

Seminarer Stocholm 1999 juridisk generalrapport

Bostadsbeskattning - rättsliga aspekter Generalrapport

Av

Professor Sture Bergström och professor Claes Norberg

Inledning

Skattereglerna för bostäder i de nordiska länderna uppvisar flera gemensamma drag. Utvecklingen av reglerna har påverkats av vissa allmänna trender. Detta har gjort att vi har valt att lämna en förhållandevis kortfattad redogörelse för huvuddragen i skattereglerna för bostäder. För detaljerna hänvisas till nationalrapporterna. Vi har också ansett det som värdefullt att försöka sammanfatta utvecklingstendenserna och belysa några generella frågor i anslutning till dem.

Rapporten är disponerad på följande sätt. I avsnitt 2 beskrivs olika boendeformer i de nordiska länderna. I avsnitt 3 och 4 behandlas huvuddragen i den löpande beskattningen och skattereglerna vid avyttring av bostäder. I avsnitt 5 berörs finansiering och subventioner. Där behandlas också den viktiga frågan om avdragsrätt för räntekostnader. I avsnitt 6 belyser vi kortfattat några av de särskilda problem som aktualiserats vid beskattningen av bostäder i Norden. I avsnitt 7 tar vi upp övergripande synpunkter och frågor .

2 Boendeformer

I Norge bor de flesta privatpersoner i självägda småhus eller i del av större samägd fastighet, s.k. eierseksjon. Det är även relativt vanligt att man bor i hyreslägenhet eller disponerar en bostad som delägare, antingen i ett borettslag eller ett boligselskap.

Boendeformerna i Danmark är framför allt boende i småhus och boende i samägda större fastigheter eller ägarlägenheter. Den enskilde bor även som delägare i ett boligfaelleskab eller i en hyresrätt.

I Finland är den vanligaste boendeformen bostadsaktielägenhet, som kallas ägarlägenhet. Andra boendeformer är småhus, samägda större fastigheter, bostadsrätter och hyreslägenheter.

I Sverige bor man i småhus, i samägda större fastigheter, bostadsrätter och hyresrätter. Numera är det inte tillåtet att registrera nya bostadsaktiebolag, av bostadspolitiska skäl, men det finns ett mindre antal sådana föreningar som registrerats enligt äldre lag. Ägarlägenheter enligt dansk modell har utretts men utredningen har ännu inte lett till lagstiftning. Det är dock inte uteslutet att ägarlägenheter blir en framtida boendeform i Sverige.

Den civilrättsliga regleringen av de olika boendeformerna skiljer sig inte åt på något avgörande sätt mellan Norge, Danmark, Finland och Sverige. Det bör observeras att seminariet i första hand behandlar privat boende. Det kan dock påpekas att en fysisk person som bor i en av honom ägd fastighet som ingår i näringsverksamhet blir inkomstbeskattad för denna bostadsförmån i de nordiska länderna.

3 Löpande beskattning

I Sverige fick enligt äldre regler ägare till privatägda fastigheter ta upp schabloninkomster från fastigheterna till beskattning samtidigt som avdragsrätt i princip endast medgavs för skuldräntor. Denna ordning ledde till stora avdragsgilla underskott för de skattskyldiga. På 1970-talet började man också ta ut fastighetsskatt (en objektsskatt). I samband med 1990 års skattereform ersattes inkomstbeskattningen

av schabloninkomster med fastighetsskatt. Avsikten var att den skulle generera stora skatteintäkter som skulle bidra till att finansiera andra skattesänkningar. I Sverige har man också i stort sett fått de avsedda effekterna.

En liknande utveckling har skett i Finland och Danmark, där inkomstskatter på fastigheter ersatts av fastighetsskatter. Resultatet har varit detsamma som i Sverige. I Norge finns inkomstbeskattningen av fastigheter kvar, vid sidan av kommunala fastighetsskatter. Inkomstskatten anses som ett viktigt skattepolitiskt instrument för att skapa rättvisa och neutralitet mellan olika boendeformer.

Det bör vidare anmärkas att delägare i bostadsaktiebolag, bostadsrättsföreningar och andra liknande associationer inte betalar inkomstskatt på sitt boende i de nordiska länderna. Däremot inkomstbeskattas associationerna. Hyresgäster inkomstbeskattas inte i något nordiskt land.

Underlaget för fastighetsskatt i de nordiska länderna är fastighetens värde. Det betonas i flera nationalrapporter att det i praktiken är svårt att fastställa detta värde på ett riktigt och rättvist sätt. Samtidigt kan konstateras att värdebestämningen av fastigheter bygger på tekniskt komplicerade regelsystem.

Fastighetsskattens höjd, som närmare diskuteras i nationalrapporterna, varierar mellan de nordiska länderna. Skatteuttaget påverkas dels av formella skattesatser, dels av den underliggande värderingen av fastigheterna.

Utvecklingen i de nordiska länderna väcker frågan om för- och nackdelar med inkomstskatter och objektskatter på bostäder. Detta diskuteras vidare i avsnitt 7 i denna rapport.

4 Skatt vid överlåtelse m.m.

4.1 Kapital- och reavinstbeskattning av ägarbostäder

Försäljning av ägarbostäder (en- och tvåfamiljshus, bostadsrätter, ägarlägenheter m.m.) som innehas av fysiska personer beskattas på ett likartat sätt i de nordiska länderna. Huvudregeln är att överlåtelse beskattas inom ramen för respektive lands kapital- eller reavinstregler. Ett undantag utgör Danmark, där försäljning av en- och tvåfamiljshus och ägarlägenheter är skattefria. Även i övriga länder kan dock överlåtelse särskilt av permanentbostäder ske utan eller med begränsade skattekonsekvenser.

Det beror på att man i övriga länder medger lättnader eller uppskjuten beskattning vid överlåtelse av sådana bostäder, även om huvudregeln är att försäljningar av bostäder är skattepliktiga. I Finland är överlåtelse av bostäder som använts som stadigvarande bostad i minst två år före överlåtelsen skattefria. I Norge är överlåtelse av bostäder som använts som egen bostad under minst ett av de senaste två åren skattefria. Motsvarande regler gäller vid försäljning av andelar i boligselskap och obligationer med tillhörande borätt. Även överlåtelse av fritidshus kan undantas från beskattning om vissa villkor är uppfyllda. I Sverige kan uppskov medges vid beskattningen om återinvestering sker i en ny permanentbostad (som är privatbostad). Nytt uppskov kan erhållas också vid försäljning av ersättningsbostaden.

Såvitt gäller reavinstreglerna kan följande sägas. Skattesatserna varierar men ligger inom ett begränsat intervall. I Finland är skatten 28 % (höjs år 1999 till 29 %), i Sverige 30 % och i Norge 28 %. I Sverige är halva realisationsvinsten skattepliktig. Detta innebär att den effektiva skatten på vinsten är 15 %.

Utgångspunkten för vinstberäkningen är överlåtelsepriset. Från detta får dras anskaffningsvärdet samt andra avdragsgilla utgifter. Inflationsuppräknning av anskaffningsvärden har tidigare förekommit bl.a. i Sverige men medges numera inte. Inflationsaspekter beaktas i huvudsak genom de relativt låga skattesatserna. I Finland får fysiska personer använda schabloner som utgår från överlåtelsepriset för beräkning av anskaffningsvärdet.

Behandlingen av reaförluster är i stort sett symmetrisk i förhållande till beskattningen av vinster i respektive land. I Danmark är reaförluster på ägarbostäder inte avdragsgilla (reavinster är skattefria). Reaförluster i övriga länder beräknas som huvudregel utifrån överlåtelsepriset minskat med det verkliga anskaffningsvärdet och övriga avdragsgilla kostnader, utan användande av schabloner. I Sverige är halva realisationsförlusten avdragsgill. I Finland får förlust som uppkommit vid avyttring av egendom dras från vinst av överlåtelse av egendom överlåtelseåret eller de tre följande åren i den mån vinst uppstår. Överlåtelseförluster får inte dras från övriga inkomster och beaktas inte vid fastställande av underskott inom kapitalinkomstslaget. Förluster på överlåtelse av stadigvarande bostad är inte avdragsgill. I Norge är reaförluster avdragsgilla i den mån reavinster är skattepliktiga.

Speciella förhållanden råder för vissa boendeformer i de olika länderna. Detta gäller t.ex. bostäder i boligfaellesskaber, se närmare den danska juridiska nationalrapporten. Av betydelse för skattekonsekvenserna är framför allt om medlemmarna är begränsat eller obegränsat ansvariga för faellesskabets förpliktelser.

4.2 Försäljning av flerbostadshus m.m.

Försäljning av flerbostadshus som ägs av fysiska personer träffas normalt av kapitalvinstbeskattning enligt reglerna i respektive land. Juridiska personers försäljningar beskattas antingen som näringsverksamhet eller som kapitalvinst. Huvudprincipen är generellt att det är faktiska överlåtelse- och anskaffningsvärden som skall läggas till grund för vinstberäkningen. Det normala är också att medgivna avdrag för gjorda avskrivningar återläggs och beskattas. För de närmare detaljerna hänvisas till de juridiska nationalrapporterna.

4.3 Stämpel- och överlåtelseskatter

Samtliga nordiska länder tar ut stämpel- eller överlåtelseskatter vid onerösa förvärv av bostäder. Skatten betalas som regel av förvärvaren. Generellt gäller att förvärv av fastigheter skattebeläggs. Därtill kan stämpelskatter utgå vid förvärv av t.ex. bostadsaktier (Finland) och boligfaellesskaber med personligt ansvar för medlemmarna (Danmark).

Beskattningsunderlaget är som huvudregel köpeskillingen eller värdet av annat vederlag (i Sverige det högsta av köpeskillingen och taxeringsvärdet). Följande skattesatser gäller för närvarande vid förvärv av fastigheter.

LandSkattesats (%)

Sverige 1,5

Finland 4

Norge 2,5

Danmark 0,6

Vissa lättnader finns i beskattningen. Av särskilt intresse är att förvärv av den första bostaden är skattefritt i Finland, under vissa förutsättningar. Detta bör vara av praktisk betydelse, eftersom den finska överlåtelseskatten är relativt hög.

Vid fysiska personers förvärv av flerbostadshus eller juridiska personers förvärv av fastigheter utgår i vissa fall högre skatter än vid fysiska personers förvärv av ägarbostäder. I Sverige är t.ex. stämpelskatten 3 % när juridiska personer förvärvar fastigheter. Detta har motiverats med att juridiska personer har större skatteförmåga än fysiska personer. I Danmark har tidigare en högre överlåtelseskatt (1,2 %) utgått vid överlåtelse av flerbostadshus. Skatten skall dock sänkas till 0,6 % för alla fr.o.m. år 2000, av förenklingskäl.

Stämpel- och överlåtelseskatterna bör ses tillsammans med reavinstbeskattningen. Permanentbostäder kan som tidigare sagts avyttras utan att skatt på reavinster utgår eller med låg/upp skjuten reavinstskatt, men däremot skall stämpelskatt erläggas vid förvärv av fastigheter. Stämpelskatterna framstår därför numera som den praktiskt viktigaste skatten vid överlåtelser av fastigheter avsedda för permanent boende.

5 Finansiering och subventioner

5.1 Inledning

Lån är ett normalt inslag i finansieringen av förvärv av ägarbostäder. Reglerna om avdragsrätt för räntor har därför stor praktisk betydelse för de boende. Investeringar med eget kapital i bostäder måste normalt ske med beskattade medel. Möjligheten att sälja framför allt permanentbostäder skattefritt eller med låg reavinstskatt ger möjligheter att förvärva bostäder med hjälp lågbeskattat eget kapital. Detta är till fördel för de skattskyldiga. Nackdelen med lättnader är att de kan leda till inlåsnings effekter, vilka kan vara samhällsekonomiskt ineffektiva. Ett annat problem är att sådana regler gynnar dem som redan kommit in på marknaden för ägarbostäder i förhållande till förstagångsköparna.

För att utvärdera de skatteaspekter som direkt påverkar finansieringen behöver man således ta hänsyn både till ränteavdragsreglerna och reavinstreglerna. De sistnämnda har berörts i den föregående framställningen. Här kommenteras endast ränteavdragsreglerna.

5.2 Lånevillkor

I samtliga länder är det normala att förvärv av ägarbostäder kan finansieras via långfristiga krediter från banker och hypoteksinstitut och att en relativt hög belåning kan erhållas i förhållande till bostädernas värden. Särskilt vad gäller Finland framstår dock återbetalningstiderna för bostadskrediter som relativt korta.

5.3 Avdrag för ränteutgifter

Möjligheten att dra av räntor vid fysiska personers förvärv av bostäder har påverkats av de allmänna trenderna i de nordiska ländernas skattereformer under 1980- och 1990-talet. Tendensen är tydlig. Man har gradvis infört begränsningar i möjligheten till ränteavdrag eller reducerat det skattemässiga värdet av ränteavdrag, vilket i huvudsak är en följd av sänkningarna av kapitalskatterna. Vissa skillnader i detaljer föreligger mellan de nordiska länderna. De är hänförliga till framför allt två områden.

- a. allmänna begränsningar i avdragsrätten för räntor
- b. särskilda regler för räntor hänförliga till förvärv av permanentbostäder

Generellt sett är räntor för förvärv av bostäder avdragsgilla. I Finland kan ränteutgifter dras av utan beloppbegränsning mot kapitalinkomster. Skattesatsen är 28 % (höjs år 2000 till 29 %). Ränteutgifter får också dras av från skatter på förvärvsinkomster om det uppstår underskott i inkomstslaget kapitalinkomster. Värdet av underskottsavdraget motsvarar skattesatsen på kapitalinkomster, d.v.s. 28 % (29 % år 2000). Det föreligger dock en betydande begränsning i storleken på det underskottsavdrag som kan utnyttjas. Den maximala underskottsgottgörelse som kan erhållas varierar mellan 8000-20 000 FIM beroende på familjeförhållandena. Vidare sker en begränsad ökning av gottgörelsebeloppet (2 %) om räntorna är hänförliga till lån avseende förvärv av den första bostaden. Denna särreglering kommer dock förmodligen att slopas år 2000.

I Danmark kan räntor avdras från kapitalinkomster. Det skattemässiga värdet på underskott p.g.a. negativ kapitalinkomst (t.ex. beroende på ränteutgifter) är cirka 40 %. Värdet kommer att trappas ned under kommande år och blir år 2002 cirka 32 %.

I Sverige är ränteutgifter avdragsgilla i inkomstslaget kapital. De får kvittas mot alla typer av löpande kapitalinkomster och reavinster. Ränteavdragets värde är 30 % (skattesatsen på kapital). Ränteavdragets värde kan dessutom begränsas ytterligare genom att skattereduktionen för kapitalunderskott över 100 000 SEK endast är 21 %.

I Norge föreligger obegränsad avdragsrätt för räntor. Det skattemässiga värdet av ränteavdragen är 28 % (skattesatsen för alminnelig inkomst).

I den utsträckning räntor kan dras av i näringsverksamhet (vilket framför gäller vissa former av flerbostadshus eller fastigheter ägda av juridiska personer) är principen att full avdragsrätt föreligger för räntor och att de kan avräknas mot näringsinkomster.

5.4 Subventioner

Subventioner på bostadsområdet är i huvudsak av två typer, dels stöd till investeringar i bostäder, dels konsumtionsstöd i form av bostadsbidrag m.m.

Stöd till investeringar i bostäder utgår t.ex. i form av räntebidrag. De kan utgå både vid nybyggnation och vid förvärv av befintliga bostäder (Finland). I Sverige är räntebidragen under utfasning, vilket är ett medvetet utslag av tanken att de offentliga subventionerna till byggande skall minskas. Från att tidigare ha omfattat om-, ny och tillbyggnad av i princip samtliga typer av bostäder kan i dag begränsade räntebidrag erhållas till ny- och ombyggnad av hyres- och bostadsrättshus. I Norge kan lån med särskilt låga räntesatser beviljas av Den Norske Stats husbank, som finansierat en väsentlig del av norskt bostadsbyggande efter det andra världskriget. I huvudsak lämnas finansiering för nybyggnation men lån kan även lämnas av bl.a. sociala skäl i andra fall.

Vad gäller konsumtionsstöd i form av bostadsbidrag kan sådana erhållas i samtliga nordiska länder. Det normala är bostadsbidragen relateras till den boendes inkomster och boendekostnader, vissa fall också standarden på bostaden.

6 Särskilda problem för vissa grupper av boende eller boendeformer.

Särskilda problem för vissa grupper av boende eller boendeformer har berörts i vissa av nationalrapporterna.

De frågor som framför allt diskuterats i Sverige är effekterna av regionala skillnader i taxeringsvärden och effekterna av fastighetsskatter på skärgårdsfastigheter. Det förekommer att kapitalstarka köpare förvärvar fritidsbostäder i attraktiva områden till höga priser med konsekvenser för taxeringsvärdena på permanentbostäder i skärgårdsområden.

För norsk del har debatten kretsat kring effekterna för personer med låga kontantinkomster och höga förmögenhetsvärden på bostäder. Liksom i Sverige har frågan om beskattning av fast boende i skärgården uppmärksamats. Av intresse är att i Norge kan problemen i viss mån avhjälpas genom att det kan ställas villkor om helårsutnyttjande av bostäder, vilket kan reducera marknadsvärdet väsentligt i förhållande till fritidsbostäder, och därmed också minska taxeringsvärdet.

7 Avslutande synpunkter

Ett antal delvis motstridiga aspekter påverkar beskattningen av bostäder. De viktigaste är följande:

1. grundläggande principer för inkomst- och kapitalbeskattningen,
2. budgetaspekter,
3. neutral eller likformig beskattning av olika boendeformer,
4. icke-fiskala mål (social bostadspolitik),
5. rättvisefrågor (omfördelning av skattebördan mellan olika grupper av boende/bostäder),
6. lobbying från intressegrupper, och
7. förhindra kringgående av skatteregler (har betydelse i vissa speciella fall)

Förhållandet att så många aspekter påverkar skattereglerna för bostäder gör det svårt att utvärdera och jämföra olika länders skattesystem. En annan svårighet med att utvärdera de skattepolitiska övervägandena rörande beskattningen av bostäder är att argumenten för olika lösningar inte alltid är särskilt tydliga eller t.o.m. döljer de verkliga argumenten för de valda lösningarna. Det finns också exempel på ändamålsförskjutningar (se t.ex. motiven för fastighetsskatten i den svenska juridiska nationalrapporten).

Några relativt tydliga tendenser och huvudfrågor i den nordiska länderna kan dock lyftas fram. Beskattningen av bostäder kan sägas ske inom ramen för två parallella system i de nordiska länderna, inkomstskattesystem och objektskattesystem.

Inom inkomstskattesystemet är de viktigaste bestämmelserna de som gäller löpande beskattning, reavinster/reaförluster och ränteavdrag. Reavinstskatterna på bostäder har sänkts under de senaste åren som en följd av övergripande förändringar av skattesystemen, framför allt vad gäller kapitalskatterna. I princip är det i samtliga nordiska länder möjligt att sälja permanentbostäder skattefritt eller med generösa möjligheter till skattebefrielse eller uppskjuten beskattning vid avyttringar och återinvesteringar i bostäder.

Flertalet länder har avvecklat eller håller på att ta bort den löpande inkomstbeskattningen av ägarbostäder för att i stället övergå till objektbeskattning i form av löpande fastighetsskatter. Undantaget är Norge. I Norge har man i princip ett dubbelt system med löpande inkomstbeskattning av

schablonmässigt beräknade inkomster och kommunal fastighetsskatt. Vissa boendeformer i övriga länder träffas också både av löpande inkomstskatter och löpande objektskatter. T.ex. kan nämnas att äkta bostadsrättsföreningar i Sverige dels skall ta upp schabloninkomster till beskattning, dels betala fastighetsskatt.

Inkomstskattedelen ger inget eller litet nettobidrag till budgeten i de nordiska länderna men har stor betydelse för den enskildes boendekostnader och finansiering av boendet, framför allt genom ränteavdragen. Budgetutfallet belyses bl.a. i den norska juridiska nationalrapporten, som visar att ränteavdragen var cirka sju gånger högre än skattepliktiga inkomster av bostäder år 1996.

Tyngdpunkten vid beskattningen har kommit att förskjutas mot objektskatter, dels i form av löpande fastighetsskatter, dels i form av stämpel- och överlåtelseskatter. Även om objektskatter funnits parallellt med inkomstskatter i de nordiska länderna är förhållandet att allt större tonvikt läggs vid de förstnämnda av intresse. Skälen för en förskjutning mot objektskatter varierar, men förmodligen är det i huvudsak budgetmässiga skäl som varit avgörande (även om det inte alltid sägs öppet). Det hänger samman med att bostäder är en orörlig skattebas.

Den löpande beskattningen av bostäder motiveras ofta teoretiskt med att det är avkastningen av investeringen i bostaden som skall beskattas. Historiskt sett har teorin kopplats ihop med den löpande inkomstbeskattningen av bostäder, som tekniskt sett skett i form av beskattning av schablonberäknade inkomster, samtidigt som avdrag för räntor medgivits. Som framgår av den norska juridiska nationalrapporten kan löpande inkomstbeskattning av avkastningen på bostäder ses som ett nödvändigt inslag för att motivera avdragsrätt för räntor. Detta gäller i vart fall i skattesystem som inte medger avdrag för räntor som hänför sig till konsumtion.

Genom att övergå till objektskatter i form av löpande fastighetsskatter rubbas i och för sig inte kopplingen till de teoretiska utgångspunkterna, åtminstone inte vad gäller objektskatter i form av löpande fastighetsskatter. Avkastningen beskattas fortfarande och räntor är avdragsgilla. Valet av skattesatser, sättet att bestämma underliggande värden för beskattning och förhållandet att räntor inte kan avdras från schabloninkomster på fastigheter kan dock få effekter som medför att löpande fastighetsskatter snarare kommer att framstå som skatter på konsumtion som skall betalas med beskattade löneinkomster än som avkastningsskatter. Dessutom har värdet av ränteavdragen begränsats på olika sätt i de nordiska länderna. Konsekvensen är att de boende i högre grad än tidigare får bära kostnaderna för lånefinansierade förvärv av bostäder.

Till detta kommer att man begränsat skatteuttaget på vinster vid överlåtelser av bostäder, särskilt permanentbostäder. I stället tas stämpelskatter ut vid förvärv. Sådana skatter kan uppfattas som skatter på bruttovärdet på investeringar.

Objektskatterna påverkas inte av inkomstskattesystemens uppbyggnad och ger garanterade nettoinkomster till staterna. Ur budgetmässig synvinkel har objektskatterna en stor fördel. Skatteuttaget kan göras oberoende av den skattskyldiges skattesituation i övrigt.

Objektskatter i form av fastighetsskatter har stor betydelse för den enskildes boendekostnader. För att ett beskattningssystem som i huvudsak bygger på objektskatter skall fungera väl måste förmodligen löneutvecklingen och beskattningen av löneinkomster gå någorlunda i takt med utvecklingen av objektskatterna, och underliggande värden för fastighetsbeskattningen, för att inte bostadsbeskattningen skall få negativa effekter för de boende.

I de nordiska länderna framstår önskemål om neutral beskattning av olika boendeformer som en viktig aspekt vid utformningen av skatteregler för bostäder. Neutralitetsargument framförs ofta som motiv för olika lösningar. I vilken utsträckning neutral beskattning föreligger är dock en svårbedömd fråga av flera olika skäl. Svaret beror bl.a. på vad man lägger i neutralitetsbegreppet samt vilka skatteregler och boendeformer som tas med i analysen. Diskussionen i de juridiska nationalrapporterna visar på skillnader i de här nämnda avseendena och illustrerar därmed problematiken på ett tydligt sätt.