulle inträda som en följd av skattens påläggande. Det är då icke heller någon given sak, att en sådan skatts avlyftande skulle inverka höjande på fastighetsvärdet.

Om det sålunda är ytterst tivelaktigt, huruvida ens ett avlyftande av en fristående objektskatt, därest en sådan förefunnits, skulle i det givna läget ha fått de påstådda verkningarna, ställer det sig högst osannolikt, att avlyftandet av den gällande garantiskatten skulle kunna leda till en stegring av fastighetsvärdena. Man kan nämligen icke räkna med att en objektskatt, så slumpvis verkande och så ytterst varierande till sin storlek, skall i förvarande hänseende ha ens tillnärmelsevis så stora verkningar som en i huvudsak fast objektskatt.

Ett vägande argument mot en kommunal fastighetsbeskattning, förenad med inkomstbeskattning, är att fastighetsskatten föranleder en betydande stelhet hos skattesystemet. Eftersom varje ändring i grunderna för inkomstskatteunderlagets bestämmande leder till en övervältring på eller från fastighetsskatteunderlaget, kunna icke utan vidare ändringar företagas i dessa grunder, även om starka skäl därför skulle föreligga. Vill man t. ex. genomföra en höjning av de kommunala ortsavdragen, som med hänsyn till bl. a. den inträdda penningvärdeförsämringen kunde vara befogat, får icke förbises, att detta skulle leda till en omedelbar höjning av den effektiva garantiskatten, varigenom den skattefördelning, som en gång ansetts skälig eller önskvärd, skulle komma att snedvridas.

I nuvarande, sedan en del år tillbaka rådande läge torde den effektiva garantiskatten icke ha någon nämnvärd betydelse för kommunernas eko-

nomi. De utredningar, som kommunalskatteberedningen på sin tid verkställde, visade, att den effektiva garantiskatten i ett antal för taxeringsåret 1936 undersökta kommuner uppgick till knappt hälften av den påförda fastighetsskatten. Sedan dess ha emellertid inkomstförhållandena för jordbrukets del förbättrats i betydande grad. Bevis härför utgöra bl. a. de i den officiella statistiken lämnade uppgifterna om inkomst av jordbruksfastighet enligt verkställda taxeringar. Taxeringsåret 1936 uppgick den uppskattade inkomsten av jordbruksfastighet, d. v. s. den efter procentavdraget återstående inkomsten, till 198 milj. kronor. Under de följande åren fram till taxeringsåret 1943 steg denna inkomst, på sätt framgår av följande sammanställning:

År	milj. kr.	År	milj. kr.
1936	198	1940	299
1937	229	1941	395
1938	316	1942	520
1939	307	1943	583

Fr. o. m. taxeringsåret 1944 skedde en omläggning av inkomstredovisningen såtillvida att statistiken därefter innehåller uppgifter om inkomst av jordbruksfastighet före procentavdragets avräknande. Denna inkomst uppgår för de sistförflutna taxeringsåren till följande belopp:

År	milj. kr.
1944	959
1945	976
1946	1 017
1947	1 274

De här anförda siffrorna visa med all tydlighet, att de av kommunalskatteberedningen redovisade resultaten av dess undersökningar icke kunna tillmätas vitsord beträffande den nuvarande merbelastningen å fastighet. Det är ställt utom varje tvivel, att den nuvarande effektiva garantiskatten är ytterst låg. Man kan visserligen, på grund av omläggningen i statistiskt avseende, icke göra någon exakt beräkning av den procentuella ökningen av jordbruksinkomsten men saknar dock icke möjligheter till en överslagsberäkning. Om man gör det antagandet att de för taxeringsåren 1943 och 1944 redovisade inkomsterna voro av ungefär samma storleksordning — vilket icke synes osannolikt, enär en viss stabilitet i fråga om jordbrukets lönsamhet då torde ha varit för handen — kommer man till det resultatet, att procentavdraget inneburit en minskning av de år 1943 redovisade inkomsterna med 350 à 400 milj. kronor. Med hänsyn härtill kan antagas, att inkomstsumman för taxeringsåret 1936 i varje fall icke överstigit 600 milj. kronor (198 + 350 à 400). Sannolikt låg den icke oväsentligt lägre. Det av

procentavdraget konsumerade inkomstbeloppet måste nämligen, absolut taget, vara mindre under år, då inkomsterna äro lägre. Under alla förhållanden kan man dock sluta till att inkomsten av jordbruksfastighet, bortsett från procentavdraget, mer än fördubblats från år 1936 till år 1947. Därav måste anses följa, att den merinkomst, som kommunerna erhålla genom fastighetsskatten, icke är av den storlek, att ett borttagande av densamma skulle ha någon nämnvärd betydelse i avseende å kommunernas ekonomi.

En slutsats av det förda resonemanget är givetvis också, att merbelastningen å gruppen fastighetsägare för närvarande icke är synnerligen stor. Detta hindrar emellertid icke, att den enskilde fastighetsägaren kan drabbas av en kännbar extrabelastning. Detta ter sig desto mer betänkligt som förutsättningen därför är att han under sådant beskattningsår haft en låg inkomst och därmed en ringa skatteförmåga.

Det må även framhållas, att fastighetsbeskattningen medför ett betydande arbete för taxering och uppbörd. Det är icke osannolikt att detta arbete kan, för vissa kommuner, föranleda en kostnad, överstigande den inflytande merskatten.

Då sålunda, i anslutning till det anförda, den gällande fastighetsbeskattningen principiellt sett näppeligen kan försvaras samt densamma därjämte — såsom för närvarande torde vara fallet — är av ringa betydelse för kommunerna och dess effekt i varje fall innebär en orättvis merbelastning av fastighetsägarna, hemställa vi,

att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville snarast möjligt förelägga riksdagen förslag till fastighetsskattens avskaffande.

Stockholm den 24 januari 1948.

Gustaf Velandér.

Axel Mannerskantz.

Carl Eric Ericsson.