

Skatteprogressiviteten och småhuspriserna

I ledarartikeln i förra numret av Ekonomisk Debatt kommenterade jag några problem som sammanhänger med den progressiva fastighetsbeskattningen. De framförda synpunkterna har väckt intresse och följdfrågor — bland dem som yrkesmässigt sysslar med dessa beskattningsproblem. Jag skall därför nedan förtydliga och något vidareutveckla resonemanget.

Motiven för införandet av den progressiva fastighetsskatten — och dess senare skärpning — är väl kända. Villaägarnas reella boendekostnader uppfattades som orimligt låga relativt andra boendekategorier, vilket i sin tur bl a berodde på att procenttalen för schablonintäkter i fastighetsbeskattningen låg så långt under den nominella räntenivån. Någoting måste göras men detta någoting måste av politiska skäl utformas så att boendekostnader — och kapitalvinster — för den stora mängden av mindre villaägare, inte drabbades. Kompromisslösningen blev en progressiv fastighetsbeskattning. Lösningen visade sig relativt okontroversiell, åtminstone innan inflationen sprungit förbi de politiska kalkylerna och gjort progressiviteten kännbar för ett flertal av småhusägarna.

När besluten fattades var det knappast någon som observerade eller kommenterade det faktum att vi därmed infört en mycket speciell och även internationellt sett, relativt unik skatteform, nämligen en sorts objektbunden progressiv utgiftsskatt. Fastighetsbeskattningen är visserligen formulerad i termer av intäktsberäkningar och inkomstskatt men fungerar i realiteten som en skatt på fastighetsutgifter — periodiserade till återkaffningskostnaden — ehuru med en del av skatteprogressiviteten anknuten till inkomstskatten. I den svenska skattedebatten diskuteras just nu möjligheten att ersätta nuvarande personliga inkomstskatter med en progressiv utgiftsskatt eventuellt kombinerad med en schabloniserad inkomstskatt gällande visst basbelopp. Jämfört med en sådan generell utgiftsskatt utmärker sig den progressiva fastighetsbeskattningen på åtminstone följande tre sätt.

Genom sin anknytning till inkomstskatteskalen får man en "dubbel" progressivitet i beskattningen av fastighetsutgifter — progressivitet i intäktsberäkningen och progressivitet i intäktsbeskattningen.

Genom att vara bunden till ett visst

slag av utgiftsobjekt — fastigheter — får beskattningen ett avgörande inflytande inte bara på relativpriset på fastigheter i allmänhet utan — tack vare progressiviteten — också på relativpriset på olika slag av fastigheter. Riksdagsmän och taxeringsintenter tillsammans bestämmer — i allmänhet säkert utan att veta vad de gör — vad olika slag av småhus skall kosta.

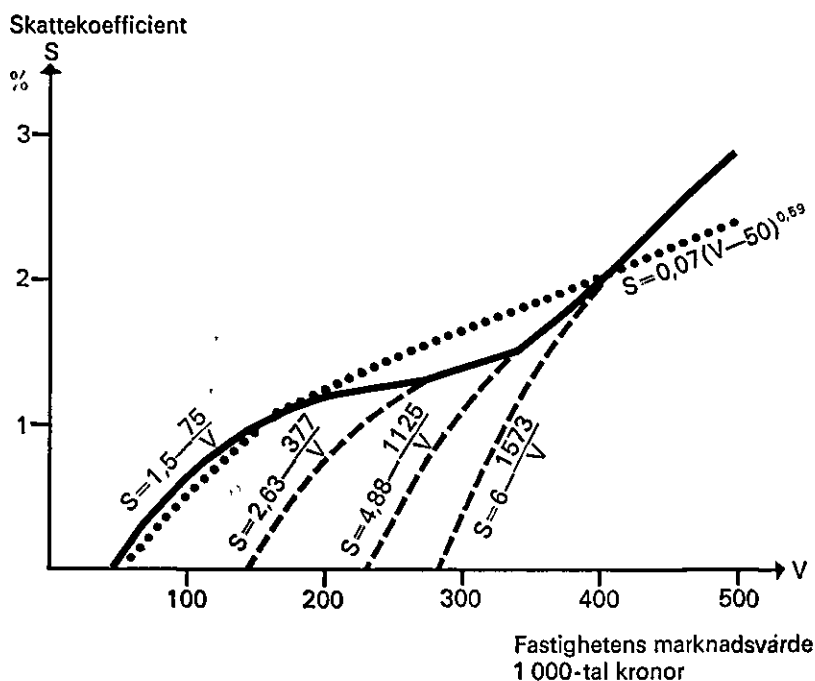
Genom att kombineras med kapitalvinstbeskattning bryter fastighetsbeskattningen mot logiken i utgiftsbeskattning — man beskattas både när man för privat bruk disponerar en resurs och när man låter bli. Kapitalvinsterna påverkas därmed med två medel som vardera kunde vara tillräckligt. Genom den progressiva utgiftsskatten bestäms till del relativpriserna på olika fastigheter och deras utveckling över husens livslängd och därmed också utrymmet för kapitalvinster, som sedan beskattas särskilt när de realiseras.

Mina påpekanden i föregående artikel gällde den progressiva fastighetsbeskattningens faktiska tillämpning och följer. Jag framförde tre påståenden: att progressiviteten sannolikt inte tillämpas, att om den tillämpas skulle konsekvenserna troligen bli annorlunda än beslutsfattarna tänkt sig, samt att den antagligen aldrig kan tillämpas vilket skapar utrymme för en oacceptabel osäkerhet och instabilitet på småhusmarknaden. Jag skall försöka motivera och förtydliga dessa påståenden i anslutning till några figurer.

Beskattningen är inte progressiv

Den formella progressiviteten i svensk fastighetsbeskattning uttryckt i termer av skattekoefficienter — skatt genom fastighetsvärde — för en fastighetsägare med $\frac{3}{4}$ marginal inkomstskatt visas i figur 1. Med "formell" menas här att det gäller den beskattning, som en nytaxering skulle resultera i om taxeringsmyndigheterna kände det aktuella marknadsvärdet på fastigheten och sedan strikt tillämpade en $\frac{3}{4}$ -regel vid taxeringen. Det är utan tvivel denna formella progressivitet, som dominerat framställningar och föreställningar i de offentliga diskussionerna kring fastighetsbeskattningen. Av figuren framgår att nästan alla småhusägare borde vara berörda av den progressivitet, som resulterar från kombinationen av extra avdrag och progressiva schablonintäktsberäkningar.

Figur 1. Den formella progressiviteten i svensk fastighetsbeskattning.



Skattekoefficienten är definierad som den genom fastighetsbeskattning åsamkade merbeskattningen i antal årligen erlagda kronor i procent av fastighetens marknadsvärde.

Exemplet utgår från en nytaxerad fastighetsägare, som redovisar skattemässigt underskott på fastigheten och har 3/4-regeln vid taxering. Som framgår av figuren kan skatteskalans olika intervall skrivas som

$$S = b - \frac{l}{v}$$

där b är den asymptotiskt uppnådda skattekoefficienten och l representerar den skattelindring som det extra avdraget och de lägre skattekoefficienterna i föregående intervall medför.

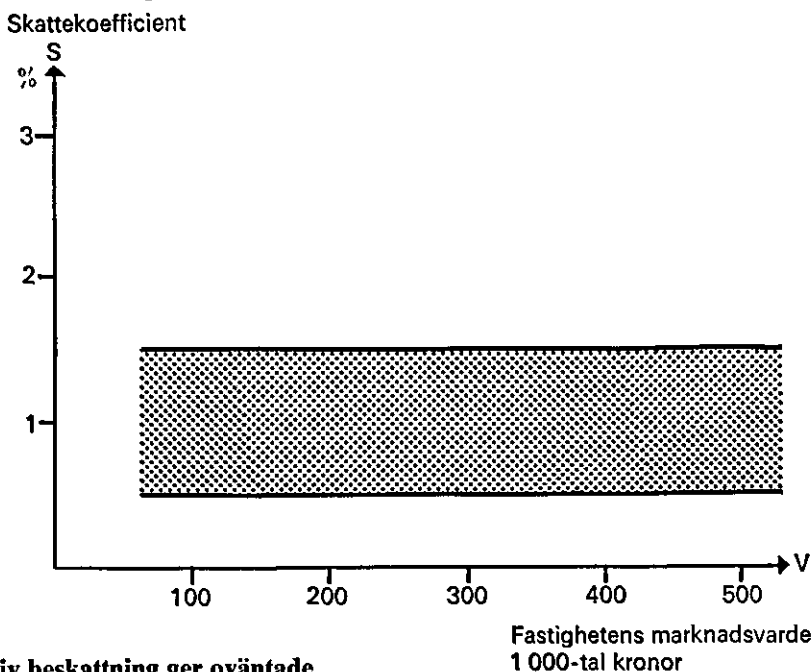
Skattekoefficienternas utveckling kan approximeras med det potensuttryck som i figuren tecknats med prickad linje.

Den faktiska beskattningsbilden är mycket annorlunda. Den allmänna beskattningsnivån sänks för det första radikalt av inflationen i kombination med femåriga taxeringsintervall och eftersläpande taxeringsunderlag. Skattekoefficienterna ligger därför genomsnittligt lågt och varierar cyklisk över femårsperioder. Mera överraskande är att det inte verkar som om någon väsentlig progressiv effekt kan spåras utifrån 1975 års taxering. Det finns dess värre ännu inget underlag för definitiva slutsatser, men om man utnyttjar det stickprov, som den kommunala köpeskillingsstatistiken i Stockholmsområdet ger, för en jämförelse med de nya taxeringarna får man stöd för hypotesen att den faktiska beskattningen inte är progressiv. Skattekoefficienterna i detta område tycks som

i figur 2, för samtliga småhuskategorier ligga likartat samlade i ett band omkring 1 procent, vilket innebär att de mellan taxeringstillfällena kan väntas krypa ner mot 0,5 procent.

Om hypotesen är riktig innebär detta att realiter riksdags beslutens intentioner åsidosatts av taxeringsmyndigheterna. Att speciellt fina och dyra villor inom en given utrymmes-, standard- och lägeskategori inte blir progressivt beskattade är en naturlig följd av taxeringsförfarandets beräkningsschabloner. Att någon egentlig progressivitet inte heller kan förmärkas mellan olika kategorier måste däremot vara uttryck för en avsiktligt försiktig hållning ifråga om upptaxering av dyrare villor, eventuellt just motiverad av rädslan för rekyleffekter på villapriser.

Figur 2. Den faktiska progressiviteten i svensk fastighetsbeskattning.



Progressiv beskattning ger oväntade följder

Taxeringsmyndigheternas agerande kanske grundas på en vag insikt om att en strikt tillämpning av progressiviteten skulle ge oväntade och delvis knappast önskvärda följder.

I figur 3 illustreras för vad övergången från en proportionell skatt (kurva I) till en progressiv skatt (kurva II) innebär för prisutvecklingen för en normal villa vid kontinuerlig taxering och fullständigt rationella och förutseende fastighetsköpare. Huvudeffekten blir sannolikt inte ökade skatteintäkter för staten och stegrade skatteutgifter för ägarna av dyra villor utan istället en relativ krympning av prisskillnaden mellan olika kategorier småhus, speciellt markerad för "halvgamla" fastigheter. Det blir kort sagt billigare att köpa fina villor — och därmed också mindre lönsamt att producera dem. Den väsentliga omfördelningseffekten uppkommer inte via skillnaden i de löpande skatteutgifterna utan genom kapitalförluster för nuvarande ägare av fina småhus. Skattebesluten innebär samtidigt beslut om den önskvärda relativa prisstrukturen på småhusbeståndet och därmed också om den önskvärda strukturen på nyproduktionen. Förändringar i progressiviteten innebär samtidigt nya dragningar på beslutslotteriet, en ökad godtycklighet i fördelningen av jättevinsten och jätteförluster bland villaägarna.

Framtidsutsikter — osäkerhet och instabilitet

Av många anledningar kommer den progressiva beskattningen säkerligen aldrig att tillämpas så att den leder till en prisutveckling motsvarande kurva III i figur 3.

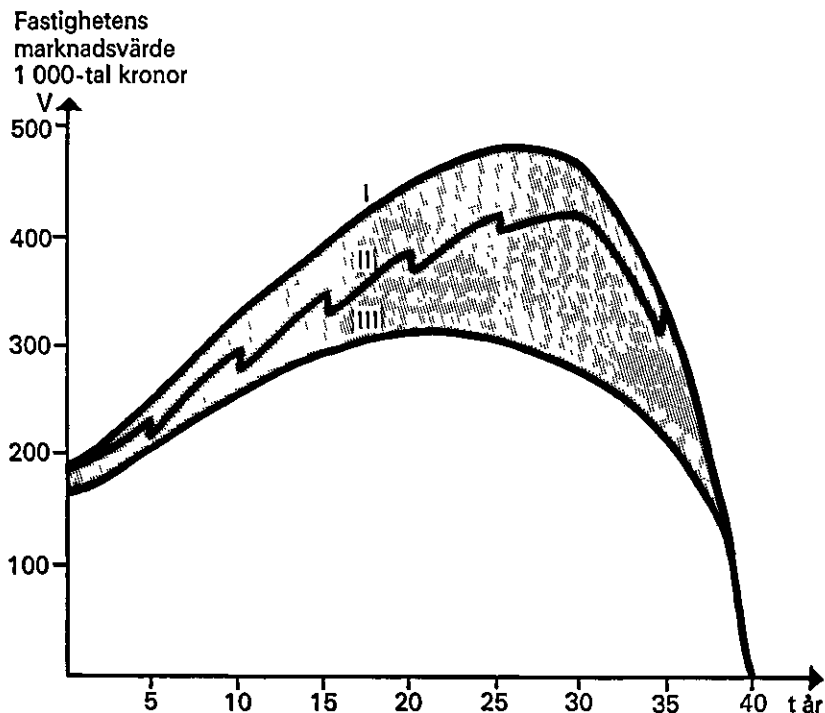
Även bortsett från att de allmänna effekterna troligen inte betraktas som önskvärda kommer progressiviteten att mångdubbla riskerna för att femårsintervallerna i taxeringen medför drastiska rekyleffekter på prissättningen.

Progressiviteten innebär framför allt att kraven på "rationella" fastighetsköpare blir orimligt stora. Det krävs mycket komplicerade tankeoperationer för att ta hänsyn till att "marknadsvärdet bestäms av skatten som bestäms av marknadsvärdet". Kalkylresultatet blir också i vissa situationer ytterst känsligt för även små förändringar i tex inflationstakt och diskonteringsränta. Det finns inte längre möjlighet att, som vid en proportionell skatt, använda enkla och tämligen robusta tumregler vid hänsynstagande till skatten.

Vad som händer om fastighetsmarknaden fortsätter att räkna som förut — utgående från senast fastställda skattekoefficient — samtidigt som taxeringsmyndigheterna vid varje omtaxering strikt tillämpar progressiviteten visas av den ryckiga kurvan i II i figur 3.

Den allmänna slutsats för framtiden,

Figur 3. Prisutvecklingen för en småhusfastighet vid olika taxerings- och marknadsbeteende.



Kurva I förutsätter en konstant skattekoefficient = 0,01 och en rationell marknadsvärdering enligt formel (2) i appendix

Kurva III förutsätter en progressiv skattefunktion $s(t) = 0,00007 V(t)$ och en rationell marknadsvärdering enligt formel (5) i appendix

Kurva II förutsätter att marknaden beter sig som om skattekoefficienten skulle förbli konstant vid sitt senast fastställda värde, medan i själva verket en progressiv skattefunktion tillämpas vid varje taxering.

Det skuggade området mellan kurvorna ger således en minimiskattning av utrymmet för godtycke och instabilitet i prissättningen vid en progressiv fastighetsbeskattning, om vars tillämpning och konsekvenser man är osäker.

För närmare uppgift om utnyttjade parametervärden se appendix.

som man tycks kunna dra är att vi med bibehållen formell progressivitet i fastighetsbeskattningen måste räkna med betydande osäkerhet, splittring och instabilitet på småhusmarknaden, som sammanhänger med omöjligheten att förutspå — eller försäkra sig mot — varierande tillämpningspraxis hos taxeringsmyndigheterna respektive varierande bedömningsmallar bland köpare och säljare på marknaden. En slags miniskattning av detta osäkerhetsutrymme ger det skuggade området i figur 3 — utrymmet mellan dagens faktiska proportionella be-

skattning och en idealiserad tillämpning av progressiviteten. Vad man bör kunna vänta sig, bortsett från en ökad geografisk prissplittring, är kanske bl a att allmänna likviditetsförändringar och konjunkturomslag fortsättningsvis ger kraftigt förstärkta utslag på villamarknaden.

Möjliga utvägar

Om nu den progressiva fastighetsskatten är en tekniskt olycklig beskattningskonstruktion vad kan då göras för att nå

dess syften utan att träffas av dess mindre önskvärda effekter?

Vad man inte kan göra är att ersätta den med en allmänt höjd proportionell skatt förenad med mycket stora extra avdrag. Som framgår av *figur 1* går detta realiter likartade effekter som en progressiv skatteskala.

En praktiskt ganska besvärlig möjlighet, om man är angelägen att bibehålla progressiviteten, är att gå från schablonintäktsberäkningar tillbaka till direkta skattningar av boendevärdet av olika villakategorier.

Den utväg som förefaller mig personligen som mest näraliggande och lätt-hanterlig är att successivt förskjuta skalan gentemot en proportionell skatt på en väsentligt högre nivå samtidigt som man, inbakat i de periodiska skatteomläggningar som jag är övertygad om kommer att fortsätta, kompenserar låginkomsttagarna med motsvarande allmänna skattelättnader.

Docent *Bengt-Christer Ysander*
Stockholms universitet

Referenser

Allmän fastighetstaxering 1975, Del I [1975] och Del II [1976], SOS
Ysander, B.-C., [1976], "Pomperipossa köper hus", *Ekonomisk Debatt* nr 4

Matematiskt appendix

Vi använder följande beteckningar:

$V(t)$ = fastighetens marknadsvärde vid tidpunkten t

a_0 = netto boendevärde (bruksvärde, "bo-ränta") år 0

p = tillväxttakt för boendevärde

s = skattecoefficient = antal kronor fastighetsskatt/fastighetens marknadsvärde

r = diskonteringsränta

$n-t$ = fastighetens återstående ekonomiska livslängd

b = skatteprogressionsparameter

Marknadsvärdet antages bestämt som nuvärdet av framtida nettointäkter och skatteutgifter och blir då vid konstant skattecoefficient:

$$(1) \quad V(t) = \int_t^n (a_0 e^{pu} - sV(u)) e^{-r(u-t)} du,$$

vilket ger:

$$(2) \quad V(t) = \frac{a_0}{A} e^{pt} \{ e^{A(n-t)} - 1 \},$$

där $A = p - r - s$, och fastighetsprisets skatte-elasticitet blir:

$$(3) \quad E_s = \frac{dV}{ds} \frac{s}{V} = \frac{s}{A} - \frac{s(n-t)}{1 - e^{-A(n-t)}} < 0$$

(olikheten följes av att $e^x - x > 1$)

Med en given fast skattecoefficient blir elasticiteten således relativt enkel att bestämma. Vid "normala" värden på övriga parametrar och hittillsvarande nivå på skattecoefficienten blir också det absoluta värdet av elasticiteten förhållandevis litet. Med de parametervärden som utnyttjats i *fig 3* blir exempelvis elasticiteten för det nybyggda huset $-0,2$ och efter halva livslängden $-0,1$.

Inför man progressivitet i beskattningen medför detta en väsentligt ökad grad av komplexitet i prisbestämningen. Om vi låter $s(t) = b V(t)$ representera den progressiva beskattningen blir marknadsvärdet eller motsvarigheten till formel (1) ovan nu:

$$(4) \quad V(t) = \int_t^n (a_0 e^{pu} - bV^2(u)) e^{-r(u-t)} du,$$

vilket ger lösningen:

$$(5) \quad V(t) = H e^{\lambda_1 t} (e^{(p-\lambda_1)t} - e^{(p-\lambda_1)n}) + K e^{\lambda_2 t} (e^{(\lambda_1-\lambda_2)t} - e^{(\lambda_1-\lambda_2)n})$$

där H , K , λ_1 och λ_2 är konstanter,

$$H = \frac{p a_0}{p^2 - rp - 2b}, \quad \lambda_1 = \frac{r}{2} \left(1 + \sqrt{1 + \frac{8b}{r^2}} \right),$$

$$\lambda_2 = \frac{r}{2} \left(1 - \sqrt{1 + \frac{8b}{r^2}} \right)$$

Uttrycket för K är dessvärre stort och "bö-kigt" men återges ändå här som en illustration av en rationell fastighetsköparens besvärligheter:

$$K = - \frac{H \alpha \beta + \varepsilon}{\beta^2} \left[1 + \left[1 - \frac{\beta^2 H^2 \alpha^2 + \beta^2 \gamma}{(H \alpha \beta + \varepsilon)^2} \right]^{1/2} \right]$$

där $\alpha = 1 - e^{(p-\lambda_1)n}$

$$\beta = 1 - e^{(\lambda_1-\lambda_2)n}$$

$$\gamma = \frac{1}{\lambda_2} e^{(\lambda_1-\lambda_2)n} - \frac{1}{\lambda_1}$$

$$\varepsilon = \frac{H(r-p)}{b} - \frac{a_0}{b} + \frac{2H}{\lambda_2} e^{(p-\lambda_1)n}$$

Fastighetsprisets elasticitet med avseende på progressivitetsparametern b — alltför komplext för att här återge — visar sig som väntat vara stor vid en hög tillväxttakt för boendevärdet och "normala" parametervärden i övrigt. Bestäms istället den progressiva skatten i termer av boendevärdet försvinner de flesta beräkningsproblemen och vi får återigen ett tämligen enkelt uttryck för fastighetspriset.

Vid konstruktion av kurvorna i fig 3 har följande parametervärden utnyttjats:

$$a_0 = 4$$

$$p = 0,08$$

$$s = 0,01 \text{ (för kurva I)}$$

$$r = 0,06$$

$$n = 40$$

$$b = 0,00007 \text{ (för kurva II och III)}$$