

En ny bostadsbeskattning

Peter Englund

En ny bostadsbeskattning

En ny
bostadsbeskattning

Peter Englund

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 260 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.

En ny bostadsbeskattning
Peter Englund
© 2020 Författaren och SNS Förlag
Tryck: Books on Demand, Tyskland
ISBN 978-91-88637-47-5

INNEHÅLL

Förord	7
Sammanfattning	9
I INTRODUKTION	13
2 BOSTADEN	17
3 BOSTÄDER I SVERIGE – EN KORT ÖVERSIKT	19
4 MARKNADEN FÖR ÄGDA BOSTÄDER	23
5 BOSTADEN I DET SVENSKA SKATTESYSTEMET – EN HISTORISK BAKGRUND	42
6 DAGENS SVENSKA BOSTADSSKATTER	53
7 ETT INTERNATIONELLT PERSPEKTIV	63
8 HUR BÖR ÄGDA BOSTÄDER BESKATTAS?	69
9 MOT EN NY BOSTADSBESKATTNING	93
10 ETT FÖRSLAG TILL REFORM	100
11 AVSLUTANDE KOMMENTARER	114
Referenser	116

Förord

ÅR 2020 när den här rapporten publiceras har det gått tolv år sedan bostadsbeskattningen senast omformades i grunden. Fastighetsskatten övergick till en fastighetsavgift och kapitalvinstskatten på bostäder fick större betydelse för bostadsbeskattningen än tidigare. Arvsskatten och förmögenhetsskatten hade avskaffats tidigare, 2004 respektive 2007.

I den här rapporten tar Peter Englund, professor emeritus i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm och Uppsala universitet, ett helhetsgrepp på bostadsbeskattningen. Analysen tar sin grund i tankar om neutralitet mellan bostäder och annat kapital, mellan olika upplåtelseformer samt mellan högt och lågt värderade bostäder. I rapporten behandlas såväl småhus som bostadsrätter och hyresfastigheter. Rapporten avslutas med ett förslag till ny bostadsbeskattning.

Rapporten ingår i SNS forskningsprojekt »Skatter i en globaliserad värld«.

Det är SNS förhoppning att rapporten ska bidra till ökad kunskap och diskussion om hur en bostadsbeskattning skulle kunna utformas så att problem som fanns i den tidigare fastighetsskatten kan undvikas och de problem som finns i den nuvarande bostadsbeskattningen kan åtgärdas.

För analys, slutsatser och förslag svarar rapportens författare. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS uppdrag är att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Forskningsprojektet följs av en referensgrupp med representanter för ett tjugotal företag, myndigheter och organisationer. Från referensgruppen erhålls också finansieringen till projektet. Referensgruppen har inget ansvar för innehållet i rapporten. Det ansvaret är helt och hållet författarens. SNS framför ett tack till referensgruppen, som består av AstraZeneca, Atlas Copco, Bostadsrätterna, EQT, Ekonomistyrningsverket, FAR, Investor, Konjunkturinstitutet, Lantbrukarnas

Riksförbund, Landsorganisationen i Sverige, Mellby Gård, Motormännen, Swedish Private Equity & Venture Capital Association, Sveriges akademikers centralorganisation, Skatterättsnämnden, Skatteverket, Spotify, Stora Enso, Svenskt Näringsliv, Teknikföretagen, Tjänstemännens centralorganisation, Uniper och Vattenfall. Katarina Nordblom, docent i nationalekonomi vid Göteborgs universitet, ingår i referensgruppen som representant för SNS vetenskapliga råd.

Daniel Waldenström, professor i nationalekonomi vid Institutet för Näringslivsforskning, har på ett akademiskt seminarium kommenterat en tidigare version av rapporten. SNS tackar för värdefulla och konstruktiva synpunkter.

Författaren är tacksam för kloka synpunkter från Åsa-Pia Järliden Bergström, Jens Lunde, Peter Melz, Mats Persson, Lars E. O. Svensson och Daniel Waldenström samt från projektets referensgrupp. Björn Andersson på Ekonomistyrningsverket har bistått med de körningar av FASIT-modellen som presenteras i rapportens kapitel 8 och 10.

Stockholm i september 2020

Stefan Sandström
forskningsledare, SNS

Sammanfattning

BOSTÄDER OCH ANNAN fast egendom har sedan århundraden tillbaka varit viktiga skatteobjekt i de flesta länder. I Sverige kommer i dag cirka 3 procent av skatteintäkterna från bostäder. Skatten på ägda bostäder – småhus och bostadsrätter – tillhör samtidigt de mest kontroversiella delarna av vårt skattesystem. Den egna bostaden spelar en central roll för oss alla och hur den beskattas påverkar bostadspriser och boendekostnader och därigenom fördelningen av inkomst och förmögenhet. Det påverkar också bostadsbeståndets storlek och sammansättning. Det är viktigt att beskattningen följer brett accepterade principer. I den mån den gynnar eller missgynnar vissa grupper av hushåll, vissa regioner eller vissa typer av bostäder ska det vara ett uttryck för en tydlig prioritering.

Denna skrift tar ett helhetsgrepp på bostadsbeskattningen. I huvudsak behandlas beskattningen av ägda bostäder men förhållandet till beskattningen av hyresrätter har central betydelse för hur ägda bostäder bör beskattas. En viktig utgångspunkt är att beskattningen bör vara neutral i förhållande till valet av bostad och upplåtelseform. Olika upplåtelseformer passar olika väl för olika hushåll i olika skeden av livet och det är inte skattesystemets uppgift att påverka det valet. Boendekostnaderna bör vara desamma för likvärdiga bostäder, oavsett om bostaden upplåts med äganderätt, bostadsrätt eller hyresrätt.

Bostäder är kapitalföremål som ger två sorters avkastning: boendevärde och kapitalvinster (eller förluster). Likaväl som andra kapitalinkomster bör avkastningen från bostäder beskattas. Hur detta ska gå till kompliceras av att boendevärdet inte kan observeras direkt och att en kapitalvinst först observeras när vinsten realiseras, ofta som ett resultat av många års värdestegring. Det är därför naturligt att bostäder beskattas med flera sorters skatter. Således betalar ägare av småhus fastighetsavgift, med viss koppling till fastighetens värde, skatt

på kapitalvinst vid försäljning, med möjlighet till uppskov, samt stämpelskatt vid köp av ny bostad. Ägare av bostadsrätt betalar kapitalvinstskatt och belastas indirekt för föreningens fastighetsavgift. Ägare av hyresfastigheter betalar skatt på driftsöverskottet samt fastighetsavgift och stämpelskatt liksom skatt på utdelningsinkomst från fastigheten. Skatter läggs således på både innehav, avkastning och transaktioner. Det är viktigt att förstå hur dessa skatter samverkar.

Till bilden hör också att ränteutgifter är avdragsgilla. Det är en naturlig konsekvens av att kapitalinkomster beskattas; en fullt belånad investering bör således i princip inte få några skattekonsekvenser vare sig den sker i aktier eller en egen bostad. Den samlade beskattningen av ägda bostäder bör således anpassas efter värdet på ränteavdragen om fastigheten vore belånad till fulla marknadsvärdet.

Dagens bostadsbeskattning är resultatet av en lång historisk utveckling. På 1980-talet beräknades en schablonintäkt enligt en progressiv skala i förhållande till taxeringsvärdet och beskattades progressivt på toppen av övriga inkomster. I och med 1991 års skattereform ersattes denna dubbla progressivitet med en proportionell fastighetsskatt, separat från skatten på förvärvsinkomster. Fastighetsskatten blev emellertid kritiserad när bostadspriserna sköt i höjden på 00-talet och ersattes 2008 av den fastighetsavgift med tak som gäller i dag. I förhållande till fastighetens värde har skattestrukturen således gått från progressiv till proportionell till regressiv. Samtidigt har beskattningen av kapitalvinster ändrats i omgångar. Av intäkterna från skatter på småhus kommer ungefär lika mycket från kapitalvinstskatten som från fastighetsavgiften.

Dagens bostadsbeskattning brister i neutralitet i framför allt två avseenden. För det första är dyra bostäder underbeskattade i förhållande till billiga bostäder. För det andra är bostadsrätter underbeskattade i förhållande till småhus och hyresrätter. Mellan småhus och hyresrätt råder däremot hygglig neutralitet vid dagens låga ränteläge; summan av fastighetsavgift och kapitalvinstskatt ligger i dag på ungefär samma nivå som värdet av ränteavdragen.

En brist med dagens fastighetsavgift liksom den tidigare fastighetsskatten är att skattesatsen är konstant oavsett det allmänna ränteläget. Neutralitet i förhållande till värdet av ränteavdragen gäller således i bästa fall i genomsnitt över tiden. I dag är visserligen den allmänna nivån på beskattningen av småhus relativt väl anpassad till ränteläget, men när räntorna i en framtid åter kommer att stiga till mer normala nivåer är så inte längre fallet. Beräkningar som presenteras i rapporten visar att skattebetalningarna i kronor hade stabiliserats från 1990-talet och framåt om skattesatsen följt det allmänna ränteläget.

Neutralitet är inte i första hand en teknisk eller »estetisk« fråga om skattesystemets inre logik. Neutralitet är en fråga om

effektivitet och fördelning. Dagens oneutrala system ger incitament att bygga stort och dyrt i exklusiva lägen och attraktiva regioner, snarare än billigare och enklare i mer ordinära lägen. Det ger incitament att ombilda hyresfastigheter till bostadsrätter och minskar således tillgången på hyresrätter, en viktig boendeform inte minst för många unga. Bristen på neutralitet leder till sänkta boendekostnader för sådana bostäder som i första hand riktar sig till hushåll med förhållandevis goda inkomster i expanderande tätorter.

Genom att kapitalvinster beskattas först när de realiseras riskerar en skatt på kapitalvinster att hämma rörligheten på bostadsmarknaden. Genom att avstå från att flytta kan en fastighetsägare skjuta skattebetalningen på framtiden. Beräkningar som presenteras i rapporten tyder på att denna besparing kan motsvara 3–6 procent av bostadens värde. Skatten på kapitalvinster ger således upphov till en extra flyttkostnad som kan hämma rörligheten. Genom att enbart beskatta vinster utöver normal prisutveckling (exempelvis 2 procent per år) kan denna effekt begränsas.

Kritiken mot den tidigare fastighetsskatten handlade framför allt om bristen på förutsägbarhet, vilken blev särskilt besvärande när bostadspriserna steg snabbt under senare delen av 1990-talet och början av 2000-talet. Som visas i rapporten är osäkerheten om prisutvecklingen från år till år stor. Enstaka år har genomsnittspriser på småhus i Sverige fallit eller stigit med så mycket som 20 procent, och marknadsvärdet på en enskild fastighet kan variera väsentligt mer. Det är därför angeläget att dämpa marknadsprisernas omedelbara genomslag på fastighetsskatten.

Rapporten mynnar ut i ett förslag till en framtida bostadsbeskattning:

- › Hyresfastigheter beskattas, liksom i dag, enligt gängse allmänna principer för beskattning av näringsverksamhet. Fastighetsavgift och fastighetsskatt för hyreshus avskaffas.
- › Bostadsrätter åsätts taxeringsvärden och beskattas enligt samma allmänna principer som småhus. Beskattningen av bostadsrättsföreningar kan då avskaffas.
- › En schablonintäkt på småhus och bostadsrätter beskattas som inkomst av kapital på liknande sätt som tillgångar på investeringssparkonto.
- › Schablonintäkten beräknas som en schablonränta multiplicerad med ett glidande medelvärde av ett antal tidigare taxeringsvärden.
- › Schablonräntan följer ett glidande medelvärde av tidigare års statslåneräntor med ett påslag på exempelvis 2 procent.
- › »Övernormala« kapitalvinster på småhus och bostadsrätter beskattas vid realisering som inkomst av kapital.

- › Den beskattningsbara vinsten beräknas som skillnaden mellan realiserad kapitalvinst och antagen normal nominell värdestegring (exempelvis 2 procent per år) med full avdragsrätt för underskott.
- › Vid arvskifte betalar dödsboet skatt på skillnaden i taxeringsvärde räknad från inköpstidpunkten.
- › Stämpelskatten avskaffas och ersätts av en avgift för att täcka administrationskostnader.
- › Avdragsrätten för nominella ränteutgifter och underskott av kapital bibehålls. Den lägre skattesatsen för mycket stora underskott bibehålls.

En reform enligt dessa linjer skulle kunna ge en långsiktigt stabil och neutral bostadsbeskattning inom ramen för en nominalistisk beskattning av kapitalinkomster. Om övergången görs under de närmaste åren när räntan är låg skulle den inte innebära någon höjning av den genomsnittliga skattenivån på småhus, medan skatten på bostadsrätter skulle höjas. Dock skulle strukturen ändras påtagligt med sänkningar för billiga småhus och, i vissa fall betydande, höjningar för dyra hus. Samtidigt skulle skatten på kapitalvinster minska kraftigt. Övergångsproblemen skulle kunna begränsas, exempelvis genom att tillåta sittande ägare att fram till en framtida försäljning betala skatt enligt dagens regler för fastighetsavgift och kapitalvinstskatt.

Förslaget skulle leda till ökad neutralitet mellan upplåtelseformer, mellan dyra och billiga bostäder och mellan bostäder i olika regioner; till en ökad rörlighet genom att de extra flyttkostnaderna till följd av skatten på kapitalvinster begränsas; samt till ökad förutsägbarhet genom att schablonintäkten följer ränteutvecklingen och att skattebasen baseras på glidande medelvärden av ränta och taxeringsvärde.

I. Introduktion

BOSTÄDER OCH ANNAN fast egendom har sedan århundraden tillbaka varit viktiga skatteobjekt i de flesta länder. I Sverige kommer i dag 3 procent av skatteintäkterna från bostäder. Skatten på ägda bostäder – småhus och bostadsrätter – tillhör samtidigt de mest kontroversiella delarna av vårt skattesystem. Den egna bostaden spelar en central roll för oss alla och hur den beskattas påverkar bostadspriser och boendekostnader och därigenom fördelningen av inkomst och förmögenhet. Beskattningen påverkar också bostadsbeståndets storlek och sammansättning. Det är därför viktigt att den följer brett accepterade principer. I den mån beskattningen gynnar eller missgynnar vissa grupper av hushåll, vissa regioner eller vissa typer av bostäder ska detta vara ett uttryck för en tydlig och medveten prioritering.

I denna skrift försöker jag ta ett helhetsgrepp på bostadsbeskattningen. I huvudsak behandlas ägda bostäder, men förhållandet till beskattningen av hyresrätter har central betydelse i sammanhanget. En viktig utgångspunkt är att beskattningen bör vara neutral i förhållande till hushållets val av bostad. Olika boendeformer passar olika väl för hushåll med olika förutsättningar och i olika skeden av livet, och det är knappast skattesystemets uppgift att påverka det valet. Likvärdiga bostäder bör beskattas likvärdigt, oavsett om de upplåts med äganderätt, bostadsrätt eller hyresrätt.

Neutralitet är inte i första hand en teknisk eller »estetisk« fråga om skattesystemets inre logik. Neutralitet är en fråga om effektivitet och fördelning. Dagens oneutrala system ger incitament att bygga stort och dyrt i exklusiva lägen och attraktiva regioner, snarare än billigare och enklare i mer ordinära lägen. Det ger incitament att ombilda hyresfastigheter till bostadsrätter och minskar därigenom tillgången på hyresrätter, en viktig boendeform inte minst för många unga. Bristen på neutralitet omfördelar inkomster. Den leder till sänkta bo-

endekostnader för sådana bostäder som i första hand riktar sig till hushåll med goda inkomster i expanderande tätorter.

Bostäder beskattas med flera sorters skatter. Ägaren av ett småhus betalar fastighetsavgift, skatt på kapitalvinst vid försäljning samt stämpelskatt vid köp av ny bostad. Ägaren av en bostadsrätt betalar kapitalvinstskatt och belastas indirekt för föreningens fastighetsavgift. Ägaren av en hyresfastighet betalar skatt på driftöverskottet samt fastighetsavgift och stämpelskatt liksom skatt på utdelningsinkomst från fastigheten. Skatter läggs således på både innehav, avkastning och transaktioner. Till bilden hör också att ränteutgifter är avdragsgilla som en naturlig konsekvens av att kapitalinkomster beskattas. Det är viktigt att förstå hur alla dessa skatter samverkar. I ett neutralt system ska ett köp av en bostad inte få några större skattekonsekvenser vare sig det finansieras med lån eller med eget kapital.

Dagens bostadsbeskattning är resultatet av en lång historisk utveckling. På 1980-talet beräknades en schablonintäkt enligt en progressiv skala i förhållande till taxeringsvärdet och beskattades progressivt på toppen av övriga inkomster. Bostäder beskattades också genom förmögenhets- och arvsskatt. I och med 1991 års skattereform ersattes den tidigare dubbla progressiviteten med en proportionell fastighetsskatt, separat från skatten på förvärvsinkomster. Fastighetsskatten blev emellertid kritiserad när bostadspriserna sköt i höjden på 00-talet och ersattes 2008 av den fastighetsavgift med tak som gäller i dag. Samtidigt hade både förmögenhets- och arvsskatten avskaffats. I förhållande till fastighetens värde har skattestrukturen således gått från progressiv till proportionell till regressiv.

Även beskattningen av kapitalvinster har ändrats i omgångar, och kapitalvinstskatten står i dag för en större andel av bostadsbeskattningen än tidigare. Eftersom kapitalvinster beskattas först när de realiseras riskerar skatten att hämma rörligheten på bostadsmarknaden. Genom att avstå från att flytta kan en bostadsägare skjuta skattebetalningen på framtiden, och denna besparing kan motsvara flera procent av bostadens värde.

Dagens bostadsbeskattning brister i neutralitet i framför allt två avseenden. Dyra bostäder är underbeskattade i förhållande till billiga bostäder och bostadsrätter är underbeskattade i förhållande till småhus och hyresrätter. Vid dagens låga ränteläge råder däremot hygglig neutralitet mellan småhus och hyresrätt: summan av fastighetsavgift och kapitalvinstskatt för småhusägare ligger i dag på ungefär samma nivå som värdet av ränteavdragen. Detta pekar på ett problem med dagens fastighetsavgift, liksom med den tidigare fastighetsskatten, nämligen att skattesatsen är konstant över tiden oavsett det allmänna ränteläget. Neutralitet i förhållande till värdet av ränteavdragen och övrig kapitalbeskattning gäller således i

bästa fall i genomsnitt över tiden. Just i dag råkar den allmänna nivån på beskattningen av småhus vara relativt väl anpassad till ränteläget, men när räntorna i en framtid åter kommer att stiga till mer normala nivåer blir så inte längre fallet.

Rapporten inleds i kapitel 2 med en kort diskussion av bostadens särdrag, varefter kapitel 3 ger en översiktlig beskrivning av det svenska bostadsbeståndets storlek, sammansättning och utveckling över tiden. Kapitel 4 diskuterar prisbildning på ägda bostäder, en fråga som är central eftersom fastighetens värde är en naturlig och ofta använd skattebas. Vad bestämmer priset på bostäder och hur kan ett aktuellt marknadsvärde uppskattas även på fastigheter som kanske inte sålts på flera decennier? Hur mycket kan priser variera från ett år till ett annat? Vilken betydelse har skatterna för prisutvecklingen? Här är det viktigt att skilja på priset på bostaden sedd som en kapitaltillgång och kostnaden för att bo i bostaden. Under det senaste kvartssekklet har priset på bostäder stigit kraftigt i reala termer, medan boendekostnaderna i ägda bostäder samtidigt har fallit. Skattesystemet är, tillsammans med ränteutvecklingen, en av förklaringarna.

Kapitel 5 ger ett historiskt perspektiv på bostadsbeskattningens utveckling under efterkrigstiden. Med 1991 års stora skattereform togs stora steg mot en mer likformig beskattning med taxeringsvärdet som en grundbult i beskattningen av småhus. Systemet kom dock snart att ifrågasättas i takt med att huspriserna, och därmed skattebetalningarna, steg. Kritiken ledde till ett stort antal utredningar som penetrerade olika aspekter på fastighetsskatten, dock utan att föreslå några avgörande förändringar. Inte minst var man genomgående enig om att bibehålla kopplingen till marknadsvärdet. 2007 års reform innebar i det avseendet ett stort avsteg.

Mot denna historiska bakgrund beskrivs dagens svenska bostadsbeskattning i viss detalj i kapitel 6. Hur hög är den samlade skattenivån och hur har den utvecklats över tiden? Hur är den sammansatt mellan skatter på innehav, kapitalvinster och transaktioner? Hur skiljer den sig mellan olika upplåtelseformer? Kapitel 7 ger sedan en kort internationell utblick. Den samlade nivån på den svenska bostadsbeskattningen är någorlunda i paritet med många andra länder, men strukturen skiljer sig åt med en förhållandevis låg löpande skatt på innehav och en hög skatt på kapitalvinster som även omfattar mycket långa innehav. Sverige är också ett av de få länder som har en nära nog full avdragsrätt för räntor. Speciell uppmärksamhet ägnas Danmark som haft en delvis likartad debatt som den i Sverige och en lång tids frysning av fastighetsskatten, men som nu, under stor politisk enighet, planerar en återgång till en beskattning som följer marknadsvärdet.

I kapitel 8 diskuteras så principer för beskattningen av ägda bostäder. Även om principen om neutralitet accepteras är den inte enkel att tillämpa. Den viktigaste avkastningen, värdet

av själva boendet, går inte att observera direkt utan måste uppskattas baserat på bostadens marknadsvärde, vilket i sin tur också måste uppskattas med ledning av transaktionspriser. En viktig fråga är därför hur skatten bör fördelas mellan en schablonskatt baserad på uppskattat värde och en skatt på realiserade kapitalvinster. Den uppdelningen har betydelse för fördelningen av risk mellan staten och bostadsägare och för incitamenten till rörlighet. Vidare diskuteras om hänsyn till inkomstfördelningen bör påverka bostadsbeskattningen och om markdelen av en bostadsfastighets värde bör beskattas på annat sätt än byggnadsvärdet.

I kapitel 9 tar jag steg mot ett konkret förslag till framtida bostadsbeskattning. En utgångspunkt är kritiken mot den tidigare fastighetsskatten. Den handlade framför allt om bristen på förutsägbarhet, vilken blev särskilt besvärande när bostadspriserna steg snabbt under senare delen av 1990-talet och början av 2000-talet. Osäkerheten om prisutvecklingen från år till år kan vara stor. Enstaka år har genomsnittspriser på småhus i Sverige fallit eller stigit med så mycket som 20 procent, och marknadsvärdet på en enskild fastighet kan variera väsentligt mer. Det är därför angeläget att dämpa marknadsprisernas omedelbara genomslag på fastighetsskatten.

Rapporten mynnar ut i ett förslag till ny bostadsbeskattning som presenteras i kapitel 10. Kärnpunkten är en integration av bostadsbeskattningen med övrig kapitalinkomstbeskattning genom beräkning av en schablonintäkt på såväl småhus som bostadsrätter liknande den princip som gäller för investeringssparkonto. Det innebär att bostadsrätter till skillnad från i dag behöver åsättas taxeringsvärden och att schablonavkastningen följer den allmänna ränteutvecklingen. Genom att skatten också baseras på långa glidande medelvärden blir den väsentligt mer förutsebar än den tidigare fastighetsskatten. Förslaget innehåller också bibehållna ränteavdrag och avskaffad fastighetsavgift för hyresfastigheter. I kapitlet presenteras kalkyler över hur olika bostäder påverkas och hur skattereformen skulle påverka inkomstfördelningen. Avslutningsvis diskuteras hur den nya beskattningen skulle kunna fasas in för att begränsa övergångsproblemen.

2. Bostaden

VAD ÄR EN BOSTAD? De flesta skulle nog svara att den är familjens hem. Det är där tryggheten ska finnas och där som våra barn ska växa upp. Insikten om bostadens sociala betydelse låg bakom den sociala bostadspolitiken som växte fram efter andra världskriget och bland annat resulterade i målsättningar om att modernisera bostadsbeståndet och bygga bort trångboddhet och bostadsbrist.¹ Jämfört med ett sådant brett perspektiv kan denna skrift tyckas handla om en smal fråga, nämligen hur bostäder ska beskattas. Den frågan är dock inte smalare än att lika väl som den socialdemokratiska regeringen anses ha förlorat valet 1966 på misslyckandet att bygga bort den tidens bostadsbrist, sägs kritiken mot fastighetsskatten ha bidragit till valförlusten 2006. Bostadsskatternas utformning har haft stor betydelse för fördelningen av inkomster och förmögenhet och för bostadsbeståndets storlek och sammansättning.

Vad är då en bostad i snävare ekonomisk mening? Uppenbarligen är den ett kapitalföremål, byggd för att stå ett sekel eller mer och för att tillfredsställa flera generationers behov av boende. Kapitalföremålet bostad bidrar till att generera nyttigheter i form av tjänsten »boende«. Men det är inte själva bostaden ensam, i bemärkelsen en byggnad eller lägenhet med tak, golv och fyra väggar, som skapar boendetjänster. För det första måste den kombineras med ett stycke mark; det är kombinationen av den fysiska bostaden med tomtmark i ett visst läge som har betydelse. Det är ju också kombinationen av hus och mark som definierar en fastighet i juridiskt avseende och som är basen för beskattning, även om det teoretiskt kan vara tilltalande att hålla isär byggnad och mark även ur skattehänseende.

För det andra krävs drifts- och underhållsinsatser för att göra bostaden beboelig och för att hålla dess kvalitet och egenskaper intakta. Man kan säga att fastighetens ägare – som

1. Boverket (2007) ger en god historisk översikt över bostadspolitikens framväxt.

kan vara den boende själv eller en professionell hyresvärd – »producerar« boendetjänster med hjälp av byggnad och mark samt drifts- och underhållsinsatser. Detta synsätt kombinerar alltså synen på själva bostaden som ett kapitalföremål med det faktum att dess värde uppstår därför att den bidrar till att generera konsumtionsvaran boende. Ibland hävdas att de båda synsätten står emot varandra: antingen kapitalvara eller konsumtionsvara. Så är inte fallet. Synsätten låter sig förenas; bostaden är ett kapitalföremål vars avkastning huvudsakligen består av värdet av boendetjänsterna, netto efter avdrag för drift och underhåll. Utöver själva boendetjänsten består också avkastningen från en fastighet av värdestegring, något som många bostadsägare har kunnat glädja sig åt på senare år.

De olika boendeformerna – äganderätt, bostadsrätt och hyresrätt – kan ses som olika sätt att konsumera och producera boende. De skiljer sig åt i viktiga avseenden och passar därför olika väl för olika individer i olika skeden i livet.

- › Vem tar konsekvenserna av beslut om drift och underhåll?
- › Vem bär riskerna avseende bostadens kvalitet och värde och bostadsområdets utveckling?
- › Vem bär kostnaderna i samband med byte av bostad?
- › Vem har möjlighet att påverka bostadens utformning?
- › Hur stora är kostnaderna för drift och underhåll?
- › Hur stora är kostnaderna för finansiering?
- › Hur stora är valmöjligheterna vid byte av bostad?

Svaren, och betydelsen av svaren, på dessa frågor är olika för olika individer. Därför behövs olika upplåtelseformer. De som föredrar att äga sin bostad är de som har möjlighet att bära risker, inte avser att flytta inom en nära framtid, gillar att ägna sig åt praktiskt arbete på den egna bostaden, har tillgång till billig finansiering och vill ha rika valmöjligheter vid en framtida flytt. För andra passar hyresrätten bättre. Det är med andra ord viktigt att det är möjligt att välja mellan olika upplåtelseformer. Det behövs särskilda argument för att gynna – skattemässigt eller på annat sätt – en upplåtelseform framför en annan.²

2. Ett sådant argument som spelat en roll särskilt för den amerikanska bostadspolitikern är att ägande stimulerar ansvarstagande som går utöver ansvaret för den egna bostaden och att ett samhälle med en stor andel ägare därför skulle fungera särskilt väl. Se till exempel Goodman och Mayer (2018).

3. Bostäder i Sverige – en kort översikt

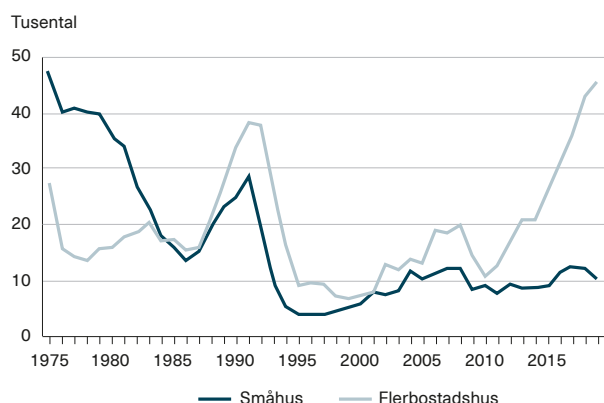
I SVERIGE FINNS i dag 4,9 miljoner bostadslägenheter i småhus och flerfamiljshus. Mot det ska ställas ett nybyggande på mindre än 100 000 lägenheter om året. Som framgår av diagram 1 fluktuerar visserligen byggandet kraftigt från år till år. Ett rekordår som 2018, med omfattande bostadsbrist och upptrissade huspriser, byggdes fem gånger så många lägenheter som bottenåret på 1990-talet. Men inte ens detta års rekordbyggande resulterade i en ökning av det totala bostadsbeståndet med mer än 1,3 procent. På 1970-talet stod småhus för två tredjedelar av alla nya bostäder, medan den andelen fallit till en fjärdedel under 2010-talet. Sedan 2010 har småhusens andel av beståndet minskat från 39,9 till 38,5 procent.

Eftersom bostäder har en livslängd på många decennier och tar tid att få på plats, inte minst om planeringsfasen inkluderas, måste byggandet anpassas efter långsiktiga förväntningar om bostadsbehoven snarare än efter kortsiktiga fluktuationer i efterfrågan. Följden är att själva beståndet är trögrörsligt. Sedan 1990 har det totala antalet lägenheter ökat med 22 procent. Under samma period ökade den vuxna befolkningen (över 25 år) med 25 procent, det vill säga 3 procentenheter mer än antalet lägenheter. Skillnaden kan tyckas liten, men även en så liten bristande balans mellan efterfrågan, mätt med antal hushåll, och utbud, mätt med antal bostäder, kan få dramatiska konsekvenser på tillgänglighet och priser. I praktiken måste hushållsbildningen anpassas. Det kan resultera i att fler ungdomar stannar i föräldrahemmet, delat boende blir vanligare och att inslaget av dubbla bostäder minskar.³

Jämfört med utbudet är efterfrågan på bostäder mer rörlig. I botten ligger den demografiska utvecklingen. Födelse- och dödstal och hushållsbildning är relativt stabila och förutsägbara, medan migrationsströmmar, både över nationsgränserna och inom landet, kan svänga kraftigt från ett år till ett annat. Eftersom utbudet av bostäder är bundet till sin lokalisering

3. Sådana anpassningar har dock inte satt något tydligt avtryck i statistiken. Enligt SCB:s statistik över antal personer per hushåll har den genomsnittliga hushållsstorleken varit oförändrat 2,2 personer sedan 2012. Enligt Hyresgästföreningen (2019) har dock andelen unga mellan 20 och 27 år som bor hemma hos sina föräldrar ökat från 15 procent 1997 till 27 procent 2019. Det är också värt att notera att Sverige enligt OECD Family Data Base har den lägsta genomsnittliga hushållsstorleken av samtliga länder, 1,80 personer per hushåll jämfört med EU-genomsnitt på 2,36 personer per hushåll. Siffrorna avser 2015.

Diagram 1. Antal färdigställda lägenheter i småhus och flerbostadshus, tusental, 1975–2019.



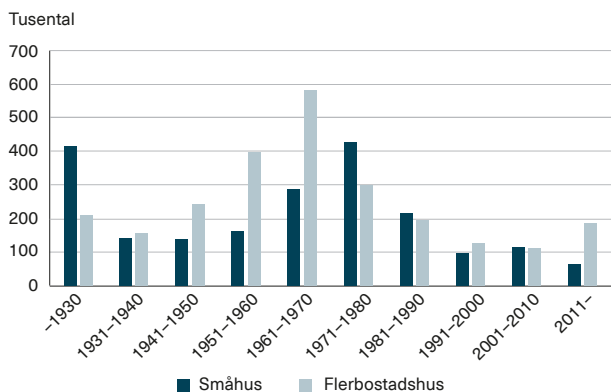
Källa: SCB, statistikdatabasen, färdigställda lägenheter i nybyggda hus.

har migrationen särskilt stor betydelse för balansen på de regionala bostadsmarknaderna. Utöver på demografi beror bostadsefterfrågan också på inkomstutvecklingen och, vad gäller ägt boende, finansieringsvillkoren, vilka också kan variera snabbt från ett år till ett annat. Dessa ekonomiska faktorer har kanske inte så stor betydelse för antalet bostäder som efterfrågas, men däremot för efterfrågan på olika egenskaper hos bostaden som storlek, kvalitet och läge. Med stigande inkomster riktas efterfrågan mot större och bättre belägna bostäder av högre kvalitet. Och med olikheter i regional utveckling förskjuts bostadsefterfrågan från orter med svag arbetsmarknad till regioner med bättre tillgång på attraktiva jobb.

Balansen på marknaden handlar således inte bara om det totala antalet bostäder per capita utan också om bostädernas storlek och kvalitet och var de är belägna. En konsekvens av att nybyggandet står för en så liten del av beståndet är att de flesta av dagens bostäder är byggda för flera decennier sedan och belägna där de svarade mot en gången tids befolkningsmönster. Som framgår av diagram 2 är hälften av dagens lägenheter i flerbostadshus byggda under de första efterkrigsdecennierna mellan 1950 och 1980, och av småhusen är så stor del som 20 procent byggda före 1930.

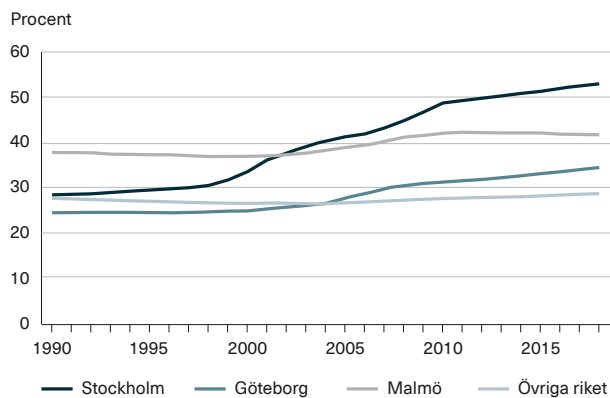
En annan aspekt på utbudet av bostäder är upplåtelseformen. Medan i stort sett alla småhus ägs av den boende kan lägenheter i flerbostadshus både ägas med bostadsrätt eller

Diagram 2. Antal lägenheter 2018 fördelat på byggnadsår (värdeår), tusental.



Källa: SCB, statistikdatabasen, bostadsbeståndet, antal lägenheter.

Diagram 3. Andel bostadsrätter av lägenheter i flerbostadshus, procent, 1990-2018.



Källa: SCB, statistikdatabasen, bostadsbeståndet, antal lägenheter.

hyras. Sedan några år tillbaka förekommer även direktägda lägenheter, så kallade ägarlägenheter. Dessa utgör dock en försvinnande liten andel av alla lägenheter (0,03 procent). I många sammanhang är skillnaden mellan äganderätt och bostadsrätt inte så stor i praktiken. Jag använder termen ägda bostäder som en samlingsbeteckning för bostäder som disponeras med äganderätt eller bostadsrätt.

Historiskt har hyresrätten varit den dominerande upplåtelseformen i flerbostadshus, men på senare år har en omsvängning skett framför allt i Storstockholm, där andelen bostadsrätter ökat från något under 30 procent 1990 till över 50 procent i dag. Trenden har varit liknande men mindre uttalad i Göteborg och i någon mån Malmö, medan andelen bostadsrätter i landet i övrigt ligger kvar något under 30 procent, se diagram 3. Den viktigaste förklaringen är sannolikt att urbaniseringen och tillväxten i storstäderna har ökat efterfrågan på lägenheter samtidigt som hyreslägenheter blivit alltmer svår-tillgängliga. Eftersom hyrorna inte ökat i takt med efterfrågan har den ökade betalningsviljan riktats mot bostadsrätter, med höjda priser och omvandling från hyresrätter till bostadsrätter som följd. En ytterligare minst lika viktig faktor är att bostadsrätten är skattegynnad i förhållande till hyresrätten (se vidare kapitel 6 och 8). Totalt sett har andelen ägda bostäder av alla bostäder inklusive småhus ökat något, från 59,1 procent 1990 till 62,0 procent 2019 (källa: SCB, statistikdatabasen).

4. Marknaden för ägda bostäder

BESKATTNINGEN AV BOSTÄDER är naturligen mer eller mindre nära knuten till bostadens värde, antingen det observerade priset vid köpet eller försäljningen eller det uppskattade värdet däremellan. Det är därför viktigt att förstå hur marknaden för bostäder fungerar. Liksom på andra marknader anpassar sig priser för att skapa balans mellan utbud och efterfrågan. Bostadsmarknaden har dock ett antal sammanhängande särdrag som bidrar till att den processen är annorlunda än på »vanliga« marknader:

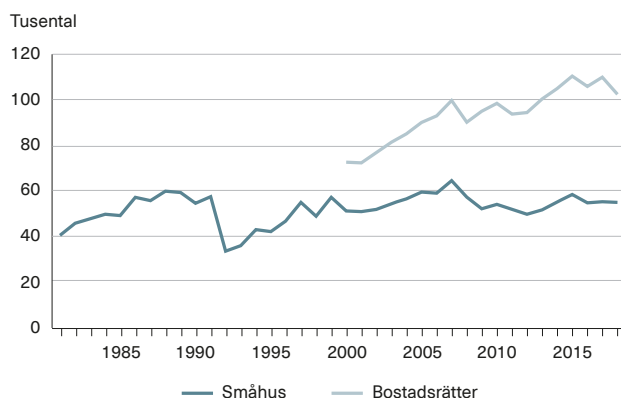
- › Bostaden är en *social vara*. Den är familjens hem med alla de sociala och känslomässiga bindningar som det medför.
- › *Transaktionskostnaderna* är höga. Summan av mäklararvoden och rena flyttkostnader uppgår till flera procent av bostadens pris. Följden är att ändrade förutsättningar – höjd inkomst, ett nytt barn eller höjd hyra – inte nödvändigtvis får hushållet att omedelbart se sig om efter en ny bostad.
- › Följden är att *rörligheten* är begränsad. Endast en bråkdel av alla bostäder är tillgängliga samtidigt på marknaden.
- › Bostaden är en *heterogen* vara. Två bostäder är aldrig helt identiska. Bortsett från uppenbara karakteristika som storlek, ålder och läge skiljer de sig också åt med avseende på skötsel, social miljö med mera.
- › Kombinationen av begränsad omsättning och heterogen vara medför att bostadsmarknaden är en utpräglad *sökmarknad*, där det aldrig går att identifiera och mäta ett exakt marknadspris, vare sig på bostäder i allmänhet eller på en viss bostad vid en viss tidpunkt. Varken köpare eller säljare kan ha en perfekt överblick över marknaden och priser för synbarligen identiska fastigheter kan skilja sig avsevärt även om kontrakten skrivits under samma dag.
- › *Läget* är en av bostadens allra viktigaste egenskaper. Utbudet av mark – särskilt centralt belägen mark i storstäder – är begränsat även på lång sikt.

- › Bostäder är *varaktiga* och byggs för att stå i många decennier. En bostad är för all framtid fixerad i geografin och delvis också till yta och andra viktiga egenskaper. Byggandet kan därför inte enbart anpassa sig till dagens efterfrågan.
- › Medan efterfrågan kan förändras snabbt, till exempel på grund av ändrat konjunkturläge eller ändrade skatter, är *utbudet trögrörsligt*. Varje års nybyggande motsvarar sällan mer än någon procent av beståndet.
- › Bostadspriser är *volatila*. Genom att utbudet är trögrörsligt kommer ändrad efterfrågan att få stort genomslag på bostadspriserna. Genomslaget är störst på kort sikt men bestående även på lång sikt i attraktiva lägen med begränsad marktillgång.
- › Bostäder kan disponeras med olika *upplåtelseformer*. Äganderätt, bostadsrätt och hyresrätt skiljer sig åt med avseende på ansvar, risk, flyttkostnader med mera. De olika upplåtelseformerna kan vara nära substitut för vissa hushåll medan andra kan ha starka preferenser för en viss upplåtelseform.
- › Hyresmarknaden är *reglerad*. Obalanser slår inte i första hand på hyresnivån utan på tillgängligheten på hyreslägenheter, exempelvis i form av variationer i bostadsköns längd.
- › På ägarmarknaden har tillgång på och villkor för *finansiering* stor betydelse. Dessa påverkas av penningpolitiken och olika regleringar.
- › På ägarmarknaden spelar *förväntningar* om framtida prisutveckling en central roll.

4.1 Priser och försäljningar

På ägarmarknaden för småhus och bostadsrätter bestäms hela tiden – efter förhandlingar eller budgivning på de bostäder som är ute på marknaden – priser som tillfredsställer både köpare och säljare och skapar en övergripande balans mellan aktuellt utbud och efterfrågan. Transaktionskostnader och andra trögheter medför att endast en liten del av bostadsbeståndet är ute till försäljning vid en och samma tidpunkt. Som framgår av diagram 4 säljs normalt omkring 50 000 småhus om året, vilket inte motsvarar mer än omkring 3 procent av det totala beståndet. För bostadsrätter är andelen väsentligt högre, men det är ändå bara omkring var tionde bostadsrätt som omsätts under ett år. Den aktiva marknaden är toppen på ett isberg där det stora flertalet väljer att inte delta därför att vinsten av ett bostadsbyte, vid rådande marknadspriser, inte överstiger flyttkostnaderna i vid bemärkelse. Skatterna utgör en del av dessa flyttkostnader och det syns en tydlig nedgång åren efter 1991 års skattereform, då uppskovsrätten togs bort, liksom i någon mån efter 2008 när uppskovsbeloppet belades med ränta. I båda fallen sammanföll dock nedgångarna med finansiella kriser i ekonomin. I vilken utsträckning skatterna

Diagram 4. Antal försålda småhus och bostadsrätter, tusental, 1981–2018.



Källa: SCB, statistikdatabasen, försålda permanenta småhus, försäljning av bostadsrätter.

hämmar rörligheten diskuteras i kapitel 8.

I stället för att se på sålda bostäder kan man titta på hur många personer som har flyttat. I den statistiken inkluderas inte bara ägarmarknaden utan också rörligheten på hyresmarknaden liksom ungdomars flytt hemifrån med mera. Som framgår av diagram 5 byter årligen mellan 12 och 13 procent av alla hushåll folkbokföringsadress. Även enligt detta mått syns en liten svacka efter att uppskovsräntan införts, från i genomsnitt 12,5 procent 2003–2007 till 12,3 procent 2008–2012. Nedgången är dock något mindre än minskningen under början av 2000-talet, som rimligen var rent konjunkturdriven.

Den allmänna prisutvecklingen på bostäder kan illustreras med index som med statistiska metoder tar hänsyn till bostädernas heterogenitet. Statistiska centralbyrån utnyttjar kvoten mellan aktuella försäljningspriser och senaste taxeringsvärden (så kallade köpeskillingskoefficienter) för att konstruera sitt fastighetsprisindex för småhus. Diagram 6 visar index för reala priser på sålda småhus i hela Sverige respektive Stockholm från 1957 och framåt. Det illustrerar tre förhållanden: en trendmässig prisstegring, stora kortsiktiga fluktuationer och stora regionala skillnader. I genomsnitt har de reala priserna under perioden stigit med 1,87 procent per år för hela Sverige och

med 2,67 procent per år i Stockholm. Utvecklingen kan grovt delas in i tre perioder: relativt jämn prisökning fram till slutet av 1970-talet; volatil utveckling åren därefter med stora nedgångar i början av 1980-talet och under 1990-talskrisen; en uthållig och kraftig prisuppgång från mitten av 1990-talet. Fram till slutet av 1980-talet följde priserna i Stockholmsområdet och landet i övrigt varandra nära. Därefter har prisnivån i Stockholm stigit ungefär 50 procent jämfört med hela landet. Sambandet mellan bostadspriser och befolkningsutveckling är generellt mycket starkt.⁴

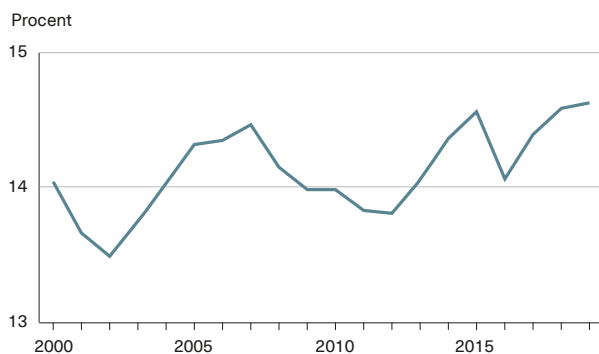
För bostadsägaren kan osäkerheten om den framtida prisutvecklingen vara stor. Även om småhuspriserna på lång sikt stigit realt med ett par procent om året finns exempel på år med kraftigt fallande priser, framför allt under 90-talskrisen, när prisnivån föll med tvåsiffriga tal. Variationerna och därmed osäkerheten om den kortsiktiga prisutvecklingen illustreras i diagram 7, där de ettåriga prisförändringarna på småhus i Stockholm under de senaste 62 åren har rangordnats från lägsta till högsta. Vi ser att priserna har fallit realt under en tredjedel av åren (21 av totalt 62 år), och under tre av dessa år var prisfallet större än 10 procent. Under nästan ett år av fyra (14 av 62) steg priserna med mer än 10 procent. De största prisförändringarna i absoluta tal inträffade omkring 90-talskrisen: boom 1987 (+16,6) och 1988 (+20,2); kris 1992 (-16,9) och 1993 (-19,1), återhämtning 1998 (+15,4), 1999 (+13,8) och 2000 (+19,3). Men även enstaka tidigare år sticker ut: 1964 (+14,2), 1974 (-9,6), 1975 (+14,4) och 1981 (+11,3). De stora årsvisa variationerna innebär att en fastighetsskatt som mekaniskt hade följt marknadsprisernas utveckling från år till år skulle ha varierat i motsvarande mån och därmed varit svår att förutse för den enskilde husägaren.

Variationen i utvecklingen av prisindex underskattar osäkerheten om priset på en enskild bostad, och det är ju den senare som är relevant för den som köper eller säljer sin bostad. Enligt en studie på svenska data från 1990-talet (Englund, Hwang och Quigley, 2002) var variansen för prisökningen på ett enskilt hus ungefär dubbelt så stor som variansen i förändringen av index sett över en horisont på 2–5 år.⁵

Den ökande andelen bostadsrätter har åtföljts av särskilt snabbt stigande priser. Från 2005 finns jämförbara prisindex för bostadsrätter och småhus från Valueguard, vilka återges i diagram 8. Sedan 2005 har priserna på bostadsrätter stigit med drygt 30 procent i förhållande till småhuspriserna. Priser på bostadsrätter tenderar också att vara något mer volatila än småhuspriser. Det kan bero på att bostadsrätter i större utsträckning är centralt belägna i expansiva storstäder där markpris spelar en särskilt stor roll. Många bostadsrättsföreningar är också högt belånade, vilket ger en extra hävstångseffekt när underliggande prisbestämmande faktorer varierar.

4. Se Emanuelsson (2015, diagram 6), för en illustration på svenska kommundata för perioden 1993–2013.
5. Se också Peng och Thibodeau (2017) för en mer aktuell studie med liknande resultat på amerikanska data.

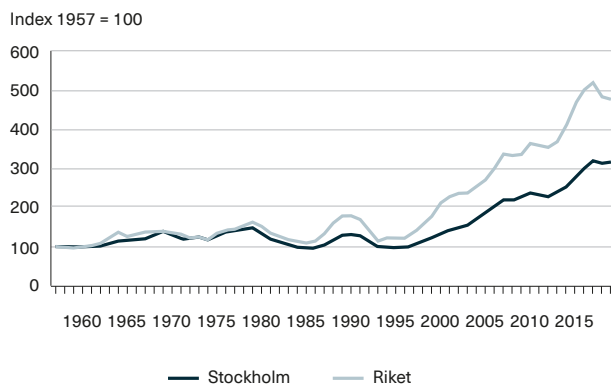
Diagram 5. Antal flyttningar i procent av befolkningen, 2000–2019.



Not: Siffrorna avser alla flyttningar, även inom samma fastighet. En och samma person kan ha flyttat mer än en gång under året.

Källa: SCB, statistikdatabasen, antal inrikes flyttningar.

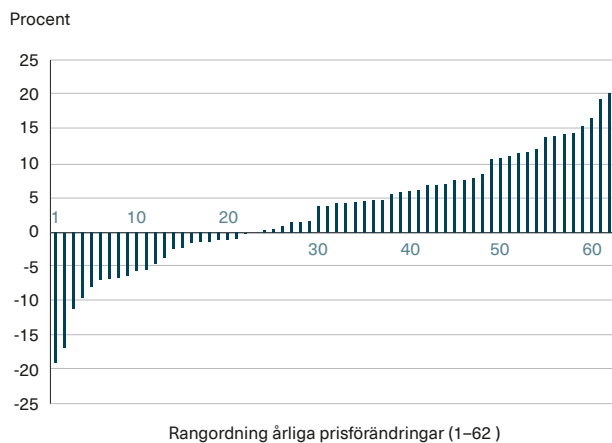
Diagram 6. Index över reala småhuspriser, 1957–2019.



Not: Fastighetsprisindex för småhus dividerat med konsumentprisindex. Siffrorna avser årsmedelvärden.

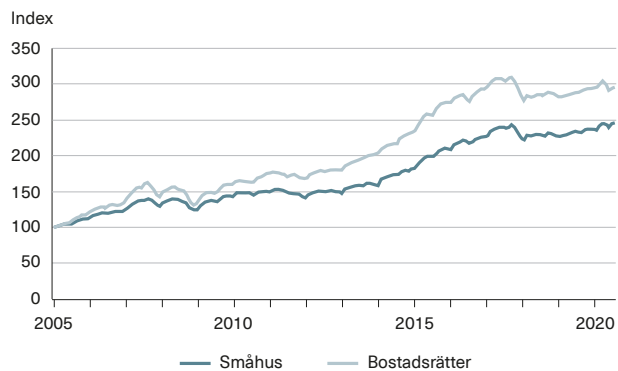
Källa: Riksbanken, Historisk monetär statistik för Sverige, samt SCB.

Diagram 7. Rangordnade årliga reala prisförändringar på småhus i Stockholm, 1957–2019, procent.



Källa: Diagram 6.

Diagram 8. Index över nominella priser på småhus och bostadsrätter, januari 2005 till och med juni 2020, månadsdata, januari 2005=100.



Källa: Valueguard HOXSWE, HOXFLATSWE.

4.2 Prisbildningsprocessen

Hur kan vi förstå prisbildningen på ägda bostäder? En förenklad tankeram presenteras i ruta 1. Som diskuterades i föregående kapitel är bostaden ett kapitalföremål som efterfrågas därför att det genererar boendetjänster. Även om det pris som sätts på marknaden är priset på kapitalföremålet, är det primärt konsumtionsvaran boende som efterfrågas. I vissa andra länder är det vanligt att enstaka ägarbostäder köps i syfte att hyras ut i andra hand (»buy to let«). En sådan mer »spekulativ« marknad är av olika skäl liten i Sverige, medan den exempelvis spelade en stor roll i samband med den finansiella krisen på Irland omkring 2008. För Sverige kan vi bortse från detta marknadssegment, och det är mer klargörande att analysera prisbildningen utifrån priset på boendetjänsterna. Man talar vanligtvis om detta pris som *brukarkostnaden*. Det anger hur mycket det kostar att bo och bruka en bostad man äger, det vill säga motsvarigheten till en hyra.

Brukarkostnaden utgörs av summan av kostnaderna för drift och underhåll och den reala boendekapitalkostnaden för att äga bostaden. Boendekapitalkostnaden utgörs av bostadens pris multiplicerat med en »bostadsrealränta«, där hänsyn tas till skatter och förväntad värdestegring. Se ekvation (1.2) i ruta 1. Skatter kommer in på flera ställen i kalkylen. Boendekapitalkostnaden påverkas negativt av ränteavdrag men positivt av fastighetsskatt och skatt på kapitalvinster. Här är det viktigt att skilja på de skatter som är relaterade till bostadens marknadsvärde, som en traditionell fastighetsskatt, och de skatter som är oberoende av prisutvecklingen, som dagens fastighetsavgift för fastigheter med taxeringsvärden över brytpunkten. Vissa skatter betalas bara i samband med köp och försäljning och måste periodiseras under antagande om innehavsperiodens längd. Även kostnaden för drift och underhåll påverkas i viss mån av skattesystemet, exempelvis i form av momsregler och avdrag för rot- och ruttjänster. Vi kommer i huvudsak att bortse från dessa skatteregler.

Brukarkostnaden, som uttrycks formellt av ekvation (1.1) och (1.2) i ruta 1, anger en förväntad årskostnad, *ex ante*. Den realiserade kostnaden, *ex post*, kommer normalt att avvika från brukarkostnaden, framför allt eftersom värdestegringen kan skilja sig från vad som förväntats. Av det skälet kan heller inte brukarkostnaden observeras direkt utan bara uppskattas under vissa antaganden om förväntningar och innehavsperiodens längd. Under vissa år, när priserna stigit snabbare än förväntat, kan den realiserade kostnaden mycket väl visa sig vara negativ.

Det är också viktigt att skilja brukarkostnaden från de betalningar som är kopplade till boendet. I boendebetalningarna ingår, utöver utgifter för drift och underhåll, kassaflöden i form av räntor och amorteringar och skatteinbetalningar un-



Vi utgår från att prisbildningen på bostäder kan analyseras utifrån utbud och efterfrågan på boendetjänster. Det reala priset på boendetjänster, brukarkostnaden, är summan av kostnaden för att hålla eget och lånat kapital bundet i bostaden (boendekapitalkostnaden) och kostnaderna för drift och underhåll, allt uttryckt i reala termer:

$$\text{Brukarkostnad } (uc) = \text{real boendekapitalkostnad } (P \cdot \rho) + \text{reala drifts- och underhållskostnader } (C) \quad (1.1)$$

Den reala boendekapitalkostnaden utgörs av marknadsvärdet P multiplicerat med en sorts »bostadsrealränta« som uttrycker kostnaden per krona värde med hänsyn till skatter och förväntad värdestegring:

$$\rho = (1-t)r - (1-\tau)\pi^h + f. \quad (1.2)$$

För en bostad med marknadsvärdet P är boendekapitalkostnaden således $P \cdot \rho$.

uc = brukarkostnad (user cost)

C = kostnader för drift och underhåll

P = bostadspris i fast penningvärde

ρ = real boendekapitalkostnad per krona fastighetsvärde

r = nominalränta före skatt (antagen lika med den nominella kostnaden för eget kapital)

π^h = förväntad nominell prisstegringstakt på bostaden

t = skattesats på ränteavdrag (antagen lika med skattesats på eget kapital)

τ = skattesats på nominella kapitalvinster (omräknad till årlig skatt på värdestegring)

f = skatt som utgår i proportion av bostadens värde, till exempel traditionell fastighetsskatt.

Efterfrågan (D) beror på brukarkostnad (uc), inkomst (y) och demografi med mera (ω). I jämvikt bestäms brukarkostnaden så att utbud (S) och efterfrågan balanserar:

$$D(uc, y, \omega) = S. \quad (1.3)$$

Givet att brukarkostnaden är bestämd av jämviktsvillkoret (1.3) kan bostadspriset bestämmas från uttryck (1.1) och (1.2). Effekten på priset av störningar i de faktorer som påverkar efterfrågan, y och ω , eller utbudet S beror på efterfrågans priselasticitet. Störningar i de faktorer som påverkar boende-

kapitalkostnaden per krona marknadsvärde, ρ , balanseras direkt av priset på bostaden så att kapitalkostnaden för en given bostad, $P \cdot \rho$, hålls konstant. Bostadsprisets, P , elasticitet med avseende på den reala boendekapitalkostnaden efter skatt, ρ , är således minus ett; om kapitalkostnaden stiger med en procent faller priset med en procent. För både utbuds- och efterfrågestörningar måste också effekten på prisförväntningarna π^h beaktas. Se vidare resonemang i texten om samspillet mellan dagens pris, byggande och förväntningar om framtida priser.

der året. Boendebetalningarna kan vara större än brukarkostnaden, exempelvis för den som amorterar på sitt lån (ett sparande) eller som räknar med att bostaden ska stiga i pris, men de kan också vara mindre än brukarkostnaden, till exempel för den som har en liten skuld och stort eget kapital i sin bostad.

Brukarkostnaden är alltså priset på boendetjänster, det pris som i analogi med priser på andra varor påverkar efterfrågan och bestäms i jämvikt på marknaden. För de hushåll som har svårt att finansiera sitt boende kan det dock vara boendebetalningarna, snarare än kostnaden, som begränsar efterfrågan. I takt med nya amorteringskrav och lånetak och striktare kreditprövning hos bankerna har boendebetalningarnas betydelse för att begränsa efterfrågan ökat på senare år. Låt oss ändå fokusera på brukarkostnaden och förutsätta att den anpassas så att det blir balans mellan utbud och efterfrågan på boendetjänster.

Brukarkostnaden i jämvikt bestäms då av samspillet mellan utbudet och de faktorer som påverkar efterfrågan, det vill säga inkomst och demografi; ekvation (1.3) i ruta 1. Om exempelvis inkomsten ökar tenderar det att pressa upp bostadspriserna så mycket att brukarkostnaden når en ny högre nivå där det är jämvikt mellan utbud och efterfrågan. Om realräntan faller finns utrymme för bostadspriset att öka utan att brukarkostnaden behöver stiga.

Förväntningar om framtida priser har stor betydelse för prisbildningen på bostäder. Om priserna på bostäder förväntas stiga i framtiden sänks brukarkostnaden i dag. För att bibehålla jämvikten behöver sådana mer optimistiska framtidsförväntningar neutraliseras med ett högre bostadspris redan i dag för att brukarkostnaden ska ligga kvar på den nivå som ger jämvikt mellan utbud och efterfrågan på boendetjänster. På så vis avspeglas framtidsförväntningar redan i dagens priser. Förväntningarna, och samspillet mellan förväntningar och utbud, har särskild betydelse för dynamiken på marknaden.

Förväntningar kan ju delvis drivas av psykologiska faktorer, och prisstegringar i dag kan tänkas föda förväntningar om ytterligare prisstegringar i framtiden. Om så vore fallet skulle det ytterligare spåda på en tendens till prisökningar redan i dag. Om aktörerna på marknaden är benägna att på så sätt extrapolera den aktuella pristrenden finns risk för överdrivna prissvängningar, och det skulle kunna uppstå prisbubblor drivna av självuppfyllande profetior om framtida prishöjningar. Mer varaktiga bubblor på bostäder ter sig dock osannolika eftersom nybyggandet rimligen ökar när priserna stiger, vilket tenderar att motverka överdrivna prisstegringar.

Nybyggandet spelar en central roll för dynamiken på bostadsmarknaden. I det korta perspektivet kan antalet nya bostäder betraktas som givet och bestämt av historiska beslut, men på lite sikt kommer det att påverkas av byggarnas förväntningar om framtida efterfrågan och priser. På lång sikt borde det för bostäder, liksom för andra varor, finnas en tendens till att prisnivån bestäms av produktionskostnaderna. Som diskuteras längre fram i detta kapitel är dock bostäder speciella genom att kostnaden för mark svarar för en så stor andel av produktionskostnaderna och att utbudet av attraktiv mark är begränsat och inte kan nyproduceras. Markkostnaderna, och därmed den långsiktiga prisnivån på bostäder, tenderar därför att stiga i takt med efterfrågan.

Hur påverkas då priset på bostäder av en plötsligt ökad efterfrågan, till exempel på grund av stigande inkomster? Med givet utbud måste bostadspriset och därmed brukarkostnaden stiga så att det balanserar effekten på efterfrågan av de ökade inkomsterna. Hur stor prisökning som behövs beror på förhållandet mellan efterfrågans pris- och inkomstelasticitet; ju mer inkomstelastisk efterfrågan är desto mer tenderar bostadspriset att stiga och ju mindre priskänslig efterfrågan är desto mindre kommer stigande priser att dämpa efterfrågan. Ju högre inkomstelasticitet och ju lägre priselasticitet desto större prisökning krävs det således för att bibehålla jämvikten när inkomsterna ökar.

Bostadsprisernas känslighet för ökad efterfrågan beror också på hur förväntningarna om framtida prisutveckling påverkas. Det kan tyckas naturligt att ökade priser i dag också skulle skapa förväntningar om fortsatta prisökningar i framtiden, vilket i så fall skulle ytterligare öka priserna redan i dag. En sådan reaktion är dock knappast rationell eftersom den bortser från att högre huspriser i dag tenderar att stimulera nyproduktionen och att ett ökat bostadsbestånd därför kommer att sätta press på framtida priser. Om en sådan insikt gör sig gällande i prisförväntningarna redan i dag kommer den att motverka behovet av initialt höjda priser för att åstadkomma den höjning av brukarkostnaden som krävs för jämvikt.

På lång sikt kommer bostadspriserna rimligen att förankras av byggkostnaderna, och priserna och brukarkostnaden kom-

mer över tiden att falla tillbaka mot sin tidigare nivå. Ju snabbare den processen går, desto mindre blir den initiala prisetekten av ökad efterfrågan.⁶ Med ett trögrörligt byggande, som vi sett i Sverige på senare år, blir prisanpassningen utdragen och det kortsiktiga prisgenomslaget förhållandevis stort. Prisetekten beror också på tillgången på attraktiv mark som påverkar hur mycket som kapitaliseras, det vill säga leder till höjda markpriser även på lång sikt. I storstäderna är tillgången på mark av naturliga skäl begränsad och ökad efterfrågan kapitaliseras därför i stor utsträckning i höjda markpriser och därmed varaktigt höjda boendekostnader.

Ovanstående resonemang har avsett effekterna av ett skifte i efterfrågan på boendetjänster. Många störningar som påverkar bostadspriserna kommer från de komponenter som bestämmer boendekapitalkostnaden: räntor, skatter och framtidsförväntningar. Om någon av dessa komponenter ändras, till exempel om räntorna faller, utan att efterfrågan på boendetjänster påverkas i övrigt, måste bostadspriset anpassa sig så att kapitalkostnaden blir oförändrad. Kapitalkostnaden utgörs av bostadens pris multiplicerat med »bostadsrealräntan«. Om utbudet inte påverkas alls kapitaliseras en ändrad bostadsrealränta fullständigt. Priset stiger i så fall lika mycket, procentuellt sett, som realräntan minskar, det vill säga priselasticiteten är minus ett.

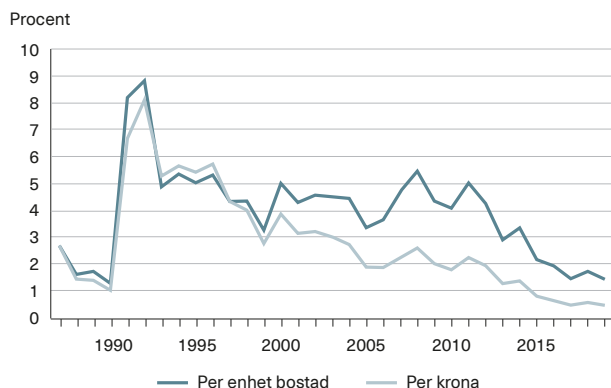
4.3 Brukarkostnadens utveckling

Brukarkostnaden för småhus, exklusive drift och underhåll, illustreras i diagram 9. Där visas hur boendekapitalkostnaden efter skatt utvecklats sedan 1980-talet, dels i procent av realt huspris (»bostadsrealräntan« ρ i ruta 1) dels per enhet boende ($P\rho$). Här representeras räntan före skatt av en bolåneränta. Eftersom full belåning sällan är möjlig, eller ens önskvärd, borde brukarkostnaden även ta hänsyn till kostnaden för eget kapital. Beräkningarna är därför giltiga under förutsättning att kostnaden för eget kapital är densamma som låneräntan. I praktiken skiljer de sig dock åt för många hushåll, i vissa fall kraftigt. Såväl eget som lånat kapital kan vara mer eller mindre omöjligt att uppbringa för hushåll med låg kreditvärdighet och utan egen förmögenhet eller rika föräldrar. De kreditrestriktioner som införts på senare år, i kombination med ökade inkomst- och förmögenhetsklyftor, har ökat andelen hushåll i denna kategori.

Som framgår av den ljusare linjen i diagrammet har kapitalkostnaden som andel av värdet (»bostadsrealräntan«) fallit i stort sett trendmässigt från mycket höga nivåer under 90-talskrisen och omkring 5 procent åren därefter ned till 2 procent på 2000-talet och under 1 procent de senaste åren. Nedgången beror framför allt på de fallande låneräntorna,

6. Se Poterba (1984) för en enkel modell för en sådan anpassningsbana. Under antagande av perfekt förutseende är denna bana unik och kännetecknas av att den initiala prishöjningen följs av monotont fallande priser. Under rimliga antaganden om den kortsiktiga utbudselasticiteten kan prisetekten av en efterfrågestörning bli hälften så stor på kort sikt som den skulle bli om utbudet vore helt oelastiskt och förväntningarna om framtida prisförändringar inte påverkades.

Diagram 9. Real boendekapitalkostnad, per krona bostadsvärde och per enhet bostad, småhus, procent, 1987–2019.



Not: Kostnaden *per krona bostadsvärde* är beräknad enligt uttryck (1.2) i ruta 1. *Räntan* är SBAB:s femåriga bostadsränta från 1997 och framåt och räntan på femåriga bostadsobligationer plus 1 procent för tidigare år. *Skattesatserna* är från Skatteverket (2008) och Stenkula (2014). Marginalskatten på *ränteavdrag* före 1991 avser skattesatsen för en medianinkomsttagare från Du Rietz, Johansson och Stenkula (2013). Den effektiva *fastighetsskatten* är beräknad med hänsyn till den årliga genomsnittliga kvoten mellan försäljningspris och taxeringsvärde (källa: SCB) och efter 2007 baserad på ett vägt genomsnitt över olika taxeringsvärden. Före 1991 avser den en schablonintäkt på 2 procent multiplicerad med marginalskattesatsen för en medianinkomsttagare. Den effektiva skattesatsen på *kapitalvinster* är beräknad för en innehavsperiod på 10 år med hänsyn till gällande ränta och under antagande om reellt konstanta bostadspriser, se ruta 2 för närmare detaljer. *Förväntad värdestegring* är fram till 1997 satt lika med företagets ettåriga inflationsförväntningar (källa: Konjunkturbarometern) och till 2 procent per år därefter.

Kostnaden *per enhet bostad* är beräknad som kostnaden per krona värde multiplicerad med fastighetsprisindex för småhus. Prisindex är normaliserat till 1 för 1987.

från tvåsiffriga tal i början på 1990-talet ned till omkring 2 procent i dag. Beräkningarna är känsliga för storleken på förväntade kapitalvinster. Här har antagits att huspriserna förväntats vara reellt konstanta och att den förväntade nominella prisstegringstakten överensstämmer med företagets inflationsförväntningar fram till 1997 och med Riksbankens inflationsmål om 2 procent för perioden därefter. Detta får ses som ett försiktigt antagande med tanke på att småhuspriserna stigit reellt med drygt 2 procent per år sedan 1950-talet. Om detta hade styrt förväntningarna skulle den kalkylerade boendekapitalkostnaden ha hamnat på negativa nivåer på senare år.

Fallande realräntor, och därmed följande fall i boendekapitalkostnad, har varit en viktig drivkraft bakom den snabba

stegringen av bostadspriserna. Men priserna på småhus har inte stigit tillräckligt mycket för att neutralisera fallet i kapitalkostnad. Det framgår av den övre mörkare kurvan i diagrammet som visar kapitalkostnadernas utveckling per enhet bostad. Från mitten av 1990-talet fram till omkring 2010 steg huspriserna tillräckligt för att kompensera för nedgången i kapitalkostnad, men under det senaste decenniet har de inte fortsatt uppåt tillräckligt snabbt.

Utifrån diagram 9 framstår svenska småhus snarast som undervärderade, i kontrast mot vad som ibland hävdas i debatten. Inte heller Claussen (2013) eller Dermani, Lindé och Walentin (2016) finner tecken på att svenska småhus skulle vara övervärderade givet utvecklingen av kapitalkostnader, inkomster och andra fundamentala faktorer. De finner också att regionala skillnader i prisutveckling väl låter sig förklaras av skillnader i förvärvsinkomster. Som Lars E. O. Svensson framhållit i en serie artiklar, till exempel Svensson (2020), tenderar internationella organisationer och andra som oroar sig för höga bostadspriser att titta på missvisande indikatorer som kvoten mellan huspriser och inkomster, ett mått som helt bortser från ränta och övriga komponenter i brukarkostnaden.

Det kan tyckas paradoxalt att brukarkostnaden per enhet bostad verkligen skulle ha fallit i reala termer. Mätt från 1997, när verkningarna av bankkrisen klingat av och inflationsmålet blivit väletablerat, halverades den reala boendekapitalkostnaden per enhet bostad enligt våra beräkningar samtidigt som den reala hyresnivån, mätt med hyreskomponenten i KPI, steg med 23 procent i reala termer under samma period (Englund, 2020, diagram 3). Nedgången i brukarkostnad kan vara en synvilla förorsakad av de antaganden som ligger bakom beräkningen av boendekapitalkostnaden. För det första är prisbildningen påverkad av hushåll med begränsade finansiella resurser och svag kreditvärdighet. För dessa kan den relevanta kapitalkostnaden vara avsevärt högre än bolåneräntan. Andelen finansiellt begränsade hushåll har sannolikt ökat på senare år till följd av nya kreditrestriktioner i form av lånetak, amorteringskrav och höjda kvar-att-leva-på-räntor i bankernas kreditvärderingar. Enbart amorteringskravet på 3 procent, som ju inte är avdragsgillt, ökar lånebetalningarna lika mycket som en räntehöjning på 4,3 procentenheter som kan dras av mot 30 procents marginalskatt. För det andra kan det vara orealistiskt att räkna med en femårig bolåneränta. Hus byggs för att stå i många decennier och hänsyn måste tas till förväntade kapitalkostnader bortom aktuell räntebindning. Huspriser kan ses som diskonterade nuvärden av värdet av boendetjänster över hela bostadens livslängd, och då handlar det om diskonteringsräntor på många decenniers horisont, vilka sannolikt är väsentligt högre än dagens femårsränta. För det tredje är det kanske inte realistiskt att räkna med förväntningar om

långsiktigt konstanta småhuspriser. När bolåneräntorna en gång stiger till en historiskt normal nivå kommer det att sätta press på bostadspriserna, något som dock i viss mån borde vara diskonterat i prisnivån redan i dag.

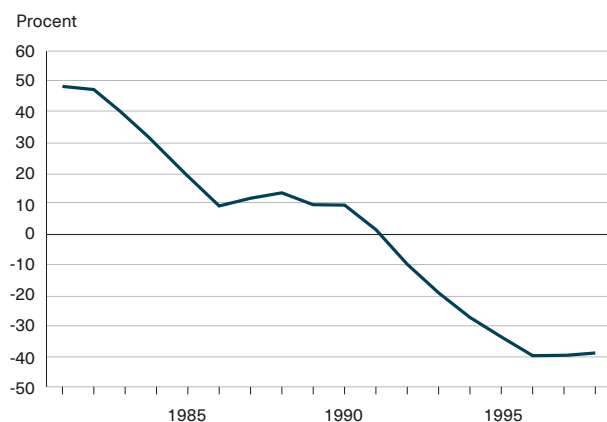
Det är slående hur stora obalanserna på dagens bostadsmarknad är i ett historiskt perspektiv. Bostadsköerna i storstäderna är längre än någonsin. Samtidigt är de reala småhuspriserna mer än dubbelt så höga som under boomen i slutet av 1980-talet, och hyresnivån har nära nog fördubblats under samma period. Man kan mot den bakgrunden ställa sig frågan om till att byggandet reagerat så måttligt. Detta har många och komplicerade förklaringar som bland annat hänger samman med tillgången på byggbar mark, de kommunala planprocesserna och konkurrensen i byggsektorn. En orsak är också att den otillfredsställda efterfrågan till allt större del finns hos grupper som inte har råd att bo i nyproducerade hyresrätter eller inte klarar de ökade krav på kreditvärdighet som ställs för att teckna ett hyreskontrakt eller för att finansiera köp av en ägd bostad.⁷ Deras problem kan inte lösas genom att det byggs mer bostäder utan det krävs också att finansieringsrestriktionerna lättas och att billigare bostäder i hyresbeståndet blir tillgängliga. Utöver »normal« osäkerhet om balansen på bostadsmarknaden, som är en naturlig konsekvens av att utbudet är trögrörigt, tillkommer således en osäkerhet om bostadspolitik och samhällsplanering i vid bemärkelse.

Kapitalkostnaden i diagram 9 är, som påpekats, beräknad under antagande om att nominella huspriser förväntats stiga i takt med den allmänna inflationen. Den bygger också på att skatten på den förväntade nominella prisökningen slagits ut på ett beräknat tioårigt innehav. Det kan ha sitt intresse att jämföra denna förväntade kostnad med den faktiska kostnad som husägare kunnat konstatera i efterhand då huset sålts och vinsten realiserats. Med tanke på att småhuspriserna stigit reellt under lång tid är det uppenbart att diagram 9 överskattar den i efterhand realiserade kapitalkostnaden. Ett sätt att illustrera detta är att beräkna realiserade utfall över längre innehavsperioder. Diagram 10 visar slutnotan för ett hypotetiskt fullt belånat husköp som finansierats rullande med ettåriga bolån. Efter 20 år antas huset ha sålts, lånet amorterats av och kapitalvinsten beskattats enligt gällande regler. Räntebetalningar och fastighetsskatt under innehavstiden har räknats fram till sluttidpunkten med en lång ränta.

Diagram 10 uttrycker kapitalkostnaden efter skatt framräknad enligt ovan i procent av prisnivån på hus vid försäljningstidpunkten. I en värld med nominellt konstanta bostadspriser, noll nominell ränta och ingen fastighetsskatt skulle den kostnaden bli 100 procent. Det framgår av diagrammet att den varit lägre än så för alla 20-årsperioder med start från början av 1980-talet. Med tiden har kapitalkostnaden blivit allt lägre och fallit från cirka 50 procent för perioden 1981–2001 till ne-

7. Enligt en studie av Berg och Lind (2019) finns det dock billig nyproduktion på marknaden som medger en så måttlig hyra att hushåll med lägsta avtalsenlig lön klarar en skälig levnadsstandard enligt Konsumentverkets normer.

Diagram 10. Kapitalkostnad efter skatt för en fullt belånad 20-årig bostadsinvestering, procent av försäljningspris, startår 1981–1998.



Not: Grafen anger kapitalkostnaden netto efter skatt för 20 års ägande av ett fullt belånat hus inköpt angivet år. Summan av årliga ränteutgifter (SBAB:s ettårsränta) efter skatt och effektiv fastighetsskatt är framräknade till försäljningstidpunkten med en lång ränta (SBAB:s tioårsränta). Lånet betalas i sin helhet vid försäljningstidpunkten och den nominella kapitalvinsten beskattas med gällande kapitalvinstskattesats.

Källa: Englund (2020, diagram 15).

gativa tal för perioder med starttidpunkt efter 1991. En negativ kostnad innebär att försäljningsintäkten efter amortering av lånet överstiger summan av alla räntekostnader och skatter. Bostadsägarna har så att säga fått »betalt för att bo« för att låna titeln från Sandelin och Södersten (1978). För hus köpta under senare delen av 1990-talet täcker överskottet 40 procent av kostnaden för ett nytt hus.

Att döma av de stora prisstegringarna över flera decennier tycks utbudet av bostäder vara påfallande oelastiskt. Om bostäder bara bestod av byggnader som kan nyproduceras är det rimligt att tänka sig en någorlunda snabb anpassning, där problemen mest bestod i att nyanställa och träna kunnig arbetskraft. Men varje bostad är en kombination av byggnad och mark på en specifik plats. I moderna växande ekonomier tenderar läget att få en allt större betydelse. Mer än hälften av jordens befolkning bor numera i städer. I Sverige har be-

folkningen i de tre storstadsregionerna växt med 40 procent sedan 1990, att jämföra med 9 procent i resten av landet under samma period. I så gott som varannan kommun har befolkningen minskat under denna period.

Drivkrafterna bakom denna »städernas triumf« (Glaeser, 2011) är komplicerade, men oavsett orsakssamband är följden att efterfrågetrycket på centralt belägen storstadsmark, som inte kan nyproduceras, har ökat under lång tid. En allt större efterfrågan har riktats mot en begränsad markyta, och i expanderande storstadsregioner har därför markpriserna, och därmed priserna på bostäder och andra fastigheter, ökat trendmässigt under efterkrigstiden. Hur mycket markpriserna stiger beror på utbudselasticiteten, vilken i sin tur beror på transportsystem, geografi, stadsplanering med mera. Enligt en studie på långa nationella tidsserier från 14 industriländer (Knoll, Schularick och Steger, 2017) var de reala huspriserna i allmänhet relativt konstanta fram till mitten av 1950-talet, när tillgången på centralt belägen obebyggd mark ännu var god. Därefter har priserna stigit trendmässigt. Om urbaniseringen fortsätter lär också bostadpriserna fortsätta att öka, i Sverige liksom på andra håll i världen.

Lägets ökande betydelse speglas i de stora regionala skillnaderna i pris och prisutveckling. Det speglas också i att markvärdet utgör en allt större andel av fastighetens värde. Denna trend illustreras i diagram 11a–d, som visar utvecklingen av genomsnittligt taxeringsvärde fördelat på byggnad och mark under 2000-talet. Sett över hela landet har markvärdet ökat snabbare än byggnadsvärdet; markens andel av taxeringsvärdet ökade från 33 procent vid taxeringen 2003 till 40 procent 2018. För strandfastigheter, där marken av naturliga skäl är en större andel av värdet, ökade markandelen från 55 till 69 procent under samma period. Det finns också tydliga regionala skillnader. I Stockholms län ökade markandelen från 40 till 53 procent, i Västernorrland, länet med lägst prisnivå i landet, från 26 till 30 procent.

Den klassiska modellansatsen för att förstå markens och lägets betydelse karakteriserar en bostadsmarknad som centrerad kring ett område (*central business district*, CBD) dit alla invånare behöver bege sig för att arbeta och handla. Invånarna vill därför bo så nära centrum som möjligt, och när städer växer leder det till en kombination av förtätning i centrala delar och expansion i periferin. I jämvikt måste prisstrukturen vara sådan att bostadpriserna i periferin är så mycket lägre än priserna i centrum att skillnaden uppväger nackdelen med långa transporter in till centrum. Om markvärdet i periferin bestäms av värdet i alternativ användning (»jordbruksmark«) och alltså är oberoende av stadens storlek blir konsekvensen att markvärdet i centrala delar ökar i takt med att staden växer. Denna modell, som går tillbaka på William Alonso (1964) och presenteras i moderna läroböcker som Brueckner (2011), ger

den mest grundläggande förklaringen till att bostadsprisers nivå och spridning stiger när tätorter växer. Aktuella studier på detaljerade mikrodata för amerikanska tätorter (Bogin, Doerner och Larson, 2019) visar också att prispremien på centrala lägen har ökat i takt med att städerna expanderat. Markpriser blir en allt större andel av bostäders värde, precis som vi ser i svenska data. Här behöver expansion inte nödvändigtvis tolkas i termer av antal invånare utan handlar också om ökade inkomster som gör att hushållen efterfrågar allt större bostäder och fåster större värde vid centrala lägen.

Det är inte bara avstånd till centrum som påverkar bostadens värde. Olika mikroaspekter på läge som närhet till transporter, strand eller grönområden har också stor betydelse liksom den sociala miljön och karaktären på andra bostäder i grannskapet. Den kommunala planeringsprocessen bestämmer vem som får bygga var och på vilka villkor. Trögheter i denna process framhålls ofta som en bromskloss i anpassningen av utbud till efterfrågan.⁸ Osäkerheter om planprocessen kan också göra det lönsamt att vänta lite extra med att sätta spaden i marken, även för entreprenörer med färdigt bygglov. Ett bygglov kan ju ses som en sorts option som inte behöver utnyttjas i förtid.

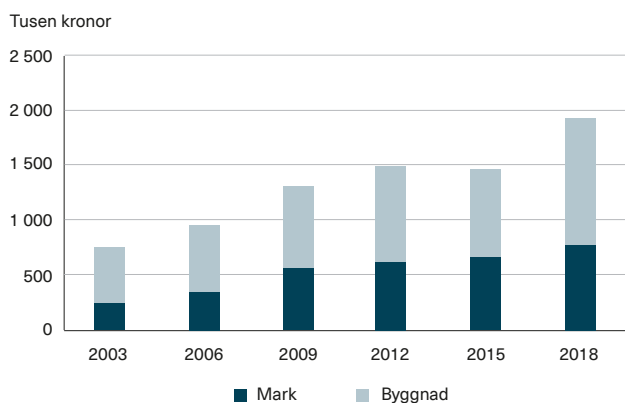
Detta kapitel har ägnats åt marknaden för ägda bostäder och särskilt åt hur priser bestäms på marknaden. Detta är en central fråga eftersom bostadens värde är en vanlig bas för beskattning av bostäder. Det är också en naturlig skattebas eftersom marknadspriset avspeglar det värde hushållen sätter på en viss bostad.

En bra skattebas bör också vara stabil och lätt att observera och mäta på ett objektivt sätt. Bostadens marknadsvärde kan uppfattas som problematiskt ur det perspektivet. För det första kan det inte direkt observeras annat än för den lilla andel av alla bostäder som omsätts under ett beskattningsår. För det andra varierar bostadspriser kraftigt över tiden till följd av att utbudet är mer trögrörigt än efterfrågan och av att värderingen direkt påverkas av kapitalkostnaderna, vilka både beror av den allmänna ränteutvecklingen, regleringar på kreditmarknaderna och eventuella skatteändringar. För det tredje är bostadsmarknaden en sökmarknad där observerade försäljningspriser kan skilja sig åt även mellan identiska fastigheter sålda vid en och samma tidpunkt.

Allt detta är problem som måste hanteras i praktiken. Icke desto mindre har bostadens värde – antingen i form av ett uppskattat taxeringsvärde eller av ett observerat försäljningspris – stått sig genom årens lopp som den viktigaste basen för bostadsbeskattningen i Sverige. Den spelar också en central roll för bostadsbeskattningen i många andra länder.

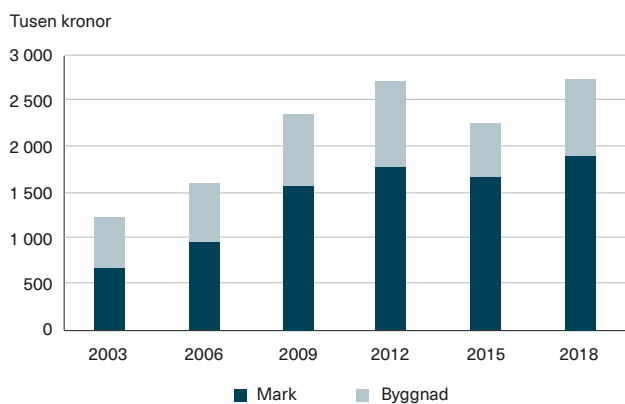
8. Se till exempel SOU 2015:105 för en analys av dessa frågor.

Diagram 11a. Taxeringsvärden, tusen kronor, på småhus uppdelade på byggnad och mark, genomsnitt riket, 2003–2018.



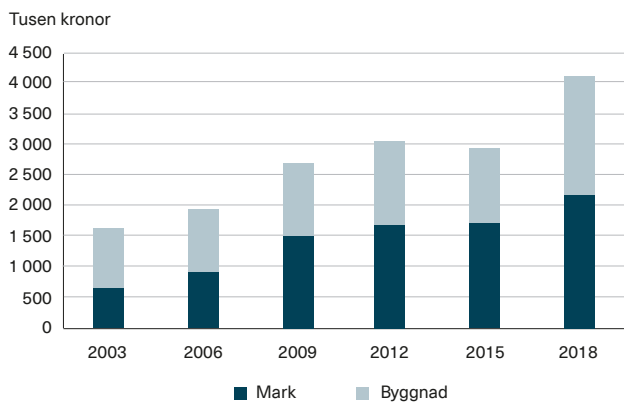
Källa: SCB.

Diagram 11b. Taxeringsvärden, tusen kronor, på småhus uppdelade på byggnad och mark, genomsnitt fastigheter med strandtomt, 2003–2018.



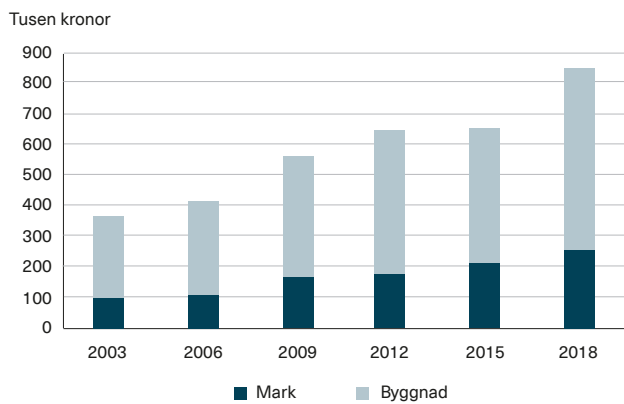
Källa: SCB.

Diagram 11c. Taxeringsvärden, tusen kronor, på småhus uppdelade på byggnad och mark, genomsnitt Stockholms län, 2003–2018.



Källa: SCB.

Diagram 11d. Taxeringsvärden, tusen kronor, på småhus uppdelade på byggnad och mark, genomsnitt Västernorrlands län, 2003–2018.



Källa: SCB.

5. Bostaden i det svenska skattesystemet – en historisk bakgrund

BOSTÄDER OCH ANNAN FAST EGENDOM har sedan mycket lång tid tillbaka varit attraktiva skatteobjekt. För att förstå dagens beskattning kan det ha värde att påminna sig hur systemet utvecklats och hur vi har hamnat där vi är i dag. 1991 års skattereform innebar en väsentlig förenkling av en tidigare komplicerad kombination av olika skatter. Det är därför naturligt att först översiktligt beskriva de regler som gällde fram till 1990 för att därefter titta närmare på utvecklingen under senare tid.

9. Se SOU 2000:10 för en översikt över fastighetstaxeringens historia.

5.1 Bostadsbeskattningen fram till 1990

Beskattningen av ägda bostäder kan delas upp i tre typer av skatter: skatter baserade på själva innehavet av fastigheten, skatter baserade på inkomster från försäljning av fastigheten och skatter baserade på förvärvet av fastigheten. Till bilden hör också övrig kapitalbeskattning, framför allt avdragsrätten för räntor.

SKATT PÅ INNEHAV

Registrering av fastigheter tillhör de äldsta aktiviteterna i den svenska staten med anor från 1600-talet. Den första allmänna fastighetstaxeringen genomfördes 1810.⁹ I modern tid infördes på 1920-talet en så kallad *garantibeskattnings*, vilken garanterade kommunerna en viss skatteintäkt från fastigheter belägna i kommunen. Från 1953 var den utformad så att en procentsats av taxeringsvärdet togs upp som skattepliktig inkomst i den kommunala beskattningen. Detta så kallade garantibelopp var ursprungligen 5 procent av taxeringsvärdet. Procentsatsen kom sedan att sänkas successivt i etapper ned till 1,5 procent från 1981. Garantibeskattnings slopades för fysiska personer 1988.

Utöver garantiskatten beskattades inkomst från innehav av småhus, netto efter avdrag av ränteutgifter, som en del av *inkomstbeskattningen*. Från 1955 infördes en schablonberäkning där inkomsten beräknades som en andel av taxeringsvärdet. Schablonavkastningen sattes då till 3 procent, men sänktes till 2,5 från 1957 och till 2 från 1965. Från 1967 gjordes schablonavkastningen progressiv i förhållande till taxeringsvärdet med en stigande skala från 2 upp till 10 procent av taxeringsvärdet på marginalen. Progressiviteten inträdde dock först vid höga taxeringsvärden, från 1981 på värden över 450 000 kronor (3 500 000 kronor mätt med dagens småhuspriser). Skatten var således dubbelt progressiv, eftersom marginalsatten steg med ökande inkomst och nådde över 80 procent på toppen i början av 1980-talet.

På 1980-talet infördes därutöver en särskild *fastighetsskatt*. Skattebasen för småhus var en tredjedel av taxeringsvärdet, och skattesatsen var 0,5 procent vid införandet 1985 och höjdes till 1 procent 1986 och till 1,4 procent från 1987. Skatten var således då 0,47 procent av taxeringsvärdet (en tredjedel av 1,4). I och med 1991 års skattereform kom sedan fastighets-skatten att bli det dominerande instrumentet för att beskatta bostäder. Mer om detta nedan.

Den egna bostaden ingick också i underlaget för *förmögenhetsskatten*. En särskild förmögenhetsskatt infördes 1934 och kom sedan att avskaffas 2007.¹⁰ Skatten togs ut på en beräknad nettoförmögenhet där fastigheter värderades till taxeringsvärde och skulder var fullt avdragsgilla. Skatten utgick enligt en progressiv skala för förmögenheter över ett visst minimivärde. Den lägsta skattesatsen höjdes gradvis från 0,5 procent på 1950-talet till 1,5 procent från 1984. Samtidigt höjdes golveloppet för att betala förmögenhetsskatt i flera omgångar. Räknat i fasta priser var golvet ungefär tre gånger så högt det sista beskattningsåret 2006 som på 1950-talet. Genom att golvet höjdes minskade antalet skattskyldiga från som mest 713 000 år 1999 till som minst 229 000 år 2005 (Skatteverket, 2008, tabell 5.16).

Sammantaget innebar detta att innehav av bostäder under några år på 1980-talet beskattades med fyra olika skatter: garantiskatt, inkomstskatt, fastighetsskatt och förmögenhetsskatt. Efter 1991 års skattereform var antalet skatter reducerat till två. Garantiskatten var redan avskaffad några år tidigare och nu lyftes inkomst från fastigheter ut från inkomstbeskattningen och beskattades enbart genom fastighetsskatt. Förmögenhetsskatten fanns dock kvar ytterligare några år.

SKATT PÅ KAPITALVINSTER

Kapitalvinster har sedan länge varit beskattade som en del av inkomstbeskattningen.¹¹ Ursprungligen strävade man efter att främst träffa »spekulationsvinster», bland annat genom att begränsa skatten till innehav under kortare perioder än tio år.

10. Se Henrekson och Du Rietz (2014) för en genomgång av förmögenhetsskattens historia.

11. Se Du Rietz, Johansson och Stenkula (2014, avsnitt 2.3), och Melz (1986, avsnitt 4.1), för historik om beskattningen av kapitalvinster.

Tidsgränsen ansågs dock leda till problem med inlåsnings effekter. 1951 infördes därför en avtrappningsregel, där innehav upp till sju år beskattades fullt, varefter den beskattningsbara delen gradvis minskade. 1967 sänktes gränsen för full skatt till två års innehav, medan det infördes en evig skatt baserad på 75 procent av vinsten vid längre innehav. Samtidigt gjordes beskattningen real genom att inköpspriset fick räknas upp med konsumentprisindex. 1976 togs tvåårsgränsen bort och full skatt togs ut oavsett innehavsperiod. Samtidigt infördes viss rätt till uppskov vid köp av en likvärdig bostad.

År 1980 ändrades reglerna till dem som kom att gälla fram till 1991 års reform. Den beskattningsbara vinsten beräknades nu som skillnaden mellan försäljningspriset och ett så kallat omkostnadsbelopp, som utgjordes av inköpspriset uppräknat med tre faktorer: konsumentprisindex (förutom under de första fyra innehavsåren), kostnader för standardhöjande förbättringar samt 3 000 kronor per år för innehav under åren 1952 och 1980. Den på så sätt beräknade vinsten beskattades sedan som inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet.¹² Skatten var således nominell vid korta innehav för att gradvis bli alltmer real vid längre innehav.

SKATT PÅ TRANSAKTIONER

Stämpelskatt på lagfarter infördes 1943 med 1 procent av köpeskillingen (eller taxeringsvärdet om det skulle vara högre) för fysiska personer. Skattesatsen höjdes sedan till 1,5 procent från 1979. Vidare läggs också en stämpelskatt på inteckningar på lån, från 1995 med 2 procent. Båda dessa stämpelskatter berör enbart småhus, eftersom bostadsrätter betraktas som lös egendom och ägaren varken behöver ta ut lagfart eller inteckna fastigheten.

RÄNTEAVDRAGEN OCH ÖVRIG KAPITALBESKATTNING

Brukarkostnaden på ägda bostäder påverkas inte bara av de skatter som är direkt kopplade till själva bostaden utan också i hög grad av övrig kapitalbeskattning, framför allt avdragsrätten för räntor. Kapitalinkomster beskattades sedan länge i huvudsak efter nominalistiska principer, med visst undantag för skatten på kapitalvinster. Nominella ränteutgifter var fullt avdragsgilla mot summan av förvärvsinkomster och nominella kapitalinkomster. Samtidigt kan man konstatera att innehav av fastigheter beskattades med en schablonavkastning i nivå med en rimlig realränta.

Denna blandning av reall och nominellt var mindre problematisk så länge inflationstakten var stabil och låg. Med stigande inflation och tvåsiffriga räntenivåer på 1970-talet blev asymmetrin emellertid alltmer besvärande. Detta födde en diskussion om möjligheten att införa en konsekvent real beskattning av kapitalinkomster. En expertutredning med Gustav Lindencrona som särskild utredare tillsattes och kunde

12. 3 000 kronor motsvarar 1,5 procent av det genomsnittliga marknadsvärdet på småhus 1980.

presentera ett grundligt genomarbetat förslag (SOU 1982:1). Förslaget ansågs dock alltför omvälvande. När utredningen lades fram var den redan omsprungen av den politiska utvecklingen, som fokuserade på marginalsatternas nivå och att begränsa ränteavdragen. I april 1981 hade nämligen den borgerliga regeringen och den socialdemokratiska oppositionen under den så kallade »underbara natten« enats om en reform med allmänt sänkta marginalsatter och en särskild begränsning av ränteavdragen till maximalt 50 procent. Reformen infördes gradvis fram till 1985 och blev sedan bestående fram till 1991.

5.2 1991 års skattereform och utvecklingen därefter

Under 1980-talet kom skattesystemet att upplevas som alltmer ohållbart, inte minst på grund av konsekvenserna för beskattningen av bostäder. Kombinationen av full avdragsrätt för nominella räntor med regler som i praktiken bara beskattade den reala avkastningen gjorde att många gjorde stora vinster på sitt boende, se diagram 10. Systemet utsattes för särskilt stora påfrestningar när kreditmarknaderna avreglerades på 1980-talet och det blev fritt fram att utnyttja systemets bristande symmetri. Avdragsrätten för räntor hade visserligen begränsats något, men systemet var fortfarande starkt asymmetriskt. Den stora omstöpningsen kom först i och med 1991 års skattereform.

Genom skattereformen infördes ett dualt skattesystem där en fortsatt progressiv skatt för förvärvsinkomster kombinerades med en separat proportionell skatt för kapitalinkomster med en skattesats på 30 procent. Samtliga skattebetalare kom således att möta samma skattesats på sina kapitalinkomster. Grundläggande för skattereformen var en i princip likformig beskattning av olika slags kapitalinkomster. Kapitalvinster beskattades tillsammans med andra kapitalinkomster. Samtidigt avskaffades den tidigare schablonbeskattningen av bostäder och ersattes av en statlig fastighetsskatt. Underskott inom inkomstslaget kapital kunde alltjämt dras av fullt ut mot annan skatt upp till ett tak på 100 000 kronor.

Fastighetsskattesatsen för småhus bestämdes till 1,5 procent av taxeringsvärdet. Den närmare motiveringen till skattesatsens storlek framgår i förarbetena till reformen. Utgångspunkten var att den generella skattesatsen för kapitalinkomster fastställdes till 30 procent. Eftersom denna skattesats har blivit bestående länge, utan att egentligen i grunden ifrågasättas, kan det vara av intresse att se hur den motiverades i den utredning som föregick reformen:

»..... föreslår vi att den statliga inkomstskatten avskaffas för förvärvsinkomster för 90 % av de skattskyldiga. Det

stora flertalet skattskyldiga kommer därför endast att betala kommunal skatt på cirka 30 % för löneinkomster m.m. Av främst bostadspolitiska skäl är det angeläget att denna stora grupp får motsvarande avdrag för sina ränteutgifter, dvs. skattelättnaden för ränteutgifter bör normalt uppgå till 30 %.

Avsymmetri- och allmänna likformighetsskäl bör skatten för ränteinkomster och övriga nominellt beräknade kapitalinkomster då också uppgå till 30 %.

En skattesats på mer än 30 % för kapitalinkomster skulle strida mot målet att sparande skall stimuleras och att låntagande skall motverkas. Vid 4 % inflation, vilket kanske kan vara en realistisk inflationstakt på medellång sikt, och 3 % real ränta uppgår den nominella räntan till 7 %. Vid 30 % skatt för nominellt beräknade kapitalinkomster uppgår skatten till 2,1 %, vilket ger en real ränta efter skatt på 0,9 %. Vid 6 % inflation blir skatten i stället 2,7 % och den reala räntan efter skatt 0,3 % medan den reala räntan efter skatt blir negativ om inflationstakten överstiger 7 %.

En ytterligare aspekt är att en förhållandevis hög skattesats för nominella ränteinkomster och -utgifter är fördelaktig ur fördelningspolitisk synvinkel eftersom räntan efter skatt och därmed all kapitalavkastning efter skatt då tenderar att bli förhållandevis låg. Konsumtionsutrymmet för förmögna personer reduceras därmed.

En skattesats på 30 % för nominellt beräknade kapitalinkomster utgör således vår avvägning mellan å ena sidan fördelningspolitiska mål samt bostadspolitiska mål om att det stora flertalet skall få dra av ränteutgifter fullt ut mot löneinkomster och å andra sidan målet om att sparande skall stimuleras och att låntagande skall motverkas.«

(SOU 1989:33, s. 67–68).

Utredningen var således väl medveten om att nominell kapitalbeskattning innebär att den reala skatten blir beroende av inflationstakten och att den förhållandevis låga nominella skattesats som föreslogs innebar en relativt hög real beskattning och att detta riskerade att hämma sparande och kapitalbildning, särskilt vid de relativt höga inflationstakter som antogs. Man menade dock att den nackdelen uppvägdes av framför allt fördelningspolitiska skäl.

Nästa fråga var hur fastighetsskatten skulle kalibreras med denna utgångspunkt. Här utgick utredningen som framgått från ett antagande om 4 procents inflation; detta var på den fasta växelkursens tid och flera år före det 2-procentiga inflationsmålet. Utgående från en realränta på 3 procent hamnade man då på 7 procents nominell avkastning, och en strikt likformighet mellan fastigheter och annat kapital förutsatte då ett skatteuttag på 30 procent av 7 procent, det vill säga 2,1 procent av bostadens marknadsvärde. För att främja investe-

ringar ansågs det dock att skatten på bostadsfastigheter liksom på andra reala tillgångar borde sättas lägre än på räntebärande tillgångar. Man stannade därför till slut för en riktpunkt om 1,5 procent av marknadsvärdet för den samlade beskattningen av kapital investerat i egna hem (det vill säga summan av löpande beskattning och reavinstskatt). Med den utgångspunkten bedömde man att 1,5 procent total skatt på marknadsvärdet motsvarades av 1,5 procents fastighetsskatt på taxeringsvärdet:

»De regler som föreslås för reavinstbeskattning av privatbostäder i nästa avsnitt uppskattas ge skatteintäkter på ca 0,38 % av marknadsvärdet. Riktpunkten om ett skatteuttag på 1,5 % av marknadsvärdet kräver då ett resterande skatteuttag på 1,12 % av marknadsvärdet, vilket motsvarar 1,5 % av taxeringsvärdet om taxeringsvärdet utgör 75 % av marknadsvärdet.

Vi föreslår därför en enhetlig fastighetsskatt på 1,5 % av taxeringsvärdet för egnahem och andra privatbostäder.

Som jämförelse kan nämnas att nuvarande fastighets-skatt och schablonintäkt ger ett löpande skatteuttag på normalt 1,42 % av 1981 års taxeringsvärde. Övergång till en fastighetsskatt på 1,5 % av taxeringsvärdet ger därför endast en liten ökning av den löpande beskattningen utöver den höjning som uppkommer om procentsatserna för fastighetsskatt och schablonintäkt hålls oförändrade när taxeringsvärdena för småhus höjs från och med inkomståret 1990.« (SOU 1989:33, s. 146)

Utredningen föreslog således att den tidigare kombinationen av fastighetsskatt och progressiv inkomstskatt lagd på en progressivt beräknad schablonintäkt skulle ersättas med en proportionell fastighetsskatt på 1,5 procent av taxeringsvärdet. I kombination med andra föreslagna skatteändringar skulle det leda till en påtaglig skattesärpning för många småhusägare. I syfte att mildra övergångsproblemen när taxeringsvärdena samtidigt höjdes föreslogs en nedsatt skattesats under 1991 och 1992 till 1,2 procent. Regering och riksdag kom sedermera att följa utredningens förslag.

Vad gäller kapitalvinster gick riksdagen också på utredningens linje och tog bort inflationsavdraget vid beräkning av skatteunderlaget, vilket inkluderades bland annan kapitalinkomst och beskattades med 30 procent. Samtidigt infördes en takregel enligt vilken skatten inte kunde överstiga 9 procent av försäljningspriset, och möjligheten till uppskov avskaffades. Dessa regler blev inte långlivade. Redan från 1994 sänktes skattesatsen på kapitalvinster till 15 procent, formellt genom att skatteunderlaget reducerades till halva vinsten, samtidigt som takregeln avskaffades och rätten till räntefritt uppskov återinfördes.

Den nya fastighetsskatten var från början kontroversiell. Delvis kan det ha berott på att reformen netto innebar en

något skärpt beskattning för flertalet småhusägare. Det kan också ha berott på att skatten nu blev mer synlig i och med att den var en separat skatt i stället för en del av beskattningen av kapitalinkomster, något som kan ha gjort det svårare för medborgarna att förstå tanken med skatten. Hur som helst bidrog kritiken till att fastighetsskatten blev föremål för ett antal utredningar under kommande år. I kort sammanfattning kan man säga att skatten i grunden stod sig bra inför olika utredningars kritiska granskning.

Fastighetsskatteutredningen (SOU 1992:11), som hade till uppgift att pröva själva underlaget för skatten, bekräftade att »både principiella och praktiska skäl« talade för att beskattningen borde utgå från ett underlag baserat på marknadsvärden uppskattade med taxeringsvärden. Nästa utredning, med det snarlika namnet Fastighetsbeskattningsutredningen (SOU 1993:57, SOU 1994:57), ställde sig bakom gällande nivå på beskattningen, men förespråkade en återgång från fastighetsskatt till schablonintäkt och ett konsekvent inordnande av beskattningen av ägda bostäder i beskattningen av kapitalinkomster. Huvudmotiveringen var att »beskattningen av egna hem kommer då att ske på samma sätt som övrig kapitalinkomstbeskattning såsom till exempel ränta på bankmedel. Avdrag kommer att få göras för ränteutgifter och tomträttsavgälder i samma inkomstslag som schablonintäkten redovisas.« Utredningen såg uppenbarligen ett pedagogiskt värde i att kopplingen mellan skatt på inkomst från bostaden och avdragsrätt för räntor blev tydlig. Utredningen noterade också att ett sådant inordnande i kapitalinkomstskatten skulle innebära en skattelättnad för ränteutgifter motsvarande schablonintäkten för skattebetalare med så stora ränteavdrag att de kom över gränsen för full skattereduktion i inkomstslaget kapital vid 100 000 kronor.

Utredningen betonade också vikten av neutralitet i beskattningen av olika slags fastigheter. Näringsfastigheter borde beskattas på samma sätt som övrig näringsverksamhet, medan småhus, bostadsrätter och andelslägenheter borde beskattas jämförbart med andra kapitalinvesteringar. Neutralitet i beskattningen av småhus, bostadsrätter och andelslägenheter ansågs motivera en schablonintäkt på 5 procent (lika med 1,5 procents fastighetsskatt).

Det blev inget av med tanken på en schablonintäkt. Under kommande år ändrades fastighetsskattesatsen i omgångar. Först höjdes den 1996 till 1,7 procent för att två år senare sänkas tillbaka till 1,5 procent. Samma år, 1998, publicerades sedan nästa utredning (Ds 1998:3), som hade till uppgift att diskutera både nivå och skatteunderlag. Efter att ha jämfört olika sätt att kalibrera en neutral skattesats, bland annat med hänsyn till avkastningskravet på ägarens eget kapital, landade utredningen på en skatteprocent i överkant på 1,7.

Samma år var det dags för en ny utredning, denna gång

parlamentariskt sammansatt. Direktiven till 1998 års fastighetsbeskattningskommitté gjorde klart att neutralitet fortfarande skulle vara normen, både mellan bostäder och andra kapitalinkomster och mellan upplåtelseformer. Från den utgångspunkten föreslog utredningen i sitt betänkande (SOU 2000:34) liksom tidigare utredningar att fastighetsskatten för privatbostadsfastigheter borde ersättas av en schablonintäkt inom inkomstslaget kapital. Med hänsyn enbart till likformighetsmålet i kapitalinkomstbeskattningen menade man att schablonintäkten borde motsvara marknadsvärdet multiplicerat med en procentsats något över den reala räntan på riskfria tillgångar. Samtidigt garderade man sig genom att tala om denna nivå som en »riktpunkt« för en fortsatt diskussion om vad som med hänsyn tagen till andra intressen skulle kunna utgöra en i praktiken lämplig nivå på det löpande skatteuttaget.

Utredningen bekymrade sig särskilt över skatteuttagets förutsebarhet, en fråga som kommit i fokus mot bakgrund av de snabba prisstegringarna kring millennieskiftet. Till den änden föreslog man att underlaget för schablonintäkten skulle utgöras av det lägsta av beskattningsårets taxeringsvärde och föregående taxeringsårs underlag för schablonintäkt uppräknat med 10 procent. Vidare föreslogs en begränsningsregel relaterad till ägarens inkomst i syfte att lindra de likviditets- och kostnadsproblem som den löpande beskattningen annars skulle kunna medföra. Riksdagen beslutade i enlighet med utredningens förslag att begränsa fastighetsskattens andel av hushållsinkomsten till 5 procent från 2001. Samtidigt genomfördes en växling från fastighetsskatt, där skattesatsen reducerades till 1,0 procent, till kapitalvinstskatt där skattesatsen höjdes till 20 procent.

Med snabbt stigande bostadspriser – inte minst i attraktiva kustområden med många fritidshus – växte behovet av att titta på de samlade effekterna av fastighetsskatt, förmögenhetsskatt och arvsskatt. Detta var huvuduppdraget för nästa utredning, också den parlamentariskt sammansatt, som antog namnet Egendomsskattekommittén. I sitt betänkande skrev kommittén:

»Vi har sett det som vår mest angelägna uppgift att förbättra situationen för de personer som har problem med skatten på sitt permanentboende som följd av att deras hus har ett högt taxeringsvärde, samtidigt som de själva har låga eller normala inkomster. I många fall är det då inte tillräckligt att begränsa fastighetsskatten. Det kan också vara nödvändigt att mildra den samlade effekten av fastighetsskatt och förmögenhetsskatt.

Vi har i kommittén fått förslag från många olika håll till förändring av fastighetsbeskattningens utformning. Särskilt intressanta är förslagen från kust- och skärgårdssamhällen i syfte att stärka arbetet för att upprätthålla levande kust- och skärgårdssamhällen året runt. Vår bedömning är

dock att det är förenat med mycket stora problem att införa regionala särbestämmelser i fastighetsbeskattningen, i första hand av konstitutionella skäl. Vi gör också bedömningen att vad som eventuellt skulle vara en lämplig lösning från skärgårdspolitiska utgångspunkter inte ter sig lika naturlig i ett nationellt perspektiv. » (SOU 2004:36, s. 23)

Kommittén instämde vidare i alla tidigare utredningars bedömning att »kravet på likformighet i beskattningen av olika kapitaltillgångar medför att fastighetsskatten även i fortsättningen bör baseras på småhusens marknadsvärden«. Man bekräftade också slutsatserna från tidigare utredningar att det samlade skatteuttaget var i underkant på neutralitet. I praktiken gick man således inte den ibland ganska högljudda »skärgårdsoptionen« till mötes. Dock föreslog man ett par ganska marginella lättnader. Redan i ett delbetänkande (SOU 2003:3) hade man föreslagit en dämpningsregel sådan att en höjning av taxeringsvärdet inte omedelbart skulle slå igenom fullt ut, utan att en skattehöjning i stället skulle fördelas proportionellt mellan återstående år av den löpande taxeringsperioden. Detta förslag antogs av riksdagen och en dämpningsregel infördes från 2004. Vidare föreslogs en sänkning av taket för fastighetsskatt till 4 procent av hushållsinkomsten.

Egendomsskattekommittén konstaterade vidare att en stor del av kritiken mot fastighetsskatten egentligen avsåg taxeringen av fastigheter. Särskilt i vissa skärgårdsområden upplevde framför allt många fastboende taxeringsvärdena som godtyckliga och orimligt starkt påverkade av enskilda transaktioner till »överpris«. Det ingick dock inte i utredningsuppdraget att utvärdera och föreslå förändringar av fastighetstaxeringssystemet. En sådan utredning, publicerad några år tidigare (SOU 2000:10), hade dock gjort bedömningen att taxeringen av småhus på det stora hela fungerade ganska väl. En statistisk undersökning visade att taxeringsvärdet i genomsnitt verkligen motsvarade 75 procent av transaktionspriset, i enlighet med intentionen. Kring detta medelvärde fanns det en viss spridning. Jämfört med de observerade försäljningspriserna var taxeringsvärdet lägre än 50 procent i 10 procent av alla fall och högre än 100 procent i lika många fall. Huruvida detta är stora eller små avvikelser är en öppen fråga eftersom marknadsvärde inte är ett entydigt begrepp på bostadsmarknaden som ju är en sökmarknad för heterogena varor (se diskussionen i kapitel 4). Utredningen visade också att hus med mycket höga värden var undertaxerade i större utsträckning än hus i allmänhet. Detta är i linje med att det finns färre jämförelseobjekt för sådana hus och att taxeringsvärdet då sätts med viss försiktighet.

Efter 1991 hade man således genomfört ett antal detaljusteringar av bostadsbeskattningen i förhållande till den ursprungliga reformen, men huvudprincipen om en fastighets-

skatt proportionell mot marknadsvärdet var intakt och hade fått massivt stöd av en rad utredningar. Det var därför ett stort principiellt avsteg när den proportionella fastighetsskatten 2007 ersattes av en fastighetsavgift som var proportionell mot taxeringsvärdet bara upp till ett tak och densamma i kronor för alla hus med högre taxeringsvärden. Taket sattes så att det omfattade ungefär hälften av alla småhus. Följden blev att skatten i genomsnitt blev lägre än 0,75 procent av marknadsvärdet och att den genomsnittliga skattesatsen kom att utgöra en med tiden gradvis avtagande andel av husets marknadsvärde i takt med att huspriserna steg snabbare än taket justerades. Detta var en skattekonstruktion som knappast hade diskuterats och än mindre förordats av någon av alla föregående utredningar. Reformen beslutades i praktiken på ett hotellrum i Almedalen sommaren 2006 och anses ha medverkat till alliansens seger i höstens val.¹³ Reformen annonserades i vårpropositionen för 2007. De tekniska detaljerna utarbetades sedan i en departementspromemoria (Finansdepartementet, 2007), dock utan någon närmare ekonomisk analys av bostadsbeskattningens roll i skattesystemet.

I syfte att lämna den samlade skatten på småhus i stort sett oförändrad höjdes samtidigt skatten på kapitalvinster till 22 procent. Dessutom belades skatteuppskoven med en avdragsgill ränta på 1,67 procent per år. Denna skattestruktur har i stort sett blivit bestående fram till i dag. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 2008 och tillämpades första gången vid 2009 års taxering.

Vid ungefär samma tidpunkt avskaffades såväl arvs- som förmögenhetsbeskattningen, vilket klippte av ytterligare band mellan fastighetsvärden och beskattning.¹⁴ Sverige kom nu att tillhöra ett litet fåtal av länder utan vare sig förmögenhets- eller arvsskatt. Bland OECD-länder redovisade i Waldenström, Bastani och Hansson (2018, figur 4.2) var Sverige det enda land helt utan arvsskatt, även om intäkterna från skatten var obetydliga i många länder. Förmögenhetsskatt saknades i Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Österrike.

I förlängningen av att kopplingen mellan marknadsvärde och fastighetsskatt luckrats upp kom också själva taxeringsprocessen att ifrågasättas. En utredning (SOU 2012:52) fick till uppgift att undersöka förutsättningarna för att avveckla eller förenkla fastighetstaxeringen av bostäder, dock med bibehållen intäkt från den löpande beskattningen av bostäder. Enligt utredningens avvecklingsalternativ skulle en framtida beskattning enbart utgå från storleken på byggnad och mark. Detta alternativ har dock inte realiserats och taxeringsvärdet finns alltså kvar som grund för fastighetsavgiften.

Sedan 2008 har bostadsbeskattningen i allt väsentligt varit oförändrad. Från och med 2014 är alla nybyggda hus befriade från fastighetsavgift de första 15 åren. Bostadsbeskattningen har heller inte varit föremål för någon mer ingående analys i

13. Enligt utsaga av den som drev igenom reformen, Kristdemokraternas partiledare Göran Hågg Lund, i podden ”Besluten som formade Sverige” (www.sr.se). Även Göran Persson (2007, s. 458) anser att frågan kom att avgöra höstens val till Alliansens fördel. Den uppfattningen bekräftas dock knappast av SCB:s väljarundersökning, enligt vilken endast 4 procent av de tillfrågade nämnde fastighetsskatten som en viktig partivalfråga (Oscarsson och Holmberg, 2009).

14. Se Du Rietz och Henrekson (2014) för en beskrivning av bakgrunden.

offentliga utredningar på senare tid. Två teman har lyfts fram i debatten, exempelvis i en bilaga till 2015 års långtidsutredning, Bergendahl, Hjeds Löfmark och Lind (2015). Det ena gäller rörligheten på bostadsmarknaden där man pekat på att en evig realisationsbeskattning i kombination med räntebelagt uppskov medför en extra kostnad för att byta bostad (den så kallade flyttskatten). Det andra temat är att asymmetrin i bostadsbeskattningen drivit på hushållens skuldsättning. Här har diskussionen dock mer fokuserat på avdragsrätten för räntor än på inkomstsidan av beskattningen.

I den så kallade januariöverenskommelsen mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna från 2019 anges att »förbättra bostadsmarknadens funktionssätt« som ett bland många syften med den omfattande skattereform som aviseras, dock utan att närmare konkretisera vilka skatteändringar som kan vara aktuella eller vilka problem som behöver lösas. Mer specifik är punkt 45: »Ta bort flyttskatten genom att räntebeläggningsen på uppskovsbeloppet avskaffas.« Ett sådant förslag remissbehandlas för närvarande med sikte på att kunna genomföras från 1 januari 2021.

6. Dagens svenska bostadsskatter

MOT DENNA HISTORISKA BAKGRUND kan vi nu diskutera dagens svenska beskattning av bostäder. Om hyresbostäder tas med i bilden kan man skilja på fyra sorters skatter: skatt på själva innehavet (fastighetsskatt och förmögenhetsskatt), skatt på avkastningen (kapitalinkomstskatt, skatt på näringsverksamhet), skatt på transaktioner (stämpelskatt) och skatt på konsumtion (moms). Till bostadsbeskattningen kan också räknas avdragsrätten för räntor.

Först några ord om konsumtionsbeskattningen. Boendetjänster är befriade från utgående moms, oavsett upplåtelseform. Detta är en viss skatteförmån i förhållande till annan konsumtion, som i slutändan borde komma den boende till godo. Samtidigt får skattebefrielsen till följd att fastighetsägaren inte får dra av ingående moms för insatsvaror och nybyggnation. Befrielsen avser således bara det förädlingsvärde som fastighetsförvaltningen genererar och dess påverkan på hyran eller ägarens boendekostnad är begränsad. För ett enskilt år beror värdet av momsbefrielsen på årets utgifter för drift och underhåll och på hur mycket som byggts under året. Vissa år kan effekten på fastighetsägarens kostnader till och med vara negativ. Enligt beräkningar av Lundberg (2019) för 2016 – ett år med stort byggande – skulle de skatteintäkter som införande av moms på hyresfastigheter hade genererat i själva verket ha understigit värdet av avdraget för ingående moms.

Eftersom varken en hyresvärd eller den som äger sin egen bostad får dra av ingående moms, behandlas de båda upplåtelseformerna lika. Med tanke på de praktiska svårigheterna med att momsbelägga ägt boende kommer jag att lämna konsumtionsbeskattningen av bostäder utanför diskussionen.

Vi kan då översiktligt beskriva dagens bostadsskatter.

SMÅHUS

- › *Innehav*. Fastighetsavgift utgår med 0,75 procent av taxeringsvärdet (byggnad plus mark) upp till ett indexerat tak, för närvarande 8 049 kronor (inkomståret 2019). Den genomsnittliga fastighetsavgiften med hänsyn till de fastigheter som ligger över taket kan beräknas till 0,54 procent av taxeringsvärdet.¹⁵ Nybyggda småhus och ägarlägenheter med värdeår 2012 och senare är helt befriade från fastighetsavgift i 15 år. För pensionärer är avgiften begränsad till högst 4 procent av beskattningsbar inkomst.
 - › *Kapitalvinster* beskattas vid försäljning med 22 procent av skillnaden mellan försäljnings- och inköpspris med avdrag för kostnader för förbättringar med mera. Om vinsten återinvesteras i en dyrare bostad, kan skattebetalningar upp till 3 miljoner kronor skjutas upp mot en ränta på 0,5 procent per år efter skatt.
 - › *Transaktioner*. Stämpelskatt utgår med 1,5 procent av köpeskillingen.
 - › *Ränteutgifter* är avdragsgilla mot inkomst av kapital, och underskott av kapitalinkomster kan dras av med 30 procent mot annan skatt upp till ett underskott på 100 000 kronor och med 21 procent för underskott därutöver.
15. Beräkningen bygger på intervallindeldad statistik från SCB över fördelningen av taxeringsvärden för 2018, vilken också ligger till grund för diagram 24. För varje intervall har medelvärdet satts mitt emellan intervallgränserna. För det högsta intervallet (> 3,5 miljoner kronor) har medelvärdet antagits vara 5 miljoner kronor.

BOSTADSRÄTTER

- › *Innehav*. Fastighetsavgift för hyresfastigheter betalas av bostadsrättsföreningen och därmed indirekt av de boende via avgiften till föreningen. Fastighetsavgiften uppgår till 0,3 procent av taxeringsvärdet (byggnad plus mark) upp till ett tak på 1 337 kronor per lägenhet (inkomståret 2019). Nybyggda fastigheter med värdeår 2012 och senare är helt befriade från fastighetsavgift i 15 år.
- › *Kapitalvinster* beskattas vid försäljning enligt samma regler som för småhus.
- › *Transaktioner* beskattas inte.
- › *Ränteutgifter* är avdragsgilla för bostadsrättshavaren enligt samma regler som för småhusägare. Föreningen kan inte dra av skuldräntor.

HYRESFASTIGHETER

- › *Innehav*. Fastighetsavgift utgår enligt samma regler som för hyresfastigheter ägda av bostadsrättsföreningar.
- › *Avkastning*. Aktiebolag beskattas med 21,4 procent av vinsten (20,6 procent från 2021) med full avdragsrätt för ränteutgifter, och enskilda firmor och handelsbolag beskattas enligt reglerna för enskild näringsverksamhet.
- › *Finansiärernas avkastning*. Ränte- och utdelningsinkomster beskattas med 30 procent för aktiebolagets ägare och dess långivare.
- › *Stämpelskatt* utgår om en individuell fastighet säljs, men inte vid försäljning av bolag med fastighetsinnehav.

Tabell 1. Inbetalade bostadsskatter, miljarder kronor, 2018.

	Småhus	Bostadsrätter	Hyresrätter
Fastighetsavgift	16,0	1,6	1,6
Kapitalvinstskatt	14,2	10,3	--
Stämpelskatt	2,4	--	--
Bolagsskatt	--	--	5,7
Finansiärer	--	--	12–15
Total skatt	32,6	11,9	19,3–22,3
Marknadsvärde	6 557	4 023	2 000–2 500
Skatt i procent av värde	0,50	0,30	0,89–0,97

Not: *Fastighetsavgift* från Skatteverkets hemsida. Intäkterna från hyresfastigheter har fördelats lika mellan bostadsrätter och hyreshus.

Kapitalvinstskatt beräknad som 22 procent av deklarerade kapitalvinster netto med hänsyn till uppskov (källa: Skatteverkets hemsida).

Stämpelskatt beräknad som 1,5 procent av värdet av försålda småhus (källa: SCB).

Bolagsskatt beräknad utifrån redovisad bolagsskatt i bransch 68.2 (förvaltare av egna eller arrenderade fastigheter) på 15,0 miljarder kronor år 2017.

Hyreshusenheter ägda av allmännyttiga bostadsföretag och andra aktiebolag hade ett samlat taxeringsvärde av 1 952 miljarder kronor enligt 2019 års taxering. Av detta svarade rena bostadsfastigheter plus hälften av taxeringsvärdet för fastigheter med både bostäder och lokaler för 744 miljarder kronor (38 procent). Om denna andel tillämpas på de totala skatteintäkterna från bransch 68.2 får man den beräknade bolagsskatten till 5,7 miljarder kronor (källa: SCB).

Finansiärer av hyresrätter: uppskattat marknadsvärde enligt nedan multiplicerat med en antagen beskattningsbar inkomst på 2 procent av marknadsvärdet och en inkomstskattesats på 30 procent.

Marknadsvärden. Småhus: Samlat taxeringsvärde för bebyggda småhusenheter ägda av fysiska personer enligt 2018 års fastighetstaxering (4 024 miljarder kronor) multiplicerat med köpeskillingskoefficient för småhus permanentbostad på 1,63. *Bostadsrätter*: Värdet på hushållens innehav av "övriga ägarandelar" (till övervägande del bostadsrätter) för 2018 enligt finansräkenskaperna. *Hyresrätter*: Uppskattat marknadsvärde på det allmännyttiga beståndet är 938 miljarder kronor, enligt SABO:s hemsida. Med tanke på att ungefär hälften av alla hyreslägenheter är i privat ägo och att dessa i genomsnitt har högre värden, har det totala marknadsvärdet för bostadsdelen av alla hyreshus uppskattats till 2 000–2 500 miljarder.

Skattebelastningen kan illustreras antingen utifrån själva skattesatserna eller utifrån skatteintäkternas storlek. Låt oss börja med intäkterna. Tabell 1 sammanfattar överslagsberäknade skatteintäkter för 2018. För att ge en komplett och jämförbar bild inkluderas för bostadsrätter skatt betalad både av föreningen och av den enskilde medlemmen och för hyresrätter både bolagsskatt och skatt på ägares och långivares kapitalinkomster. Siffrorna är delvis mycket grova uppskattningar. Det gäller särskilt siffrorna för hyresrätter, som bygger på en schablonfördelning av fastigheterna mellan bostäder och lo-

kaler och på uppskattade marknadsvärden utifrån köpeskilningskoefficienter för småhus. Notera att tabellen inkluderar en uppskattning av de skatter som aktieägare och låntagare betalar på utdelningar och ränteinkomster. Förhoppningen är att dessa grova kalkyler ändå ger en viss fingervisning. De samlade intäkterna från bostäder har beräknats till 65 miljarder kronor, vilket motsvarar 3,2 procent av de totala skatteintäkterna för stat och kommun eller 1,4 procent av BNP.

Den största intäktskällan är skatten på kapitalvinster som står för 37–38 procent av de samlade skatteintäkterna. För bostadsrätter är den helt dominerande, medan den för småhusen är ungefär lika stor som fastighetsavgiften. Fastighetsavgiften svarar för 29–30 procent, och skatten på bostadsföretagen och deras finansärer har uppskattats till 28–31 procent av de samlade skatteintäkterna från boendet beroende på antaganden. Stämpelavgiften står för knappt 4 procent av intäkterna.

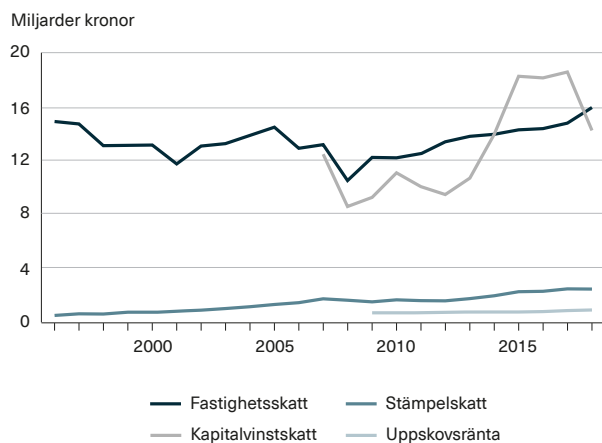
För att belysa beskattningen av olika boendeformer kan man relatera skatteintäkterna till fastigheternas marknadsvärde. Enligt detta mått är skattebelastningen högst på hyreshusen där den beräknats till omkring 0,9 procent av det uppskattade värdet att jämföra med 0,5 respektive 0,3 procent för småhus och bostadsrätter.¹⁶

Låt oss nu titta lite närmare på skatteintäkternas utveckling över tiden och fokusera på småhusen, där diagram 12 presenterar tillgängliga siffror i löpande priser från 1996 och framåt. Tyvärr haltar diagrammet eftersom det saknas publicerade uppgifter om skatt på kapitalvinster före 2007. Diagrammet visar att intäkterna från fastighetsskatt och fastighetsavgift har varit i stort sett konstanta i löpande priser. Mellan 1996 och 2018 ökade de med endast 7 procent samtidigt som huspriserna steg med 328 procent och BNP med 147 procent. I relation till marknadsvärde har således fastighetsskatten fallit med cirka tre fjärdedelar. Intäkterna föll även i kronor i samband med övergången 2008 till fastighetsavgift. De har dock sedan ökat något i takt med stigande priser samtidigt som andelen småhus med taxeringsvärden över gränsen för taket för fastighetsavgiften har ökat från cirka 57 till 64 procent.¹⁷ Skatten på kapitalvinster har i genomsnitt genererat ungefär lika stora skatteintäkter som fastighetsavgiften sedan 2007, även om den fluktuerat mer från år till år i takt med de historiska prisökningarna. Stämpelskatten och skatten på uppskovsräntor är rätt obetydliga som intäktskällor.

Inbetalningarna av kapitalvinstskatt påverkas av nya och återförda uppskov. År 2018 var nettovinsten från försäljningar före uppskov 138 miljarder kronor, att jämföra med 114 miljarder efter uppskov. Utan rätten till uppskov hade således intäkterna från skatt på kapitalvinster för 2018 blivit cirka 20 procent större. Det totala uppskovsbeloppet på småhus och bostadsrätter har vuxit snabbt från 175 miljarder 2007 till 306 miljarder kronor 2018. Den senare siffran är något högre än

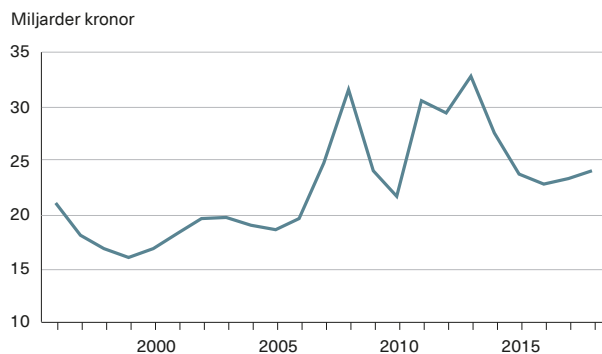
16. Även Bengtsson och Kopsch (2019) drar slutsatsen att hyresrätten är oförmånligt beskattad jämfört med äganderätt och bostadsrätt.
17. Baserat på SCB:s statistik över småhusen fördelade på taxeringsvärdeklasser med antagandet att taxeringsvärdena är uniformt fördelade inom klasserna 700 000–1 000 000 och 1 000 000–1 250 000 kronor.

Diagram 12. Skatteintäkter från småhus, miljarder kronor, 1996–2018.



Not: *Kapitalvinstskatt* på småhus är beräknad som 58 procent av 22 procent av de samlade kapitalvinster från småhus och bostadsrätter efter uppskov och återföringar av uppskov (småhusen stod för 58 procent av de samlade kapitalvinster från småhus och bostadsrätter 2018). *Stämpelskatten* är beräknad som 1,5 procent av värdet av alla försålda småhus.
Källor: Skatteverket (fastighetsavgift, kapitalvinster och skatt på uppskovsränta), SCB (försålda småhus).

Diagram 13. Värdet av ränteavdrag, miljarder kronor, 1996–2018.



Not: Diagrammet anger 30 procent av fysiska personers utgiftsräntor.
Källa: Skatteverket.

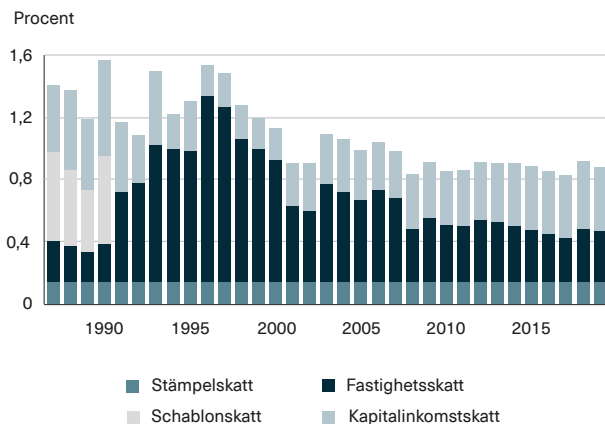
den totalt inbetalade skatten på kapitalvinster på bostäder mellan 2007 och 2018 som uppgick till 267 miljarder kronor. De totala uppskovsräntebeträkterna var 1,53 miljarder kronor år 2018, varav drygt hälften kan hänföras till småhus.

Till bilden hör också räntebeträkten. Hur de utvecklats under samma period framgår av diagram 13, som visar 30 procent av totala utgiftsräntor. Här ingår således samtliga räntor oavsett om de hänförs till bostäder eller ej, och ingen hänsyn tas till de fall när underskottet är större än 100 000 kronor. Med denna reservation i åtanke ser vi att beträkten ökat något över tiden trots att räntorna fallit. Vi ser också att de är av ungefär samma storleksordning som summan av alla skatter på småhus i diagram 12. Under perioden 2009–2018 var de i genomsnitt 24,1 miljarder kronor, att jämföra med samlade bostadsskatter på 29,8 miljarder kronor. Detta innebär förstås inte att bostäder skulle ha varit »överbeskattade« eftersom jämförelsen bland annat bortser från kostnader för eget kapital.

Tabell 1 och diagram 12 och 13 visar således de intäkter som staten och kommunerna faktiskt fått från våra bostäder. För att analysera hur skatterna påverkar hushållens beteende är det mer informativt att titta direkt på de olika skattesatserna. Diagram 14 visar utvecklingen av skatterna på småhus från 1987 och framåt, beräknad utifrån gällande skattesatser och uttryckt som andel av marknadsvärde. För fastighetsavgiften har hänsyn tagits till att allt fler fastigheter kommit att hamna över takgränsen. Det innebär att den genomsnittliga fastighetsavgiften minskat från 0,66 procent av taxeringsvärdet 2008 till 0,54 procent 2019. Samtidigt varierar relationen mellan marknadsvärde och taxeringsvärde från år till år. Eftersom stämpelskatt och skatt på kapitalvinster endast utgår i samband med transaktioner, måste dessa översättas till en effektiv årlig skatt under antagande om hur länge huset innehas. Beräkningarna bygger, liksom för brukarkostaden i kapitel 4, på en tioårig innehavsperiod. Se ruta 2 för närmare detaljer om den effektiva skatten på kapitalvinster. Den är lägre än den nominella som ett uttryck för att skatten betalas först vid realisationstillfället. Vid dagens låga räntor är dock skillnaden mellan effektiv och nominell skattesats liten, som framgår av diagram R1. Med antagande om längre innehavsperioder skulle den effektiva skattesatsen bli lägre.

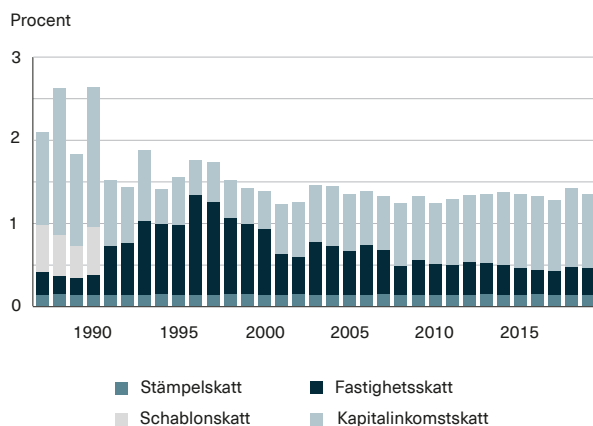
Skatteberäkningarna har gjorts under två antaganden om förväntad prisstegringstakt på småhus under den antagna tioåriga innehavsperioden. De utgår båda från inflationsförväntningarna, vilka satts lika med företagets inflationsförväntningar för tiden fram till 1996 och lika med inflationsmålets 2 procent för perioden därefter. I diagram 14a antas huspriserna vara reellt konstanta, det vill säga ökningstakten följer inflationsantagandet, medan diagram 14b bygger på antagandet att huspriserna förväntats stiga reellt i den takt som observerats under perioden 1957–2019, nämligen 2 procent.

Diagram 14a. Skatter på småhus i procent av fastighetens marknadsvärde, 0 procents real prisstegring, 1987–2019.



Not: Den effektiva *fastighetsskatten* är beräknad med hänsyn till den årliga genomsnittliga kvoten mellan försäljningspris och taxeringsvärde (källa: SCB) och efter 2007 baserad på ett vägt genomsnitt över olika taxeringsvärden. Före 1991 bygger den på en schablonintäkt på 2 procent av taxeringsvärdet multiplicerad med marginalskattesatsen för en medianinkomsttagare. Den effektiva skattesatsen på *kapitalvinster* är beräknad för en innehavsperiod på 10 år med hänsyn till gällande ränta och under antagande om reellt konstanta bostadspriser; se ruta 2 för närmare detaljer. *Förväntad värdestegring* är fram till 1997 satt lika med företagens ettåriga inflationsförväntningar (källa: Konjunkturbarometern) och till 2 procent per år därefter.

Diagram 14b. Skatter på småhus i procent av fastighetens marknadsvärde, 2 procents real prisstegring, 1987–2019.



Not: Beräkningar som i diagram 14a bortsett från att huspriserna antas stiga reellt med 2 procent per år.

Kapitalvinster beskattas först när de realiseras. Härigenom får individen en räntefri skattecredit på skatten på innevarande års värdestegring. Nuvärdet av skatten på ett visst års värdestegring blir därigenom lägre ju senare den realiseras. Under antagande om innehavstid och med kännedom om räntesats kan den nominella skattesatsen vid realisations-tidpunkten översättas i en ekvivalent effektiv skattesats om skatten tagits ut löpande på varje års prisökning.

Beräkningen görs för en tioårig innehavsperiod med en jämn prisstegringstakt på bostäder, betecknad med π^h . Med en skattesats på τ blir skatten år 10 för ett hus köpt år noll, räknad per krona inköpspris

$$\tau[(1+\pi^h)^{10}-1] \quad (2.1)$$

I stället kan man varje år beskatta årets prisstegring π^h med skattesatsen τ^{eff} . Frågan är vilket värde på τ^{eff} som ger lika stora sammanlagda skattebetalningar framräknade med ränta på ränta till år 10. Givet en ränta r kan de ackumulerade skattebetalningarna skrivas

$$\tau^{eff} \{ \pi^h (1+r)^9 + [(1+\pi^h)^2 - (1+\pi^h)] (1+r)^8 + \dots + [(1+\pi^h)^{10} - (1+\pi^h)^9] \} \quad (2.2)$$

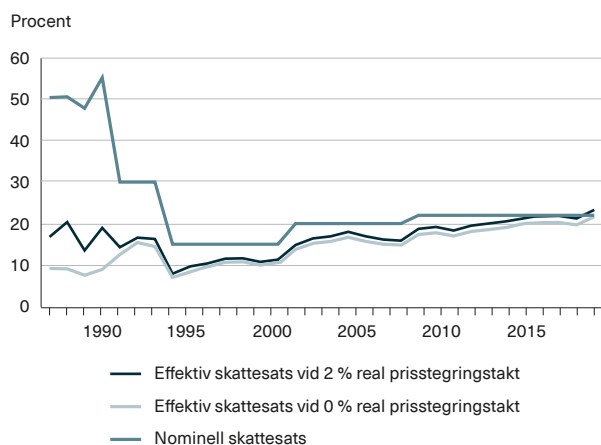
Genom att likställa (2.1) och (2.2) kan den nominella skattesatsen på realiserad vinst, τ , översättas i en ekvivalent skattesats på löpande värdestegring, τ^{eff} .

Före 1991 års skattereform beskattades kapitalvinster inom den vanliga inkomstskatten som tillfällig förvärvsverksamhet. Den beskattningsbara vinsten beräknades baserad på inköpspriset minus ett så kallat omkostnadsbelopp, där det senare utgjordes av inköpspris uppräknat med ökningen av konsumentprisindex π förutom under de första fyra innehavsåren. Motsvarigheten till ekvation (2.1) kan för dessa år skrivas som

$$\tau[(1+\pi^h)^{10} - (1+\pi^h)^6] \quad (2.3)$$

Diagram R1 visar utvecklingen av den effektiva skatten τ^{eff} baserad på ekvation (2.3) för åren 1987–1990 samt (2.1) för åren därefter. Här har skattesatsen τ för åren 1987–1990 satts lika med marginalskatten på förvärvsinkomster för en medelinkomsttagare (källa: Du Rietz, Johansson och Stenkula, 2013, appendix C, tabell 1). Beräkningarna är gjorda för

Diagram R1. Nominell och effektiv skattesats på kapitalvinster, procent, 1987–2019.



två antaganden om husprisernas utveckling: realt konstanta respektive realt ökande med 2 procent per år, vilket är den genomsnittliga takten för svenska småhus sedan 1957. Den allmänna inflationen π antas lika med företagens prisförväntningar enligt konjunkturbarometern från 1987 till 1995 och lika med Riksbankens inflationsmål på 2 procent för åren därefter. π^h är alltså lika med π respektive $\pi+2$. Räntan r är den femåriga bolåneräntan från SBAB från 1996. För åren dessförinnan utgörs den av räntan på femåriga bostadsobligationer plus 1 procent.

Den övre grafen visar de nominella skattesatserna, och de båda nedre graferna den effektiva skattesatsen under de båda antagandena om förväntad prisutveckling. Under det gamla skattesystemet före 1991 års reform var skillnaderna stora. Det beror framför allt på att inköpspriset fick räknas upp med inflationen efter fyra år, men också på de höga räntorna. Dessa förklarar också de ganska stora skillnaderna under de första åren efter reformen. Åren 1991–1994, när räntorna fortfarande var tvåsiffriga, var den effektiva skatten ungefär hälften av den nominella. Med fallande räntor har gapet sedan gradvis minskat för att i dag vara i stort sett obefintligt.

Effekten av förmögenhetsskatten har inte tagits med. För dem som betalade förmögenhetsskatt adderade den mellan 0,7 och 1,0 procent av marknadsvärdet under åren fram till 2006. Det rörde sig om flera hundra tusen skattebetalare, 284 000 under skattens sista år 2006. (Skatteverket, 2008, tabell 5.16). För dessa hade förmögenhetsskatten stor betydelse och resulterade i nästan en fördubbling av den totala skatten på småhus.

Den beräknade totala skattenivån beror uppenbarligen på den förväntade värdestegringen. Under antagande om att huspriserna förväntats vara reellt oförändrade, som i diagram 14a, har genomsnittet under de dryga 30 år som omfattas varit 1,09 procent av marknadsvärdet att jämföra med 1,52 procent under antagande om 2 procents förväntad värdeökning, som i diagram 14b. Skattenivån har sjunkit något över tiden, vilket är särskilt tydligt om huspriserna antas vara reellt konstanta. Dagens skatt på 0,88 respektive 1,35 procent är i underkant på det historiska genomsnittet. Känsligheten för antagandet om husprisutvecklingen avspeglar delvis ändringen i beskattningens sammansättning vid övergången 2008 från fastighetsskatt till fastighetsavgift med tak. Den innebar ju ett skifte där en mindre andel av skatten blev direkt värderelaterad och en större andel togs ut i form av skatt på kapitalvinster.

Oavsett antagande om värdestegring indikerar dessa beräkningar ett väsentligt högre skattetryck än mått med den faktiskt inbetalade skatten. Denna har för 2018 beräknats till 0,50 procent av det samlade fastighetsvärdet (tabell 1). Skillnaden avser framför allt skatten på kapitalvinster och kan bero på flera förhållanden. En faktor är antagandet att skatten på kapitalvinster betalas efter tio år. Längre innehavsperioder ökar värdet av skattekrediten och leder till en lägre effektiv skatt. Skillnaden är dock inte särskilt stor vid dagens mycket låga räntenivå. Viktigare är med all sannolikhet möjligheten till uppskov. Som påpekats har de samlade uppskoven ökat från år till år. Det är dock osannolikt att denna ökning kommer att fortsätta om dagens låga bolåneräntor blir bestående, eftersom uppskovsräntan inte är särskilt förmånlig i dag. En annan förklaring är att inbetald skatt hålls nere av avdrag för förbättringsåtgärder vid beräkning av kapitalvinster. Även fastighetsavgiften tycks något överskattad när man utgår från skattesatserna. Enligt diagram 14 utgjorde den 0,34 procent av marknadsvärdet att jämföra med 0,25 procent enligt tabell 1. Skillnaden beror, åtminstone delvis, på begränsningsregeln för pensionärer med låga inkomster och att nybyggda hus är befriade från avgift.

7. Ett internationellt perspektiv

SÅ GOTT SOM ALLA LÄNDER beskattar bostäder i någon form, men formerna varierar. Två aktuella översikter hjälper oss att sätta den svenska skatten på småhus i ett internationellt perspektiv. Barrios med flera (2019) har byggt upp en detaljerad databas för samtliga EU-länder med skattesatser och räntor som underlag för beräkningar av skatternas inverkan på brukarkostnaden för småhus. Lunde och Whitehead (2020) har samlat och sammanställt data och kvalitativ information från 21 länder i syfte att belysa skillnader i beskattningen av olika upplåtelseformer.¹⁸ Detta kapitel bygger till stor del på dessa båda studier. Det följer samma uppdelning som i föregående kapitel och skiljer på skatter relaterade till innehav, skatter på kapitalvinster, skatter på transaktioner samt avdragsrätten för räntor.

För att börja med *beskattningen av innehav*, så har de allra flesta länder någon form av fastighetsskatt eller beskattning av en schablonintäkt kopplad till uppskattade fastighetsvärden. Skatternas konstruktion varierar dock så mycket mellan länder att det är svårt att jämföra själva skattesatserna. Dessutom är beskattningen regional i flertalet länder, vilket innebär att skattesatserna varierar inom landet. Sverige avviker genom att inte ha någon regional variation i beskattningen, bortsett från att taket på fastighetsavgiften medför att skatten i genomsnitt utgör en mindre andel av värdet på orter med hög prisnivå.

Skattens konstruktion varierar också i andra avseenden. I många länder används skatten i fördelningspolitiska syften. Exempelvis är den franska *taxe d'habitation* lägre för stora hushåll, och hushåll med låga inkomster är helt undantagna från skatten. I andra länder, till exempel Danmark, är skattesatsen högre för fastigheter med höga taxeringsvärden, liksom fallet var i Sverige före 1991. Vissa länder gör också en åtskillnad mellan permanentbostad och andra fastigheter.

18. Utöver de viktigaste EU-länderna också Australien, Norge, Island, Ryssland, Turkiet och USA.

I många länder är skattebasen endast löst kopplad till aktuella marknadsvärden. Bara ett fåtal länder, utöver Sverige bland andra också Danmark och Nederländerna, har väl fungerande system med löpande uppdatering av taxeringsvärden vilka ligger till grund för fastighetsskatten. I Storbritannien, där den kommunala fastighetsskatten (*council tax*) är en dominerande intäktskälla för kommunerna, baseras skatten på en indelning av fastigheterna i åtta olika värdeklasser (*valuation bands*) utifrån 1991 års marknadsvärden.

Diagram 15 visar intäkterna från olika former av fastighets-skatt för 2017 uttryckta som andel av fastigheternas samlade värden. Den svenska skatten, som anges till 0,42 procent av värdet, ter sig ganska normal jämfört med andra länder.¹⁹ De länder som sticker ut är Frankrike och Storbritannien med skatteandelar på 1,35 respektive 2,03 procent. Även Danmark, som vi ska återkomma till, ligger relativt högt på 0,68 procent.

Till skatter baserade på innehav hör också förmögenhets-skatter. Sådana finns dock kvar i allt färre länder. År 1990 hade 12 OECD-länder en förmögenhetsskatt, men sedan skatten avskaffats i Österrike (1994), Danmark och Tyskland (1997), Nederländerna (2001), Finland och Luxemburg (2006) och Sverige (2007), finns den i dag bara kvar i fyra länder: Frankrike, Norge, Spanien och Schweiz. (OECD, 2018, figur 1.1).

Viss beskattning av kapitalvinster på bostäder förekommer i några länder. Sverige tillsammans med Cypern sticker ut som de enda EU-länder med skatt på kapitalvinster på primärbostaden även för långa innehavsperioder (Barrios med flera, 2019, tabell A1.17). Vissa länder har en skatt begränsad till korta innehav: två år i Österrike, Tjeckien, Finland och Island, tre år i Slovenien och fem år i Ryssland och Ungern. I Portugal är vinsten skattefri om den återinvesteras i en ny bostad inom tre år. Däremot är vinster på fritidshus och andra sekundärbostäder ofta beskattade, även vid längre innehav. Det gäller exempelvis Frankrike, Irland, Storbritannien och Österrike. (Lunde och Whitehead, 2020, avsnitt 8).

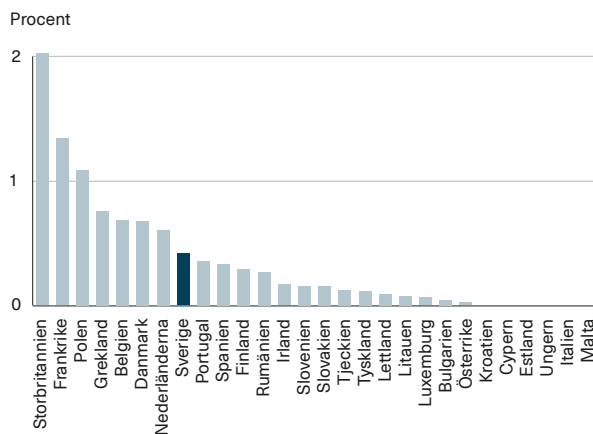
Transaktionsskatter förekommer i många länder. Som framgår av diagram 16 ligger Sverige relativt lågt jämfört med många andra länder med en stämpelskatt på 1,5 procent, medan länder som Belgien och Italien har transaktionsskatter på 10 respektive 9 procent. Man bör samtidigt ha i minnet att den svenska skatten på kapitalvinster i någon mån fungerar som en transaktionsskatt, se vidare avsnitt 8.4.

En särskild form av transaktionsskatt är skatt på arv och gåvor. Sådana skatter förekommer i de flesta (26 av 35) OECD-länder även om de minskat i betydelse och i dag i genomsnitt svarar för 0,4 procent av skatteintäkterna jämfört med 1,1 procent 1965.

Till bilden av hur skattesystemet påverkar boendekostnaderna hör också avdragsrätten för räntor. Det är ju samspelet mellan den och de olika bostadsskatterna som bestämmer

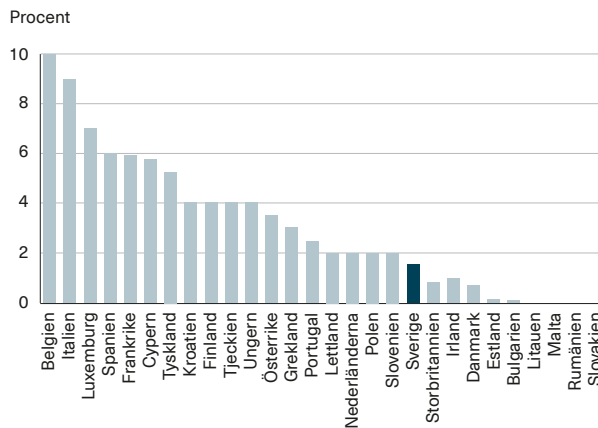
19. Internationella jämförelser är alltid svåra att tolka. Siffran för Sverige på 0,42 ligger högre än vår uppskattning i tabell 1 på 0,25 procent. Uppgifterna om inbetalad fastighetsskatt för Sverige kommer från OECD:s Household Finance and Consumption Survey (HFCS).

Diagram 15. Intäkter från fastighetsskatt på småhus i procent av fastigheternas värde, EU-länder, 2017.



Källa: Barrios med flera (2019), tabell A1.13.

Diagram 16. Transaktionsskatter på småhus inom EU, procent av transaktionspris, 2017.



Källa: Barrios med flera (2019), tabell A1.8.

brukarkostnaden. Enligt Barrios med flera (2019, tabell AI.1 och AI.3) medger nio av EU:s länder avdrag för ränteutgifter i någon form. De länderna är, utöver Sverige, Belgien, Danmark, Estland, Finland, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Tjeckien. Flertalet av dessa länder har beloppsgränser för hur stora räntekostnader eller underskott av kapital som får dras av. Den maximala skattesatsen för avdrag varierade 2017 från 50 procent i Nederländerna och 40 procent i Belgien ned till 13,5 procent i Finland.

De nordiska länderna har delvis likartad bostadsbeskattning med betydande asymmetri mellan relativt låg beskattning av avkastningen från bostäder och generösa möjligheter till ränteavdrag. Utvecklingen har dock gått i något olika riktningar. I Norge, som har den största andelen ägare, är asymmetrin i stort sett bestående. I Danmark har den påverkats av en frysning av taxeringsvärdena sedan lång tid, som har sänkt den effektiva fastighetsskatten. Finland har däremot påbörjat en total avveckling av ränteavdragen.

Norge har ingen särskild fastighetsskatt, men en förmögenhetsskatt på 1,1 procent av nettoförmögenheten över 700 000 norska kronor.²⁰ Där värderas dock bostäder bara till 25 procent av marknadsvärdet, och den marginella skattebelastningen för den som omfattas av skatten blir således 0,275 procent av bostadens värde. Inom ramen för beskattningen av kapitalinkomster beskattades tidigare en schabloninkomst från egna hem, men den skatten avskaffades 2005. Kapitalvinster beskattas, men inte om ägaren bott i huset minst 12 av de senaste 24 månaderna före försäljning. Vidare är alla slags ränteutgifter fullt avdragsgilla mot övriga kapitalinkomster med en skattesats på 27 procent. Jämfört med Sverige har Norge således en lägre beskattning av inkomster från bostäder kombinerat med en likvärdig avdragsrätt för räntor. Olika utredningar har föreslagit skärpningar av skatten på bostäder, utan att det lett till några politiska beslut. Exempelvis föreslog en statlig utredning (NOU, 2014) att bostäder skulle värderas till 80 procent i basen för förmögenhetsskatten.

Finland har sedan länge haft såväl en fastighetsskatt som avdragsrätt för räntor. Den effektiva fastighetsskattesatsen har beräknats till 0,29 procent av marknadsvärdet (Barrios med flera, 2019). Fram till 2011 var ränteutgifter fullt avdragsgilla mot 30 procents marginalska. Därefter har de gradvis trappats av med avsikten att helt avskaffas inom några år. För 2019 ger endast 15 procent av räntebetalningarna avdragsrätt. Den effektiva marginaleffekten på ränteavdrag är således 4,5 procent. Beskattningen är alltså asymmetrisk med en viss fastighetsskatt utan motverkande ränteavdrag.

Utvecklingen i *Danmark* på 2000-talet har vissa intressanta likheter med reformer och debatt i Sverige. Till skillnad från Sverige och många andra länder har Danmark sedan hundra

20. Se Bø (2019) för vidare diskussion av norsk bostadsbeskattning.

är tillbaka en särskild markskatt (*grundskyld*). Markskatten är kommunal och i dag enligt lag begränsad till mellan 0,16 och 0,34 procent av taxerat markvärde. Genomsnittet är 0,26 procent. Enligt en begränsningsregel tillåts skatteunderlaget inte öka med mer än 7 procent per år, även om markvärdet skulle öka snabbare. Därtill infördes 2000 en särskild fastighetsskatt (*ejendomsvaerdiskat*) avseende såväl småhus som ägarlägenheter. Skatten sattes ursprungligen till 1 procent av taxeringsvärden upp till 3 040 000 danska kronor och till 3 procent därutöver. Till skillnad från den svenska regressiva fastighetsavgiften är den danska skatten alltså progressiv. Samtidigt infördes en nedsättning på 0,2 procent för bostäder köpta före 1998 och med ytterligare 0,4 procent (dock högst 1 200 danska kronor) för enfamiljshus köpta före 1998. Den direkta kopplingen till marknadsvärdena blev dock inte långvarig, och skattebasen kom att frysas till 2002 års taxeringsvärden, en frysning som blivit bestående. Pensionärer med låga inkomster kan få ytterligare nedsättning av fastighetsskatten.

Frysningen av fastighetsskatten har utsatts för kritik från danska ekonomer (se till exempel De Økonomiske Råd, 2016). År 2017 enades politikerna i en bred partiöverskridande uppgörelse om en reform avsedd att genomföras från 2021 (se Skatteministeriet, 2018). Startdatum har sedermera flyttats fram till 2024, enligt uppgift på grund av IT-problem. Enligt förslaget ska den nära tjugofåriga frysningen av taxeringsvärdena slopas och en koppling till aktuella värden återinföras. Skatteunderlaget ska enligt en försiktighetsprincip utgöras av 80 procent av taxeringsvärdet, vilket är en uppskattning av marknadsvärdet. Samtidigt sänks skattesatsen till 0,55 procent upp till en gräns vid 6 miljoner danska kronor och till 1,4 procent därutöver. Ungefär 1 procent av alla fastigheter ligger över den gränsen.

Som en del av den danska reformen ska även den kommunala markskatten sänkas. För varje kommun nedsätts skattesatsen från 2024 så att kommunens intäkter blir desamma som om nuvarande regler fortsatt att gälla. Vidare sänks taket för skatten från 0,34 till 0,30 procent och golvet avskaffas helt. Dessutom förbjuds kommunerna att höja skattesatsen under nästkommande år.

Sammantaget beräknas reformen resultera i sänkt skatt för 66 procent av alla danska bostadsägare. För att lindra övergångsproblemen för den resterande tredjedelen införs samtidigt en rätt till skattekredit, en »infrysningsordning« som innebär att ingen ska behöva betala in mer i bostadsskatter (summan av fastighetsskatt och markskatt) utöver dagens belopp i kronor. Överskjutande belopp, uppräknat med räntan på så kallade realkreditobligationer, betalas sedan när fastigheten säljs.

Sammantaget kan man konstatera att Sverige i ett internationellt perspektiv knappast skiljer ut sig vad gäller den samla-

de nivån på beskattningen av ägda bostäder. Däremot avviker strukturen i framför allt tre avseenden:

- › en hög skatt på kapitalvinster, men förhållandevis låg skatt på innehav
- › en regressiv struktur på fastighetsskatten
- › fullt avdrag för räntebetalningar.

8. Hur bör ägda bostäder beskattas?

VI HAR NU GÅTT IGENOM den svenska bostadsbeskattningen och konstaterat att den skiljer sig från vår omvärld på flera sätt. A priori finns det knappast större anledning att anpassa den svenska beskattningen efter omvärlden. Bostäder rör sig inte över gränserna och basen för en fastighetsskatt sätts därför inte under samma press som till exempel bolagsskatten. Låt oss därför nu ta ett steg bakåt och fråga vad som kan vara en lämplig nivå och struktur på bostadsbeskattningen, alldeles oavsett hur det ser ut i andra länder.

Hur bör bostäder beskattas? Hur hög bör den samlade beskattningen vara och hur bör den vara sammansatt av olika skatter? Är det lämpligt med en enda skatt, till exempel en fastighetsskatt relaterad till fastighetens värde? Eller bör man behålla en variant av dagens struktur där innehav, kapitalvinster och transaktioner beskattas med separata skatter? För att diskutera nivån på den samlade skatten är det naturligt att till en början förutsätta att allt läggs på en enda skatt, och då en fastighetsskatt relaterad till marknadsvärdet.

Det är viktigt att hålla isär de olika upplåtelseformerna, framför allt hyresrätt och direktäggande med bostadsrätten som en mellanform. Analogin med vanliga konsumtionsvaror är allra tydligast vid ett hyresförhållande. Fastighetsägaren är då producent och bär de fulla kapitalkostnaderna, liksom merparten av kostnaderna för drift och underhåll, och upplåter sedan bostaden på en viss tid till hyresgästen/konsumenten. Hyran är betalningen för själva boendetjänsten. Vid eget ägande är ägaren både producent och konsument. Ägaren/den boende producerar sina egna boendetjänster och bär de fulla kostnaderna för kapital samt drift och underhåll i form av inköpta tjänster och eget arbete. Man kan se det som att den boende tar betalt för detta i form av hyra som hen betalar till sig själv. Eftersom den hyra som ägaren betalar i egenskap av konsument är precis lika stor som den ägaren får i sin egenskap

av fastighetsägare flyttas förstås inga pengar mellan konton.

I Sverige utgör boende i bostadsrätt en mellanform mellan att äga och hyra. Bostadsrättsföreningen, som är den formella fastighetsägaren, har ofta vissa lån och bär således en del av kapitalkostnaderna liksom kostnader för drift och underhåll, och får täckning för sina kostnader genom den avgift som bostadsrätthavarna betalar till föreningen. Resterande kapital-kostnader, och kanske vissa kostnader för drift och underhåll, bärs av bostadsrätthavaren, vars kostnad för boendetjänsterna alltså blir summan av avgifterna till föreningen och de egna kostnaderna för kapital, drift och underhåll. I princip liknar bostadsrätten mest direktäggande, eftersom kostnaderna ytterst bärs av de boende själva. Jag bortser därför från bostadsrätten tills vidare och återkommer till den i den mer praktiskt inriktade diskussionen av den framtida bostadsbeskattningen i *kapitel 9* och *10*.

Hur bör nu bostadskapitalet beskattas? En övergripande princip är att skattesystemet ska snedvrida de ekonomiska besluten så lite som möjligt. Skatter drar oundvikligen resurser från hushållen, eftersom deras främsta uppgift är att finansiera offentlig verksamhet. Vissa snedvridningar är därför svåra eller omöjliga att undvika, eftersom de flesta tänkbara skattebaser (inkomst, konsumtion, förmögenhet, arv och så vidare) är resultatet av ekonomiska beslut och därför känsliga för skatteincitament. Skattebaserna är således mer eller mindre elastiska och skatten bör företrädesvis läggas på mer oelastiska skattebaser, där individernas beteende påverkas så lite som möjligt. Det kan därför i princip vara önskvärt att beskatta vissa varor och tjänster hårdare och andra lindrigare än genomsnittet. En omfattande teori kring så kallad optimal beskattning analyserar mer i detalj hur skatterna kan anpassas så att snedvridningarna minimeras.²¹

En central fråga, med stor bäring på bostadsbeskattningen, är hur hårt kapitalinkomster i allmänhet, det vill säga avkastning på sparande, ska beskattas. En skatt på sparande är ju en sorts dubbelbeskattning av arbetsinkomster som redan borde ha blivit beskattade en gång innan de investerades i kapitaltillgångar. Eftersom sparandet förr eller senare tas ut till konsumtion påverkar en kapitalinkomstskatt individernas avvägning mellan att konsumera i dag eller i framtiden. Med tanke på att sparande ofta är långsiktigt, kan skattens snedvridande effekt mellan konsumtion i dag och konsumtion flera decennier framåt bli betydande. En skatt på sparande utgör också indirekt en skatt på kapitalbildning, eftersom den höjer avkastningskraven på investeringar och därigenom påverkar kapitalstocken och produktionsförutsättningarna för kommande generationer.

Av dessa skäl är många ekonomer skeptiska till skatter på sparande. Motargument finns dock av två slag. För det första kan en skatt på sparande vara ett effektivt medel för att omför-

21. Se till exempel Atkinson och Stiglitz (1980) för en klassisk läroboksförställning och Bastani och Selin (2019) för en aktuell tillämpning på svenska förhållanden.

delar inkomster, eftersom kapitalinkomster är snedfördelade och till stor del kommer från ärvda förmögenheter. För det andra kan en skatt på kapitalinkomster behövas för att begränsa incitamenten för inkomstomvandling genom att på olika sätt omklassificera inkomster från arbete till kapital.

Här är inte platsen att ta ställning till den allmänna nivån på beskattningen av kapitalinkomster.²² Fortsättningsvis utgår jag därför från att Sverige kommer att behålla det duala systemet med en separat proportionell skatt på kapitalinkomster som introducerades med 1991 års skattereform. Det är ett nominalistiskt system där nominella räntor och andra kapitalinkomster beskattas och där nominella räntor är avdragsgilla.

I ett avseende är teorin om optimal beskattning särskilt tydlig. Skatterna bör normalt inte snedvrida produktionsbesluten. Skattesystemet bör förhålla sig neutralt vad gäller valet av insatsvaror i produktionen, till exempel kombinationen av arbets- och kapitalinsatser. Om olika upplåtelseformer kan ses som olika sätt att producera boendetjänster, följer att skattesystemet inte bör påverka valet av upplåtelseform. Neutralitet är därför en bra styråra för en diskussion av den relativa beskattningen av äganderätt och hyresrätt. Men den bör inte tillämpas reservationslöst. Som diskuterats i kapitel 2 är ägande- och hyresrätt nämligen inte helt utbytbara former för att producera identiska boendetjänster. Den som har ett långt perspektiv på sitt boende föredrar ofta äganderätt, medan den som räknar med att flytta ofta gärna väljer hyresrätt. Den som har begränsade finansiella resurser kanske inte har möjlighet att välja annat än hyresrätt. Rimligen är dock inte skillnaderna i allmänhet tillräckligt stora för att motivera större avsteg från normen om neutralitet. De har dock stor inverkan på samsättningen av boende i olika upplåtelseformer. Av flera skäl tenderar hushåll med högre inkomster att äga i större utsträckning än hushåll med lägre inkomst.

På ett område har tankar från teorin om optimal beskattning påverkat bostadsbeskattningen. Det gäller avdragsrätten för rottjänster. Den kan sägas utgöra en förmån för ägda bostäder som kan köpa reparationstjänster billigare än ägaren av en hyresfastighet, och rotavdragen påverkar således brukarkostnaden i äganderätt nedåt i förhållande till hyran. Detta avsteg från neutralitet kan dock motiveras som ett medel att motverka andra snedvridningar orsakade av skatten på arbetsinkomster. Tanken är att avdraget ska stimulera den som äger sin bostad att ägna sin tid åt, förhoppningsvis högproduktivt, förvärvsarbete och överlämna arbete på bostaden åt yrkesskicklig personal. Allt till gagn för statskassan och samhällsekonomin. Av det skälet har jag lämnat rotavdraget utanför diskussionen av bostadsskatternas neutralitet.

Låt oss således med den reservationen acceptera neutralitet mellan äganderätt och hyresrätt som utgångspunkt för bostadsbeskattningen och återkomma längre fram till olika

22. Se exempelvis Waldenström, Bastani och Hansson (2018) för en aktuell diskussion.

invändningar och frågor om praktisk tillämpning. Utifrån neutralitet blir grundprinciperna tydliga och kan illustreras med en enkel kalkyl.

En naturlig utgångspunkt är att *hyresfastigheter* beskattas som annan affärsverksamhet. Skatten beror då på hur fastigheten är finansierad. Enklast är att utgå från en fullt belånad fastighet som drivs som aktiebolag. Fastighetsägaren erbjuder boendetjänster och tar betalt genom hyran. Bolagsskatt utgår på överskottet av verksamheten, som utgörs av hyresintäkter med avdrag för kostnader för räntor, drift och underhåll. I en idealiserad värld kan man tänka sig att konkurrensen mellan fastighetsägare eliminerar alla vinster, och att hyran helt enkelt motsvarar summan av ränte- och drifts- och underhållskostnader minus värdestegring.²³ Skattesatsen i bolagsskatten skulle således i detta speciella fall inte i sig påverka hyran. Finansiärerna av fastigheten, det vill säga långivarna, får behålla räntan på hela fastighetens värde med avdrag för kapitalinkomstskatt.

Om fastigheten i stället är obelånad, och alltså fullt finansierad med eget kapital, belastas inte företagets resultaträkning av några kapitalutgifter. Den beskattningsbara vinsten utgörs nu av hyra minus drifts- och underhållskostnader. Om hyresnivån, liksom för den fullt belånade fastighetsägaren, av konkurrensskäl är lika med ränta plus drift och underhåll får ägaren behålla ränta på insatt kapital med avdrag för skatt. Här utgörs skatten av summan av den bolagsskatt som bostadsföretaget betalar och den inkomstskatt på aktieutdelningar som ägaren själv får betala.

Avkastningen på eget kapital beskattas således i två led. Det är välkänt – och grundligt utrett (SOU 2014:40) – att denna dubbelbeskattning stimulerar lånefinansiering och bidrar till att många företag, inte minst inom fastighetssektorn, är högt belånade. Detta är i och för sig en komplikation, inte minst för att beräkna en rimlig nivå på den skatt på ägt boende som ger neutralitet. Enklast är därför att utgå från en fullt belånad hyresfastighet där kapitalkostnaden utgörs av låneräntan. I det mer realistiska fall där finansieringen delvis utgörs av eget kapital kan man i stället använda ett vägt medelvärde av kostnaderna för de båda finansieringskällorna. Om hela beskattningen av ägt boende tar formen av en fastighetsskatt kräver neutralitet att fastighetsskatten ska motsvara ägarens finansieringskostnader. Med 30 procents marginalsatt och exempelvis 2 procent i ränta skulle det alltså motsvara en skatt på 0,6 procent av fastighetens värde. Detta resonemang förtydligas i ruta 3.

Neutralitet kan också ses från en annan utgångspunkt. Eftersom fastigheter är kapitalföremål är en naturlig princip att skattesystemet inte ska snedvrída valet av investeringsobjekt eller sättet att finansiera en viss investering. Neutralitet innebär då att omplaceringar inom ramen för en given nettoför-mögenhet inte ska ha några skattekonsekvenser för individen,

23. Här bortses från att hyrorna i Sverige sätts som ett resultat av förhandlingar. En, möjligen alltför välvillig, tolkning av det svenska systemet är att det garanterar att hyrorna täcker fastighetsägarnas kostnader, men inte mer, och att resonemanget därför ändå är tillämpligt.



HYRESRÄTT

Vi tänker oss en hyresfastighet som drivs som aktiebolag. Vid *full belåning* blir bolagets vinst före skatt

$$R - rP + \pi^h P - C,$$

där R = hyra, r = nominalränta, π^h = nominell värdestegrings-takt, P = fastighetens värde och C = drifts- och underhållskostnader.

Med ett nominalistiskt skattesystem, där ränta och övriga kostnader är avdragsgilla, kapitalvinster är fullt beskattade och den rena vinsten är noll ger hyran full täckning för alla kostnader före skatt, men inte mer

$$R = (r - \pi^h)P + C \quad (3.1)$$

Fastighetsbolaget betalar således ingen skatt, men långivarnas ränteinkomster beskattas med skattesatsen t och deras avkastning efter skatt är således

$$(1-t)rP.$$

För en obelånad fastighet blir bolagets vinst efter bolagsskatt T

$$(1-T)(R + \pi^h P - C).$$

Med en hyra på den nivå som ger kostnadstäckning för fullt belånade ägare enligt (3.1) blir vinsten efter bolagsskatt

$$(1-T)rP.$$

Avkastningen för ägaren av fastighetsbolaget blir då

$$(1-\theta)(1-T)rP,$$

där θ är skatten på ägarens kapitalinkomster (utdelning och värdestegring). Skattesystemet är neutralt mellan eget och främmande kapital om finansierarnas avkastning efter skatt är desamma, det vill säga

$$(1-t) = (1-\theta)(1-T).$$

ÄGANDERÄTT

Anta att ägaren kan dra av sina ränteutgifter med skattesatsen t , att kapitalvinster beskattas med skattesatsen τ och att

det dessutom utgår en fastighetsskatt f . Ägarens brukarkostnad blir då

$$[(1-t)r - (1-\tau)\pi^h + f]P + C. \quad (3.2)$$

Brukarkostnaden enligt (3.2) blir lika med den hyra som ger nollvinst enligt (3.1) om

$$f = tr - \tau\pi^h.$$

Fastighetsskatten ska alltså sättas så att den motsvarar värdet av ränteavdraget minus skatten på värdestegring. Om värdestegringen är obeskattad blir den neutrala fastighetsskatten lika med värdet av ränteavdraget, tr .

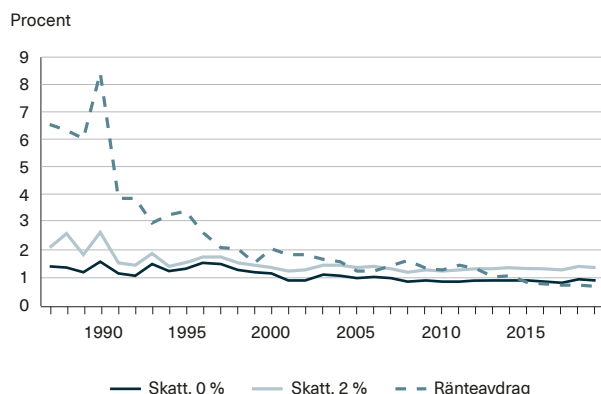
Ovanstående resonemang förutsätter ett helt nominalistiskt skattesystem som det svenska, där nominella räntor är avdragsgilla och nominella kapitalvinster beskattade. Det medför att alla reala skattesatser ökar i takt med inflationen. Inflationen påverkar inte brukarkostnaden, men väl den nominella avkastningen på sparande.

varken vid försäljning av en tillgång och köp av en annan eller vid lånefinansiering av en investering, exempelvis ett bostadsköp. Den principen vägleder exempelvis skatten på investeringssparkonton där tillgångarna kan omplaceras fritt inom kontot utan skattekonsekvenser. Principen om neutralitet ligger också bakom avdragsrätten för ränteutgifter. Att köpa en tillgång för lånade pengar ska inte ha några skattekonsekvenser.

Det är lätt att se att neutralitet inom kapitalbeskattningen leder till precis samma slutsats som neutralitet mellan upplåtelseformer. Den som köper en fastighet för lånade pengar får dra av ränteutgifter mot gällande marginalsatt. Neutralitet förutsätter då att skatten är lika med ränta gånger marginalsatt, det vill säga 0,6 procent med ovan gjorda sifferantaganden. Här avses då den samlade skattebelastningen, det vill säga summan av skatt på innehav, kapitalvinster och transaktioner. I diagram 9 (s. 34) visades utvecklingen av brukarkostnaden för småhus. Med en helt neutral bostadsbeskattning skulle denna vara oberoende av skattens höjd och bestämmas av den reala boendekapitalkostnaden före skatt.

Det är värt att betona att vi här talar om neutralitet inom ramen för ett i grunden nominalistiskt skattesystem, där nominella kapitalvinster beskattas och nominella räntor är fullt

Diagram 17. Ränteavdrag och bostadsskatt, procent av marknadsvärde, 1987–2019.



Not och källa: Ränteavdrag = marginalskatt multiplicerad med femårig bolåneränta, från SBAB, Skatt, 0 % från diagram 14a och Skatt, 2 % från diagram 14b.

avdragsgilla och schablonavkastningen på investeringsspar-konto följer nominalräntenivån. Det innebär att den reala beskattningen av sparande varierar i takt med inflationen och nominalräntan. Kapitalinkomster beskattas och nominella räntor får dras av trots att realräntan är noll eller negativ. Mot den bakgrunden kan frågan för bostadsbeskattningen sägas vara om den ska vara en real ö inom kapitalbeskattningen eller om den ska inordna sig i ett i övrigt nominalistiskt system. Så länge inflationstakten och realräntan är någorlunda stabila är emellertid skillnaden mellan nominellt och reellt mindre relevant.

Diagram 17 illustrerar hur väl skattesystemet har svarat mot det enkla neutralitetskriteriet under de senaste decennierna. Den streckade kurvan visar värdet av ränteavdragen för en fullt belånad bostad och de båda andra kurvorna den samlade bostadsskatten så som den beräknats i diagram 14 under antagande om 2 respektive 0 procents real prisstegring. Skillnaderna mellan kurvorna speglar framför allt ränteutvecklingen, men också sänkningen av marginalskatten genom 1991 års skattereform. Medan bostadsskatten har varierat förhållandevis måttligt har värdet av ränteavdragen fallit dramatiskt från åren före skattereformen till i dag. Fram till millennieskiftet var bostadsskatten alltför låg enligt det enkla neutralitetskrite-

riet. Därefter har avvikelserna varit små. Från och med 2014 är värdet av ränteavdragen mindre än bostadsskatten enligt båda prisstegringsantagandena. Det innebär att den som köper en fastighet med full belåning ökar sin skatt. I den meningen är bostäder alltså något »överbeskattade« i dag i förhållande till en neutral nivå.

Det är således framför allt värdet av ränteavdragen som varierat över tiden, medan nivån på bostadsskatten varit relativt konstant. Full avdragsrätt för nominella räntor har kombinerats med en bostadsskatt i huvudsak anpassad efter en normal långsiktig realränta. Som vi sett kalibrerade 1991 års reform fastighetsskatten i syfte att den skulle bli neutral inom ramen för ett nominalistiskt skattesystem vid 4 procents inflation. När inflationen och därmed nominalräntorna var höga in på början av 1990-talet var gapet mellan ränteavdrag och bostadsskatt stort. Därefter har fastighetsskatten sänkts samtidigt som inflationen förankrats omkring 2 procent. När sedan realräntorna på senare år har fallit till historiskt låga nivåer samtidigt som inflationen haft svårt att nå upp till 2 procent har bostadsskatten kommit att överstiga värdet av ränteavdragen vid full belåning.

Låt oss nu se hur argumenten för neutralitet står sig om hänsyn tas till olika aspekter som går utöver den enkla grundmodellen.

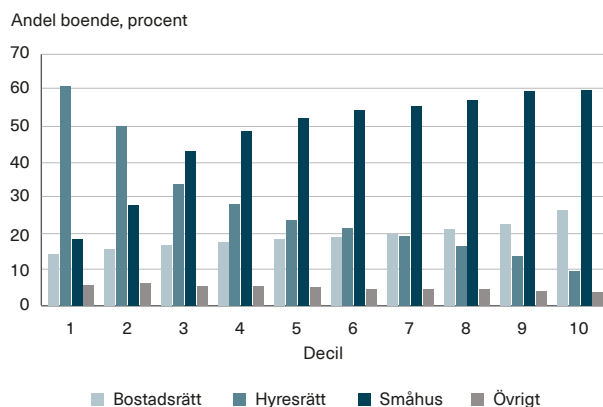
24. Decilindelningen är gjord på basis av disponibel inkomst exklusive kapitalvinster i syfte att undvika en överrepresentation av hushåll med tillfälligt höga (låga) inkomster i decil 10 och 1.

8.1 Inkomst- och förmögenhetsfördelning

Skatt efter bärkraft är en vedertagen princip. Skattesystemet ska inte bara utformas för att dra in inkomster till staten och hålla nere snedvridningarna, utan det ska också bidra till att omfördela inkomster och konsumtionsmöjligheter från högtill låginkomsttagare utan att skapa alltför stora ytterligare snedvridningar. Varor och tjänster som främst konsumeras av personer med höga inkomster kan därför vara naturliga kandidater för hårdare beskattning än andra varor. Vi har tidigare konstaterat att ägande av olika skäl är mer attraktivt och tillgängligt för hushåll med högre inkomster, som har lättare att finansiera sitt ägande och bära de större risker som ägande kan innebära i vissa faser i livet. Denna ojämlikhet har skärpts av de olika kreditrestriktioner som införts på senare år. Att ägt boende är koncentrerat till hushåll med högre inkomster syns också tydligt i data.

Sambandet mellan upplåtelseform och inkomst illustreras i diagram 18, där individerna delats in i decilgrupper efter disponibel inkomst per konsumtionsenhet, från decil 1 med de 10 procent fattigaste till decil 10 med de 10 procent rikaste.²⁴ Staplarnas höjd anger, inom varje decil, andelen hushåll per upplåtelseform. Fördelningsmönstret är tydligt. I de båda

Diagram 18. Boendeformer över inkomstfördelningen, 2018.



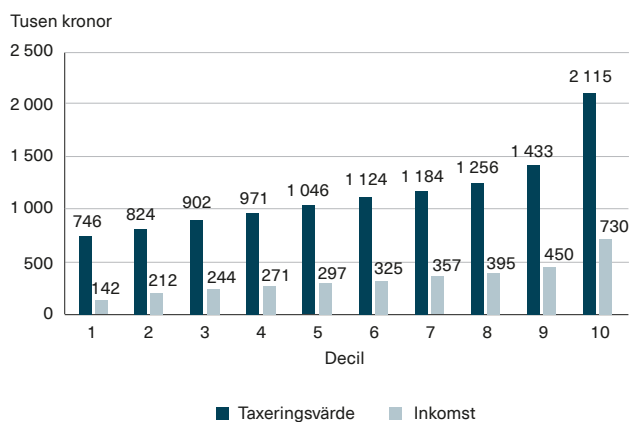
Not: Decilindelningen avser individer mellan 30 och 65 år och bygger på disponibel inkomst exklusive kapitalvinster per konsumtionsenhet inom hushållet.

Källa: FASIT-modellen.

lägsta decilerna hyr hälften av alla individer sin bostad. I de båda högsta decilerna är bara omkring en tiondel hyresgäster. Andelen småhusägare är i stort sett spegelbilden av andelen hyresgäster, medan andelen i bostadsrätt ökar med stigande inkomst, från 14 procent decil 1 till 27 procent i decil 10. Räknet i andel av dem som bor i lägenhet i flerfamiljshus är skillnaden tydligare. I decil 1 och 2 bor 19 respektive 24 procent av de individer som bor i lägenhet i bostadsrätt, medan motsvarande andelar är 63 respektive 73 procent i decil 9 och 10.

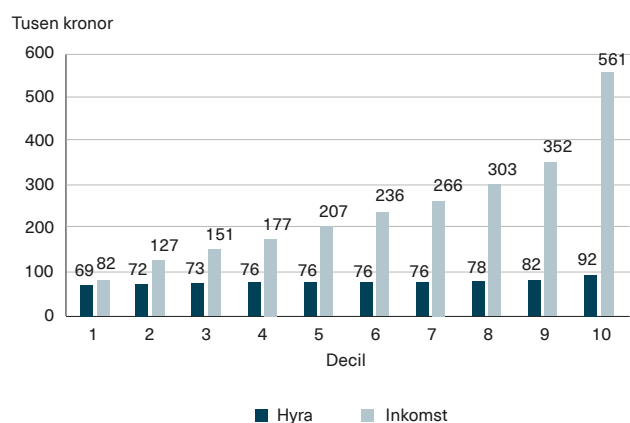
Skillnaden mellan upplåtelseformer är således mycket tydlig. Ju högre inkomster desto större andel av hushållen som äger sin bostad. I diagram 19 illustreras sambandet mellan inkomst och bostadens värde inom gruppen småhusägare. Som väntat bor höginkomsttagare i genomsnitt i dyrare hus. I de fyra lägsta decilerna är det genomsnittliga taxeringsvärdet mindre än 1 miljon kronor, medan det är mer än 2 miljoner i decil 10. Taxeringsvärdena ökar dock inte proportionellt med ökande inkomster. Kvoten mellan taxeringsvärde och inkomst faller i själva verket kontinuerligt från 5,3 i decil 1 och 3,9 i decil 2 till 3,1 i decil 9 och 2,9 i decil 10. I den meningen är således bostäder en »nödvändighetsvara» som upptar en

Diagram 19. Genomsnittligt taxeringsvärde och disponibel inkomst per decil, småhus, tusen kronor, 2018.



Not: Decilindelningen avser individer mellan 30 och 65 år och bygger på disponibel inkomst exklusive kapitalvinster per konsumtionsenhet inom hushållet. Inkomsten inom respektive decil avser disponibel inkomst per konsumtionsenhet inklusive kapitalvinster.
Källa: FASIT-modellen.

Diagram 20. Genomsnittlig årshyra och disponibel årsinkomst per decil, hyresrätt, tusen kronor, 2018.



Not: Decilindelningen avser individer mellan 30 och 65 år och bygger på disponibel inkomst exklusive kapitalvinster per konsumtionsenhet inom hushållet. Inkomsten inom respektive decil avser disponibel inkomst per konsumtionsenhet inklusive kapitalvinster.
Källa: FASIT-modellen.

allt mindre del av budgeten i takt med ökande inkomster.²⁵ Detta gäller för såväl hyreslägenheter som småhus.

Att bostaden upptar en större plats i låginkomsttagares budget är ännu tydligare för hyresgäster. Diagram 20 ger motsvarande inkomstprofil för hyreskostnader. Skillnaden mellan olika inkomstgrupper är påfallande liten. Medan inkomstnivåerna i de högsta decilerna är flera gånger så höga som inkomsterna i de lägsta decilerna skiljer sig hyresnivåerna bara med några tiotals procent. Att skillnaden är så liten kan delvis förklaras av rådande system med förhandlade hyror, vilket bidrar till att hålla nere hyresnivån för attraktiva lägenheter som främst bebos av hushåll med högre inkomster.²⁶

Sammantaget innebär detta att man skulle kunna motivera att skatten på ägda bostäder, såväl småhus som bostadsrätter, avvek uppåt i förhållande till neutralitetskriteriet i syfte att omfördela inkomster.

En annan fråga är om fördelningsargument också talar för en högre beskattning av dyrare bostäder. Som tidigare beskrivits i kapitel 5 var beskattningen fram till 1991 dubbelt progressiv. Dels beräknades den beskattningsbara schablonintäkten enligt en progressiv skala i förhållande till taxeringsvärdet. Dels lades schablonintäkten ovanpå andra inkomster och summan beskattades enligt den progressiva skalan för inkomstskatt. Detta system ersattes 1991 av en proportionell fastighetsskatt, vilken i sin tur ersattes 2008 av en regressiv fastighetsavgift. Att denna övergång från proportionell till regressiv skatt gynnade hushåll med högre inkomst är väl belagt (Hansson, 2020). På senare tid har också forskare lagt fram förslag om en fastighetsskatt som är progressiv i förhållande till taxeringsvärdet (Waldenström, Bastani och Hansson, 2018, och Bastani och Selin, 2019). Men, som framgått, är det positiva sambandet mellan marknadsvärde och inkomst relativt svagt.

En annan tanke med koppling till inkomstfördelning är att särbehandla fritidsbostäder, exempelvis genom att ha en mer gynnsam skattebehandling av primärbostaden, något som förekommer i vissa andra länder. Tanken bakom detta är inte alldeles glasklar. Varför ska den som äger två små och billiga bostäder, kanske på grund av arbetspendling, beskattas hårdare än den som äger en stor och dyr bostad? Argumenten för en neutral beskattning av alla bostäder syftar heller inte till att gynna bostäder i allmänhet eller en speciell typ av boende.

Sammantaget finns det alltså argument för att avvika från neutralitet i syfte att bidra till en jämnare inkomstfördelning. Min bedömning är dock att det finns bättre och mer direkt verkande medel i form av bostadsbidrag och bostadstillägg. Deras utformning ligger utanför ramen för denna rapport.

25. Inkomstelasticiteten estimerad på amerikanska data ligger i allmänhet mellan 0,3 och 0,4; se till exempel Zabel (2004).

26. Se Donner, Englund och Persson (2017a, b) för analys av hyresregleringens fördelnings effekter.

8.2 Osäkerhet och risk

Resonemanget hittills har förutsatt att det går att identifiera en räntesats som representerar den neutrala nivån på en fastighetsskatt. De numeriska kalkylerna av brukarkostnad har använt gällande ränta på ett bundet bostadslån. Men för den som finansierar sitt bostadsköp genom att sälja andra tillgångar kan (den förväntade) alternativavkastningen vara helt annorlunda och i normalfallet högre än en låneränta. Förväntad avkastning varierar också mellan olika tillgångar, bland annat som kompensation för skillnader i risk. Likaså blir kostnaden högre för den som behöver ta ett topplån till högre ränta eller låna av släkt och vänner. Frågan är således mot vilken ränta eller avkastning som en fastighetsskatt ska kalibreras.

Hur ska hänsyn tas till risk och osäkerhet? Den frågan är också relevant för att översätta en skatt på faktisk kapitalvinst till en ekvivalent skatt på marknadsvärdet. Dagens kapitalvinstskatt träffar ju inte den förväntade eller genomsnittliga värdestegringen utan den vinst som faktiskt realiserats, vilken normalt avviker uppåt eller nedåt från vad som förväntats, både på grund av den allmänna prisutvecklingen på bostäder under innehavsperioden och för att priset på en enskild transaktion kan avvika från normalt marknadspris. Bostadsägaren får således bära en viss priskrisk, men genom beskattningen är staten med och tar en del av denna risk. Säljs bostaden med vinst går en del bort i skatt, men om affären går med förlust är den avdragsgill. Värdet av denna försäkring måste beaktas om man skulle ersätta dagens realisationsbaserade skatt med en schablonskatt relaterad till marknadsvärdet, något som jag återkommer till i kapitel 10.

För att bättre förstå hur nivån på en schablonskatt bör sättas med hänsyn till risk kan man göra en analogi med investeringssparkonto (ISK), som ju är ett konto för tillgångar med osäker avkastning – aktier och andra finansiella instrument – där skatten liksom en fastighetsskatt är baserad på tillgångsvärdet och inte på faktisk utdelning och värdestegring. För ISK är den beskattningsbara schablonavkastningen satt till statslåneräntan plus 1 procent, en nivå som snarast ligger i underkant på bolåneräntorna. I dag, juli 2020, är statslåneräntan – 0,06 procent och den beskattningsbara avkastningen således 0,94 procent. Detta är mellan en halv och en procentenhet lägre än gällande bolåneräntor och framför allt väsentligt lägre än den historiska avkastningen på aktier och andra finansiella tillgångar. Lagstiftaren har således valt en schablonavkastning som ligger långt under en rimlig förväntan på avkastningen på en typisk ISK-portfölj. Men samtidigt bär ägaren en större risk om aktierna är placerade på ISK än om de vore konventionellt beskattade. Man skulle därför kunna se den låga ISK-schablonen, åtminstone delvis, som en kompensation för högre risktagande efter skatt.

Hur schablonräntan bör sättas analyseras i ruta 4 med ett förenklat resonemang där portföljvalet ses som resultatet av en avvägning mellan risk (mätt med standardavvikelse) och förväntad avkastning. Frågan är hur de möjliga kombinationerna av risk och förväntad avkastning påverkas av skattesystemet. Hur skiljer sig de möjliga kombinationerna mellan en schablonskatt, där individen bär hela risken, och en ren inkomstskatt baserad på den faktiska avkastningen, där staten bär en del av risken? Det visar sig att om schablonräntan för att beräkna beskattningsbar schablonavkastning på riskfyllda tillgångar sätts lika med den riskfria räntan och denna schablonavkastning beskattas med samma skattesats som andra kapitalinkomster, så blir de möjliga kombinationerna mellan risk och förväntad avkastning, allt räknat efter skatt, exakt desamma som om den faktiska avkastningen på den riskfyllda tillgången beskattades med samma skattesats. I ruta 4 tillämpas detta resonemang på det fall där den riskfyllda tillgången är en bostad med osäker värdeutveckling.

Resonemanget i ruta 4 ger stöd för tanken att schablonavkastningen bör sättas i linje med en säker ränta, förutsatt att skatt på bostäder enbart utgår i form av en fastighetsskatt i proportion till marknadsvärde. Exakt vilken ränta kan förvisso diskuteras. Med tanke på att flertalet ägare finansierar sig med lån framstår en bostadslåneränta som en naturlig kandidat, och med tanke på att bostaden normalt är en långsiktig investering är det lämpligt att utgå från en relativt lång ränta.

Om man i stället väljer att kombinera fastighetsskatt med en skatt på faktiska kapitalvinster, som i Sverige i dag, blir den neutrala fastighetsskattesatsen i motsvarande mån lägre. Som diskuteras närmare i kapitel 9 och 10 kan legitimitetsskäl tala för att inte släppa skattens koppling till faktiska kapitalvinster. En möjlighet är att enbart beskatta vinster utöver förväntad värdestegring. Med full avdragsrätt för förluster i förhållande till förväntad värdestegring skulle det i så fall innebära att den förväntade skatten blev noll, samtidigt som bostadsägaren fick bära mindre risk än med enbart en fastighetsskatt. Detta motiverar i så fall en högre fastighetsskattesats för att kompensera för detta, se ekvation (4.8) i ruta 4.

Här jämförs två sätt att beskatta osäkra bostadsinkomster: en skatt baserad på faktisk avkastning och en schablonskatt baserad på bostadens värde. Resonemanget bygger på Lundberg (2017) och Finanspolitiska Rådet (2018, kapitel 6).

KONVENTIONELL INKOMSTSKATT

Individen håller andelen x av sin förmögenhet i säkra tillgångar som ger avkastningen r och resten, $1-x$, i ett hus som avkastar boendetjänster h samt en stokastisk värdestegring $\widetilde{\pi^h}$, med väntevärde $\overline{\pi^h}$ och standardavvikelse σ . Den realiserade avkastningen beskattas med skattesatsen t . Den förväntade avkastningen R per krona förmögenhet blir då

$$E(R) = (1-t)[xr + (1-x)(h + \overline{\pi^h})] \quad (4.1)$$

med standardavvikelse

$$STD(R) = (1-t)(1-x)\sigma \quad (4.2)$$

Genom att välja portföljandelen x kan individen avväga risk, mätt med standardavvikelse, mot förväntad avkastning enligt följande »budgetlinje«, som fås genom att kombinera (4.1) och (4.2):

$$E(R) = (1-t)r + \frac{(h + \overline{\pi^h} - r)}{\sigma} STD(R). \quad (4.3)$$

Staten tar således en andel t av den säkra avkastningen r , beräknad på hela förmögenheten, men compensationen för risktagande påverkas inte av skatten.

FÖRMÖGENHETSBASERAD SKATT

Här utgår skatten med andel ϑ av den säkra avkastningen r , beräknad på hela förmögenheten. Detta är ekvivalent med en kombination av vanlig inkomstskatt på den säkra tillgången och en fastighetsskatt med skattesatsen ϑr . För individen ges nu avkastning och standardavvikelse efter skatt av

$$E(R) = xr + (1-x)(h + \overline{\pi^h}) - \vartheta r \quad (4.4)$$

$$STD(R) = (1-x)\sigma \quad (4.5)$$

Kombinationen av (4.4) och (4.5) ger »budgetlinjen«:

$$E(R) = (1-\vartheta)r + \frac{(h + \overline{\pi^h} - r)}{\sigma} STD(R). \quad (4.6)$$

Av en jämförelse mellan (4.3) och (4.6) framgår att »budgetlinjerna«, som representerar valmöjligheterna mellan risk

och avkastning, är desamma med fastighetsskatt som med inkomstskatt om skattesatserna är desamma ($t=\vartheta$). Kompensationen för risktagande är åter oberoende av skatten. För ett givet värde på x är visserligen standardavvikelsen större med fastighetsskatt än med inkomstskatt, men individen kan välja ett större x – en mindre bostadsandel – för att få samma förväntade avkastning och standardavvikelse som med inkomstskatt.

FASTIGHETSSKATT KOMBINERAD MED INKOMSTSKATT PÅ »ÖVERVINSTER«

Här antas att en fastighetsskatt, nu betecknad $\hat{\vartheta}$, kompletteras med en skatt på kapitalvinster utöver normal nivå. Den förväntade avkastningen ges då av

$$E(R)=x(1-t)r+(1-x)(h+\overline{\pi^h}-\hat{\vartheta}r) \quad (4.7)$$

Om övervinster beskattas med samma skattesats t som övriga kapitalinkomster blir standardavvikelsen densamma som vid en ren inkomstskatt, enligt uttryck (4.2). Ekvivalens kräver då att förväntad avkastning är lika, det vill säga att (4.7) är lika med (4.1) vilket gäller om

$$\hat{\vartheta}=t\frac{h+\overline{\pi^h}}{r} \quad (4.8)$$

Fastighetsskatten ska i så fall sättas på en nivå som reflekterar fastigheters överavkastning i förhållande till en säker tillgång.

8.3 Markskatt och lokal beskattning

Som tidigare diskuterats i kapitel 4 kapitaliseras fastighetsbeskattningen, åtminstone delvis och på kort sikt, i bostädernas pris. Om bostäder är gynnsamt beskattade tenderar bostadspriserna att drivas upp. Men detta stimulerar i sin tur produktionen av nya, större och bättre bostäder i mer attraktiva lägen och därigenom pressas priserna tillbaka mot en nivå som svarar mot produktionskostnaderna. Kapitaliseringen skulle i så fall främst vara ett kortsiktigt fenomen. På längre sikt, när bostadspriserna fallit tillbaka, blir då boendekostnaderna lägre och bostadsbeståndet större än vid en neutral beskattning. Större ska här inte främst förstås som ett större antal bostäder utan framför allt i termer av bostäder med större yta och av högre kvalitet.

Detta resonemang bortser dock från det faktum att bostaden är en kombination av byggnad och mark. Om tillgången på attraktiv mark är begränsad kommer ökad efterfrågan även på lång sikt att helt eller delvis kapitaliseras i ökade markpriser. Hushållen är villiga att betala mer för centrala och attraktiva lägen. Som framgått av diagram II har markvärden också kommit att svara för en större andel av bostäders marknadsvärden allteftersom inkomster och efterfrågan ökat och allt fler sökt sig till våra storstäder.

I ett renodlat fall kan man tänka sig att tillgången på lämplig mark för bostäder vore helt fixerad och att det således inte finns utrymme för några ytterligare byggnader. I så fall skulle en ökad efterfrågan kapitaliseras fullt ut i stigande markpriser och omvänt skulle en fastighetsskatt leda till att markpriserna pressades ned, medan boendekostnaderna inte skulle påverkas. En ren markskatt skulle kapitaliseras fullständigt och i princip kunna sättas på en godtycklig nivå utan att få några reala effekter.

På ungefär dessa grunder har många ekonomer från Henry George (1879) och framåt argumenterat för mark som en idealisk skatteälla. En markskatt kan också vara attraktiv därför att den till stor del träffar värden som är resultatet av samhällsutvecklingen i stort i form av urbanisering, infrastruktur med mera. En stor del av prisutvecklingen på bostäder förklaras av urbaniseringen som medför att värdet på central mark i attraktiva orter hela tiden stiger. En lokal markskatt kan därför ge incitament till en framsynt stadsplanering som ökar den lokala bostads- och arbetsmarknadens attraktionskraft.

I praktiken begränsas dock utrymmet för en särskild markskatt av mätproblem, eftersom det är svårt att separera värdet på byggnad och mark. Transaktioner av obebyggd mark är sällsynta och definitionen av obebyggd mark är heller inte entydig. Det är exempelvis en väsensskillnad mellan en tomt med byggrätt och en tomt som av kulturhistoriska skäl är långsiktigt skyddad från byggande. I praktiken är skattemyndigheten därför hänvisad till att använda priser på bebyggd mark med olika läge för att med statistiska metoder beräkna markvärden, vilka blir en sorts residual sedan ett uppskattat byggnadsvärde dragits ifrån ett uppskattat fastighetsvärde. Det är dock värt att påminna om att Danmark har lång erfarenhet av ett system med markskatt.

Även om det är svårt att beräkna markvärden, kan man ändå tänka sig att en lokal fastighetsskatt i mångt och mycket skulle kunna tjäna ett liknande syfte som en markskatt. I exempelvis USA, som har en lokal fastighetsskatt med relativt stora variationer i skattesats, uppfattas fastighetsskatten ibland som ett pris på kommunal service, till exempel i form av goda skolor, ett synsätt som först formulerades av Charles Tiebout (1956). I ett sådant system kan hushållen alltså i princip välja från en meny av olika kombinationer av skatt och lokal ser-

vice. Men eftersom skatten inte bara träffar markvärden och byggnadskapitalet är rörligt, riskerar ett sådant system att leda till en destruktiv skattekonkurrens. Om kommuner tävlar i att erbjuda allt lägre skatt i syfte att attrahera byggande till den egna kommunen kan slutresultatet bli en lägre skatt och sämre kommunal service i alla kommuner än om en och samma skattesats gällde överallt. Av dessa skäl finns det anledning att vara skeptisk till en särskild markskatt eller en lokal fastighetsskatt med olika skattesatser i olika kommuner.

Mig veterligt har inte frågan om en genuint lokal fastighetsskatt med olika skattesatser diskuterats på allvar i Sverige. Dagens kommunala fastighetsavgift förtjänar knappast epitetet kommunal. Skatteintäkterna går visserligen tillbaka till kommunerna men taket på avgiften är så lågt satt att de kommunala skatteintäkterna inte påverkas alls av stigande marknadsvärden för två tredjedelar av alla fastigheter.²⁷

27. Se Johansson och Lind (2000) för en diskussion av lokal fastighetsavgift några år före 2008 års skattereform.

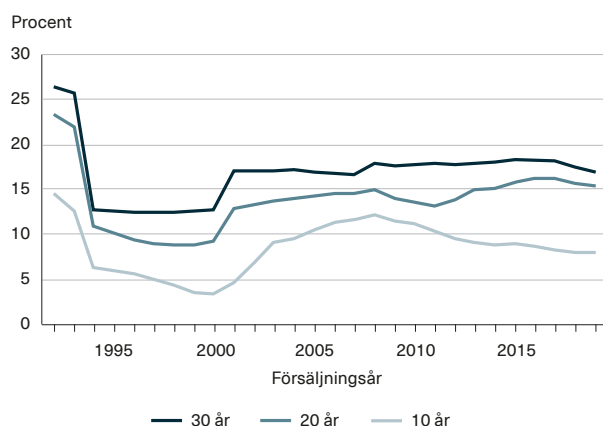
8.4 Effekter på rörlighet

Skatter som läggs direkt på själva transaktionen, till exempel en stämpelskatt, är attraktiva på det sättet att skattebasen – köpeskillingen enligt kontraktet – kan observeras exakt utan mätproblem. Men en transaktionsbaserad skatt tenderar att hämma rörligheten på marknaden. Den som går i flyttankar måste väga fördelarna med att byta till en ny bostad som bättre passar hushållets önskemål mot den extra skatt som ska läggas ovanpå andra flyttkostnader. Om effekten blir att rörligheten på bostadsmarknaden går ned kan det också få negativa sidoeffekter på rörligheten på arbetsmarknaden.

Stämpelskatten kan ses som en ren flyttskatt, även om den kanske inte är av den storleksordning att den har någon avgörande inverkan på rörligheten. Då kan skatten på realiserade kapitalvinster, ofta omtalad just som en »flyttskatt«, vara av en annan storleksordning. Med tanke på den snabba prisutvecklingen på bostäder handlar det ibland om relativt stora belopp. Hur stora beror på innehavsperiodens längd. Detta illustreras i diagram 21 som visar storleken på skatten på kapitalvinsten för småhus som sålts vid olika tidpunkter efter 10, 20 respektive 30 års innehav under antagande att priset stigit i takt med småhusprisindex. Eftersom skatten läggs på den nominella vinsten och inflationen var hög på 1970- och 80-talen kunde så mycket som 25 procent av försäljningsintäkten betalas i skatt för hus som såldes under dessa år efter långa innehav. Åren efter 1991 års skattereform beskattades också vinsterna med 30 procent. Med sänkt inflation och sänkta skattesatser har skattens andel av försäljningspriset minskat något, till under 20 procent på senare år.

Hela den skatt som illustreras i diagram 21 omtalas ibland som en »flyttskatt«. Så upplevs den kanske också av många

Diagram 21. Kapitalvinstskatt i procent av försäljningspris 1992–2019, olika innehavsperioder.



Not: Skatten är beräknad som $\tau \cdot (P_t - P_{t-x}) / P_t$, där t är försäljningsåret, τ är skattesatsen på kapitalvinster (30 procent 1992–1993, 15 procent 1994–2000, 20 procent 2001–2007 och 22 procent därefter), P_t är fastighetsprisindex för småhus (SCB) och x är innehavets längd, 10, 20 respektive 30 år.

skattebetalare. Detta är dock missvisande. Förr eller senare blir en flytt nämligen alltid aktuell, och det som skulle kunna kallas för en »flyttsskatt« är bara extrakostnaden av att flytta nu i stället för senare. Den består av räntekostnaden av att betala skatt på den upparbetade kapitalvinsten i dag i stället för vid en framtida tidpunkt som kan tänkas vara mer eller mindre given, till exempel av flytt till ett seniorboende.²⁸

Räntekostnaden beror naturligtvis på hur nära i tiden en senare flytt ligger, och den varierar därför från fall till fall beroende på individuella omständigheter. Ett hushåll kommer ju bara att flytta om nyttan av att byta bostad är större än alla flyttkostnader. Nyttan kan både komma i form av en bostad som är bättre belägen och bättre anpassad till hushållets behov och i form av pengar som frigörs för annan konsumtion. Ju större den extra skattekostnaden är, desto fler avstår från att flytta och desto mindre blir rörligheten på bostadsmarknaden.

Ett sätt för staten att motverka inläsnings effekter är att medge uppskov med betalning av skatten på en realiserad kapitalvinst till ett senare tillfälle. Sådant uppskov medgavs tidigare för den del av köpeskillingen som återinvesterades i

28. Resonemanget förutsätter således att tidpunkten för en framtida flytt ligger fast. Ett alternativt sätt att modellera inläsnings effekten är att tänka sig en bostadsägare med oändligt perspektiv, vilket kan vara rimligt om bostäder går i arv, och fråga sig hur ofta varje flytt sker. Se Englund (1985) för en analys av detta fall.

en ny bostad. Möjligheten till uppskov togs bort i samband med 1991 års skattereform, men återinfördes redan 1993. Fram till 2007 var uppskovet räntefritt, vilket helt eliminerade inlåsningseffekten. Utan ränta på uppskovet påverkas ju inte skatten på den historiska kapitalvinsten av om bostaden säljs nu eller senare.

När fastighetsskatten avskaffades 2008 lades dock ränta på uppskovsbeloppet, och en årlig schablonränta på 1,67 procent av uppskovet tas upp till beskattning. Den räntan är avdragsgill i likhet med andra räntor och i nivå med dagens bolåneräntor. Det är därför inte förvånande att många hushåll betalar sin reavinstskatt direkt efter en försäljning och alltså inte utnyttjar möjligheten till uppskov. Dock hade, som vi sett i kapitel 6, de samlade uppskovsbeloppen 2018 växt till över 300 miljarder kronor.

Hur stor kan då den extra flyttkostnaden beräknas vara? Svaret på den frågan varierar naturligtvis från individ till individ beroende på vilket som är det relevanta jämförelsealternativet. Ett illustrativt exempel kan utgöras av ett medelålders hushåll som »vuxit ur» sin nuvarande bostad sedan barnen flyttat hemifrån och överväger att byta till en mindre, men kanske mer centralt belägen, bostad. För att få en uppfattning om extrakostnaden för en flytt kan hushållet tänkas jämföra två alternativ: att sälja den nuvarande bostaden i dag och samtidigt köpa en annan exakt lika dyr bostad eller att behålla dagens bostad »livet ut», fram till ett framtida arvskifte eller flytt till seniorboende. Besparingen av att bo kvar (»flyttskatten») beror då på fyra faktorer: skattesatsen, hur mycket huset har stigit i värde sedan det köptes, när det ska säljas i framtiden samt diskonteringsräntan. De båda första faktorerna bestämmer skattens storlek om huset skulle säljas i dag som är illustrerad i diagram 21. För att beräkna extrakostnaden antas att hushållets bostad under alla omständigheter ska säljas om 20 år samt att diskonteringsräntan är gällande 10-åriga bolåneränta efter skatt. Den extra flyttkostnaden kan då beräknas som skillnaden i nuvärdet av skattebetalningar mellan de båda alternativen, uttryckt som andel av dagens huspris. Resultatet av denna beräkning, som förklaras närmare i ruta 5, visas i diagram 22.

Så länge uppskov inte belastades med ränta, vilket var fallet mellan 1993 och 2007, var det alltid förmånligt att skjuta upp skattebetalningen, och extrakostnaden blev alltså noll så länge flytten gick till en dyrare bostad. När sedan uppskov räntebelastades från 2008 kom extrakostnaden, med de givna förutsättningarna, att uppgå till mellan 7 och 10 procent av försäljningspriset, beroende på tidigare innehavstid. Därefter har den fallit något, framför allt som ett resultat av lägre räntor, och ligger i dag i intervallet 3 till 6 procent. Den på detta vis beräknade extrakostnaden motsvarar således mindre än hälften av själva kapitalvinstskatten i diagram 21. Den blir förstas

Betrakta en husägare i tidpunkt t . Huset köptes i en tidigare tidpunkt x för P_x och har i dag marknadsvärdet P_t . Ägaren överväger att sälja huset och samtidigt köpa ett annat hus för samma belopp, P_t . Om hen säljer sitt nuvarande hus i t blir hen påförd kapitalvinstskatt på $\tau(P_t - P_x)$, vilken betalas i t . Hen köper sedan ett nytt hus för P_t , vilket säljs i T för P_T , då skatt utgår med $\tau(P_T - P_t)$. Diskonterat med räntan r blir då nuvärdet av skattebetalningarna

$$\tau[(P_t - P_x) + (P_T - P_t)/(1+r)^{(T-t)}] \quad (5.1)$$

Alternativt bor hen kvar i det ursprungliga huset till T , då hen säljer det och betalar kapitalvinstskatt $\tau(P_T - P_x)$ med nuvärdet

$$\tau(P_T - P_x)/(1+r)^{(T-t)} \quad (5.2)$$

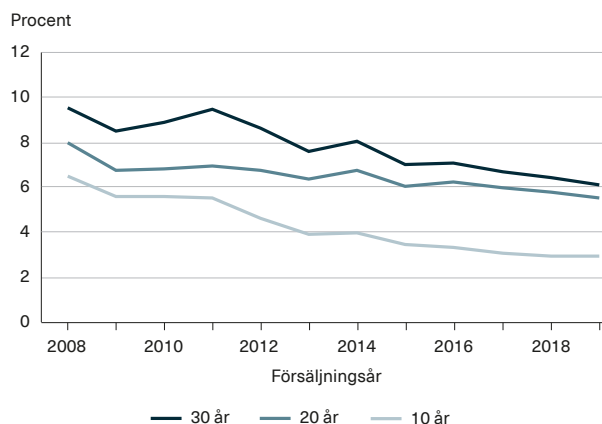
Extrakostnaden av att flytta är således skillnaden mellan (5.1) och (5.2):

$$\tau(P_t - P_x)[1 - 1/(1+r)^{(T-t)}] \quad (5.3)$$

Diagram 22 beräknar denna skillnad uttryckt som andel av P_t för $t = 2008, \dots, 2019$, $x = t-10, t-20$ respektive $t-30$ år, $T = 20$ år, och $r = 0,7 \cdot 10$ -års bolåneränta år t .

Här är extrakostnaden således beräknad under antagande att rätten till uppskov inte utnyttjas. Med en marknadsmässig uppskovsränta blir utfallet av kalkylen detsamma om betalningen av skatten skjuts upp till T . Utan ränta på uppskovet blir extrakostnaden noll.

Diagram 22. Extra flyttkostnad i procent av försäljningspris, 2008–2019, olika innehavsperioder.



Not: Siffrorna avser kapitalvinstskatten från diagram 21 för innehavsperioder på 10, 20 respektive 30 år multiplicerad med en diskonteringsfaktor given av $1 - 1/(1+r)^{20}$, där r är en tioårig bolåneränta efter skatt (från SEB:s hemsida).

högre för längre tidigare innehavsperioder, längre horisont till slutlig försäljning och på marknader med en starkare historisk prisutveckling. Å andra sidan kan många hushåll betala kapitalvinstskatten med sparade tillgångar, vilket motiverar en lägre diskonteringsränta och därmed ger en lägre extra flyttkostnad för sådana hushåll. Samtidigt är det uppenbarligen många hushåll som väljer ett uppskov med skatten, kanske därför att de inte har möjlighet att ta lån för att betala skatten. I sådant fall kan extrakostnaden beräknas som summan av alla uppskovsräntor diskonterade med en högre diskonteringsränta. Hur man än räknar är denna kostnad knappast försumbar. I jämförelse med stämpelskatten för lagfart, som uppgår till 1,5 procent av köpeskillingen, är den kanske tre gånger så stor vid normala räntor och innehavstider.

En grov indikation på inläsnings effekterna av »flyttskatten« ges av utvecklingen av rörligheten. Bilderna av antalet försålda bostäder i diagram 4 (s. 25) och antalet byten av folkbokföringsadress i diagram 5 (s. 27) tyder inte på att rörligheten varierat särskilt mycket över tiden. Ett undantag är den dramatiska förändringen mellan 1991 och 1992, när antalet sålda småhus minskade med drygt 40 procent på ett år, samtidigt

som den tidigare uppskovsmöjligheten togs bort. Men det var också då som Sverige drabbades av den dittills djupaste ekonomiska krisen efter kriget med kraftigt höjda räntor och ökad arbetslöshet, så det går inte att entydigt hänföra utvecklingen till just skatteändringen. Rörligheten på bostadsmarknaden påverkas av många andra faktorer än skatter och andra transaktionskostnader.

Införandet av ränta på uppskovsbeloppet 2008 sammanfaller med en något minskad omsättning på bostadsmarknaden. Under närmast föregående femårsperiod, 2003–2007, var den årliga omsättningen av småhus och bostadsrätter 3,3 respektive 10,3 procent av beståndet, vilket kan jämföras med 2,9 respektive 9,6 procent för perioden 2008–2012. Det handlar alltså om en nedgång av rörligheten på 12 respektive 7 procent, och det förefaller alltså som att skatteomläggningen kan ha haft vissa inlåsnings effekter. Vad som beror på skatteomläggningen och vad som ska hänföras till andra faktorer kan dock inte sägas med säkerhet, eftersom reformen även denna gång sammanföll med en finanskris som rimligen minskade rörligheten.

Det går knappast att dra några säkra slutsatser om inlåsnings effekter från aggregerade tids serier. För att stå på säkrare mark krävs individdata. Vissa studier på paneldata från andra länder – till exempel Best och Kleven (2018) för Storbritannien – tyder på att transaktionsskatter kan ha betydande effekter, särskilt på tajmingen av en flytt i samband med skatteändringar. För Sverige har Lundborg och Skedinger (1998) studerat en panel av småhusägare för perioden 1986–1990 och funnit att kapitalvinstskatten minskade benägenheten att flytta till en billigare bostad i samband med negativa inkomstchocker.

Sammantaget är variationerna i rörlighet små över tiden. Även om det är sannolikt att dagens kapitalvinstskatt med ränta på uppskovsbeloppet har en viss negativ inverkan på rörligheten på bostadsmarknaden tycks dess effekt vara liten i förhållande till andra faktorer som påverkar rörligheten. Enligt en OECD-studie (Andrews och Sánchez, 2011) tillhör Sverige i själva verket de länder som har högst rörlighet och lägsta transaktionskostnader. I de nordiska länderna flyttar vart femte av alla hushåll inom en tvåårsperiod, medan bara vart tionde tyskt och vart tjugonde östeuropeiskt hushåll flyttar.

Ett enkelt sätt att eliminera eventuella inlåsnings effekter skulle vara att ta bort räntan på uppskovsbeloppet, såsom regeringen föreslagit från 2021. En sådan reform kan dock vara problematisk. Rimligen kommer då flertalet att utnyttja rätten att skjuta skattebetalningen framför sig, och med tiden kommer de samlade uppskovsbeloppen, som redan i dag är stora, att bli ännu mycket större. Uppskov kan ju ackumuleras under en mycket lång framtid, ända tills ägaren tar ut pengar ur sitt boende.

Ett avskaffande av uppskovsräntan kommer också att innebära en sänkt effektiv beskattning av bostäder från ett läge där bostäder redan är relativt lågt beskattade. Ett naturligt sätt att kompensera för en sådan sänkning skulle i så fall vara att återinföra en fastighetsskatt i proportion till fastighetens värde, och lägga skatten på en sådan nivå att den fångade upp normala kapitalvinster. Skatten på kapitalvinster skulle då kunna begränsas till att avse vinster utöver en normal nivå. Även om en sådan skatt måste betalas vid transaktionstillfället skulle inlåsnings effekterna bli små. Mera om denna tanke längre fram.

De potentiella inlåsnings effekterna kan vara särskilt viktiga när en fastighet går i arv. För att undvika detta är det önskvärt att skatta av värdestegring i samband med ett arvskifte. Det kan göras genom att dödsboet betalar skatt på skillnaden i taxeringsvärde mellan förvärvstidpunkt och tidpunkt för bouppteckning.

29. Se Muellbauer (2004) för en utförlig diskussion av fastighetsskattens roll för att stabilisera makroekonomin.

8.5 Ekonomisk och finansiell stabilitet

Bostadsbeskattningens utformning kan också ha betydelse för den makroekonomiska och finansiella stabiliteten.²⁹ Eftersom bostadspriserna påverkas av den allmänna efterfrågan i ekonomin kommer en fastighetsskatt som följer marknadspriserna att variera konjunktcykliskt och dra in extra pengar till statskassan i goda tider för att i ett sämre konjunkturläge ge vissa lättnader. På så vis fungerar den som en automatisk stabilisator på liknande sätt som en progressiv inkomstskatt kan stötta den aktiva konjunkturpolitiken.

Generellt sett bidrar en prisberoende fastighetsskatt till att minska husprisernas känslighet för ändrade fundamenta och därigenom till att dämpa prisfluktuationerna. I den svenska debatten har de snabbt stigande huspriserna spelat stor roll i diskussionen om hushållens skuldsättning och de problem för den finansiella stabiliteten som denna skulle kunna medföra. Som tidigare diskuterats i avsnitt 4.3 tyder det mesta på att prisutvecklingen i allt väsentligt kan förklaras av fundamentala faktorer, framför allt de fallande realräntorna. En fastighetsskatt värd namnet kunde ha modererat de senaste årens prisuppgång. Sedan skattens koppling till huspriserna försvagades 2008 i och med övergången från fastighetsskatt till fastighetsavgift har de långa bolåneräntorna fallit från cirka 5 till 2 procent och den reala boendekapitalkostnaden efter skatt från över 2 till under 1 procent (diagram 9, s. 34). Den prisstegring som detta har bidragit till hade kunnat dämpas påtagligt av en fastighetsskatt på, exempelvis, 1 procent av marknadsvärdet.

En fastighetsskatt med en fast procentsats kan således ha en stabiliserande funktion genom att den kommer att variera i

kronor i takt med huspriser och konjunktur. På så vis kan det finnas en motsättning mellan fastighetsskattens potentiella roll som automatisk stabilisator och många hushålls naturliga önskan att kunna förutse storleken på skattebetalningarna. Det finns skäl att återkomma till detta i policydiskussionen i kommande kapitel.

Hänsyn till den finansiella stabiliteten används ibland som ett argument mot den fulla avdragsrätten för räntor. Tanken är att hög skuldsättning kan göra låntagarna särskilt känsliga för störningar, till exempel i form av inkomstbortfall och ökad arbetslöshet. Det skulle så att säga finnas en extern effekt från hög skuldsättning till instabilitet i ekonomin, som skulle utgöra ett argument för en begränsning av ränteavdragen, en sorts »straffskatt« på skuldsättning. Mot detta argument talar inte minst fördelningshänsyn. Väl fungerande lånemöjligheter är framför allt viktiga för att unga hushåll utan egen förmögenhet ska kunna ta sig in på marknaden för ägda bostäder, särskilt i en situation med en illa fungerande hyresmarknad.

9. Mot en ny bostadsbeskattning

DE PRINCIPIELLA ARGUMENTEN för neutralitet som grund för beskattningen av bostäder är starka: neutralitet mellan bostäder och annat kapital, neutralitet mellan upplåtelseformer, neutralitet mellan högt och lågt värderade bostäder. Så länge som kapitalinkomster i övrigt beskattas och ränteutgifter är avdragsgilla bör ägda bostäder beskattas på motsvarande nivå för att inte snedvrider allokeringen av kapital. Ägda bostäder bör beskattas på samma nivå som hyresfastigheter för att inte gynna en viss boendeform. Nivån bör följa det allmänna ränteläget. Med en i övrigt nominalistisk kapitalbeskattning innebär det att nivån bör följa de nominella räntorna.

Dagens bostadsbeskattning brister tydligt i neutralitet i framför allt två avseenden: dyra bostäder är underbeskattade i förhållande till billiga bostäder och bostadsrätter är underbeskattade i förhållande till småhus och hyresrätter. Mellan småhus och hyresrätt råder däremot hygglig neutralitet vid dagens låga ränteläge. Som illustreras i diagram 17 ligger bostadsbeskattningen (summan av fastighetsavgift och kapitalvinstskatt) i dag på ungefär samma nivå som värdet av ränteavdragen. Men den dag som räntorna kommer att stiga kommer småhus åter att vara underbeskattade vid dagens skatteregler.

Neutralitet är inte i första hand en teknisk eller »estetisk« fråga om att få ett skattesystem som hänger ihop på ett snyggt och logiskt sätt. Neutralitet är en fråga om incitament och fördelning. Dagens oneutrala system ger incitament att bygga stort och dyrt i exklusiva lägen, snarare än billigt och enkelt i mer ordinära lägen. Det ger incitament att ombilda hyresfastigheter till bostadsrätter. Det bidrar till att sänka de relativa boendekostnaderna för bostäder som i första hand bebos av hushåll med förhållandevis goda inkomster i expanderande tätorter.

Även för den som accepterar neutralitet som utgångspunkt finns en rad detaljer och praktiska frågor att ta ställning till. En

avgörande fråga är hur en bostadsbeskattning kan konstrueras så att den uppfattas som legitim av väljarna, och så att de politiska partierna vill lägga fram den för väljarna i en valrörelse.

Kritiken mot fastighetsskatten

»Det svenska folket vill inte ha någon fastighetsskatt.« Utta-landet är finansminister Magdalena Anderssons och fälldes i samband med presentationen av SNS Konjunkturårsrapport 2015. Vi vet alla att den tidigare fastighetsskatten av olika skäl blev djupt impopulär, och det krävs uppenbarligen visst politiskt mod för att nu aktualisera något som liknar ett återinförande. Det finns därför alla skäl att ta kritiken på allvar.

En aktuell formulering av de viktigaste kritikpunkterna finns i en skrift från Skattebetalarna (2019) som lyfter fram tre punkter: (i) bostaden genererar inga löpande intäkter, (ii) bostadsköp sker med beskattade pengar och ofta till hög belåning, och (iii) skatten är oförutsägbar och baserad på en godtycklig massvärderingsmetod. Låt mig diskutera dem i tur och ordning.

Det är förvisso sant att den som äger sin egen bostad *inte får någon löpande hyra* insatt på sitt konto. Men det är lika sant att hen bor i sitt ägda hus utan att betala hyra till någon annan. I en hushållsbudget måste naturligtvis detta beaktas. Den hyra som inte behövs betalas till någon annan skapar budgetutrymme för att betala en rimlig fastighetsskatt. Skatten är heller inte unik i att kräva viss framförhållning. Kostnader för uppvärmning och räntor är andra tunga budgetposter som behöver tas med i planeringen och som varierar över tid. Själva det faktum att bostaden inte ger några löpande intäkter kan därför i sig knappast vara ett argument mot en fastighetsskatt.

Att bostäder *köps för beskattade pengar* är också sant. På samma sätt köps en aktie eller ett hyreshus också med beskattade pengar. Skatt på kapitalinkomster är ett slags dubbelbeskattning, och på den grunden kan man i och för sig vara skeptisk mot all form av kapitalbeskattning. Men av skäl som berörts ovan beskattar de flesta länder ändå kapitalinkomster, och frågan blir då varför just avkastningen från bostäder skulle vara undantagen från en sådan skatt. Att belåningen är hög kan heller inte ses som ett starkt argument. Tvärtom är det högst rimligt att köp av en bostad inte ska ha några större skattekonsekvenser, vare sig det finansieras med lånade pengar eller genom försäljning av finansiella tillgångar. Ett problem med den tidigare fastighetsskatten, liksom i viss mån dagens fastighetsavgift, är dock att skattesatsen har varit i princip konstant oberoende av aktuella räntor, medan värdet av ränteavdragen av naturliga skäl följt det allmänna ränteläget. Neutralitet kräver därför att fastighetsbeskattningen följer ränteutvecklingen.

Pudelns kärna är det tredje argumentet, att *skatten är svår att förutsäga*. För det första varierar prisutvecklingen på bostäder i allmänhet, ibland med tvåsiffriga procenttal från ett år till ett annat. För det andra kan värdet på ett enskilt hus variera beroende på bostadsområdets attraktivitet. För det tredje låter sig en enskild fastighets »sanna» värde aldrig observeras. Det är bara en liten andel av alla hus som omsätts varje år, och även för det fåtal hus som har aktuella transaktionspriser kan priset ha påverkats av tillfälligheter. En utomstående taxering av ett marknadsvärde kommer därför oundvikligen att kunna slå lite fel. Risker för mätfel är särskilt stora för unika, och därmed svårvärderade, fastigheter där enskilda transaktioner riskerar att få alltför stort genomslag på ett taxeringsvärde. Precision kan troligen ökas genom användande av mer sofistikerade statistiska metoder, men marknadens karaktär av sökmarknad medför att något enkelt facit i form av ett »sant» marknadsvärde inte existerar. Att sikta på att taxeringsvärdet ska vara 75 procent av marknadsvärdet ger en viss säkerhetsmarginal mot övervärderingar, men löser egentligen inte problemet med bristande förutsägbarhet.

Bristen på förutsägbarhet blir särskilt besvärande för fastighetsägare med små ekonomiska marginaler till följd av låga inkomster eller hög belåning. För dessa har också det första argumentet mot fastighetsskatten bäring. Just eftersom bostaden inte genererar några monetära intäkter är det extra viktigt att de årliga skattebetalningarna går att förutse och planera för. Detta kan hanteras på olika sätt, som diskuteras nedan.

Bättre förutsägbarhet

Det finns olika sätt att lösa problemet med bristande förutsägbarhet. På 90- och 00-talet frystes taxeringsvärdena i flera omgångar, och i Danmark har de varit frysta i 20 år. Men en frysning löser inte problemen på sikt. Den gör bara att skatten alltmer fjärrar sig från den nivå och struktur som svarar mot dess grundläggande funktion att vara en del i ett neutralt skattesystem. Vad som kan behövas är inte en mer eller mindre godtycklig frysning utan en mekanism som bygger in en viss tröghet. Det kan göras på enkla sätt genom att låta nya taxeringsvärden slå igenom först med viss eftersläpning eller genom att beräkna skattebasen som ett flera års glidande medelvärde av fastighetens värde.

Dagens fastighetsavgift bygger på en särdeles enkel, för att inte säga primitiv, metod för att göra skatten förutsägbar. Skatten frikopplas från fastighetens värde för en stor del av alla småhus (över 60 procent i dag). Genom att skattebeloppet, över en brytpunkt, är lika för alla hus och skrivs upp med inkomstbasbeloppet har man kapat banden till marknadsvärdet helt och hållet, både över tiden och vid en jämförelse mellan

olika hus. En annan regel som ytterligare bidrar till förutsägbarhet i dagens system är att skatten för pensionärer inte får överstiga 4 procent av beskattningsbar inkomst.

En bättre metod är att medge möjlighet till uppskov med skatten, helt eller delvis, till dess att fastigheten säljs. Det skulle kunna ske genom att det räntebelagda skattekontot debiterades, vilket föreslogs redan före 2007 års reform av Stefan Lundgren med flera (2005). Om uppskovsrätten avsåg hela fastighetsskatten skulle det dock kunna innebära att mycket stora skatteskulder byggdes upp. Det kan därför vara lämpligt att begränsa rätten till uppskov exempelvis till höjningar av fastighetsskatten utöver skatten inköpsåret. De årliga skatteinbetalningarna skulle då vara låsta till den fastighetsskatt som gällde när bostaden köptes och överskjutande skatt till följd av värdestegringen skulle betalas när huset såldes. På så sätt skulle osäkerheten elimineras, samtidigt som skatten i slutändan skulle behålla sin koppling till marknadsvärdet och dess utveckling under hela innehavsperioden.

Ett förslag med en helt annan inriktning har förts fram av Sven-Olof Lodin (Lodin, 2015, Lodin och Englund, 2017) som en del i en större reform av kapitalbeskattningen med en övergång till en så kallad boxmodell. Inom ramen för den föreslår Lodin att bostäder ska beskattas i proportion till enbart byggnadsvärdet. Markvärdet skulle således vara undantaget. Eftersom byggnadsvärden varierar mindre från år till år skulle förutsägbarheten öka. Det skulle dock ske till priset av att skatten förlorade mycket av sin koppling till marknadsvärdet. Som konstaterats står marken för en allt större andel av marknadsvärdet i växande ekonomier och, som diskuterades i kapitel 8, finns argument som snarast talar för att marken ska beskattas hårdare än byggnaden.

Erik Norrman (2020) har presenterat ett intressant förslag som mer direkt riktar in sig på förutsägbarheten. Förslaget går ut på att en schablonintäkt ska baseras på bostadens anskaffningsvärde och sedan räknas upp årligen med en på förhand bestämd och konstant uppräkningsfaktor så länge bostaden finns kvar i samma ägo. På så vis blir skatten helt förutsebar. Dessutom försvinner problemet med att bestämma taxeringsvärden. Skatten blir oberoende av en extern värdering, och inköpspriset ses i stället som en skattning av marknadsvärdet. Skatt på kapitalvinst föreslås bibehållen, med sänkt skattesats till 15 procent, och tas ut när fastigheten säljs. Härigenom »korrigeras« delvis en eventuell felvärdering under innehavstiden. Ett potentiellt problem är annars risken för inlåsningseffekter, eftersom ett byte av bostad skulle leda till en högre skatt om det uppräknade beskattningsbara värdet på den gamla bostaden understeg marknadsvärdet på likvärdiga hus. Vidare kvarstår avdragsrätten för räntor enligt förslaget, men ett eventuellt underskott inom inkomstslaget kapital, där schablonintäkten på bostäder föreslås ingå, får inte kvittas mot

andra skatter. Det kan uppfattas som en garanti för en viss grad av symmetri i bostadsbeskattningen, åtminstone för den som saknar andra kapitalinkomster. Underskott kan dock sparas och utnyttjas mot framtida överskott inom kapital.

En fråga är hur uppräkningsfaktorn ska beräknas. En möjlighet, som Norrman nämner, är inflationsmålet på 2 procent. Ett annat alternativ, föreslaget i en kommentar av Ingemar Bengtsson (2020), är att utgå från hyresutvecklingen. Det skulle ha den pedagogiska poängen att det knöt skatten till värdet av boendetjänsten. Samtidigt skulle det något minska förutsägbarheten och dessutom medföra att utfallet av hyresförhandlingarna kom att påverka villaägarnas skatt.

Baksidan av förutsägbarhet är att skatten riskerar att bli missvisande. Den kan bli alltför okänslig för utvecklingen på bostadsmarknaden, och det är inte säkert att historiska schabloner om ständigt stigande priser stämmer i framtiden. Finanspolitiska rådet (2019) har observerat ett problem med dagens fastighetsavgift, likaväl som med den tidigare fastighetsskatten, nämligen att skattesatsen ligger fast över tiden. En fast skattesats kan kanske tyckas ge ett element av förutsägbarhet; även om skattebasen varierar så är i alla fall skattesatsen konstant. I själva verket är det precis tvärtom. Anledningen är att räntevariationer normalt är den viktigaste förklaringen till prisutvecklingen. När räntan har gått ned under de senaste decennierna har fastighetspriserna, och därmed basen för fastighetsskatten gått upp. Om skattesatsen i stället hade följt räntan skulle fastighetsskatten inte ha ökat alls, räknat i kronor, sedan början på 2000-talet. Se vidare diagram 25, s. 105. Det finns skäl att ta fasta på denna insikt när en ny bostadsbeskattning utformas.

Minskad inlåsnig

Ett problem med en löpande beskattning är att den kan ge likviditetsproblem, särskilt om skatten upplevs som oförutsägbar. Av den anledningen skiftade 2007 års reform över skatt från löpande beskattning till skatt på kapitalvinst vid försäljning. En realisationsvinstskatt kan också uppfattas som mer legitim genom att den skattskyldige uppenbarligen har pengar att betala skatten med och att den baseras på faktiskt observerade priser, snarare än uppskattade taxeringsvärden.

Samtidigt har inkomstskatten på kapitalvinster kritiserats för att vara en »flyttskatt« som låser in äldre och medelålders hushåll för länge i alltför stora hus, vilket proppar igen de flyttkedjor som skulle göra bostäder mer tillgängliga för yngre hushåll. Visserligen handlar det bara om tidpunkten för att betala skatt på värdestegringen, och man kan som framgått med en enkel nuvärdeskalkyl visa att skattens bidrag till den extra kostnaden av att flytta nu i stället för senare normalt är

ganska måttlig, särskilt vid dagens låga räntor; se diagram 22. Ändå går det nog inte att komma ifrån att många upplever hela skatten som en extra börda till följd av en flytt.

Mot den bakgrunden förefaller det rimligt att söka en konstruktion där en så stor del av beskattningen som möjligt läggs på den löpande skatten och endast en mindre del görs beroende av försäljningspriset. I princip skulle man kunna tänka sig att endast ta ut en löpande skatt. Så gör man ju på investeringssparkonto, trots att den faktiska avkastningen inklusive årets värdestegring är lätt att mäta och likviditetsproblemen är obefintliga eftersom skatten alltid kan betalas genom att sälja av tillgångar. Men för bostadsbeskattningens legitimitet kan det ändå vara kontroversiellt att ge upp kopplingen till faktiska transaktionspriser. En mellanväg kan då vara att lägga den löpande skatten på en sådan nivå att den täcker normal värdestegring och därtill behålla en reavinstskatt baserad på realiserad vinst utöver normal värdestegring. Detta skulle radikalt minska extrakostnaden för en flytt, eftersom den förväntade reavinstskatten skulle minska i motsvarande mån.

Risktagande

Vi har tidigare konstaterat att ett skifte från reavinstskatt till löpande beskattning skulle flytta risk från skattebetalarna i gemen till den enskilde bostadsägaren. Skatten skulle förlora en del av sin funktion som försäkring mot oförutsedda prissvängningar. Ett sådant steg har man redan tagit för finansiella tillgångar genom införandet av investeringssparkonto där skatten är en ren schablon, helt oberoende av faktiska utdelningar och värdestegring. Detta kan vara en rimlig princip när det gäller likvida finansiella tillgångar, där hushållen får antas fritt ha valt risknivå på sin portfölj och där den förhållandevis låga skattesatsen kompenserar för att risk skiftats över till hushållen (se avsnitt 8.2). Annorlunda är det när det gäller bostäder, där investeringen i första hand är följden av ett konsumtionsval, och där det kan vara svårt, särskilt för individer utan större förmögenhet, att anpassa sin samlade risknivå. Det kan därför också av denna anledning vara önskvärt att behålla en koppling till realiserad avkastning, lämpligen genom en kapitalvinstskatt på vinster utöver normal värdestegring.

Markskatt och progressiv fastighetsskatt

Det finns som diskuterats tidigare goda principiella argument för en högre skattesats på markvärde än på byggnadsvärde. Det finns också goda argument för att beskattningen av fastigheter läggs på kommunal nivå. Man behöver bara gå till Danmark för att se att ett system med en kommunal markskatt

kan fungera i verkligheten. Det kan då vara naturligt att pröva ett sådant system även i Sverige.

Ett annat förslag som framförts är att göra fastighetsskatten progressiv, eftersom fastighetsinnehavet är ojämnt fördelat och stora och dyra fastigheter av naturliga skäl mest ägs av höginkomsttagare. Sådan var ju också den svenska bostadsbeskattningen fram till 1991. Som framgått i avsnitt 8.1 är dock fördelningen knappast så skev att en progressiv fastighetsskatt i sig framstår som ett särskilt effektivt medel att omfördela inkomster.

En markskatt skulle också ha en viss progressiv struktur eftersom markvärdesandelen är positivt korrelerad med taxeringsvärdet. En markskatt skulle därför i första hand träffa hushåll med högre inkomster. Argumenten mot en särskild markskatt är huvudsakligen praktiska. Dels blir mätproblemen än större när man ska försöka extrahera markvärden ur försäljningspriser på fastigheter med både byggnad och mark. Dels skulle skattehöjningarna för dyra fastigheter ytterligare spås på utöver vad en övergång till en proportionell fastighets-skatt medför. Det är svårt att se att en sådan skatt i dag skulle ha legitimitet givet kritiken mot den gamla fastighetsskatten.

10. Ett förslag till reform

DET BEHÖVS EN NY bostadsbeskattning som är neutral i förhållande till upplåtelseform och bostadens storlek, läge och värde. Dagens system brister i neutralitet och leder till att graden av neutralitet varierar med ränteläget. I dag är bostadsrätt generellt gynnad i förhållande till såväl äganderätt som hyresrätt och vid högre ränteläge än dagens är också äganderätt gynnad jämfört med hyresrätt. Stora och dyra bostäder i expansiva tätorter är gynnade i förhållande till billigare och enklare bostäder i stagnerande delar av landet. Höginkomstagare är gynnade i förhållande till låginkomstagare.

30. Finanspolitiska rådet (2020) framför ett liknande förslag, som en del av en bredare skattepolitisk reform.

10.1 Ett reformförslag

Beskattningen av småhus och bostadsrätter behöver därför reformeras och knytas närmare till bostädernas faktiska avkastning. I detta kapitel presenteras ett konkret förslag till en sådan reform.³⁰ I vissa delar är det ett nygammalt förslag som har likheter med principerna bakom beskattningen av småhus i 1991 års skattereform. Det skiljer sig dock i viktiga avseenden, inte minst genom att låta schablonintäkten följa ränteutvecklingen och beskatta bostadsrätter efter samma linjer som småhus. Förslaget försöker också ta hänsyn till den kritik för bristande legitimitet som förts fram mot den tidigare fastighetsskatten.

HYRESHUS

Ägare av hyreshus är i dag dubbelbeskattade genom kombinationen av rörelsebeskattning och fastighetsavgift. För att eliminera denna dubbelbeskattning bör fastighetsavgiften på hyresfastigheter avskaffas.

SMÅHUS

I dag beskattas småhus på tre sätt: genom skatt på innehav (fastighetsavgift), inkomstskatt på realiserad kapitalvinst och skatt på transaktioner (stämpelskatt). Samtidigt är utgiftsräntor avdragsgilla mot kapitalinkomster, och underskott berättigar till avdrag mot andra skatter.

Ett reformprogram för neutralitet och legitimitet kan bygga på följande komponenter:

- › Innehav. Fastighetsavgiften ersätts av en proportionell schablonintäkt som infogas bland kapitalinkomster och beskattas med samma skattesats som dessa. Schablonintäkten görs rörlig och följer den nominella marknadsräntans utveckling, exempelvis representerad av ett glidande medelvärde av statslåneräntan med ett påslag. Basen för schablonintäkten utgörs av ett glidande medelvärde av taxeringsvärdet. Dagens tak i relation till inkomst bibehålls.
- › Kapitalvinster. Skatten reformeras genom att endast skillnaden mellan faktisk kapitalvinst och normal värdestegring, exempelvis mätt med utvecklingen av konsumentprisindex eller Riksbankens inflationsmål, beskattas vid försäljning. Samma skattesats gäller som för övriga kapitalinkomster och underskott ger full avdragsrätt. Vid arvskifte betalar dödsboet skatt på skillnaden i taxeringsvärde räknat från inköpstidpunkten.
- › Transaktioner. Stämpelskatterna på lagfarter och inteckningar avskaffas och ersätts av avgifter för att täcka administrationskostnader.
- › Avdragsrätten för nominella ränteutgifter och underskott av kapital bibehålls enligt dagens regler.

SCHABLONSKATT

En övergång från en separat fastighetsavgift till beskattning av en schablonintäkt är huvudsakligen ett kosmetiskt namnbyte. Rent ekonomiskt är det ekvivalent att betala till exempel 0,6 procent av taxeringsvärdet i fastighetsskatt eller 30 procent av 2 procent av taxeringsvärdet i kapitalinkomstskatt. En reell effekt kan dock uppstå för bostadsägare med stora ränteavdrag. Genom att en schablonavkastning på bostäder medräknas kommer summan av alla kapitalinkomster att öka för alla bostadsägare jämfört med i dag. Endast ett fåtal kommer att rapportera negativa kapitalinkomster och mycket få kommer att ha underskott som överstiger gränsen på 100 000 kronor där underskott får dras av mot en lägre marginalsatt. Det kan dessutom ha ett pedagogiskt värde att synliggöra att avkastningen från bostäder är en kapitalinkomst och att den kan kvittas mot räntebetalningar. En skatt på avkastningen från bostäder framstår då inte som en godtycklig pålaga som läggs ovanpå all annan skatt.

Frågan är då hur schablonintäkten ska beräknas och hur den ska kalibreras i förhållande till skatten på kapitalvinster.

En naturlig utgångspunkt när bostadsbeskattningen inordnas i övrig kapitalbeskattning kan vara skatten på finansiella tillgångar på investeringssparkonto. Som diskuterats i avsnitt 8.2, kan en schablonavkastning i nivå med en »säker ränta« ses som väl avvägd med tanke på att enskilda skattebetalare bär mer risk vid schablonbeskattning än vid konventionell beskattning. Samma resonemang kan tillämpas på valet av schablonränta för bostäder. Med tanke på att bostadsägare normalt är relativt högt belånade är det rimligt att låta en bolåneränta representera den säkra räntan. För att undvika godtycke bör den, liksom på investeringssparkonto, uttryckas som ett påslag på statslåneräntan. Under de senaste tio åren har den genomsnittliga differensen i förhållande till statslåneräntan varit 1,24 procent för en rörlig bolåneränta och 2,58 procent för en tioårsränta.³¹ Det kan då vara rimligt att sätta schablonräntan lika med statslåneräntan plus 2 procent.³²

Exakt på vilken nivå schablonen ska sättas beror också på hur kapitalvinster beskattas. En ren analogi med investeringssparkonto innebär att kapitalvinster inte beskattas alls och att schablonintäkten således skulle fänga hela avkastningen, både boende och värdestegring, vilket skulle medföra att hushållet bar hela risken om priset på den egna bostaden skulle avvika från normal prisutveckling. För att undvika detta föreslås här i stället ett mellanting där det utöver skatt på schablonintäkt också utgår skatt på kapitalvinster utöver »normal« nivå och med full avdragsrätt för motsvarande förluster. I så fall kräver neutralitet att schablonintäkten sätts högre än den säkra räntan. För full neutralitet skulle, som framgår av ruta 4, schablonavkastningen behöva sättas lika med den säkra räntan plus den förväntade överavkastningen på bostäder (boendevärde plus förväntad kapitalvinst). Denna förväntade överavkastning, som kan ses som en riskpremie, kan dock vara svår att beräkna i praktiken. En pragmatisk hållning kan vara att basera kapitalvinstskatten på real kapitalvinst, beräknad som försäljningspris uppräknat med konsumentprisindex eller Riksbankens inflationsmål. Med reallt stigande bostadspriser, som varit fallet under lång tid, blir i så fall kapitalvinstskatten i genomsnitt positiv, vilket begränsar behovet att sätta schablonprocenten väsentligt högre än en säker ränta.

Mot den bakgrunden är mitt konkreta förslag att småhus beskattas med samma skattesats som övriga kapitalinkomster och att den beskattningsbara inkomsten utgörs av schablonintäkt plus kapitalvinst. Schablonintäkten beräknas som taxeringsvärde multiplicerat med statslåneränta plus 2 procent, och kapitalvinsten beräknas som skillnaden mellan försäljningspris och inköpspris uppräknat med 2 procent per år.

Om schablonräntan sätts till statslåneräntan plus 2 procent skulle den i dag (juli 2020) hamna på 1,94 procent, vilket med en skattesats på 30 procent innebär en skatt på 0,58 procent av taxeringsvärdet, en viss sänkning jämfört med dagens fas-

31. Avser räntor från SBAB:s hemsida per den sista december varje år.
32. I konsekvensens namn vore det då också rimligt att höja schablonräntan på investeringssparkonto för att bibehålla neutraliteten mellan olika tillgångar. Ett sådant förslag ligger dock utanför ämnet för denna rapport.

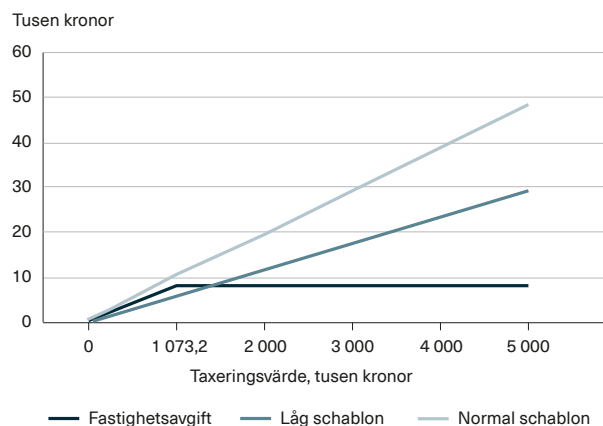
tighetsavgift för lågt taxerade fastigheter. Med tanke på den oundvikliga bristen på precision i taxeringen är det lämpligt att behålla regeln att taxeringsvärdet ska vara 75 procent av uppskattat marknadsvärde. I praktiken tenderar taxeringsvärdena också att släpa efter och genomsnittet av kvoten mellan taxeringsvärde och försäljningspris de senaste tio åren är 0,61 (källa: SCB). Med hänsyn till detta skulle den föreslagna skatten motsvara 0,35 procent av marknadsvärdet.

Vid ett högre ränteläge innebär förslaget en skattehöjning för flertalet. Under de senaste tio åren har statslåneräntan i genomsnitt varit 1,24 procent, vilket kanske kan betraktas som en normal nivå för de närmaste åren. Den skulle ge en schablonintäkt på 3,24 procent, och den föreslagna skatten skulle då bli 0,97 procent av taxeringsvärdet, en höjning jämfört med dagens fastighetsavgift för alla hushåll. Diagram 23 jämför dagens fastighetsavgift med den föreslagna schablonbeskattningen baserat på dagens statslåneränta och dess tioårsgenomsnitt. För flertalet fastigheter är skillnaderna relativt små, men för dyrare fastigheter handlar det om stora höjningar. Exempelvis skulle skatten för en fastighet med ett taxeringsvärde på 5 miljoner kronor höjas till 28 500 respektive 48 500 kronor beroende på schablonränta.

I förhållande till gällande fastighetsavgift skulle reformen, om den genomfördes i dag, alltså innebära en viss skattesänkning för lågt värderade hus men betydande höjningar för hus med höga taxeringsvärden. Med en schablon som baseras på dagens statslåneränta ligger skärningspunkten där skatten blir oförändrad vid 1,4 miljoner kronor. Enligt 2018 års taxering (diagram 24) hade 45 procent av alla småhus taxeringsvärden över 1,5 miljoner kronor, medan 13 procent låg över 3,5 miljoner kronor.

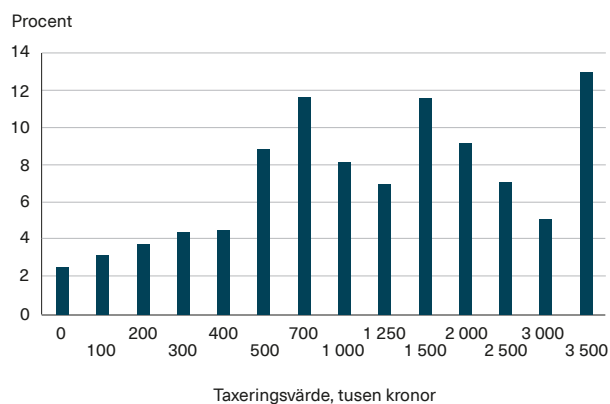
Ett av problemen med fastighetsskatten har varit bristen på förutsägbarhet. Frågan är då hur den föreslagna skatten står sig i det avseendet. Diagram 25 visar hypotetiska utvecklingsbanor för schablonintäkten för en fastighet med taxeringsvärde på 1 miljon kronor år 1996 vars värde sedan följt SCB:s småhusprisindex. 1996 har valts som startår eftersom inflationsmålet om 2 procent var relativt väletablerat då, och det är rimligt att räkna med någorlunda stabila inflationsförväntningar under hela perioden därefter. Räntevariationerna kan därför i huvudsak tolkas som förändringar i realräntan. Schablonintäkten är beräknad under fyra antaganden. Den mörka heldragna grafen visar utvecklingen med en fast schablon på 5 procent, vilket svarar mot genomsnittet för statslåneräntan under perioden med ett påslag på 2 procent. Det ger en fastighetsskatt på 1,5 procent, och vi ser att det skulle ha resulterat i en dramatisk skattehöjning i takt med stigande huspriser. I löpande priser skulle skatten ha fyrdubblats från 1996 till 2019.

Diagram 23. Fastighetsavgift och föreslagen schablonskatt, tusen kronor.



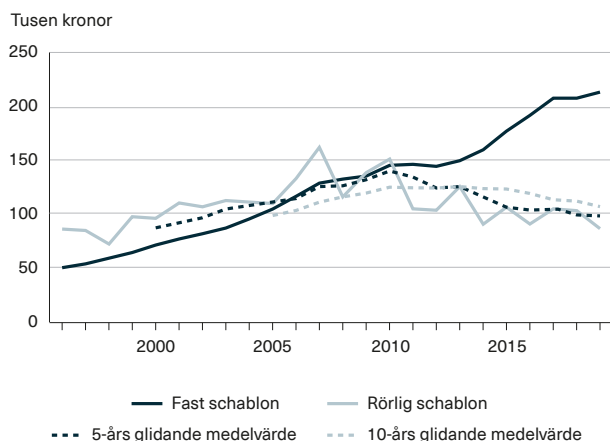
Not: Fastighetsavgift på 0,75 procent av taxeringsvärde med tak på 8 049 kronor. Schablonskatt lika med 30 procent av schablonränta gånger taxeringsvärde. Låg schablon beräknad på dagens statslåneränta (-0,06 procent). Normal schablon beräknad på genomsnittlig statslåneränta 2010–2019 (1,24 procent). Källa: Egna beräkningar.

Diagram 24. Småhus fördelade på taxeringsvärdeklasser, procent fastigheter inom respektive klass, 2018 års taxering, tusen kronor.



Not: Beloppen anger nedre intervallgränser. Med 100 avses 101–200, med 200 avses 201–300 och så vidare. Källa: SCB.

Diagram 25. Hypotetisk utveckling av schablonintäkt för ett småhus med taxeringsvärde 1 miljon kronor år 1996, 1996–2019, tusen kronor, löpande priser.



Not: Graferna anger uppräknad schablonintäkt för ett småhus med taxeringsvärde = 1 miljon kronor år 1996 och vars taxeringsvärde därefter följer fastighetsprisindex år för år.

Fast schablon = 5 procent av taxeringsvärde.

Rörlig schablon = Taxeringsvärde gånger gällande statslåneränta plus 2 procent.

5-års glidande medelvärde = Genomsnitt av taxeringsvärde gånger statslåneränta plus 2 procent för de fem närmast föregående åren.

10-års glidande medelvärde = Genomsnitt av taxeringsvärde gånger statslåneränta plus 2 procent för de tio närmast föregående åren.

Källa: Egna beräkningar.

Den ljusa heldragna grafen i diagram 25 är baserad på en rörlig schablon med statslåneränta plus 2 procent. Den ger inte alls samma starka trend. Skatten ökar måttligt fram till mitten av 00-talet och faller därefter. Här motverkas alltså stigande taxeringsvärden av fallande räntor, just det räntefall som är den viktigaste förklaringen till den snabba prisstegringen. Variationerna från år till år är dock ganska stora. Det finns därför skäl att söka jämna ut även de kortsiktiga svängningarna. Med en schablon baserad på 5 eller 10 års glidande medelvärden (mörkt respektive ljust streckad) blir de årsvisa variationerna mycket mindre. Med ett 5 (eller 10) års medelvärde är kommande års skatt redan känd till 80 (eller 90) procent. Det senaste årets utveckling slår bara igenom till 20 (eller 10) procent.

SKATT PÅ KAPITALVINSTER

Enligt reformförslaget höjs skattesatsen på kapitalvinster från 22 till 30 procent samtidigt som skattebasen utgörs av försäljningspris minus inköpspris uppräknat med 2 procent per år. Om småhuspriserna stiger i denna takt, det vill säga är realt konstanta givet att konsumentpriserna följer inflationsmålet, ger skatten således inga intäkter. Men småhuspriserna har sedan 1950-talet stigit realt med i genomsnitt 2 procent per år, vilket med 2 procents inflation motsvarar 4 procent nominellt. Även med en sådan ökningstakt skulle reformen innebära en viss sänkning av skatten på kapitalvinster, från dagens 22 procent av 4 procent (0,88) till 30 procent av 2 procent (0,60). Först om huspriserna skulle stiga med mer än 7,5 procent per år (5,5 procent realt) skulle reformen innebära en skärpning av skatten på kapitalvinster.

DEN SAMLADE SKATTENIVÅN

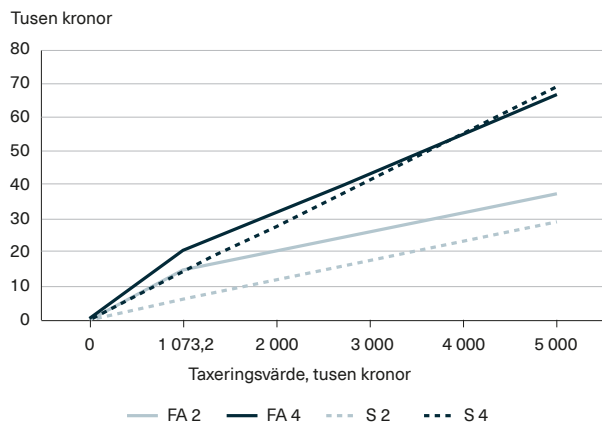
Reformförslaget innebär ett skifte från skatt på kapitalvinster till skatt på innehav. I diagram 26 illustreras effekten på den samlade skatten på småhus, summan av skatterna på schablonintäkt och kapitalvinster enligt reformen jämfört med dagens beskattning, allt uttryckt som andel av taxeringsvärdet.³³ Diagram 26a bygger på en schablonavkastning på 1,94 procent enligt dagens statsskulsränta. De heldragna kurvorna representerar gällande system och de streckade förslaget till nytt system. De ljusa kurvorna bygger på antagandet att huspriserna förblir realt oförändrade och således bara stiger med 2 procent nominellt. Då blir den föreslagna kapitalvinstskatten noll och reformen ger sänkt skatt för i princip alla taxeringsvärden. Minskningen är som störst vid brytpunkten för fastighetsavgiften, där det handlar om en halvering av skatten. I de mörka kurvorna antas huspriserna däremot fortsätta att stiga med 2 procent realt (4 procent nominellt). I detta fall blir den samlade skatten enligt förslaget lägre för taxeringsvärden upp till cirka 3,9 miljoner kronor och högre däröver. Vid ett mer normalt ränteläge med en schablonavkastning på 3,24 procent, illustrerat i diagram 26b, kommer en större andel att få höjd skatt. Beroende på antagande om prisökningar blir det höjd skatt för alla hus med taxeringsvärde över 1,3 respektive 2,1 miljoner kronor.

RÄNTEAVDRAGEN

Reformen infogar bostadsbeskattningen som en del av en nominalistisk kapitalbeskattning som syftar till neutralitet i beskattningen av olika investeringar och olika bostadsformer. Tanken är att ett bostadsköp inte ska ha några skattekonsekvenser vare sig det sker med eget eller lånat kapital. Mot den bakgrunden är det självklart att någon form av avdragsrätt för räntor bör behållas. Det kan diskuteras om avdragsrätten bör vara fullständig. Ett sätt att åstadkomma neutralitet vore

33. Beräkningen av kapitalvinstskatten bortser här från att den effektiva skatten blir lägre än den nominella skatten beroende på innehavsperiodens längd. Som framgår av diagrammet i ruta 2 är skillnaden obetydlig för medellånga innehavsperioder vid låga räntor.

Diagram 26a. Bostadsskatt vid olika taxeringsvärden, tusen kronor. Dagens skatt och reformen med schablonränta = 1,94 procent.



Not: FA2 = summan av fastighetsavgift och kapitalvinstskatt vid 2 procent årlig prisstegring.

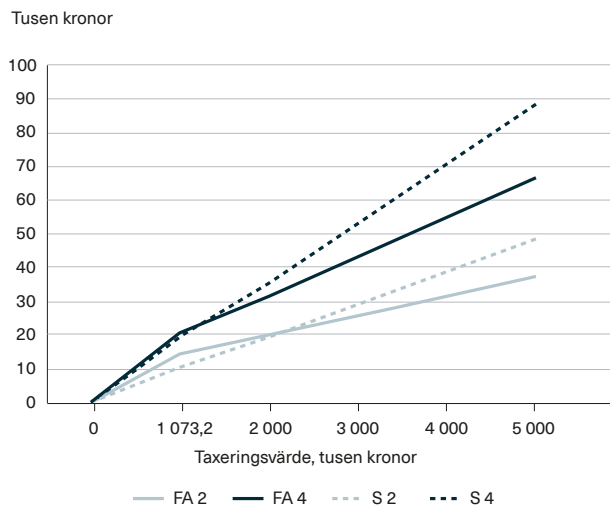
FA4 = summan av fastighetsavgift och kapitalvinstskatt vid 4 procent årlig prisstegring.

S2 = summan av föreslagen skatt på schabloninkomst och kapitalvinster vid 2 procent årlig prisstegring.

S4 = summan av föreslagen skatt på schabloninkomst och kapitalvinster vid 4 procent årlig prisstegring.

Källa: Egna beräkningar.

Diagram 26b. Bostadsskatt vid olika taxeringsvärden, tusen kronor. Dagens skatt och reformen med schablonränta = 3,24 procent.



Not: Se diagram 26a.

att anpassa avdragsrätten efter dagens relativt låga skatt på bostäder och många finansiella tillgångar i stället för tvärtom. Ett skäl emot att beskära avdragsrätten är emellertid att den är särskilt viktig för hushåll utan egen förmögenhet eller andra finansieringsmöjligheter. Det finns alltså goda fördelningspolitiska skäl att behålla full avdragsrätt.

Vidare är frågan om dagens tak på full avdragsrätt för kapitalunderskott över 100 000 kronor ska bibehållas. Här är det värt att notera att bostadsinnehav i sig inte borde förorsaka några större underskott i ett reformerat system, eftersom nivån på schablonräntan är anpassad efter en typisk bolåneränta och en fullt belånad bostad inte borde ge något underskott överhuvudtaget. Att behålla ett tak på den fulla avdragsrätten skulle därför knappast utgöra något problem för en neutral bostadsbeskattning. Däremot kan ett tak motverka utnyttjandet av andra asymmetrier i kapitalbeskattningen. Det kan därför vara klokt att behålla taket.

RÖRLIGHET

Ett problem som ofta framhålls med dagens beskattning är att den hämmar rörligheten på bostadsmarknaden. Reformen skulle innebära en omläggning av skatten, där en större andel tas ut löpande och endast en mindre andel vid försäljningstillfället. Enligt reformen beskattas endast den reala vinsten. Eftersom det på längre sikt är sannolikt att priserna fortsätter att stiga Realt, åtminstone i större tätorter, innebär det att flertalet hushåll kommer att betala en viss kapitalvinstskatt. Den extra flyttkostnad som detta kan leda till är dock begränsad jämfört med dagens skatteregler. Under perioder med fallande priser skulle möjligheten till skatteåterbäring kunna tjäna som en extra flyttbonus och stimulera rörligheten på marknaden.

Rörligheten skulle ytterligare gynnas av att stämpelskatterna avskaffades. Det är svårt att se något ekonomiskt argument för sådana skatter som direkt riktas mot själva transaktionen.

Om priserna fortsätter att stiga Realt kan dock betydande inläsningseffekter kvarstå vid mycket långa innehav. Allra helst skulle det kunna gälla bostäder som går i arv. Av det skälet föreslås att dödsboet får betala skatt på den latent kapitalvinsten. Denna kan enkelt, och med viss försiktighetsmarginal, mätas med ökningen i taxeringsvärde i förhållande till tidpunkten för förvärvet.

BOSTADSRÄTTER

Enligt reformförslaget ska bostadsrätter beskattas enligt samma grundprincip som småhus. Bostadsrätten är precis som småhuset en kapitaltillgång som ger avkastning i form av boende och värdestegring. För boendet betalas en månadsavgift till föreningen, vilken i princip motsvarar villaägarens utgifter för drift och underhåll. Föreningen är ofta belånad och en

del av årsavgiften täcker räntor och eventuella amorteringar.

I dag beskattas bostadsrättsföreningar med en fastighetsavgift på i princip samma sätt som andra hyresfastigheter. I övrigt betalar föreningar normalt ingen skatt knuten till medlemmarnas bostäder och deras ränteutgifter är inte avdragsgilla.³⁴ Föreningens medlemmar beskattas för kapitalvinster, medan det inte tas ut någon löpande skatt på innehavet. Enligt uppskattningen i tabell 1, s. 55, kommer närmare 90 procent av dagens skatt på bostadsrätter från skatten på medlemmarnas kapitalvinster.

Om bostadsrätter i stället beskattades enligt samma principer som småhus kan all skatt på föreningarna avskaffas. Själva fastigheterna behöver inte åsättas taxeringsvärden, något som i dag görs med dålig precision eftersom antalet försäljningar är så litet. Däremot är själva bostadsrätterna förhållandevis enkla att värdera hyggligt väl, eftersom de omsätts ofta, även jämfört med småhus, och de värdeskapande egenskaperna är relativt lätta att fånga med ett fåtal karakteristika om bostaden plus nyckeltal om föreningens ekonomi. Sådana värderingar skulle förstås kräva ett heltäckande register över alla bostadsrätter och föreningar, inklusive basdata om föreningarnas ekonomiska ställning, samt fullständig statistik över försäljningspriser. Utöver detta är det svårt att se några praktiska problem med att införa en värdebaserad skatt på bostadsrätter.

För bostadsrätter skulle reformförslaget sannolikt innebära en viss skatteskärpning. I dag betalar de flesta föreningar fastighetsskatt enligt ett tak på 1 337 kronor per lägenhet, vilket motsvarar 0,06 procent av ett genomsnittligt försäljningspris år 2018 på 2,25 miljoner kronor. Härtill kommer skatten på kapitalvinster med 22 procent, vilken motsvarar 0,44 respektive 0,88 procent av marknadsvärdet vid 2 respektive 4 procents prisökning.³⁵ Som framgår av tabell 2 skulle reformen inte innebära någon större skatteändring vid dagens låga ränteläge, medan den skulle leda till en skattehöjning med 46 respektive 41 procent vid en långsiktigt mer normal ränta.

34. För eventuella lokaler utgår dessutom fastighetsskatt. Så kallade oäkta bostadsrättsföreningar, där mer än 40 procent av föreningens intäkter kommer från annat än medlemmarnas bostäder, beskattas enligt särskilda regler.
35. Beräkningen bortser från att den effektiva skattesatsen är något lägre vid långa innehav.

10.2 Övergångsproblem

Reformförslaget innebär en ändrad sammansättning av beskattningen av ägda bostäder där en större andel av skatten än i dag tas ut löpande och en mindre andel vid försäljningstillfället. Även om skattetrycket totalt inte blir större, riskerar påfrestningarna på bostadsägarnas likviditet att öka. Hur stora dessa problem kan bli beror på vid vilket ränteläge reformen genomförs. Med dagens räntor skulle ungefär hälften av alla småhusägare få sänkt löpande skatt, medan den föreslagna schablonskatten skulle innebära en höjning jämfört med gällande fastighetsavgift för taxeringsvärden över 1,4 miljoner kronor. För småhus med ett marknadsvärde på 5 miljoner

Tabell 2. Skatt på bostadsrätter i procent av marknadsvärde.

	Dagens skatt	Reformen
ränta = 1,94; nominell värdestegring = 2%	0,50	0,44
ränta = 1,94; nominell värdestegring = 4%	0,94	1,04
ränta = 3,24; nominell värdestegring = 2%	0,50	0,73
ränta = 3,24; nominell värdestegring = 4%	0,94	1,33

Not: *Dagens skatt* = fastighetsavgift på 0,06 procent plus skatt på kapitalvinst = 0,22 gånger 2 respektive 4 procent. *Reformen* = schablonskatt på 30 procent av 1,94 respektive 3,24 procent av 75 procent av marknadsvärdet plus 30 procent av nominell värdestegring minus 2 procent.

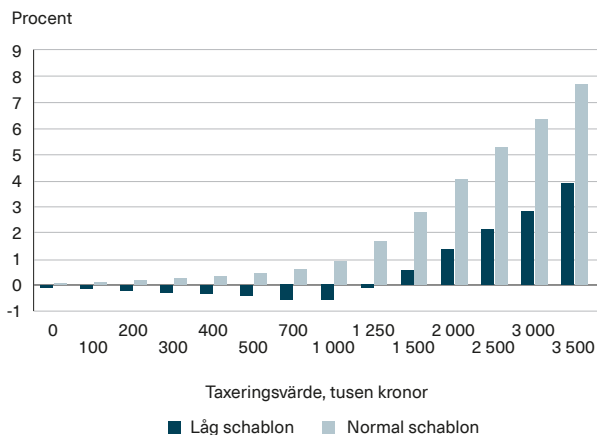
Källa: Egna beräkningar.

kronor skulle exempelvis den löpande skatten öka med cirka 20 000 kronor per år (diagram 23), vilket är mer än en tredubbling i förhållande till i dag. För bostadsrätter, där taket på fastighetsavgiften är en bråkdel av taket för småhus, skulle den löpande skatten öka för i princip alla. För en genomsnittlig bostadsrätt med ett marknadsvärde på 2,25 miljoner kronor skulle det handla om en höjning av den löpande skatten med 8 600 kronor.³⁶ Om reformen infördes vid ett högre ränteläge skulle skattehöjningarna bli större och en större andel småhusägare få höjd skatt.

Hur betungande skattehöjningarna skulle bli beror på hushållets inkomster och tillgång till likviditet. Höjningen av den löpande beskattningen motverkas visserligen helt eller delvis av en sänkning av skatten på kapitalvinster, men den sänkningen materialiseras först i framtiden när bostaden säljs och hur stor den blir beror på den reala prisutvecklingen. Skattehöjningen blir därför särskilt problematisk för hushåll som är finansiellt begränsade i dagsläget. I diagram 27 har den ökade löpande beskattningen – skillnaden mellan den nya schablonskatten och dagens fastighetsavgift – relaterats till den genomsnittliga disponibla inkomsten bland småhusägare med olika taxeringsvärden och för de två olika schablonrän-

36. Skatten höjs från dagens fastighetsavgift på 0,06 procent av marknadsvärdet till en schablonskatt på 0,58 procent. Med ett taxeringsvärde på 75 procent av 2,25 miljoner kronor blir skattehöjningen 8 600 kronor.

Diagram 27. Ändring av löpande skatt i procent av genomsnittlig disponibel inkomst för boende i småhus med olika taxeringsvärden.



Not: Staplarna visar kvoten i procent mellan skattehöjning och genomsnittlig disponibel inkomst för olika taxeringsvärden. Siffrorna på axeln anger taxeringsvärdet vid nedre gränsen för respektive intervall. Skattehöjningen är beräknad baserad på skatteskalorna i diagram 23 (låg respektive normal schablon). Taxeringsvärdena är satta till genomsnittet av intervallgränserna samt 5 miljoner kronor för det öppna högsta intervallet.
Källa: FASIT-modellen och egna beräkningar.

torna. Höjningen av den löpande skatten för ägare till hus med de högsta taxeringsvärdena (över 3,5 miljoner kronor) skulle i genomsnitt motsvara nära 4 respektive 8 procent, beroende på schablonränta, av den disponibla inkomsten i gruppen. Som framgår av diagram 24 är 13 procent av alla småhus taxerade över 3,5 miljoner kronor.

Även den ändrade skatten på kapitalvinster kan skapa övergångsproblem. Historiskt har huspriserna stigit mycket snabbare än det schablonavdrag på 2 procent per år som här föreslås. För dem som köpt sitt hus för flera decennier sedan skulle därför 30 procents skatt på kapitalvinst utöver 2 procent per år kunna bli väsentligt mer än 22 procents skatt på hela vinsten. Det finns därför skäl att överväga övergångsbestämmelser för dagens husägare i syfte att mildra den skattesärpningen.

PRISEFFEKTER

Till effekten på löpande skattebetalningar kommer risken för kapitalförluster till följd av eventuellt fallande huspriser. Storleken på dessa är svår att beräkna, bland annat därför att marknadspriset inte bara beror på dagens förhållanden och regelverk utan också på förväntningar om framtiden, inte minst

om framtida skatter. Det borde därför vara det totala skatetrycket inklusive skatten på kapitalvinster, illustrerad i diagram 26, som är mest relevant för att bedöma priseffekterna. Som framgår av diagram 26a handlar det då i stort sett genomgående om skattesänkningar vid dagens schablonränta, men frågan är hur länge en så låg ränta blir bestående och det kan därför vara mer realistiskt att utgå från den långsiktigt mer normala schablonräntan i diagram 26b. Då ökar skatten för de flesta hus över brytpunkten för fastighetsavgiften, men samtidigt minskar skatten för lägre taxerade hus. För ett genomsnittligt hus blir skatten i stort sett oförändrad, men för högt taxerade hus kan det handla om betydande höjningar. Reformen kommer därför rimligen att leda till prisfall på dyrare i förhållande till billigare hus, men sannolikt inte ha så stora effekter på den genomsnittliga prisnivån.

I princip skulle priseffekten kunna beräknas utifrån effekten på den reala boendekapitalkostnaden efter skatt (p i ruta 1), så att kapitalkostnaden per enhet boende ($P \cdot p$) inte påverkas. En sådan kalkyl tenderar att ge dramatiska priseffekter, uppåt eller nedåt, eftersom realräntan och därmed kapitalkostnaden är så nära noll i dagsläget. Den kalkylerade boendekapitalkostnaden enligt diagram 9 är 0,47 procent av marknadsvärdet för 2019. Även en måttlig skattehöjning eller -sänkning med 0,1 procent av marknadsvärdet motsvarar drygt 20 procent av kapitalkostnaden och vid full kapitalisering en lika stor priseffekt i motsatt riktning. Av flera skäl är så dramatiska priseffekter inte sannolika.

En alternativ ansats kan vara att förutsätta att prisbildningen inte tar full hänsyn till framtida kapitalvinster och inte heller till skatten på dessa. Det kan finnas flera skäl till detta. För det första ligger kapitalvinsterna och skatten på dessa flera år framåt i tiden och det är därför möjligt att många köpare har en tendens att bortse från den. För det andra kan vissa hushåll, inte minst förstagångsköpare, ha begränsad likviditet och därför fästa störst avseende vid de löpande betalningarna. I så fall kan det vara mer relevant att bara titta på den löpande beskattningen.

Dagens fastighetsavgift motsvarar i genomsnitt 0,54 procent av taxeringsvärdet (vägt med andelar fastigheter med olika taxeringsvärden). Det ska jämföras med en schablonskatt på 0,97 procent av taxeringsvärdet enligt reformförslaget vid den högre schablonräntan. Låt oss anta att denna skattehöjning kapitaliseras så att summan av löpande skattebetalningar och räntebetalningar efter skatt för ett hus belånat till 85 procent blir opåverkade. I så fall skulle skattereformen vara fullt kapitaliserad vid ett prisfall på 12 procent.³⁷ För bostadsrätter skulle motsvarande prisfall vara 25 procent. Dessa siffror kan nog ses som övre tak på sannolika priseffekter. För det första är flertalet aktörer på bostadsmarknaden knappast finansiellt begränsade utan tar också hänsyn till den motverkande sänk-

37. Om priset före reformen betecknas med P^0 och priset efter reformen med P^1 är betalningarna oförändrade om $P^0(0,7 \cdot 0,85 \cdot 3,24 + 0,54 \cdot 0,75) = P^1(0,7 \cdot 0,85 \cdot 3,24 + 0,97 \cdot 0,75)$.

ningen av kapitalvinstskatten. För det andra skulle tendenser till prisfall leda till minskat byggande, vilket skulle bidra till att hålla priserna uppe. På längre sikt är bostadspriserna förankrade av byggnadskostnader (inklusive markkostnader), en insikt som delvis borde påverka prisnivån även på kort sikt.

ÖVERGÅNGSREGLER

Övergången till en ny bostadsbeskattning skulle underlättas om den kunde genomföras vid ett lika lågt ränteläge som dagens. För de allra flesta småhusägare skulle effekterna då bli små, och omkring 60 procent av småhusägarna skulle få sänkt löpande skatt. Men för ett mindre antal hushåll skulle effekterna även i ett sådant fall bli betydande. Som konstaterats handlar det dock främst om likviditetseffekter när ökad löpande beskattning skiftas mot sänkt skatt på kapitalvinster. För att det nya systemet ska vinna legitimitet kan det ändå behövas övergångsregler. En möjlighet är att införa den nya beskattningen gradvis. Skatten skulle kunna räknas ut enligt båda systemen och en viss andel, till exempel 10 procent, av gapet kunde slutas varje år. Med hänvisning till diagram 23 (s. 104) skulle den knäckta kurvan som visar fastighetsavgiften, gradvis vinklas upp mot en rät linje som beskriver den föreslagna schablonskatten.

Ett annat alternativ vore att införa den nya beskattningen omedelbart för alla nya ägare och begränsa övergångsreglerna till dagens ägare. Här kan den aktuella danska reformen utgöra en bra förebild. Där garanteras att ingen bostadsägare ska få höjda löpande skattebetalningar utöver vad som hade gällt enligt de gamla reglerna. Ägaren kan alltså välja tidpunkt för att övergå till de nya skattereglerna. Om hen väljer att betala enligt de gamla reglerna ackumuleras en räntebelagd skatteskuld som betalas när fastigheten säljs. Ett problem kan vara att skatteskulden med tiden kan komma att växa till stora belopp.

II. Avslutande kommentarer

EFTER 2008 ÅRS OMLÄGGNING har bostadsbeskattningen varit närmast tabu i politiken. Politikerna har gått som katten kring het gröt så fort frågan kommit upp i den allmänna debatten. I januariöverenskommelsen från 2019 handlar den enda konkreta punkten om en detalj, nämligen räntebeläggningen av uppskovet med skatten på kapitalvinster. Det kan kanske synas som att det reformförslag som presenterats i den här rapporten inte skiljer sig särskilt mycket från vad nationalekonomer predikat för döva öron under många år. Hur goda är oddsen att någon vill lyssna på just min variant av reformidé?

Jag hoppas att oddsen är någorlunda hyggliga. Ett skäl är att skevheterna i dagens system med tiden har blivit allt mer påtagliga. Med stigande priser har taket på fastighetsavgiften – över vilken skatten inte har någon som helst koppling till marknadens värdering av bostaden – blivit bindande för en allt större andel av alla småhus. I tider av brett växande inkomst- och förmögenhetsklyftor borde det finnas en politisk sprängkraft i detta. Ett annat skäl är att tidpunkten för en reform nu är den rätta, eftersom det vid dagens låga räntor inte skulle handla om någon generell skattehöjning utan tvärtom en skattesänkning för stora grupper. Ett tredje skäl är att förslaget bär stora likheter med skatten på investeringsparkonto, en sparform som många är bekanta med och finner skattemässigt naturlig. Ett fjärde skäl är att exempel från vår omvärld visar att det faktiskt går att samla politiker kring en bred överenskommelse på området. Se på Danmark som nu reformerar sitt system trots en likartad historik med frysta taxeringsvärden. Ett femte, och som jag hoppas viktigt, skäl är att förslaget söker möta de allvarligaste invändningarna mot den gamla fastighetsskatten. Med en rörlig schablonavkastning och långa glidande medelvärden blir skatten väsentligt mer förutsebar. Med mindre tyngd på att beskatta kapitalvinster minskar inlåsnings effekterna.

Vilka är då akilleshälar? En uppenbar sådan gäller övergångseffekterna. Det är enkelt att genomföra stora skattesänkningar för enskilda individer, som med 2008 års reform, men svårare att gå motsatt väg. Mycket talar därför för en gradvis infasning. Allra helst gäller det för bostadsrätter som i dag är i stort sett befriade från löpande beskattning. En annan öm punkt gäller möjliga likviditetsproblem. Genom lånetak och amorteringskrav – om än pausade i coronatider – möter en större andel av framför allt yngre bostadsägare finansiella begränsningar. En höjd löpande schablonskatt skulle spä på påfrestningarna på likviditeten för denna grupp. En möjlig lösning på detta problem är att medge uppskov med skatten på schablonintäkt, eventuellt begränsat till yngre hushåll. Ett tredje problem är hyresmarknaden. Ett syfte med reformförslaget är att göra hyresrätten mer attraktiv genom att eliminera bostadsrättens skattegynnade status. Men det får bara reella effekter om hyresrätter är tillgängliga, vilket kräver en mer flexibel hyressättning än i dag. Om bostadsbeskattningen reformerades som en del av en bredare bostadspolitisk reform vore det lätt att se att de allra flesta skulle stå som vinnare.

- ALONSO, W. (1964), *Location and Land Use*. Cambridge: Harvard University Press.
- ANDREWS, D. och A. CALDERA SÁNCHEZ (2011), »Drivers of homeownership rates in selected OECD countries«, OECD Economics Department Working Papers, nr 849.
- ATKINSON, A. och J. STIGLITZ (1980), *Lectures on Public Economics*. London och New York: McGraw-Hill.
- BARRIOS, S., C. DENIS, V. IVASKAITE-TAMOSIUNE, A. REUT och E. VAZQUEZ TORRES (2019), »Housing taxation: a new data base for Europe«, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms, nr 08/2019. Europeiska kommissionen.
- BASTANI, S. och H. SELIN (2019), *Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:3. Stockholm: Finansdepartementet.
- BENGTTSSON, I. (2020), »Kommentar till Norrmans förslag om legitim fastighetsskatt«, *Ekonomisk Debatt* 48(3), 75–80.
- BENGTTSSON, I. och F. KOPSCH (2019), »Missgynnas hyresrätten av skattesystemet?«, *Ekonomisk debatt* 47(4), 57–69.
- BERG, J. och H. LIND (2019), *Det finns nyproduktion som även hushåll med låga inkomster har råd med!*. Fores Policy Brief 2019:04.
- BERGENDAHL P.-A., M. HJEDS LÖFMARK och H. LIND, *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen*. Bilaga 3 till 2015 års långtidsutredning, SOU 2015:48. Stockholm: Finansdepartementet.
- BEST, M. C. och H. J. KLEVEN (2018), »Housing market responses to transaction taxes: evidence from notches and stimulus in the U.K.«, *The Review of Economic Studies* 85(1), 157–193.
- BOGIN, A., W. DOERNER och W. LARSON (2019), »Local house price dynamics: new indices and stylized facts«, *Real Estate Economics* 47(2), 365–398.
- BOVERKET (2007), *Bostadspolitiken. Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*.
- BRUECKNER, J. (2011), *Lectures on Urban Economics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- BØ, E. E. (2019), »Taxation of housing: killing several birds with one stone«, *Review of Income and Wealth*, publicerad online.
- CLAUSSEN, C. A. (2013), »Are Swedish houses overpriced?«, *International Journal of Housing Markets and Analysis* 6(2), 180–196.
- DERMANI, E., J. LINDE och K. VALENTIN (2016), »Bubblar det i svenska huspriser?«, *Penning- och valutapolitik* 2016:2, 7–55. Sveriges riksbank.

- DE ØKONOMISKE RÅD (2016), *Dansk Økonomi, Forår 2016*. Köpenhamn.
- DONNER, H., P. ENGLUND och M. PERSSON (2017a), *Distributional Effects of Deregulating the Stockholm Rental Housing Market*. Finanspolitiska rådet, underlagsrapport 2017/1. Stockholm.
- DONNER, H., P. ENGLUND och M. PERSSON (2017b), »Hyresregleringens fördelningseffekter«, *Ekonomisk Debatt* 45(8), 37–50.
- DS 1998:3, *Fastighetsskatt – alternativa underlag m.m.* Stockholm: Finansdepartementet.
- DU RIETZ, G. och M. HENREKSON (2014), »Swedish wealth taxation, 1911–2007«, IFN Working Paper nr 1000.
- DU RIETZ, G., D. JOHANSSON och M. STENKULA (2013), »Swedish labor income taxation (1862–2013)«, IFN Working Paper nr 977.
- DU RIETZ, G., D. JOHANSSON och M. STENKULA (2014), »Swedish capital income taxation (1862–2013)«, IFN Working Paper nr 1004.
- EMANUELSSON, R. (2015), »Utbudet av bostäder i Sverige«, *Penning- och valutapolitik* 2015:2, 46–73. Sveriges riksbank.
- ENGLUND, P. (1985), »Taxation of capital gains on owner-occupied homes: accrual vs realization«, *European Economic Review* 27(3), 311–334.
- ENGLUND, P. (2020), *Bostadsmarknadens risker*. Stockholm: FORES.
- ENGLUND, P., M. HWANG och J. QUIGLEY (2002), »Hedging housing risk«, *Journal of Real Estate Finance and Economics* 24 (1–2), 167–200.
- FINANSDEPARTEMENTET (2007), *Reformerad beskattning av bostäder*. Skatte- och tullavdelningen. Stockholm.
- FINANSPOLITISKA RÅDET (2018), *Svensk finanspolitik 2018*. Stockholm.
- FINANSPOLITISKA RÅDET (2019), *Friare hyressättning och likformig boendebeskattning. Hur påverkas hushållen?* Stockholm.
- FINANSPOLITISKA RÅDET (2020), *Ett enklare och effektivare skattesystem*, Studier i finanspolitik 2020/1.
- GEORGE, H. (1879), *Progress and Poverty*. New York: Appleton and Company.
- GLAESER, E. (2011), *Triumph of the Cities*. London: Pan Macmillan. På svenska 2012, *Stadens triumf*. Stockholm: SNS Förlag.
- GOODMAN, L. och C. MAYER (2018), »Homeownership and the American dream«, *Journal of Economic Perspectives* 32(1), 31–58.
- HANSSON, Å. (2020), *Rättvis och effektiv fastighetsskatt – slutsatser av reformen 2008*. Stockholm: FORES.

- HENREKSON, M. och G. DU RIETZ (2014), »The rise and fall of Swedish wealth taxation«, *Nordic Tax Journal* 2014:1, 9–35.
- HYRESGÄSTFÖRENINGEN (2019), Unga vuxnas boende i Sverige 2019.
- JOHANSSON, C. och H. LIND (2000), *Kommunal fastighets-skatt – tänkbara utformningar och kalkylexempel*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- KNOLL, K., M. SCHULARICK och T. STEGER (2017), »No price like home: global house prices, 1870–2012«, *American Economic Review* 107(2), 331–353.
- LODIN, S.-O. (2015), »Är en boxmodell lösningen på kapitalbeskattningens kris? Del II: Så kan en generell boxmodell konstrueras«, *Ekonomisk Debatt* 43(8), 46–57.
- LODIN, S.-O. och P. ENGLUND (2017), *Yes box. En ESO-rapport om en ny modell för kapital- och bostadsbeskattning*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:4. Stockholm: Finansdepartementet.
- LUNDBERG, J. (2017), »Inte självklart att ISK är skattegynnat«, *Ekonomisk Debatt* 45(8), 63–65.
- LUNDBERG, J. (2019), *En bred och enhetlig moms*. Stockholm: Timbro.
- LUNDBORG, P. och P. SKEDINGER (1998), »Capital gains taxation and residential mobility in Sweden«, *Journal of Public Economics* 67(3), 399–419.
- LUNDE, J. och C. WHITEHEAD (2020), »Differences in taxation between owner-occupation, private renting and other housing tenures in European countries – an overview«, working paper, London School of Economics.
- LUNDGREN, S., A.-S. KOLM, E. NORRMAN och P. BIRCH SØRENSEN (2005), *Tid för en ny skattereform!* Konjunkturrådets rapport 2005. Stockholm: SNS Förlag.
- MELZ, P. (1986), *Kapitalvinstbeskattningens problem: företrädesvis vid fastighetsförsäljningar*. Stockholm: Juristförlaget.
- MUELLBAUER, J. (2004), *Property and land, taxation and the economy after the Barker Review*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- NORRMAN, E. (2020), »Dags för en legitim fastighetsskatt«, *Ekonomisk Debatt* 48(2), 39–51.
- NOU (2014), *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. NOU 2014:13. Oslo: Finansdepartementet.
- OECD (2018), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*. OECD Tax Policy Studies, nr 26. Paris: OECD Publishing.
- OSCARSSON, H. och S. HOLMBERG (2009), *Därför vann Alliansen. En sammanfattning av några resultat från valundersökningen 2006*. Demokratistatistisk rapport 9. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- PENG, L. och T. THIBODEAU (2017), »Idiosyncratic risk of house prices: evidence from 26 million home sales«, *Real Estate Economics* 45(2), 340–375.

- PERSSON, G. (2007), *Min väg, mina val*. Stockholm: Bonniers.
- POTERBA, J. (1984), »Tax subsidies to owner-occupied housing: an asset-market approach«, *The Quarterly Journal of Economics* 99(4), 729–752.
- SANDELIN, B. och B. SÖDERSTEN (1978). *Betalt för att bo*. Stockholm: Rabén och Sjögren.
- SKATTEBETALARNA (2019), *Fastighetsskatt skulle slå hårt mot Sveriges bostadsägare*. Stockholm.
- SKATTEMINISTERIET (2018), *Skatteøkonomisk Redegørelse*. Köpenhamn.
- SKATTEVERKET (2008), *Skatter i Sverige. Skattestatistisk årsbok 2008*. Stockholm.
- SOU 1982:I, *Real beskattning*. Stockholm: Budgetdepartementet.
- SOU 1989:33, *Reformerad inkomstbeskattning*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 1992:II, *Fastighetsskatt*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 1993:57, *Beskattning av fastigheter, del 1*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 1994:57, *Beskattning av fastigheter, del 2*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2000:10, *Fastighetstaxering – precision, påverkansmöjligheter, individuella bedömningar*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SOU 2000:34, *Likformig och neutral fastighetsbeskattning*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2003:3, *Egendomsskatter – Dämpningsregel för fastighetsskatten och sänkt arvsskatt*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2004:36, *Reformerade egendomsskatter*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2012:52, *Bostadstaxering – avveckling eller förenkling*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2014:40, *Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- STENKULA, M. (2014), »Taxation of real estate in Sweden (1862–2013)«, IFN Working Paper nr 1018.
- SVENSSON, L. E. O. (2020), »Macroprudential policy and household debt: What is wrong with Swedish macroprudential policy?«, *Nordic Economic Policy Review*, 111–167.
- TIEBOUT, C. (1956), »A pure theory of local expenditures«, *Journal of Political Economy* 64(5), 416–424.
- WALDENSTRÖM, D., S. BASTANI och Å. HANSSON (2018), *Kapitalbeskattningens förutsättningar*. Konjunkturrådets rapport 2018. Stockholm: SNS Förlag.
- ZABEL, J. (2004), »The demand for housing services«, *Journal of Housing Economics* 13(1), 16–35.

BOSTADEN ÄR AV FLERA SKÄL viktig för oss alla. Hur bostäder beskattas har stor betydelse för både bostadspriser och boendekostnader, vilket i sin tur påverkar fördelningen av inkomst och förmögenhet. Skatten på bostäder tillhör därmed de mest kontroversiella delarna av skattesystemet.

I denna rapport tar nationalekonomen Peter Englund ett helhetsgrepp på bostadsbeskattningen. Han beskriver skattens historiska utveckling och förklarar hur dagens avgifter och skatter på småhus, bostadsrätter och hyresfastigheter fungerar. Han ger även förslag på hur en ny neutral och mer förutsägbar bostadsbeskattning kan utformas.

Rapporten ges ut inom ramen för SNS forskningsprojekt Skatter i en globaliserad värld.

Peter Englund är professor emeritus i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm och Uppsala universitet.

ISBN 978-91-88637-47-5



9 789188 637475