

Dags för en legitim fastighetsskatt

År 2008 infördes den kommunala fastighetsavgiften med ett tak för uttag av skatt. Bakgrunden till denna reform står att finna i missnöjet med den gamla fastighetsskatten på grund av ständigt ökande taxeringsvärden. Fastighetsbeskattningen har därefter varit starkt olikformig och regressiv. Den nuvarande modellen strider mot vedertagna fördelningspolitiska ambitioner, rättvisa och effektivitet. Den bör ersättas med en proportionell skatt som samtidigt är mer förutsebar för att få politisk acceptans. I denna artikel redovisas ett sådant förslag som också innefattar en ny metod för behandling av underskott i inkomstslaget kapital. Sådana underskott bör i framtiden lösas inom ramen för kapitalinkomstbeskattningen och inte genom reduktion mot skatt på arbete.

ERIK NORRMAN

är fil dr i nationalekonomi vid Lunds universitet. Han forskar om offentlig finansiering. erik.norrman@nek.lu.se

Fastighetsskatten är ständigt föremål för diskussion och väcker känslor. Vi har nog inte varit närmare en skatterevolt under efterkrigstiden än demonstrationen mot fastighetsskatt den 15 maj 2002. 15 000 deltagare deltog och det hela slutade med att skatteutskottets ordförande fick fly från platsen (*Aftonbladet* 2002). Alf Svensson (2002) pekade senare på det grundläggande problemet med skatten. Hur ska man skaffa fram pengar för att betala den? ”Skattemyndigheten accepterar vare sig tegelstenar eller jordtorvor som betalning för fastighets- och förmögenhetsskatt”.

Avgjorde fastighetsskatten valet 2006? Göran Persson hävdade det, men Holmberg och Oscarsson (2008, s 153) visar att frågan om fastighetsskatt först hamnade som den fjärde viktigaste för väljare som bytte parti.

Går det att återinföra den? Att ta bort en skatt är så klart politiskt mycket enklare än att återinföra den. Men av samma anledning som politiker i mitten på 2000-talet avvecklade skatten – det stora missnöjet – är det motiverat att fråga sig om det är möjligt att *låta bli* att återinföra den? Att åtgärda bristerna med dagens kommunala fastighetsavgift är visserligen politiskt en svår nöt, men det finns skäl baserade på såväl rättvisa och effektivitet som fördelning att förändra den. Den ekonomiska klyftan mellan de som äger sina bostäder och de som inte äger ökar.

Det finns redan flera förslag på ändringar, senast från Finanspolitiska rådet (2019), Waldenström m fl (2018) och inte för så länge sedan Lodin och Englund (2017). Inget av dem löser emellertid det avgörande problemet, att det framtida skatteuttaget är svårforutsebart för bostadsägaren med den gamla modellen av fastighetsskatt. Denna artikel innehåller ett förslag vars mål är att lösa detta problem. Samtidigt är ambitionen att inlåsningseffekterna på fastighetsmarknaden ska reduceras kraftigt, ränteavdrag inte ska

Författaren vill tacka Eva-Lena Ahlqvist, Robert Boije, Niclas Berggren, Peter Englund, Peter Melz, Stig von Bahr och Ulla Werkell för nyttiga kommentarer.

kunna reducera arbetsinkomstbeskattningen och att skattebelastningen på ägandet av egen bostad ungefär ska motsvara den som gäller för sparandet på ISK.

Först tar jag upp principiella frågor rörande fastighetsbeskattningen. Varför är fastighetsskatten så problematisk? Varför är en likformig kapitalbeskattning samhällsekonomiskt önskvärd? Varför bör vinster på ägandet av egen bostad beskattas och, vilket är en viktig fråga, vilken skattesats bör då användas? Efter denna genomgång följer mitt förslag samt tänkbara effekter och problem med det.

1. Principiella synpunkter på fastighetsskatten

Varför är den gamla fastighetsskattemodellen problematisk?

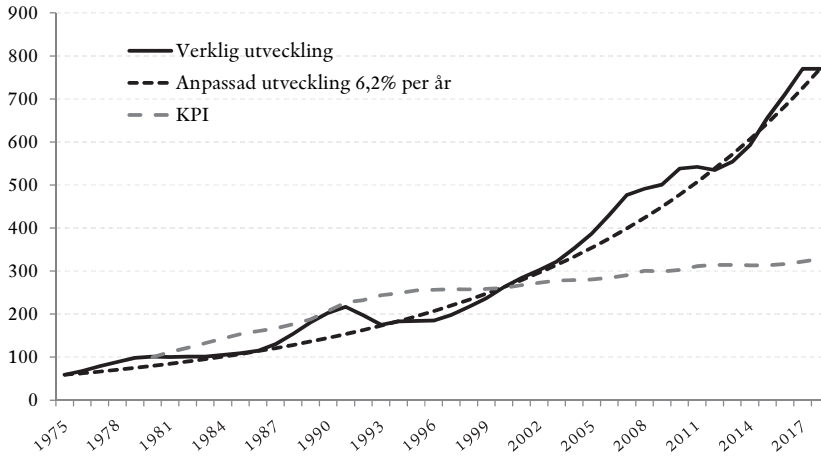
Fastighetsskatten, som tidigare var 1 procent av taxeringsvärdet, ersattes den 1 januari 2008 av en kommunal fastighetsavgift. Vid deklarationen 2020 tas 0,75 procent av taxeringsvärdet ut i skatt på småhus, dock högst 8 049 kr. För bostadsrättslägenheter gäller 0,3 procent av taxeringsvärdet med taket 1 377 kr. Varför skedde denna tämligen dramatiska ändring? Skatter bör ju användas baserat på vad de bidrar med i förhållande till deras samhällsekonomiska kostnad och fastighetsskatten är såtillvida mer effektiv än många andra skatter. Men en skatts utformning måste också tyckas rimlig av medborgarna. Bristen på förutsebarhet upplevdes som oacceptabel av många. Tanken med den gamla skatten var ju att beskatta baserat på ett *aktuellt* taxeringsvärde som skulle vara 75 procent av marknadsvärdet. Det innebar att taxeringsvärdena efter hand ökade i takt med priserna, som steg i genomsnitt med 6,2 procent per år mellan 1975 och 2018 (se figur 1).¹

Mellan åren 1996 och 2016 steg småhuspriserna med ca 350 procent och bostadsrättsindex med 750 procent, medan börsen steg med 300 procent (Waldenström m fl 2018, s 78). Den troliga förklaringen är att räntorna stadiggt föll under samma period, vilket innebar att för en given ränteutgift kunde man betala ett högre pris för en bostad (se figur 2).

Effekten av ständigt stigande taxeringsvärden gav oväntat höga framtida skattebetalningar för villaägarna. Med detta följde likviditetsproblem i takt med att fastigheterna växte i värde och därmed ett större skatteuttag. Ägarna fick problem med att skaffa fram medel för att betala skatten. Eventuellt måste de med låg inkomst låna pengar eller t o m sälja bostaden. Detta ledde till protester och så småningom till de demonstrationer som nämndes inledningsvis.

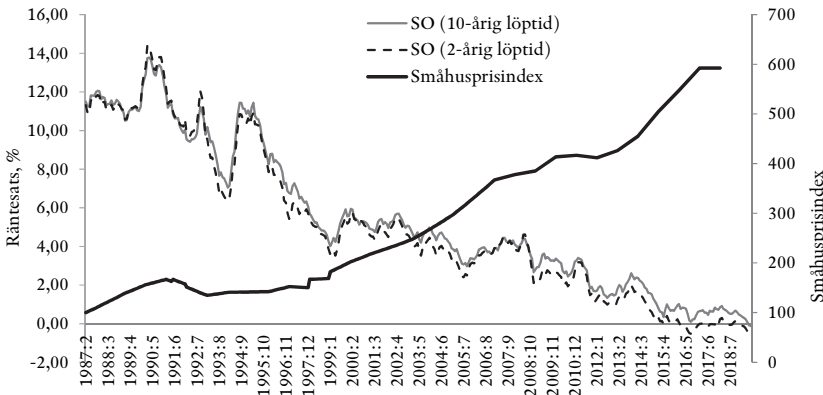
En oväntad ökning i fastighetsskatten kan hanteras på olika sätt. Det första är att införa begränsningar i uttaget av fastighetsskatt vid låg inkomst (en begränsningsregel). Nackdelen är att låginkomsttagarna råkar ut för

¹ Före år 2000 steg småhuspriserna i paritet med inflationen, men därefter hände något. En kraftig uppgång inträffade mellan åren 2000 och 2009. Prisuppgången var dock inte särskilt markant i samband med omläggningen av fastighetsbeskattningen år 2008, sett för hela riket. Finanskrisen spelade troligen här en roll.



Figur 1
Småhusprisindex
utveckling 1975–2018
(hela riket), KPI
skuggprisindex 1980–
2018 och en anpassad
kurva

Källa: SCB (2019a, 2019b).



Figur 2
Småhusprisindex
utveckling (hela
riket) samt räntan
på statsobligationer
med två års och tio års
löptid 1987–2019

Källa: Sveriges riksbank (2019) och SCB (2019a).

marginal effekter på arbetsinkomst. Problemet kvarstår dessutom för dem som inte kan dra nytta av begränsningsregeln.

Den andra metoden är att medge uppskov med skatten, men att räntebelägga uppskovet. Notera att här menar jag inte uppskov med beskattningen av en kapitalvinst utan uppskov med den löpande fastighets skatten. Hur det skulle kunna ske har beskrivits i Lundgren m fl (2005) och innebär att fastigheten ”belånas” genom att skattekontot debiteras. Eftersom skattekontot är räntebelagt påverkas inte statens finanser. Konstruktionen löser likviditetsproblemet men är administrativt komplicerad. För att säkra statens fordran krävs in-teckning i fastigheten.

Ett tredje sätt är naturligtvis att göra som för närvarande och sätta ett tak för uttag av skatten så att ingen oväntad ökning uppstår. Detta leder

dock till stor brist på likformighet, orättvisa mellan ägare av olika bostäder respektive mellan ägare av bostäder och hyresgäster som sparar sina pengar på banken i stället för att köpa en bostad.

Ett fjärde sätt är att fokusera på det grundläggande problemet: svårförutsebarheten. Lösningen är att fastighetsskatten baseras på anskaffningsvärdet för bostaden och att det skrivs upp över tiden på ett förutsebart sätt. Risken är ju då mindre för likviditetsproblem, eftersom man redan vid köpet av bostaden kan förutse framtida skatter.

Varför så stor vikt vid likformighet?

Grunden för skattereformen 1990/91 var likformighet: ”Detta är i själva verket grundelementet i reformen” (Regeringens proposition 1989/90:110, s 294). Ambitionen var att kapitalavkastning bör beskattas lika högt oberoende av i vilken tillgång kapital investeras och i vilken form avkastningen erhålls. En anledning är att olikformig beskattning påverkar rangordningen av investeringsalternativ. En investering i en bostad innebär att det egna kapitalet som placeras där inte ger inkomster på annat håll i form av räntor eller utdelningar på aktier. En olikformigt låg beskattning av den implicita avkastningen (alternativavkastningen) på eget kapital i bostäder leder därför till överinvesteringar i bostäder. Effekten blir då underinvestering i andra tillgångar vars bruttoavkastning (före skatt) är högre än bostadsinvesteringarnas på marginalen. Detta innebär en samhällsekonomisk effektivitetsförlust.

Rättviseskäl talar också för en likformig beskattning. Den som sparar i aktier eller på banken kommer att betala mer i skatt över tiden än den som använder sitt kapital för att köpa en bostad då det råder brist på likformighet. Om tanken är att staten ska behandla de som har lika stort kapital på samma sätt, framstår detta som ett brott mot horisontell rättvisa.

Även fördelningskäl talar för en likformig kapitalbeskattning. Få torde argumentera emot att den som har högre inkomst ska betala mer i skatt i kronor räknat än den med låg inkomst. Att ”underbeskatta” de som har en hög standard genom en regressiv fastighetsskatt strider mot fördelningspolitiken i övrigt. Som Waldenström m fl (2018, s 95) visat finns det en hög positiv korrelation mellan innehav av egen bostad och arbetsinkomst. Om skattesystemets fördelningsmål är ett högre skatteuttag för dem som har hög inkomst, motverkar en regressiv fastighetsskatt ett sådant mål.

Slutligen kan en likformig fastighetsskatt ge högre skatteintäkter som kan användas för att sänka eller ta bort andra ”sämre” skatter. Den samhällsekonomiska kostnaden för att finansiera den offentliga sektorn kan därför minska om man i större utsträckning använder sig av fastighetsskatt i stället för skatt på arbete. Fastigheter flyttar inte på sig och kostnaderna för att beskatta är låga i förhållande till intäkterna – åtminstone så länge regelsystemet är tämligen stabilt och förutsebart.

Basen för fastighetsskatten

Målet för den gamla modellen för fastighetsskatt är att beskatta avkastningen på *aktuellt* eget kapital genom att beskatta hela taxeringsvärdet samtidigt som avdrag för ränteutgifter medges. Anledningen till denna ganska oprecisa beräkning av avkastningen på eget kapital är förstås att den implicita avkastningen inte låter sig mätas. Schablonbeskattning är därför den enda framkomliga vägen.

En rimlig siffra för den implicita avkastningen kan i dag vara en procent. Den löpande fastighetsskatten ska då vara 30 procent av en procent, dvs 0,3 procent *av det egna kapitalet* nedlagt i fastigheten för att likformighet med övrig beskattning av kapitalavkastning ska uppnås. Ränteläget kan emellertid förändras. Det gör att den implicita avkastningen påverkas. Jag ansluter mig därför till Finanspolitiska rådets uppfattning att fastighetsbeskattningen bör utformas så att ränteläget beaktas (Finanspolitiska rådet, 2019, s 36).

Men hur ska skattebasen bestämmas? Att mäta det aktuella egna kapitalet med hög precision kräver löpande taxeringar vilket innebär den bristande förutsebarhetens legitimitetsproblem. Att ge avdrag för ränteutgifter leder lätt till en negativ skattebas, eftersom räntesatsen på lån vanligen överstiger den antagna implicita avkastningen på eget kapital.

För att undvika det första av dessa problem måste man beräkna basen för fastighetsskatten på ett förutsebart sätt efter hand som åren går. Enklast är att använda anskaffningsvärdet och en schablonuppräknning som avspeglar en långsiktig förväntad värdeutveckling för fastigheten. Ett rimligt uppräkningsstal kan vara två procent, eftersom fastigheter är reala tillgångar och Riksbankens inflationsmål är just två procent. Basen för fastighetsskatten ökar då efter hand vilket också innebär att statens inkomster av fastighetsskatt ökar över tiden, allt på ett förutsebart sätt. Modellen har givetvis lägre precision än rullande fastighetstaxeringar när det gäller fastighetsvärdet. Avgörande argument för den är dock att den är förutsebar och därför legitim. Dessutom är den enkel.

Det andra problemet kan tacklas genom att låta underskott av kapital rullas fram på samma sätt som underskott av näringsverksamhet inom bolagssektorn. Det betyder att underskott inte ger en skattereduktion mot skatt på arbete. För att en sådan metod ska vara förståelig är det lämpligast att återgå till metoden med schablonintäkt. Schablonintäkten bestäms då till den implicita avkastningen multiplicerat med värdet på bostaden. Visserligen ger fortsatt avdragsrätt för räntor också en ”skatterabatt” på grund av högre låneräntor än den implicita avkastningen, men modellen förhindrar i vart fall ett negativt utfall av fastighetsbeskattningen. Metoden avvisades i samband med skattereformen 1990/91 av bostadspolitiska skäl men också av förenklingskäl. Det är nu dags att revidera detta ställningstagande.

Skatten på vinster av eget boende

En fastighetsskatt kan inkludera beskattning av förväntad värdeutveckling på samma sätt som schablonskatten på investeringssparkonton (ISK). Den

förväntade värdeutvecklingen bör i så fall i genomsnitt motsvara Riksbankens inflationsmål på två procent, vilket innebär att ingen real värdeökning medräknas. Om skatteuttag ska vara likvärdigt med beskattningen av ISK och statslåneräntan antas vara en procent skulle fastighetskatten behöva vara 0,6 procent. Det indikerar att skattesatsen på kapitalvinster bör vara 15 procent² och inte dagens 22 procent.

Förändringar i fastighetsvärden beror dock inte bara på att de är reala tillgångar. Även relativprisförändringar spelar roll. Priserna på bostäder i olika regioner utvecklas olika oberoende av den aktuella inflationstakten. Därför kan en schablonmässig kapitalvinstbeskattning av bostäder liknande skatten på ISK framstå som orättvis. Dessutom påverkas värdet av arbetsinsatser från ägaren själv. Vill man därför tillämpa skatteförmågeprincipen, ska beskattning ske baserat på den *faktiska* värdeutvecklingen.

Den verkliga värdeutvecklingen kan man givetvis inte fastställa förrän i samband med försäljningar. Att beskatta vinster först vid försäljningstillfället leder dock till inlåsnings effekter. Ett hushåll som säljer sin bostad och tvingas betala skatt eller ränta på ett uppskov kan inte köpa en bostad till samma pris som den sålda.³ Detta är negativt både ur arbetsmarknadssynpunkt och för förändringar av boende över livscykeln. Inlåsningsen leder till att många väljer att bo kvar i för stora hus/lägenheter.

Ett sätt att motverka detta på är att låta skattesatsen vara beroende av innehavstiden.⁴ Den som väljer att behålla sin bostad i stället för att sälja den möter då en högre skattesats vid en framtida försäljning. På det sättet motverkas vinsten av en räntefri skattecredit. Om innehavstiden är tio år behöver skatten på en vinst vara 16,2 procent i stället för 15 procent.⁵ Skillnaden är i rådande ränteläge liten och motiverar frågan om en hög precision i likformighet kan försvaras relativt målet om enkelhet i skattesystemet. Dagens ränteläge gör därför frågan om räntefria skattecrediter tämligen ointressant. Med negativ statslåneränta föredrar ju staten t o m att vänta på skatteinkomsterna framför att få dem nu! Slutsatsen är därför att staten bör vara konsekvent och tillåta skattecrediter så länge man äger småhus eller bostadsrätt genom att inte heller räntebelägga uppskov.

² Om statslåneräntan antas vara en procent i normalläge blir schablonintäkten på ISK två procent och skatten 0,6 procent av placerat kapital. En likformig beskattning av fastigheter med antagen implicit löpande avkastning på en procent och värdeökning på två procent ger en kapitalskattesats som är 15 procent. Detta är beräknat som $0,30 \times 1 \text{ procent} + 0,15 \times 2 \text{ procent} = 0,6 \text{ procent}$.

³ Den räntebelagda uppskovsmöjligheten är förstas ett lån från staten. I praktiken innebär räntebeläggningsen av dessa uppskov att boendeutgifterna inklusive uppskovsräntan blir högre om en likvärdig bostad förvärvas efter en försäljning jämfört med tidigare. Därav inlåsnings effekten.

⁴ Se Finanspolitiska rådet (2019, s 48) för en närmare diskussion om värdet av skattecrediter.

⁵ Det kan tilläggas att även vinster på aktier som inte förvaltas via ISK bör beskattas med en stigande effektiv skattesats med längre innehavstid enligt samma resonemang.

År	Marknadsvärde	Schablonintäkt	Räntesavdrag	Årets inkomst av kapital	Skatt
1	4 000 000	40 000	24 000	16 000	4 800
2	4 080 000	40 800	24 000	16 800	5 040
3	4 161 600	41 616	24 000	17 616	5 285
4	4 244 832	42 448	24 000	18 448	5 535
5	4 329 729	43 297	24 000	19 297	5 789
6	4 416 323	44 163	24 000	20 163	6 049
7	4 504 650	45 046	24 000	21 046	6 314
8	4 594 743	45 947	24 000	21 947	6 584
9	4 686 638	46 866	24 000	22 866	6 860
10	4 780 370	47 804	24 000	23 804	7 141

Tabell 1
Utvecklingen av fastighetsbeskattningen vid schablonmässig uppräkningsvärde

Anm: Uppräkning av marknadsvärdet sker med två procent per år. Implicit avkastning: 1,0 procent. Räntesats på lån: 1,0 procent.

Källa: Egna beräkningar.

2. En legitim fastighetsskatt – hur kan en sådan se ut?

Beskattning av eget kapital i småhus

Huvudanledningen till att den gamla fastighetsskatten slopades är enligt min mening bristen på förutsebarhet rörande framtida taxeringsvärden. För att åtgärda legitimitetsproblemet måste därför förutsebarheten öka markant. Om uppräkningsvärden av bostadens anskaffningsvärde sker årligen med *en på förhand* bestämd och konstant uppräkningsfaktor så länge bostaden finns kvar i ägarens ägo, blir skatten förutsebar.⁶

Metoden illustreras i tabell 1 där den implicita avkastningen (schablonintäkten) är en procent av det uppräknade marknadsvärdet. En bostad har anskaffats för 4 000 000 kr varvid ägaren satsat 1 600 000 kr av egna pengar och lånat 2 400 000 kr. Skatten är löpande 30 procent av det schablonmässigt beräknade aktuella egna kapitalet, som inkluderar fastighetens årliga värdeökning. Notera att avdrag för räntor ges, eftersom det är det egna kapitalet som ska vara basen för uttaget av skatt och inte fastighetens marknadsvärde.

Tabellen visar att skatteuttaget är 4 800 kr, vilket motsvarar 30 procent av den implicita avkastningen på det egna kapitalet 1 600 000 kr, år 1 i exemplet. Det är således likvärdigt med en fastighetsskatt på 0,3 procent av marknadsvärdet.⁷ Att skatteuttaget blir positivt beror givetvis på att den

⁶ Givetvis kan själva skattesatsen komma att ändras under innehavstiden vilket innebär att full förutsebarhet inte uppnås. Även uppräkningsfaktorerna kan ju komma att ändras om själva systemet förändras över tid.

⁷ Med en antagen implicit avkastning på en procent skulle fastighetsskatten vara 0,4 procent om skattebasen var taxeringsvärdet i stället för marknadsvärdet.

antagna låneräntan på en procent är lika stor som den implicita avkastningen. Belåning har i det läget ingen påverkan på uttaget av skatt. Om fastigheten till fullo hade finansierats med eget kapital skulle skatteuttaget blivit 12 000 kr ($30 \text{ procent} \times 1 \text{ procent} \times 4\,000\,000 \text{ kr}$) vilket också är 0,3 procent av det egna kapitalet.

Dagens system, där räntan på lånen exempelvis uppgår till 2,0 procent, innebär att ägaren betalar en kommunal fastighetsavgift på 8 049 kr men får ett ränteavdrag som uppgår till 2,0 procent $\times 2\,400\,000 = 48\,000$ kr. Skattereduktionen är 30 procent $\times 48\,000 = 14\,400$ kr, vilket innebär att staten sammantaget går back med $14\,400 - 8\,049 = 6\,351$ kr. Detta beror uppenbarligen både på att uttaget av fastighetsskatt är begränsat till ett visst belopp och att räntesatsen på lån överstiger den implicita avkastningen.

För att uppnå en bättre likformighet krävs därför för det första att taket slopas och för det andra att staten minskar subventionerna av räntesatser som överstiger den implicita avkastningen i fastighetsbeskattningen genom ändrade regler om underskott av kapitalinkomst. Notera att det inte är den implicita avkastningen som bör höjas, eftersom den bestäms av alternativavkastningen på eget kapital.

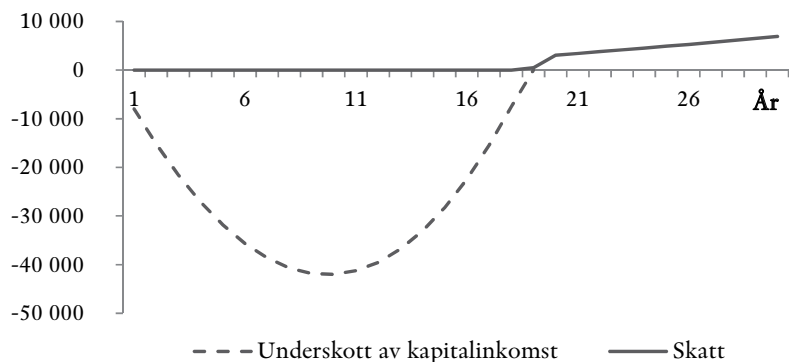
Behandlingen av underskott vid kapitalinkomstbeskattningen

Dagens system med skattereduktion vid underskott av kapital motiverades ursprungligen av förenklingsskäl (SOU 1989:33, s 122 och Regeringens proposition 1989/1990:110, s 389). Det alternativ som övervägdes men förkastades var att spara underskott som i bolagssektorn. Min åsikt är att det är dags att byta princip! Belastningen på statens finanser skulle minska påtagligt och likformigheten öka. Dagens ränteläge motiverar därutöver en mängd förenklingar av regler som alla föranledes av skattekreditskäl.

Idén är således att underskott av kapital sparas mot framtida överskott i stället för att leda till en omedelbar skattereduktion mot skatt på arbete. Hur ett sådant system skulle fungera framgår av figur 3. Notera att om låneräntan är lika låg som den implicita avkastningen gäller situationen i tabell 1 med positiva skattebetalningar redan från år 1.

Ingen skattereduktion för underskott i inkomstslaget kapital skulle ges under de första 19 åren. År 20 skulle däremot beskattningen ge ett positivt netto. Uppenbarligen går det att eliminera fastighetsskatten genom en ökad belåning så länge låneräntan överstiger den implicita beskattningen. Det är dock inte möjligt att få en skatteminskning på sin arbetsinkomst, eftersom ingen skattereduktion ges mot arbetsinkomst.

Jämfört med tabell 1 ger detta staten betydligt lägre intäkter, eftersom en subvention av räntesatser på lån över den antagna implicita avkastningen fortsatt sker. Skulle man då inte kunna begränsa avdragsrätten för den delen av räntan som överstiger den implicita avkastningen i stället? Problemet här är den övriga kapitalinkomstbeskattningen. Om fastighetsägaren har andra kapitalinkomster framstår det som oskäligt att begränsa ränteavdragen på lån som finansierat placeringarna som genererat avkast-



Figur 3
Skattebetalningar
till staten då under-
skottsavdrag sparas

Ann: Bostadens anskaffningsvärde: 4 000 000 kr. Lån: 2 400 000 kr till räntan två procent. Uppskrivning av värdet: med två procent per år. Tidsperiod: år 1–30 efter anskaffningen. Källa: Egna beräkningar.

ningen. Att ha skilda avdragsregler för olika typer av skulder är ingen framkomlig väg.

Den föreslagna modellen skulle betyda följande för ägaren jämfört med dagens system. Den minskning av skatt på 6 351 kr som i dag sker via skattereduktionen utöver den kommunala fastighetsavgiften försvinner. Åren 1 till 19 får ägaren ett ränteavdrag som eliminerar fastighetsskatten. Genom det ackumulerade underskottet dröjer det således en viss tid innan fastighetsägaren behöver betala någon skatt. Därefter överstiger fastighetsskatten, på grund av det uppräknade marknadsvärdet, effekten av ränteavdraget.

Bostadsrätter

På samma sätt som skatt kan införas på anskaffningsvärdet för småhus kan den påföras den som äger en bostadsrätt. Motivet är likformighet och rättvisa. Enkelheten i att basera skatten på anskaffningsvärdet gör att ingen särskild taxering behövs för att bestämma värdet på bostadsrätten. Genom en årlig schablonmässig uppräknings av värdet erhålls en förutsebar utveckling över tiden av skatten.

En komplikation i fallet bostadsrätter är att föreningen äger fastigheten medan medlemmarna äger bostadsrätterna. Om bostadsrätterna således beskattas uppstår givetvis frågan hur föreningens fastighet ska hanteras. Så länge föreningens eget kapital helt kommer från medlemmarna är det inget problem. Det har redan beskattats hos medlemmarna, om det är deras eget kapital som tillskjutits. Om föreningen tar upp lån i stället för medlemmarna får föreningen inget ränteavdrag liksom i dag. Föreningen ska inte själv ta upp någon schablonintäkt.

Skapar föreningen kapital genom sidoinkomster, kan boendekostnaderna för medlemmarna reduceras, vilket motiverar att just sidoinkomster ska beskattas som andra juridiska personers inkomster.

Hur ska uppräkningsfaktorn bestämmas?

Bostäder är reala varor och antas stiga med inflationstakten. Andra faktorer påverkar också. Lokala efterfråge- och utbudsförhållanden gör att priser kan röra sig både uppåt och nedåt i förhållande till inflationen. Uppräkningsfaktorn bör därför bestämmas på lokal nivå och baserat på en långsiktig trend. Tanken är ju att den ska vara fixerad under hela innehavstiden för bostaden och den kan ju vara åtskilliga decennier. Ett alternativ är att revidera den vart femte eller tionde år, vilket i så fall minskar förutsebarheten i systemet samtidigt som det uppräknade marknadsvärdet kommer att vara mer i paritet med det verkliga värdet. Att ändra uppräkningsfaktor är dock inte detsamma som att ändra taxeringsvärdet.

Ta som exempel att en bostad anskaffats för 4 000 000 kr och att uppräkningsfaktorn är två procent. År 10 är det uppräknade värdet 4 870 000 kr. Anta att beräkningar då visar att uppräkningsfaktorn borde varit tre procent, eftersom fastigheter i området stigit snabbare än förväntat. Om uppräkningsfaktorn skulle skett med tre procent från start, skulle det uppräknade värdet varit 5 370 000 kr vilket är 500 000 kr högre. Skillnaden i fastighetsskatt mellan de olika uppräkningsfaktorerna är 1 500 kr. Den nya faktorn på tre procent tillämpas nu efter år 10. År 20 är det uppräknade värdet på fastigheten 6 550 000 kr mot 7 220 000 kr om uppräkningsfaktorn skett från år 1 med tre procent per år. Skillnaden i fastighetsskatt är nu 2 010 kr.

Förbättringsutgifter m m

Den grundläggande idén med fastighetsskatten är att det är det egna kapitalet som ska beskattas löpande. Förbättringsutgifter hanteras därför på samma sätt som inköp genom att de adderas till skattebasen samtidigt som ränteavdrag medges för lån som finansierat dem. Fastighetsskatten kommer därmed att inkludera gjorda förbättringar och tillbyggnader på samma sätt som den ursprungliga anskaffningen. De bör emellertid räknas upp med den för förbättringsåret gällande faktorn.

En förutsättning är naturligtvis att Skatteverket får information om förbättringsutgifterna. För åtgärder som kräver bygglov torde det vara möjligt, annars knappast mer än på frivillig basis. Ett incitament för att rapportera gjorda förbättringar är dock att de kommer att ingå i omkostnadsbeloppet vid en framtida vinstbeskattning. Om skattesatsen på kapitalvinster är 15 procent, är det vanligtvis lönsamt för den skattskyldige att rapportera dem.

Vad händer vid byte av boende?

Vid byte av boende startar en ny uppräkningsfaktorn utifrån det nya anskaffningsvärdet och detta omräknas som beskrivits tidigare. Därigenom kommer det nya aktuella kapitalet att vara skattebasen år 1. Genom att köparen av den nya bostaden redan vid köpet förutsätts vara informerad om uppräkningsfaktorn uppnås förutsebarhet.

3. Vilka är för- och nackdelarna med modellen?

Fördelarna med den föreslagna modellen är flera:

- Den framtida fastighetsskatten blir ingen överraskning så länge uppräkningsfaktorn är känd.
- Systemet blir enkelt när fastighetsskatten baseras på anskaffningsvärdet.
- Bostadsrätter kan på ett enkelt sätt inkluderas i systemet.
- Inlåsnings effekterna försvinner då räntan på uppskov tas bort.
- Underskott av kapital kan endast kvittas mot överskott. Behandlingen av kvoterings torde kunna revideras väsentligt.⁸
- Ränteavdragen rörs inte. Systemet blir konsekvent inom ramen för kapitalinkomstbeskattningen.
- Ökad likformighet i hela kapitalinkomstbeskattningen innebär bättre samhällsekonomisk effektivitet och horisontell rättvisa.

Inget system är utan baksidor. Kritik mot det beskrivna systemet kan vara följande:

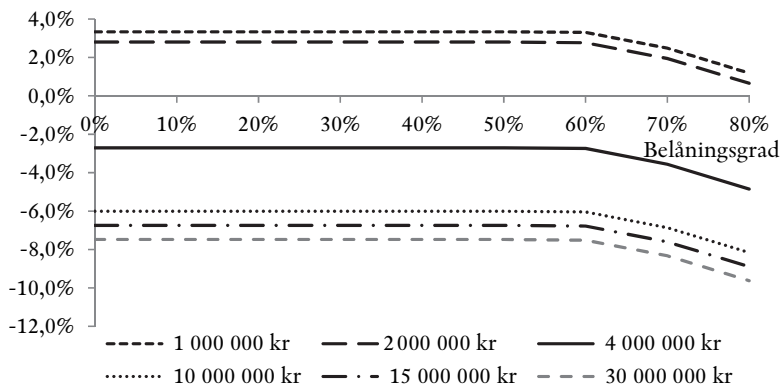
- Grannar som bor i likvärdiga hus anskaffade vid olika tillfällen kommer att betala olika fastighetsskatt. Om uppräkningsfaktorn rimmar med värdeutvecklingen i området mildras eller försvinner dock denna effekt. Även i dag är det totala uttaget av skatt på fastigheter beroende av belåningsgrad och räntemarginaler.
- Förbättringar och ombyggnader kanske inte rapporteras vilket leder till underbeskattning av eget kapital. Problemet finns även vid dagens taxeringar.
- Fusk med anskaffningsvärdet kan vara lönsamt, eftersom sådana transaktioner gynnar både säljaren vid kapitalvinstbeskattningen och köparen som får en lägre löpande fastighetsskatt. En viss motvikt uppnås då endast rapporterad köpeskilling får dras av vid den framtida kapitalvinstbeskattningen.

4. Förväntade priseffekter

En förändring av fastighetsskatten skulle förstås påverka bostadspriserna. Det gäller framför allt dyrare bostäder. Figur 4 är framtagen baserat på hur boendeutgifterna förändras i förhållande till marknadsvärdet på bostaden. Det kan indikera hur priserna kan tänkas reagera. Beräkningarna har skett med en diskonteringsränta på en procent och en schablonuppräkning på två procent. De avser småhus och hänsyn har tagits till den kommunala fastighetsavgiften på 8 049 kr år 2019. Dessutom har det antagits att marknaden har en planeringshorisont på 25 år. Beräkningarna utgår slutligen ifrån att en reform implementeras först tre år efter att

⁸ Som exempel kan nämnas kvoterings som gäller vid kapitalförluster. Även taket för underskott i inkomstslaget kapital vid skattereduktion mot arbete försvinner, då sådana underskott inte längre får kvittas mot arbete. Underskotten överförs i stället till nästa år.

Figur 4
Kortsiktiga "priserf-
fekter" för olika vär-
den på bostäder och
belåningsgrad



Källa: Egna beräkningar.

den presenterats och att räntan på bostadslån är två procent.⁹

Figuren indikerar att en värdenedgång på sex till åtta procent är sannolik för dyrare bostäder. Vid de givna antagandena uppstår underskott av kapital först vid en belåningsgrad som är högre än 50 procent. Det är därför ägare som har högbelånade bostäder får markant högre boendeutgifter. Eftersom ränteavdrag även fortsättningsvis kan göras men måste rullas framåt som underskott, har den delen av reformen endast en likviditetseffekt. Ägare av billigare bostäder gynnas däremot av den tilltänkta reformen, eftersom de i dag betalar en relativt hög skatt på sina bostäder. Deras bostäder torde därför stiga i värde.

5. Övergångsproblematiken

Självklart bör reformen tillämpas på alla nya transaktioner efter införandet. En central fråga är dock hur man ska hantera det existerande beståndet av småhus och bostadsrätter som tills vidare inte överläts efter reformens ikraftträdande. Motivet till de föreslagna reglerna är ju att få politisk acceptans bland medborgarna för en rättvisare fastighetsskatt. Det kräver att man åtminstone under en övergångsperiod undviker betydande höjningar i boendeutgifterna för dem som har högbelånade och dyrare bostäder. En uppenbar möjlighet är därför att ta bort amorteringskravet. Nuvärdet av det är ca 531 000 för en bostad som är värd 4 000 000 och som belånas till 75 procent. Amorteringskravet är visserligen ett krav på eget sparande och inte en kostnad men påverkar sannolikt priserna ändå. Genom att ta bort kravet motverkas således den likviditetseffekt som uppstår då skattereduktion inte ges mot arbetsinkomst. Det kan också vara värt att analysera hur en gradvis ökning av skatten från dagens nivå till den önskade slår för olika ägare. Man skulle t ex kunna ha en tioårig övergångsperiod där fastighetsskatten stiger med en tiondel av differensen mellan den nya skatten och den

⁹ Hänsyn har däremot inte tagits till sänkningen i skattesatsen på kapitalvinster i denna analys eftersom den inte påverkar boendeutgifterna.

gamla. Ytterligare en åtgärd är att successivt trappa ned skattereduktionen under en längre period.

I och med att bostadspriserna lär påverkas verkar det rimligast att strax före reformen genomföra en ny taxering av småhus *och* bostadsrätter ("bas-taxering"). Det innebär att en eventuell prisnedgång slår igenom i taxeringsvärdena som därefter kan användas som utgångspunkt för den nya skatten i brist på inköpspriser på bostäderna.

6. Sammanfattning

Fastighetsbeskattningen är åter på tapeten och frågan är om det går att låta bli att förändra den nuvarande modellen med kommunal fastighetsavgift som är starkt regressiv i sin utformning. Problemet med den gamla beskattningen var bristen på förutsebarhet, vilket ledde till överraskande skattehöjningar och likviditetsproblem för småhusägarna. För att en ny fastighetsskatt ska kunna införas krävs därför att detta problem blir löst så att skatten upplevs som legitim av medborgarna.

Ambitionen med det redovisade förslaget har varit att uppnå en likformig beskattning av den implicita avkastningen på eget kapital i småhus och bostadsrätter i förhållande till beskattningen av avkastningen på investeringssparkonton. Förslaget innehåller en ny metod både för att bestämma den aktuella skattebasen och för hantering av underskott på grund av ränteutgifter. Man kan givetvis tänka sig andra utformningar av fastighetsbeskattningen. Det skulle kunna vara ren markskatt (av effektivitetsskäl) eller en konsumtionskatt på boende. Sådana motiv för fastighetsskatten faller dock utanför denna artikel.

Aftonbladet (2002), "Demonstration mot fastighetsskatten slutade med kaos", 16 maj 2002.

Finanspolitiska rådet (2019), *Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning – hur påverkas hushållen?*, Särskilda studier från Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Holmberg, S och H Oscarsson (2008), *Regeringskifte – väljarna och valet 2006*, Norstedts Juridik, Stockholm.

Lodin, S-O och P Englund (2017), *Yes box! En ESO-rapport om en ny modell för kapital och bostadsbeskattning*, Rapport ESO 2017:4, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm.

Lundgren, S, A-S Kolm, E Norrman och P B Sorensen (2005), *Tid för en ny skattereform*, SNS konjunkturrådsrapport, SNS förlag, Stockholm.

Regeringens proposition (1989/1990:110), *Reformerad inkomst- och företagsbeskattning*, Del 1.

SCB (2019a), "Fastighetsprisindex för permanenta småhus (1981=100) efter region år 1975–2018", databas, www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0501_BO0501A/FastpiPSRegAr/.

SCB (2019b), "Konsumentprisindex (KPI) årsmedeltal totalt, skuggindex, 1980=100 år 1980–2018", databas, www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_PR_PR0101_PR0101A/KPISKuggAr/#

SOU 1989:33, *Reformerad inkomstbeskattning*, Del 1 Skattereformens huvudlinjer.

Svensson, A (2005), "På fastighetsskattens skräckbänk", *Svenska Dagbladet*, 22 november 2002.

Sveriges riksbank (2019), "Sök räntor och valutakurser", databas, www.riksbank.se/sv/statistik/sok-rantor--valutakurser/.

Waldenström, D, B Bastani och Å Hansson (2018), *Kapitalbeskattningens förutsättningar*, SNS konjunkturrådsrapport, SNS förlag, Stockholm.

REFERENSER