

Fastighetsskattens roll i skattesystemet

AV PETER ENGLUND

Peter Englund¹ är professor vid Handelshögskolan i Stockholm.

Få skattefrågor väcker så starka känslor som beskattningen av boendet. På 1970- och 1980-talet präglades mycket av debatten av upprördhet över de stora obeskatade kapitalvinster som småhusägare och bostadsrättsinnehavare kunde göra. Skattesystemet bidrog till att stora grupper fick "betalt för att bo" för att citera titeln på en bok av Bo Sandelin och Bo Södersten från 1978. I takt med att skattesystemet reformerats har debatten i stället fokuserat på hur vissa grupper drabbats i samband med ändringar i regelverket eller i de ekonomiska förutsättningarna för att tillämpa regelverket. På senare tid är det särskilt fastighetsskatten som visat sig vara en politiskt het potatis. Här har det inte handlat om regeländringar utan i stället om effekterna av en konsekvent tillämpning av gällande system för fastighetsbeskattning när basen för skatten ändrats till följd av stigande marknadsvärden.

Att bostadsbeskattningen upplevs som viktig är naturligt mot bakgrund av att bostadskonsumtionen svarar för en mycket stor andel av hushållens utgifter, och att den inte kan ändras annat än till priset av stora flyttkostnader. Just därför är det särskilt viktigt att

lyfta perspektivet över dagspolitikens frågor om vinnare och förlorare. I denna uppsats skall jag försöka bena ut de principiella frågorna omkring beskattning av boendet med fokus på fastighetsskattens roll. Utgångspunkten tas i de allmänna skatteeconomiska principer som gäller för konsumtions- och inkomstbeskattning. Först när man är klar över hur dessa bör tillämpas på boende kan man diskutera

Att bostadsbeskattningen upplevs som viktig är naturligt mot bakgrund av att bostadskonsumtionen svarar för en mycket stor andel av hushållens utgifter.

¹ Uppsatsen bygger till stora delar på Englund (2000).

de yttringar av fastighetsskatten som gett upphov till den mest inflammerade debatten, som att skatten stiger mest i de områden där marknadspriserna ökar särskilt snabbt.

Bostäder beskattas genom en rad olika skatter. Bostadsföretag betalar bolagskatt på sina vinster, hushåll och bostadsföretag betalar fastighetsskatt, hushåll betalar inkomstskatt på kapitalinkomster med rätt till avdrag för ränteutgifter, bostadsföretag betalar arbetsgivaravgifter för sina anställda, och konsumtion av boendetjänster är belagd med moms på olika stadier i produktionsprocessen. Vidare subventioneras vissa hushålls bostadskonsumtion genom bostadsbidrag och vissa lån genom räntesubventioner. Det är samspelet mellan alla dessa skatter och subventioner som har betydelse.

Hur bör bostäder beskattas?

Bostaden är ett kapitalföremål och därmed ett potentiellt investeringsobjekt; i kombination med drifts- och underhållsinsatser genererar den emellertid nyttigheter som kan konsumeras.

I olika sammanhang har man gjort ett nummer av frågan om bostaden bör betraktas som en konsumtionsvara eller ett investeringsobjekt, och hävdat att valet av synsätt har betydelse för hur bostäder bör beskattas. Det må vara sant att bostaden kan ses ur båda aspekterna men att ge intryck av att man

måste välja endera betraktelsesättet skapar mest förvirring. Bostaden är naturligtvis ett kapitalföremål, och därmed ett potentiellt investeringsobjekt, men i sig är den ingen konsumtionsvara. Det är först i kombination med drifts- och underhållsinsatser, uppvärmning och dylikt som den genererar nyttigheter som kan konsumeras, låt oss kalla dem boendetjänster. I den meningen är det ingen skillnad i förhållande till andra kapitalföremål, som i kombination med arbete och olika insatsvaror bidrar till att producera tjänster och varor för konsumtion – bakugnar och bagarens arbetsinsatser producerar bröd, fordon och förarnas arbetsinsatser producerar transporttjänster et cetera. Allmänna principer för val av skattesystem i en värld där konsumtionsvaror produceras med en kombination av produktionsfaktorer bör därför kunna tillämpas också på produktionen av boendetjänster, vare sig dessa produceras av ett bostadsföretag för uthyrning eller av ägaren för eget bruk.

En omfattande teoribildning analyserar så kallade optimala skattesystem. Utgångspunkten är att skattesystemet skall leda till en god balans mellan två grundläggande ekonomiska målsättningar: effektivitet i produktion och konsumtion samt en jämn fördelning av konsumtionsmöjligheter mellan olika medborgare.

Teorin, som utvecklades framför allt under 1970-talet och fortfarande kanske bäst representeras av läroboken av Atkinson och Stiglitz (1980), ger några allmängiltiga hållpunkter för hur skattesystemet kan bidra till att en sådan balans uppnås.

Problemet att välja skattestruktur uppstår därför att vi har en stor resursförbrukning i offentlig regi som måste finansieras med skatter, skatter som oundvikligen snedvrider ekonomiska beslut; höga skatter på arbetsinkomster gynnar konsumtion av fritid, höga skatter på sparande minskar utbudet av medel som kan användas för framtidsinvesteringar et cetera. Ju högre det allmänna skattetrycket är desto svårare – men också desto viktigare – blir det att väga de olika snedvridningarna mot varandra och finna en lämplig balans. Allmänt sett bör skattetrycket på en viss konsumtionsvara vara relaterat till hur känslig efterfrågan på varan är för prisändringar; ju mer efterfrågan som trängs undan genom höga skatter (det vill säga ju högre priskänsligheten är) desto större *ineffektivitet* följer av en hög skatt på just den varan. Varor med mycket oelastisk efterfrågan – ofta nödvändighetsvaror – är från denna utgångspunkt idealiska skatteobjekt. Motsvarande princip gäller för utbud av olika produktionsfaktorer till exempel arbetskraft; ju mindre lönekänslighet desto mindre är skadeverkan av höga marginalsatser.

Eftersom varor med låg priskänslighet ofta är nödvändighetsvaror² och arbetsutbudet kanske är mindre lönekänsligt inom låglönesektorer riskerar ett skattesystem som ensidigt konstruerats för att ge små effektivitetsförluster att lägga en oproportionerligt stor del av skattebördan på hushåll med låga inkomster. Det finns därför en inbyggd konflikt mellan fördelnings- och effektivitetsmålen. Om vi uppfattar boendet som en nödvändighetsvara (en ”social rättighet”) skulle därför den som fäster stor vikt vid utjämning förorda en låg allmän skattenivå på boendet. Denna motsättning mellan effektivitets- och fördelningsmålen bör dock inte överbetonas. Den är otvetydigt giltig i samhällen där merparten av befolkningen lever i fattigdom, men med allmänt högre levnads-

Skattesystemet skall leda till en god balans mellan effektivitet i produktion och konsumtion samt en jämn fördelning av konsumtionsmöjligheter mellan olika medborgare.

Skattetrycket på en konsumtionsvara bör vara relaterat till hur känslig efterfrågan på varan är för prisändringar.

Det är svårt att finna stöd för att beskattningen av boendetjänster generellt bör avvika från beskattningen av konsumtionsvaror.

² Detta samband är dock inte så självklart som det kanske först kan låta, eftersom den prisseffekt som avses är den så kallade kompenserade prisseffekten, vilken neutraliserar effekten av en prisökning för dess inverkan på hushållens köpkraft.

standard tenderar den andel av inkomsterna som går till bostadskonsumtion att vara i stort sett densamma för hushåll med olika inkomster. Det är därför svårt att finna stöd för att beskattningen av boendetjänster i ett land som Sverige generellt bör avvika från beskattningen av konsumtionsvaror i allmänhet.³

En fråga där teorin ger klarare svar rör strukturen på beskattningen av bostadstjänster producerade med olika upplåtelseformer. Trots att neutralitet mellan att äga och hyra varit ett honnörsord i svensk debatt och utredningsverksamhet under hela efterkrigstiden tycks det fortfarande vara oklart hur det exakt skall tolkas och varför det är ett naturligt mål. Ofta har det framställts som en rättvisefråga: oavsett om man väljer att äga eller hyra sin bostad skall man ha samma boendekostnader. Men det är också en effektivitetsfråga: om skattesystemet systematiskt gynnade en viss upplåtelseform skulle resurser investeras i den formen av boende i större utsträckning än om skattesystemet vore neutralt. Neutralitet i beskattningen bidrar därför till samhällsekonomisk effektivitet.⁴

Skattesystemet bör inte utformas så att det påverkar *hur* en viss vara produceras; detta leder till ineffektivitet i produktionen.

Allmänt bör skattesystemet – även om det har till uppgift att finansiera en stor offentlig budget – inte utformas så att det påverkar *hur* en viss vara produceras och därigenom leder till ineffektivitet i produktionen.⁵ Det skall så-

ledes inte påverka valet av produktionsteknik och hur olika produktionsfaktorer som kapital och arbete utnyttjas. För bostäder handlar det om produktionsmetoder i byggprocessen och om hur mycket arbetsintensivt underhåll som ”byggs in” i en fastighet i nyproduktionen; höga byggkostnader (mycket kapital) kan spara in på arbete och material längre fram under fastighetens liv. Denna princip är lätt att tillämpa på bolagsbeskattningen. För att uppnå effektivitet skall den göras *neutral* i den meningen att den beskattningsbara vinsten skall beräknas med full avdragsrätt för alla kostnader för kapital, arbete och insatsvaror. Det handlar till exempel om att den skattemässiga avskrivningstiden skall svara mot den ekonomiska livslängden på kapitalföremål. I så fall kommer den produktionsmetod som ger högst vinst före skatt också att ge högst vinst efter skatt. Skattens nivå saknar då betydelse för valet av produktionsmetod.

Valet av upplåtelseform kan ses som ett val av produktionsmetod för boende-

³ Detta utesluter inte att riktat stöd till barnfamiljer med låga inkomster, till exempel i form av bostadsbidrag, kan vara berättigat mot bakgrund av betydelsen av en god boendemiljö för barn.

⁴ Jag begränsar mig till de två renodlade fallen hyresrätt och äganderätt och bortser från det komplicerade mellanfall som bostadsrätten utgör. Metoder för att beskatta bostadsrätter diskuteras närmare av fastighetsskatteutredningen; se SOU 2000:34 kapitel 12.

⁵ Denna insikt bygger på arbeten av 1997 års Nobelprestigare James Mirrlees tillsammans med Peter Diamond; se Diamond och Mirrlees (1971).

tjänster. Den allmänna principen om neutralitet kan därför även tillämpas på beskattningen av bostäder som kan upplåtas med ägande- eller hyresrätt. Att renodla ett sådant perspektiv är av flera skäl inte invändningsfritt. Således kan man uppfatta ägande, och det självbestämmande och ansvar som det innebär, som något som har ett värde i sig, positivt för vissa kanske negativt för andra. En viktig skillnad mellan de båda upplåtelseformerna är också att villaägaren har obegränsad möjlighet att anpassa bostaden efter sin personliga smak, men samtidigt det fulla ekonomiska ansvaret för den inverkan detta har på bostadens marknadsvärde. Eftersom en hyresvärd inte kan utöva full kontroll över hur en hyreslägenhet sköts och underhålls, finns också en risk för att hyreslägenheter av detta skäl belastas med större underhållskostnader än egenhem. Man kan vidare se ägande som något som genererar externa effekter i form av ökat ansvarstagande, för närmiljön omkring bostaden och kanske också mer allmänt. I vissa länder, framför allt kanske USA, uppfattas därför en hög ägarandel som ett viktigt mål i sig.⁶ Det är också så att den som efterfrågar boende i form av ett fristående hus med tillhörande trädgård i Sverige i praktiken är hänvisad till äganderätt⁷, en upplåtelseform som kanske inte står till buds för den som önskar ett rum och kokvrå. Valet av upplåtelseform är således kopplat till val av bostadstyp. Av dessa skäl är ägda och hyrda boendetjänster i viss utsträckning olika varor, men eftersom de fyller samma grundläggande behov är det ändå fruktbart att betrakta dem som samma vara.

Differentierade skatter mellan ägda och hyrda bostäder skulle således i princip kunna motiveras utifrån teorin för optimal beskattning. Det är dock inte lätt att veta åt vilket håll en sådan differentiering skulle gå.⁸ Låt

oss därför hålla fast vid att betrakta boendetjänster från ägda och hyrda bostäder som samma vara och att boendekostnaden efter skatt därför skall vara densamma för den som äger sin bostad som för hyresgästen. Vi kan nu granska bostadsbeskattningen i dessa avseenden. Är beskattningen av hyresfastigheter neutral?

Valet av upplåtelseform kan ses som ett val av produktionsmetod för boendetjänster.

Låt oss betrakta boendetjänster från ägda och hyrda bostäder som samma vara; boendekostnaden efter skatt skall därför vara densamma.

⁶ Det finns också en del amerikansk forskning som kan tolkas som att valet av upplåtelseform påverkar förhållanden som barnens skolresultat med mera; se till exempel Green och White (1997).

⁷ I länder med större rörlighet såsom USA finns det en hyggligt fungerande hyresmarknad för småhus, åtminstone för kortare kontraktstyper.

⁸ Empiriskt sett tycks valet mellan att äga och hyra kännetecknas av hög inkomstkänslighet och låg priskänslighet. Detta kan sammanhånga med att ägande är förenat med större risktagande och att vissa grupper inte har möjlighet till ägande på grund av kreditrestriktioner.

Beskattas villaägarna så att deras boendekostnader blir desamma som hyresgästernas? Vi börjar med den första frågan.

Beskattning av hyresfastigheter

Analysen av skattesystemets effekter kompliceras av i vilken utsträckning fastigheter är finansierade med eget eller lånat kapital.

Analysen av skattesystemets effekter kompliceras av i vilken utsträckning fastigheter är finansierade med eget eller lånat kapital. För ägarkapitalet måste man nämligen ta hänsyn till skatten på både företags- och ägarnivå.

Eftersom kostnader för ägarkapital, det vill säga bolagens utdelning till sina aktieägare, inte får dras av mot underlaget för bolagsskatt är skuldfinansiering gynnad av skattesystemet. Detta i kombination med att allmännyttiga bostadsföretag, ofta med mycket litet eget kapital, spelar en dominerande roll på svensk hyresmarknad gör det naturligt att renodla framställningen genom att anta att såväl hyresvärdar som villaägare belånar sina fastigheter till 100 procent.⁹ Antagandet om full lånefinansiering kan synas ganska speciellt, åtminstone i en inflationsekonomi med stigande fastighetspriser, där det förutsätter obegränsade möjligheter att låta belåningen följa med nominellt stigande fastighetspriser på åldrande fastigheter. Fram till mitten av 1980-talet när inflationen var snabb, realräntorna låga eller negativa och kreditmarknaden reglerad var finansieringsproblem säkerligen en begränsande faktor. Med 1990-talets välutvecklade finansmarknader och en ekonomi med låg inflation och låga nominalräntor har sådana restriktioner mindre betydelse.

Den hyresnivå som etableras på marknaden bestäms av hyresvärdarnas kostnader samt de vinster som konkurrensen på marknaden och olika regleringar tillåter dem att ta ut.

Den hyresnivå som kommer att etableras på marknaden bestäms av hyresvärdarnas kostnader samt de vinster som konkurrensen på marknaden och olika regleringar kan tillåta dem att ta ut. Eftersom bostadsbeståndet är heterogent och det är svårt för konsumenterna att skaffa sig en god överblick över marknaden är det inte sannolikt att konkurrensen på en oreglerad marknad skulle eliminera alla vinster. För den svenska hyresmarknaden syftar dock regleringen genom bruksvärdesystemet till att hyrorna skall vara baserade på kostnaderna i de allmännyttiga bostadsföretagen. Det är därför naturligt att utgå från att hyresni-

⁹ Effekter av dubbelbeskattningen av det egna kapitalet behandlas i Englund (2000). De numeriska beräkningar som presenteras där tyder på att dubbelbeskattningens verkningar är ganska begränsade. En ökning av andelen eget kapital från 0 till 40 procent leder till att hyresnivån höjs med cirka 10 procent.

vån bestäms av bostadsföretagens kostnader efter skatt. Det som har betydelse är de *reala* kostnaderna med hänsyn tagen till fastigheternas värdestegring. Dessa utgörs av summan av drifts- och underhållskostnader $w_h l_h$ och räntekostnader r med avdrag för värdeminskning $\delta \cdot P$.¹⁰ Driftskostnaderna består av såväl material- som arbetskostnader. För enkelhets skull betecknar vi dem, som om de enbart bestod av arbetskostnader, med produkten av lönenivån w_h och åtgångstalet (arbetsåtgången per krona fastighetsvärde) l_h . Eftersom hyresvärden betalar lön före inkomstskatt plus arbetsgivaravgifter, är w_h högre än villaägarens alternativkostnad för den egna arbetsinsatsen som utgörs av lönen efter skatt. Med ett nominellt skattesystem är det praktiskt att låta r beteckna den nominella räntan. Värdeminskningen består då av soldat av två komponenter, den reala deprecieringen δ och den nominella prisutvecklingen på fastigheter av konstant kvalitet P . Eftersom priserna på bostadsfastigheter varit tämligen konstanta i reala termer sett över längre perioder kan man grovt tänka på P som den allmänna inflationstakten, och $r \cdot P$ som realräntan före skatt.

En hyresvärd hyr ut bostaden på marknaden till hyran R_h och betalar skatt på vinsten med skattesatsen τ . Låt oss först anta att bolagsskatten är *neutral*, det vill säga att det skattemässiga vinstbegreppet överensstämmer med den ekonomiskt korrekta vinsten. Det innebär att hyresvärden har rätt att dra av alla kostnader inklusive fastighetens värdeminskning, och att han samtidigt betalar full skatt på kapitalvinster.¹¹ Vinsten efter bolagsskatt, π , blir då:

$$\pi = (1 - \tau)(R_h - w_h l_h - r - \delta + P). \quad (1)$$

Om alla hyresvärdar är lika effektiva och alltså har samma kostnader före skatt, och om konkurrens eller regleringar medför att vinstnivån är noll, blir hyran då lika med hyresvärdarnas kostnader före skatt;

$$R_h = w_h l_h + r + \delta - P. \quad (2)$$

Ett enkelt räkneexempel kan klargöra innebörden av detta samband. Låt oss göra följande antaganden som avser att fånga dagens förhållandena: drift- o under-

¹⁰ Kostnaderna uttrycks i detta och följande avsnitt per krona fastighetsvärde. Det innebär, när vi jämför kostnader för hyresrätt och äganderätt, att vi antar att en krona fastighetsvärde genererar lika stora boendetjänster oberoende av upplåtelseform. Den lågeränta som är inbakad i priserna på fastigheter i attraktiva områden avspeglar alltså att dessa genererar tjänster som värderas högre av bostadskonsumenterna.

¹¹ Detta gäller oberoende av om skattesystemet är nominellt – och r och P betecknar nominalränta och nominella kapitalvinster – eller reall – varvid r och P betecknar ränta och kapitalvinster efter avdrag för penningvärdets minskning.

hållskostnader $w_h l_h$ utgör sammanlagt 3 procent av fastighetens värde; den nominella låneräntan r är 5 procent; deprecieringstakten δ är 1,5 procent av fastighetens värde; fastighetsprisernas ökningstakt P är 2 procent.¹² Det innebär att den hyra som skulle ge full kostnadstäckning i frånvaro av skatteeffekter är 7,5 procent av fastighetens värde $(3 + 5 + 1,5 - 2)$.¹³

Om bolagsskatten är neutral och alla hyresvärdar lika effektiva har skattesatsen ingen betydelse för hyran.

Om bolagsskatten är neutral och alla hyresvärdar är lika effektiva, det vill säga har samma åtgångstal l_h , har skattesatsen alltså ingen betydelse för hyran. I verkligheten är naturligtvis olika hyresvärdar olika effektiva. Vär-

darnas kostnader beror bland annat på metoderna för att producera boendetjänster, till exempel avvägningen mellan bostadskapital och arbete. Med en neutral bolagsskatt, där fastighetsägaren kan dra av såväl löpande drifts- och underhållskostnader som fastighetens faktiska värdeminskning, påverkas dock inte detta val av skattesatsen.¹⁴ En neutral bolagsskatt, som leder till likheten (2), är därför en naturlig norm för bostadsbeskattningen. Den ger alla hyresvärdar incitament att vara så effektiva som möjligt eftersom en högre vinst före skatt också medför högre vinst efter skatt.

Verklighetens skattesystem avviker från neutralitetsnormen genom att kapitalvinster i praktiken är lindrigare beskattade än övriga inkomster.

Verklighetens skattesystem avviker från neutralitetsnormen bland annat genom att kapitalvinster i praktiken är lindrigare beskattade än övriga inkomster. Framför allt beror det på att de beskattas först i samband med att de realiseras. Det innebär att bostadsföretaget får en räntefri skattecredit och att den effektiva beskattningen blir i motsvarande grad lägre. Låt oss beteckna den andel av de löpande kapitalvinsterna som tas upp till beskattning med α_h . Värdet av skattecrediten beror dels på (nominal)räntans nivå, dels på innehavstidens längd.¹⁵ Andelen α_h är således lägre vid hög inflation och för långa innehavstider. När hänsyn tas till kapitalvinstbeskattningen, medför nollvinst efter skatt att hyran blir

12 Siffrorna gör inte anspråk på exakthet. Enligt SCB:s intäcks- och kostnadsundersökning för flerbostadshus gällde följande fördelning 1997 för allmännyttiga bostadsföretag, allt uttryckt som andel av totala kostnaderna: kapitalkostnader (inklusive avskrivningar) 38 procent, arbetsrelaterade drift- och underhållskostnader 33 procent och övrig drift och underhåll 29 procent.

¹³ Detta innebär en direktavkastning på 4,5 procent $(7,5 - 3)$, vilket kan synas något lågt. Detta skall dock förstås mot bakgrund av att vi bortsett från riskpremier på avkastningen på eget kapital.

¹⁴ I praktiken måste naturligtvis skattelagstiftningen arbeta med schabloner. Det har hävdats att den avskrivningstakt som Riksskatteverket normalt tillåter, 2 procent, är för lågt satt.

¹⁵ Se Agell och Södersten (1982) för illustrativa beräkningar av hur den effektiva beskattningen av kapitalvinster beror på innehavstid, ränta med mera.

$$R_h = w_h l_h + r + \delta - \frac{1 - \alpha_h \tau}{1 - \tau} P. \quad (3)$$

Om kapitalvinsterna vore fullt beskattade ($\alpha_h = 1$) blir uttryck (3) precis detsamma som (2). Att kapitalvinster i praktiken inte beskattas fullt ut sänker således de reala kostnaderna efter skatt och leder därmed till att en lägre hyresnivå är förenlig med kostnadstäckning. Hur stor den effekten är beror på bolagsskattesatsen τ och prisstegringstakten P . När P dras ifrån övriga kostnader skall den nu multipliceras med en multiplikator som är större än 1 om kapitalvinsterna inte är fullt beskattade. Med en bolagsskattesats på 30 procent blir multiplikatorn 1,4 ($1/0,7$) om kapitalvinster i praktiken helt skulle undgå beskattning ($\alpha_h = 0$). I räkneexemplet ovan skulle det sänka hyran med cirka 10 procent från 7,5 till 6,7 procent av fastighetens värde.

Med en helt neutral bolagsskatt beror hyran bara på realräntan före skatt oavsett inflationstakten, men enligt uttryck (3) beror sambandet mellan inflation och hyresnivå också på skattesystemet. Den samlade effekten på hyresnivån beror också på hur nära nominalräntan följer inflationen. Historiska erfarenheter under efterkrigstiden tyder på att realräntan före skatt är relativt stabil. Om så är fallet och α_h är mindre än 1 kommer hyresnivån enligt (3) att vara en avtagande funktion av inflationstakten. Den effekten förstärks av att α_h är lägre ju högre inflationen är eftersom värdet av skattekrediten ökar med nominalräntan.

Beskattning av småhus

Låt oss nu jämföra med villaägaren som själv bebor den fastighet han äger. Här betalas ingen hyra på marknaden som kan utgöra grund för beskattning. Ändå är det uppenbart att villaägaren har en indirekt inkomst från den fastighet han äger och bebor; han

betalar så att säga hyra till sig själv. Den hyran kan inte mätas direkt, men den kan uppskattas eftersom den rimligen står i proportion till fastighetens värde. Denna tanke har alltsedan systemet med schablonintäktsbeskattning av fastigheter infördes på 1950-talet kommit till uttryck i det svenska skattesystemet. Låt oss därför anta skatten på småhus beräknas genom att en procentsats s av fastighetens värde läggs till övrig beskattningsbar inkomst och beskattas med den allmänna skattesatsen för hushållens kapitalinkomster t . Om alla hushåll har samma skattesats är detta uppenbarligen ekvivalent med en fastighetsskatt med skattesat-

Villaägaren har en indirekt inkomst från den fastighet han äger och bebor; han betalar hyra till sig själv. Den hyran kan inte mätas direkt, men den kan uppskattas.

sen t -s. Före 1991 års skattereform gällde för flertalet villaägare en schablonintäkt på 3 procent av taxeringsvärdet och en skattesats på 50 procent, vilket alltså motsvarar en fastighetsskatt på 1,5 procent ($0,5 \cdot 3$) av taxeringsvärdet.

Inkomsterna från ett villainnehav består inte bara av hyresvärdet utan också av fastighetens eventuella värdestegring.

Inkomsterna från ett villainnehav består inte bara av hyresvärdet utan också av fastighetens eventuella värdestegring. På liknande sätt som för hyresfastigheter beskattas den först när fastigheten säljs, vilket är liktydigt

med en räntefri skattecredit och att endast en andel av den årliga värdestegringen blir föremål för beskattning. Låt oss beteckna denna andel med α_a . Eftersom villaägaren har möjlighet att skjuta upp tidpunkten för beskattning om han investerar försäljningsintäkten i en ny och dyrare bostad är α_a för flertalet villaägare ett ganska litet tal. Om nu villaägaren kan låna till samma ränta före skatt som hyresvärdet, r , blir hans boendekostnad efter skatt lika med drifts- och underhållskostnader plus räntekostnader efter skatt plus depreciering minus kapitalvinster efter effektiv reavinstskatt plus fastighetsskatt:

$$R_a = w_a l_a + r(1-t) + \delta - (1-\alpha_a t)P + t.s. \quad (4)$$

Det är lätt att se att det går att anpassa schablonintäcksprocenten så att boendekostnaderna blir oberoende av skattesatsen t . Om s sätts lika med $r - \alpha_a P$ förenklas nämligen (4) till

$$R_a = w_a l_a + r + \delta - P \quad (5)$$

Högerledet i detta uttryck är identiskt med högerledet i uttryck (3). Genom att välja schablonintäcksprocenten lika med räntan justerad för inflation och skatt enligt ovan uppnås alltså neutralitet i så måtto som att de totala boendekostnaderna blir lika stora för hyresvärd och villaägare om driftskostnaderna är desamma ($w_a l_a = w_h l_h$) och om beskattningen av hyresfastigheter är neutral. Bostadsbeskattningen snedvrider då inte hushållets val mellan de båda upplåtelseformerna: att hyra – och köpa underhållstjänster till marknadspriset $w_a l_a$ – eller att äga – och själv utföra tjänsterna till alternativkostnaden $w_h l_h$. Intuitionen bakom detta är att egna hem liksom andra investeringar genererar en avkastning i nivå med räntan r . Avkastningen består av summan av hyresvärde och kapitalvinster. Om kapitalvinsterna är helt obeskattade ($\alpha_a = 0$) måste schablonintäkten fånga in båda dessa komponenter och procentsatsen s skall sättas lika med nominalräntan. Om kapitalvinsterna är fullt nominellt beskattade ($\alpha_a = 1$) skall schablonintäkten bara

fånga in den del av avkastningen som överstiger inflationen, det vill säga procent-satsen s skall sättas lika med realräntan $(r - P)$. Observera att det i båda fallen förutsätts att nominella kapitalvinster, som ett element i ett neutralt men nominellt baserat skattesystem, är fullt beskattade i hyressektorn.

Även om fastighetsskatten anpassas så att (5) är uppfylld kommer kostnadsjämförelsen mellan egenproducerade och köpta boendetjänster att påverkas av andra skatter; w_h är ju lönen före inkomstskatt inklusive arbetsgivaravgifter och w_a är lönen efter inkomstskatt. Skillnaden dem emellan är den välkända skattekillen som gynnar hushållsproduktion på bekostnad av köp av "hushållsnära" tjänster på marknaden. Eftersom den skattekillen i sig är så stor i det svenska skattesystemet har den stor betydelse även om lönekostnader bara svarar för en begränsad andel av hyran. Med arbetsgivaravgifter på 40 procent av lönesumman och 50 procents marginalskatt kommer hyresvärden att betala 1 krona och 40 öre för en lönekrona som bara är värd 50 öre efter skatt för den enskilda löntagaren och villaägaren. Skattekillen w_h/w_a blir alltså 2,8 (1,4/0,5).

Innan vi går vidare kan det vara värt att notera att beskattning av avkastningen av hushållens bostadskapital på detta vis innebär att bostadskonsumtion blir hårdare beskattad än annan konsumtion av tjänster från varaktiga kapitalvaror, till exempel bilar, segelbåtar och möbler. Denna observation tas ibland till utgångspunkt för kritik mot fastighetsskatten¹⁶ och krav på dess avskaffande. Med tanke på att övriga varaktiga kapitalvaror representerar mycket mindre värden och har kortare ekonomisk livslängd, är det dock svårt att se denna kritik som någon avgörande invändning mot en fastighetsskatt.

Beskattning av avkastningen av hushållens bostadskapital innebär att bostadskonsumtion blir hårdare beskattad än annan konsumtion av tjänster från varaktiga kapitalvaror.

Den svenska bostadsbeskattningen

Beskattning av småhus baserad på fastighetens marknadsvärde är alltså ett naturligt instrument för att skapa neutralitet mellan äganderätt och hyresrätt. Den kan antingen utformas som en särskild fastighetsskatt eller som en del av inkomstbeskattningen genom

Beskattning av småhus baserad på fastighetens marknadsvärde är ett naturligt instrument för att skapa neutralitet mellan äganderätt och hyresrätt.

¹⁶ Lind (2000) har tagit detta till intäkt för att diskutera ett system utan fastighetsskatt och utan avdragsrätt för räntekostnader knutna till fastighetsinnehav. Hans diskussion reder dock inte ut samspelet med beskattningen av övrig konsumtion.

att en schablonmässigt beräknad intäkt läggs till övriga kapitalinkomster. I allt väsentligt är dessa alternativ likvärdiga; en schablonintäkt på s procent av marknadsvärdet och en skattesats på t procent har precis samma verkan som en fastighetsskatt på $s \cdot t$ procent. Som diskuterats ovan uppnås neutralitet under vissa omständigheter om schablonintäkten sätts lika med marknadsräntan – den nominella eller den reala beroende på om hushållens kapitalvinster är beskattade eller ej. När beskattning av schablonintäkt infördes 1953 sattes intäkten också i nivå med räntan till 3 procent av taxeringsvärdet.¹⁷ Om denna nivå avsågs att representera den reala eller nominella räntan är oklart. När schablonintäkten sedan inte höjdes under följande decennier samtidigt som inflationen drog iväg blev gapet i förhållande till nominalräntan allt större. Effekten blev kraftigt sänkta boendekostnader för villaägarna. Denna effekt motverkades omsider genom att skattesystemet reformerades, först genom att skattesatsen för underskottsavdrag begränsades genom de ändringar som infördes 1982–85 och sedan genom 1991 års skattereform. Då ersattes också schablonintäktsbeskattningen av en fastighetsskatt på nivån 1,5 procent.¹⁸ I kombination med en penningpolitik med ett uttalat inflationsmål på 2 procent kan den nivån uppfattas som en anpassning till en normal realränta på 3 procent; en fastighetsskatt på 1,5 procent är likvärdig med en schablonintäkt på 5 procent som beskattas med 30 procents skatt på kapitalinkomster.

Flera av förutsättningarna för att en schablonintäkt i nivå med nominalräntan skall ge neutralitet är i praktiken inte uppfyllda.

Flera av förutsättningarna för att en schablonintäkt i nivå med nominalräntan skall ge neutralitet är dock inte uppfyllda i praktiken. Det är ingen tillfällighet utan avspeglar allmänna problem hos skattesystemet – pro-

blem som diskuterats under lång tid, men som likafullt alltjämt finns kvar. Det gäller särskilt två förhållanden: kapitalvinster beskattas först när de realiserar; skatten på arbetsinkomster missgynnar att hushållsnära tjänster tillhandahålls mot betalning på marknaden. Det vore naivt att tro att skattesystemet kommer att ändras i något av dessa avseenden inom en nära framtid. För bostadsbeskattningen är frågan i stället dels hur stor kvantitativ betydelse dessa förhållanden har, dels i vilken utsträckning de kan neutraliseras genom att anpassa fastighetsskatten eller någon annan del av bostadsbeskattningen. Vi skall nu belysa dessa frågor utifrån några enkla räkneexempel.

¹⁷ Se Mattsson (1999) avsnitt 3.2 för historiken bakom schablonintäktens införande.

¹⁸ Skattens nivå har varierat. 1996 höjdes den till 1,7 procent. Därefter sänktes beskattningen genom att taxeringsvärdena lästes mellan 1997 och 2000 trots stigande marknadspriser. Från 2001 sänks skattesatsen till 1,2 procent samtidigt som relationen mellan taxeringsvärden och marknadsvärden återställs.

I praktiken torde endast en liten del av kapitalvinsterna på hyresfastigheter bli föremål för bolagsbeskattning. Med långa innehavsperioder hamnar därför den effektiva skattesatsen på dessa nära noll. Med helt obeskattade kapitalvinster, $\alpha_i = 0$, kommer enligt uttryck (3) inflationen att slå igenom i hyran med faktorn $1/(1-\tau)$. Vid de förhållanden som rådde på 1980-talet med snabb inflation och hög bolagsskatt blir effekten dramatisk. Med 10 procents prisstegring och 50 procents bolagsskatt blir inflationsreduktionen 20 procent (10/0,5). Med en måttlig realränta före skatt ger detta upphov till en negativ realränta, i själva verket så kraftigt negativ att en direkt tillämpning av uttryck (3) ger en negativ hyresnivå. Det är därför uppenbart att 1980-talets kombination av inflation, ränta och skatteregler inte var förenlig med obegränsade lånemöjligheter. Med senare års lägre inflation och bolagsskatt handlar det om mindre effekter. Med 2 procents prisstegring och 30 procents bolagsskatt blir inflationsreduktionen 2,9 procent (2/0,7).

Den andra faktorn som påverkar boendekostnaderna är *beskattningen av arbetsinkomster* för drift och underhåll. Med arbetsgivaravgifter på 40 procent och en marginalskatt på 50 procent kommer hyresgästerna att belastas med kostnader som är 2,8 gånger så höga (1,4/0,5) som i villasektorn. Om vi antar att arbetskostnader utgör hälften av de samlade kostnaderna för drift och underhåll, som ovan antagits uppgå till 3 procent, skulle de alltså motsvara 1,5 procent av fastighetsvärdena i hyressektorn, vilket visar att skattekillen på arbete har stor betydelse för neutraliteten mellan hyresrätt och äganderätt.

I praktiken torde endast en liten del av kapitalvinsterna på hyresfastigheter bli föremål för bolagsbeskattning.

Den andra faktorn som påverkar boendekostnaderna är *beskattningen av arbetsinkomster* för drift och underhåll.

Tabell 1. Schablonintäcksprocent som skapar neutralitet mellan hyresrätt och äganderätt vid olika skattekill på arbetsinkomster och beskattning av kapitalvinster

| Effektiv beskattning av kapitalvinster (α_i) | Skattekill (w_H/w_A) | | | | |
|---|--------------------------|-----|-----|-----|-----|
| | 1 | 1,5 | 2 | 3 | 4 |
| 0 | 2,1 | 3,6 | 4,6 | 5,4 | 5,9 |
| 0,5 | 3,6 | 5,1 | 6,1 | 6,9 | 7,4 |
| 1 | 5 | 6,5 | 7,5 | 8,3 | 8,8 |

Vi har alltså identifierat en faktor i skattesystemet som missgynnar hyressektorn (skattekillen på arbetsinkomster) och en (den ofullständiga bolagsskatten på kapitalvinster) som missgynnar äganderätten. Deras relativa betydelse illustreras i tabell 1, som anger vilken schablonintäcksprocent s som krävs för att åstadkomma

Skattekillen på arbetsinkomster missgynnar hyressektorn och den ofullständiga bolagsskatten på kapitalvinster missgynnar äganderätten.

neutralitet mellan ägande- och hyresrätt under olika antaganden om storleken på dessa båda faktorer. Slutsatsen är att med en skattekill mellan 2 och 3 och en negligierbar effektiv beskattning av kapitalvinster i hyressektorn (α_h nära noll) tar effekterna i stort sett ut varandra. En schablonintäkt på 5 procent (eller en fastighetsskatt på 1,5 procent) av marknadsvärdet framstår då som rimligt avvägd. En fastighetsskatt på 1,5 procent av marknadsvärdet motsvarar 2 procent av taxeringsvärdet. Mot bakgrund av all kritik mot fastighetsskatten även efter den nu aktuella sänkningen till 1,2 procent måste en sådan slutsats kunna te sig provokativ för många läsare. Det är därför naturligt att påminna om några problem som varit centrala i kritiken mot fastighetsskatten men som inte berörts här.¹⁹

Andra problem sammanhänger med att taxeringsvärden endast är taxeringsmyndigheternas uppskattning av marknadsvärdet.

Andra problem sammanhänger med att taxeringsvärden endast är taxeringsmyndigheternas uppskattning av marknadsvärdet baserad på ganska begränsad information. De blir därför med nödvändighet missvisande i enskilda fall, särskilt i områden där antalet jämförbara köp är litet. Om man inte vill riskera att sådana mätfel leder till alltför hård beskattning manar detta förhållande till försiktighet. Det är därför naturligt att man valt att sträva efter att sätta taxeringsvärdet till 75 procent av marknadsvärdet och att låta det få genomslag med två års eftersläpning.²⁰ Härigenom har det i praktiken varit mycket ovanligt att taxeringsvärdena överstigit aktuella marknadsvärden.²¹

Kritiken mot fastighetsskatten har varit särskilt stark i områden med snabbt stigande priser.

Kritiken mot fastighetsskatten har varit särskilt stark i områden med snabbt stigande priser. Det kan synas paradoxalt eftersom kritiken kommer från fastighetsägare som fått se sina förmögenheter stiga. I många fall är det dock inte så konstigt eftersom den

¹⁹ En faktor som vi har bortsett från är att fastigheter också ingår i basen för förmögenhetsskatten, vilken för närvarande utgör 1,5 procent av beskattningsbar förmögenhet över en viss brytpunkt. Hur förmögenhetsskatten påverkar boendekostnaden är dock oklart eftersom olika tillgångar värderas efter olika principer när de inräknas i den beskattningsbara förmögenheten. Medan fastigheter värderas till taxeringsvärde, det vill säga under sitt fulla marknadsvärde, får skulder dras av till fulla värdet. En fullt belånad fastighetsinvestering leder därför till *sänkt* förmögenhetsskatt, medan en fastighetsinvestering som finansieras med försäljning av lågt värderade tillgångar leder till höjd skatt. Den samlade effekten av dessa skilda värderingsprinciper, och det utrymme för skattearbitrage som därigenom skapas, är svår att överblicka.

²⁰ Intressant nog tycks taxeringsvärdena tendera att ligga lägre i förhållande till marknadspriserna på exklusivare fastigheter, vilket kan tyda på en sådan försiktighet i taxeringen.

²¹ Enligt en aktuell studie – Berger och Boije (2000) – låg de taxeringsvärden som sattes 1994 mellan 50 och 100 procent av försäljningspriset för 80 procent av alla småhus som såldes under 1994.

husägare som bor kvar i sitt gamla hem inte upplever att han blivit rikare – att huset stigit i värde gör ju inte att han kan konsumera mer av andra varor än tidigare. Om han samtidigt skulle få betala höjd skatt skulle hans möjligheter att konsumera andra varor uppenbarligen minska. Om det gällde en annan vara än den egna bostaden skulle konsumenterna anpassa sig till ökade priser genom att försöka dra ned på sin konsumtion av den vara som blivit dyrare. För bostäder skulle en sådan anpassning innebära avflyttning till ett annat område eller till en mindre bostad i samma område, anpassningsåtgärder som i många fall kan upplevas som så negativa att man väljer att avstå helt, åtminstone på kort sikt. I särskilda fall kan man tänka sig att en anpassning aldrig skulle bli aktuell, inte ens på lång sikt. Så upplever nog många fastboende i attraktiva skärgårdslägen sin situation. I konsekvensens namn kan man tycka att sådana hushåll inte borde få höjd fastighetskatt. Problemet med att tillämpa den tanken är naturligtvis att man skulle behöva differentiera skatten beroende på hur fasta fastighetsägarna – och kanske också deras arvtagare – är vid just den bostad där de bor för närvarande. De lösningar på problemet som föreslagits i olika sammanhang – till exempel med reducerad fastighetskatt för alla permanentboende på vissa öar – ter sig rätt grovhuggna och riskerar att skapa lika stora problem som de eventuellt löser. Det är därför inte förvånande att ”skärgårdsfrågan” visat sig vara en knäckfråga för fastighetskatten.

Ytterligare en faktor som förklarar den vrede som fastighetsskatten ibland väcker är att egna hem inte genererar någon monetär avkastning. Detta bidrar till att hushåll med låga löpande inkomster kan ha svårt att finansiera sina skattebetalningar. I den mån det upplevs som stötande att tvingas ”låna till skatten” föreligger här ett problem. Ett tekniskt enkelt sätt att lösa det kan vara att låta skattebetalarna bygga upp en skattekredit hos staten, vilken inte förfaller till betalning förrän fastigheten avyttras. Med tanke på att skattekrediten kan bli stor i förhållande till fastighetens värde kan man dock fråga sig hur politiskt stabilt ett sådant system skulle bli.

Egna hem genererar inte någon monetär avkastning. Detta bidrar till att hushåll med låga inkomster kan ha svårt att finansiera sina skattebetalningar.

Avslutande kommentarer

Fastighetsskatten är således inte fri från praktiska problem. Att hitta hyggliga lösningar på dessa problem är värt en grundlig diskussion. En nödvändig förutsättning för en sådan diskussion är dock att grundprinciperna görs klara först, så att problemen kan tas för vad de är, tillämpningsproblem som kan motivera begrän-

sade avsteg från grundprincipen.²² Syftet med denna uppsats har just varit att diskutera principerna för beskattningen av bostäder. Diskussionen har utgått från allmänna skatteekonomiska principer som under vissa förhållanden leder fram till en norm om neutralitet i beskattningen av hyresrätt och äganderätt. Hur viktigt är det att man följer en sådan norm?

Det omfattande byggandet av småhus liksom omvandling av hyresrätter till bostadsrätter kan ses som anpassningar till skattesystemet.

Låt oss göra tankeexperimentet att vi avvek ifrån den, till exempel genom att helt avskaffa fastighetsskatten vilket ibland förespråkas i debatten. Det skulle innebära att det, vid oförändrade fastighetspriser, blev billigare att bo med äganderätt än att hyra en bostad.


Detta skulle i sin tur stimulera efterfrågan på ägda bostäder med stigande priser som följd. Eftersom tillgången på bostäder av olika slag inte kan ändras på kort sikt, måste priserna stiga så mycket att båda boendeformerna fortsätter att attrahera efterfrågan. En avskaffad fastighetsskatt skulle alltså kapitaliseras i form av höjda priser på ägda bostäder så att boendekostnaderna på kort sikt förblev opåverkade. De högre priserna skulle tjäna som en signal till ändrat utbud, både genom nybyggande och genom ändrade upplåtelseformer, vilket skulle starta en anpassningsprocess som inte avstannade förrän prisnivån åter hade sjunkit ned till byggkostnadernas nivå och identiska bostäder betingade samma pris oberoende av upplåtelseform. I det nya jämviktsläge som den avskaffade fastighetsskatten fört med sig skulle vi alltså ha fått ett större totalt bostadsbestånd, med en större andel ägda bostäder. Det omfattande byggandet av småhus alltsedan senare delen av 1970-talet, liksom de senaste decenniernas omvandling av hyresrätter till bostadsrätter, kan ses i detta ljus, det vill säga som anpassningar till skattesystemet.

En fastighetsskatt tjänar alltså syftet att hålla bostadsbeståndet på en rimlig nivå, som svarar mot hushållens efterfrågan när de får betala de fulla kostnaderna.

En fastighetsskatt tjänar alltså syftet att hålla bostadsbeståndet på en rimlig nivå, som svarar mot hushållens efterfrågan när de får betala de fulla kostnaderna. Den förhindrar också att hyresrätten trängs undan av äganderätten. Eftersom upplåtelseformerna skiljer

sig åt i olika avseenden, till exempel vad gäller transaktionskostnader och risk för kapitalförluster, behövs båda för att bostadsmarknaden skall fungera väl för alla sorters hushåll. Rörliga hushåll tenderar att föredra hyresrätt medan äganderätten kan framstå som mer attraktiv för hushåll som inte räknar med att flytta un-

²² Fastighetsbeskattningskommittén analyserar såväl principfrågan som rader av praktiska problem på 626 sidor i sitt slutbetänkande SOU 2000:34.



der längre tid. Unga hushåll utan eget sparande kan vara oförmögna att finansiera ett bostadsköp eller ovilliga att ta de ekonomiska risker som det kan innebära. Inte minst för dem är det viktigt att ha tillgång till en väl fungerande hyresmarknad, något som skulle försvåras om skattesystemet bidrog till att äganderätten trängde undan hyresrätten.

Referenser

- Agell, J. & Södersten, J., (1982), "Skatteregler och realinvesteringar" i *Kreditpolitiken. Fakta, teorier och erfarenheter*, SOU 1982:53.
- Atkinson, A.B. & Stiglitz, J.E., (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill.
- Berger, T. & Boije, R., (2000), "En statistisk utvärdering av småhusens taxeringsvärden", bilaga 2 till *Fastighetsbeskattning – precision, påverkansmöjligheter, individuella bedömningar*, betänkande av Fastighetstaxeringsutredningen, SOU 2000:10.
- Diamond, P.A. & Mirrlees, J.A., (1971), "Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency; II: Tax Rules", *American Economic Review* 61, sid. 8–27, 261–278.
- Englund, P., (2000), "Beskattning av hyresrätt och äganderätt" i T. Lindh (red.), *Prisbildning och värdering av fastigheter*, Uppsala universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning, forskningsrapport 2000:4.
- Green, R.K. & White, M.J., (1997), "Measuring the Benefits of Homeowning: Effects on Children", *Journal of Urban Economics* 41, 441-61.
- Lind, H., (2000), "Fastighetsbeskattning om vi betraktar egnahem som varaktiga konsumtionsvaror", bilaga 4 till SOU 2000:34.
- Mattsson, N., (1999), "Är bostadspolitiken neutral? Några skatterättsliga synpunkter", manuskript, juridiska institutionen, Uppsala universitet.
- Sandelin, B. & Södersten, B., (1978), *Betalt för att bo*, Rabén & Sjögren.
- SOU 2000:34, *Likformig och neutral fastighetsbeskattning*, betänkande av Fastighetsbeskattningskommittén.