

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
1 Om fastighetsbeskattning och om fastighetsskatt	9
1.1 Den löpande beskattningen av fastigheter	9
1.1.1 Den konventionella metoden	9
1.1.2 Äldre regler om beskattning av småhus	10
1.1.3 Bostadsrättsföreningar m. fl.	11
1.2 Hyreshusavgiften	12
1.3 Fastighetsskatten	13
1.4 Skattereformen	15
1.5 Efter skattereformen.....	17
1.6 Skattereglerna i tabellform.....	18
2 Fastighetsskatten och kapitalinkomstbeskattningen	21
2.1 Fastighetsskatten i 1990-91 års skattereform.....	22
2.2 Skattereformens riktpunkt i dag.....	24
2.3 Fastighetsskatten som en del av kapitalinkomstbeskattningen – ett vidare perspektiv	28
2.4 Fördelningen av skatteuttaget mellan löpande beskattning och reavinstkatt	33

3 Alternativa underlag för fastighetsskatten	39
3.1 Underlag baserat på storlek.....	40
3.2 Underlag baserat på produktionskostnad	45
3.3 Underlag baserat på anskaffningskostnad – Kaliforniamodellen	49
3.3.1 Fördelningseffekter	50
3.3.2 Kapitaliseringseffekter vid en övergång till Kaliforniamodellen	53
3.3.3 Inlåsnings effekter.....	55
3.3.4 Skattefusk.....	55
 <i>Bilaga 1</i> Tidigare utredningar om fastighetsbeskattning.....	57
<i>Bilaga 2</i> Schablonintäkt vid neutral kapitalinkomstbeskattning ...	61
<i>Bilaga 3</i> Kapitaliseringseffekter	67
<i>Bilaga 4</i> Vissa statistiska uppgifter om fastighetsskatten samt effekter vid övergång till en kvadratmeterbaserad skatt .	77
 Referenser.....	97

Förord

Denna promemoria behandlar vissa frågor i anslutning kring den statliga fastighetsskatten. För småhus – där fastighetsskatten utgör en del av kapitalbeskattningen – och för hyreshus utgår skatten med 1,7 procent på taxeringsvärdet. Både för småhus och hyreshus gäller att taxeringsvärdet i princip skall utgöra 75 procent av marknadsvärdet.

Under de senaste åren har fastighetsskatten och formerna för dess beräkning varit föremål för en omfattande kritik. En rad kritiker har tagit sikte på taxeringsvärdena som sådana. Det har gjorts gällande att taxeringsvärdena inte på ett korrekt sätt återspeglar marknadsvärdena samt att metoderna för att beräkna taxeringsvärdena är baserade på felaktiga antaganden.

Andra kritiker har hävdade att det är olämpligt att använda det bakom taxeringsvärdet liggande marknadsvärdet som underlag för fastighetsskatten. Det är, har det gjorts gällande, inte självklart att ett högre marknadsvärde skall leda till en högre fastighetsskatt. I stället har man föreslagit t.ex. att den köpeskilling man själv betalat för en fastighet skall ligga till grund för skatteberäkningen – den s.k. Kaliforniamodellen – eller att skatten bör utgå i relation till bostadsytan. Också den synpunkten har framförts att det över huvud taget är olämpligt att beskatta fastigheter.

Mot bakgrund av den kritik som förts fram mot regelsystemet för fastighetstaxering och mot taxeringsvärdena som sådana tillkallades under våren 1997 en särskild utredare med uppgift att utvärdera och se över dessa regler. Särskild utredare är lagmannen Margit Kärrström, Kammarrätten i Göteborg. Den särskilde utredaren, sakkunniga, experter och en särskilt sammansatt referens-

grupp arbetar under namnet Fastighetstaxeringsutredningen (Fi 1997:06). Utredningsarbetet skall vara avslutat under år 1998.

Fastighetstaxeringsutredningen skall enligt sina direktiv, Dir. 1997:36, utgå från det förhållandet att de enskilda fastigheternas taxeringsvärden även i fortsättningen skall återspegla marknadsvärdena. Uppdraget omfattar förfaranderegler och de materiella regler som skall tillämpas vid allmän och särskild fastighetstaxering samt vid den årliga omräkningen av taxeringsvärdena. Utredningen skall undersöka om de nuvarande reglerna på ett tillfredsställande sätt leder fram till att taxeringsvärdena för enskilda fastigheter återspeglar marknadsvärdena och föreslå de lagändringar som kan visa sig vara nödvändiga.

Frågan om taxeringsvärdenas roll som underlag för olika skatter – däribland fastighetsskatten – ingår inte i Fastighetstaxeringsutredningens uppdrag. Av direktiven framgår vidare att frågan om underlaget för fastighetsskatten utreds internt inom Finansdepartementet. Denna promemoria är resultatet av detta interna utredningsarbete. Promemorian som i första hand tar sikte på småhus innehåller en principiell diskussion kring de aktuella frågorna. Däremot lämnas inga konkreta förslag.

Den arbetsgrupp på Finansdepartementets skatteavdelning som arbetat med promemorian har bestått av tjänstemän på den skatteeconomiska enheten och på enheten för kapitalbeskattning. Gruppen har utgjorts av departementssekreteraren Robert Boije, departementsrådet Anders Kristoffersson, kanslirådet Per Sjöblom och kammarrättsassessorn Ulla Werkell.

Sammanfattning

Promomorian inleds med en översiktlig beskrivning av bakgrunden till dagens regler för beskattning av fastigheter i allmänhet och hur reglerna om fastighetsskatt vuxit fram. I avsnittet ingår också en schematisk uppställning av de skatteregler som gäller för småhus och hyreshus samt – för fullständighetens skull – också bostadsrätter.

Därefter redovisas utifrån ett ekonomiskt perspektiv förhållandet mellan fastighetsskatten och kapitalinkomstbeskattningen i övrigt. Avslutningsvis behandlas olika alternativa underlag för fastighetsskatten.

I den första av fyra bilagor redovisas tidigare utredningar som berört frågan om fastighetsskatt. Därefter följer två tekniskt inriktade bilagor, där i den första behandlas de krav önskemålen om en neutral kapitalinkomstbeskattning ställer på nivån för en schablonintäkt alternativt fastighetsskatten. I den andra redovisas en modell för beräkning av kapitaliseringseffekter vid alternativa underlag för fastighetsskatten. Avslutningsvis redovisas visst statistiskt material om fastighetsskatten samt fördelningseffekter vid en hypotetisk övergång till en skatt baserad på boendeytan.

Fastighetsskatten och kapitalinkomstbeskattningen

För beskattningen av småhus innebar 1990-91 års skattereform att den tidigare kombinationen av fastighetsskatt och schablonintäktsbeskattning omvandlades till en renodlad fastighetsskatt. Den nivå för fastighetsskatten som då fastställdes – 1,5 procent av taxeringsvärdet – byggde på ett synsätt där fastighetsskatten sågs som en del av beskattningen av personliga kapitalinkomster. I

avsnitt 2 redovisas först de överväganden som låg bakom kalibreringen i skattereformen, där hänsyn bl.a. togs till det kompletterande skatteuttaget i form av reavinstskatt och där jämförelsenormen utgjordes av skatteuttaget på banksparande.

Sedan skattereformen har såväl den löpande beskattningen i form av fastighetsskatt som reavinstskatten förändrats. Mot denna bakgrund och med beaktande av förändringar i den allmän-ekonomiska miljön analyseras hur det totala skatteuttaget påverkats genom dessa förändringar. Slutsatsen är att den höjda fastighetsskatten i princip balanseras av den nedjustering av reavinstskatteuttaget som skett.

Därefter vidgas analysen av den lämpliga nivån på det löpande skatteuttaget genom att alternativa normer för kalibreringen beaktas. En sådan alternativ norm är skatteuttaget på sparande i aktier. Slutsatsen är att även med ett skatteuttag under den nivå som gäller för banksparande innebär dagens fastighetsskattenivå att det totala skatteuttaget är lägre än vad som följer av krav på neutralitet i kapitalinkomstbeskattningen. Liksom efter skattereformen finns alltså även vid dagens regler en bostadspolitiskt motiverad nedsättning av skatteuttaget.

I ett avslutande delavsnitt behandlas avvägningen mellan det löpande skatteuttaget i form av fastighetsskatt och reavinstskatt. Genom införandet av möjligheten till uppskov med reavinstbeskattning har tidigare skillnader i skattemässiga innehavstider av småhus mellan olika hushåll reducerats. Detta innebär också att de fördelningspolitiska motiven att förskjuta skatteuttaget mot en högre andel för reavinstskatten har försvagats.

I delavsnittet behandlas också lämpligheten av någon form av anståndsförfarande vid betalning av fastighetsskatt. Av olika skäl framstår en sådan modell som olämplig. Modellen innebär exempelvis att en betydande fastighetsskatteskuld kommer att byggas upp, särskilt vid långa innehavstider. Det skulle vidare av statsfinansiella skäl vara nödvändigt att på olika sätt begränsa möjligheten till anstånd; om begränsningen skulle bygga på en inkomstprövning kan besvärande marginaleffekter uppkomma.

Vidare skulle olika administrativa och civilrättsliga problem aktualiseras.

Analysen av ovanstående frågor begränsas till beskattningen av småhus. Däremot behandlas inte fastighetskattens roll vid beskattningen av andra upplåtelseform som bostadshyreshus, varken de konventionellt inkomstbeskattade hyreshusen eller de schablonbeskattade bostadsrättsföreningarna. Vid en analys av denna fråga – som handlar om neutraliteten mellan olika upplåtelseformer – skulle det vara nödvändigt att ta hänsyn till bl.a. nedsättningen av fastighetsskatt för nyproducerade fastigheter men också till inverkan av räntebidragssystemet.

Alternativa underlag för fastighetsskatten

I Fastighetsskatteutredningen (SOU 1992:11) undersöktes hur alternativa underlag kan utformas samt för- och nackdelar med de olika alternativen. I utredningen analyserades framförallt två typer av alternativa underlag; ett underlag baserat på husens storlek samt ett underlag baserat på husens produktionskostnad. På senare tid har även ett underlag baserat på anskaffningsvärdet diskuterats flitigt – den s.k. Kaliforniamodellen.

I avsnitt 2 redovisas tänkbara konsekvenser av dessa tre alternativa underlag. De alternativ som redan analyserats i Fastighetsskatteutredningen behandlas relativt kortfattat i förhållande till presentationen av Kaliforniamodellen. Där så är möjligt, kompletteras Fastighetsskatteutredningens analys med några numeriska exempel för att illustrera potentiella ekonomiska konsekvenser av en övergång från ett marknadsvärdebaserat underlag till ett alternativt underlag.

Analysen begränsas till småhus och fokuseras i huvudsak på kortsiktiga fördelnings- och kapitaliseringseffekter av ett underlagsbyte.

Fastighetsskatteutredningens huvudsakliga slutsats och rekommendation var följande: "Taxeringsvärdet utgör den bästa mätaren av marknadsvärdet. Hela taxeringsvärdet bör även i fortsättningen utgöra basen för fastighetsskatten. Problem som

följer av en konsekvent tillämpning av fastighetsskattens grundläggande motiv bör därför lösas på annat sätt än genom att underlaget för skatten ändras. Om lösningen trots allt skall sökas i ett modifierat underlag är byggnadsvärdet (produktionskostnaden) det enda tänkbara alternativet till hela taxeringsvärdet. En byggnadsvärdebaserad beskattning medför en viss regional utjämning av skatteuttaget, i första hand för småhusen. Det medför emellertid att skillnader i skatteuttag mellan (likvärdiga) bostäder från olika byggnadsperioder ökar."

Ett annat problem som uppmärksammades av utredningen var att de uppgifter om historiska produktionskostnader som behövs för att fastställa värdet av fastigheterna saknas. I en övergångsfas skulle därför dessa behöva fastställas genom schabloner.

Fastighetsskatteutredningens huvudsakliga slutsats var att, oavsett skattens syfte, bör underlaget även fortsättningsvis baseras på marknadsvärdet. Som stöd för sin uppfattning hänvisade man till internationell erfarenhet som visar att marknadsvärdet som underlag är det enda mått som den enskilde på ett lätt sätt kan avgöra rimligheten i.

De numeriska exemplen indikerar att en övergång till ett ytbaserat underlag eller underlag baserat på produktionskostnaden sannolikt skulle leda till betydande fördelnings- och kapitaliseringseffekter. Hus belägna i attraktiva regioner skulle sannolikt få kraftigt sänkt fastighetsskatt vilket i sin tur skulle generera förmögenhetsvinster, särskilt i storstäderna. Det omvända gäller för stagnerande regioner (framför allt glesbygden).

Kaliforniamodellen är tilltalande i den meningen att det blir lättare för hushållen att förutse fastighetsskattens utveckling jämfört med dagens regler. En övergång till ett underlag baserat på Kaliforniamodellen från ett marknadsvärdebaserat underlag skulle dock – i likhet med en övergång till ett ytbaserat eller produktionskostnadsbaserat underlag – sannolikt ge upphov till stora fördelnings- och kapitaliseringseffekter. Kaliforniamodellen ger också upphov till inlåsnings effekter och incitament till skattefusk.

1 Om fastighetsbeskattning och om fastighetsskatt

Framställningen i det följande om beskattning av fastigheter och om fastighetsskatt inskränker sig till sådana fastigheter som används för bostadsändamål. Härmed avses fastigheter som omfattar byggnader som vid fastighetstaxeringen betecknats som hyreshus eller småhus. Reglerna om fastighetsskatt knyter an till dessa kategorier. Vid inkomstbeskattningen däremot skiljer man på näringsfastigheter och privatbostadsfastigheter. Ett hyreshus är alltid en näringsfastighet. Ett småhus är en privatbostadsfastighet om det används för bostadsändamål och annars är det en näringsfastighet. Aktuella lagrum redovisas i avsnitt 1.6.

1.1 Den löpande beskattningen av fastigheter

1.1.1 Den konventionella metoden

Fastighetsskatten är en del av den löpande beskattningen av fastigheter. I övrigt sker beskattningen av fastigheter genom en mer traditionellt utformad inkomstbeskattning. Utgångspunkten för den löpande beskattningen av fastigheter är vad som brukar kallas den konventionella metoden för att beräkna inkomsterna.

Sammanfattningsvis innebär den konventionella metoden för att beräkna inkomsterna följande. Till intäkterna hänförs såväl kontanta inkomster från fastigheten – såsom hyror från lägenheter

och lokaler – som hyresvärdet på den eller de lägenheter som fastighetsägaren själv använt. Till intäkterna hör också betalningar för försålda naturprodukter. Värdet av ägarens bostadsförmån beräknas med ledning av hyrespriset på orten eller, om en sådan jämförelse inte kan göras, på annat lämpligt sätt.

Avdrag medges för räntor, värdeminskning, drift och underhåll m.m. Nettot utgör fastighetsinkomsten.

Enligt gällande rätt beräknas fastighetsinkomsten enligt denna metod för alla fastigheter utom för småhus och sådana hyreshus som ägs av s.k. äkta bostadsrättsföreningar.

1.1.2 Äldre regler om beskattning av småhus

Tidigare beskattades också småhus utifrån en inkomst beräknad enligt den konventionella metoden (konventionell beskattning). På intäktssidan förekom sällan annat än värdet av det egna boendet. Ett omfattande arbete lades från skattemyndigheternas sida ned på att utfärda anvisningar om hur detta hyresvärde skulle beräknas. I mitten på 50-talet ersattes den konventionella beskattningen av småhus av en schablonmetod.

Den nya beskattningen av småhus presenterades i prop. 1953: 87 och byggde väsentligen på ett förslag som utarbetats av 1950 års skattelagssakkunniga. Utgångspunkten för förslaget – som innefattade en metod att beräkna inkomsterna som kallades för en förenklad schablonmetod – var att fastighetsägaren egentligen som intäkt skulle ta upp en beräknad ränta på det egna kapitalet som fanns nedlagt i fastigheten. Av tekniska skäl utgick man emellertid inte från den verkliga egna kapitalet. Beräkningen utgick i stället från 3 procent av taxeringsvärdet och avdrag gjordes för de verkliga räntekostnaderna. Nettot skulle motsvara räntan på det egna kapitalet i fastigheten.

Det bakomliggande resonemanget utgick ifrån det förhållandet att de flesta småhusägare hade förvärvat sina fastigheter "icke för att förvärva inkomst utan för att tillfredsställa behovet av bostad". Utifrån ett sådant synsätt föredde småhusägaren systematiska likheter med den som hyrde sin bostad. Småhusägarens omkost-

nader var nämligen i stort sett av samma natur som för en hyresgäst. Hyreskostnader är emellertid icke avdragsgilla levnads-kostnader. Det föreligger – konstaterade de skattelagssakkunniga – emellertid en väsentlig skillnad mellan småhusägaren och hyres-gästen. Denna olikhet består däri att småhusägaren har ett större eller mindre eget kapital i fastigheten vilket motiverar att småhus-ägaren inte helt "utesluts från inkomstberäkning enligt kommunal-skattelagens bestämmelser".

Den förenklade schablonmetoden användes ända fram till 1990–91 års skattereform. Åren innan skattereformen genomfördes innebar reglerna att intäkten beräknades till 2 procent av den del av taxeringsvärdet som inte översteg 450 000 kr, 4 procent av den del av taxeringsvärdet som översteg 450 000 kr men inte 600 000 kr, 6 procent av den del som översteg 600 000 kr men inte 750 000 kr och till 8 procent av den del av taxeringsvärdet som översteg 750 000 kr.

1.1.3 Bostadsrättsföreningar m. fl.

Schablonmetoder för inkomstberäkningen liknande den som fram till skattereformen gällde för småhus infördes år 1954 också vid beskattningen av allmännyttiga bostadsföretag och för s.k. äkta bostadsrättsföreningar (prop. 1954:37, SFS 1954:51 och prop. 1954:165, SFS 1954:263). Till en början var metoderna något olika men från och med år 1959 var de identiska (prop. 1959:9 och SFS 1959:36).

För de s.k. äkta bostadsrättsföreningarna motiverades övergången till en schablonmetod för inkomstberäkningen i första hand av förenklingsskäl. Vidare underströks att en medlem i en bostadsrättsförening som regel innehade sin lägenhet för att tillgodose sitt behov av bostad och inte för att förvärva en inkomst. För de allmännyttiga bostadsföretagens del motiverades schablon-beskattningen i första hand av att den konventionella metoden ledde till att skattemässiga överskott kunde uppkomma vissa år, trots att hyrorna författningsmässigt inte fick hållas högre än att de täckte de beräknade omkostnaderna jämt fördelade på ett stort

antal år. Schablonmetoden syftade till att företagen inte skulle beskattas för annat än ränta på eget kapital som lagts ned i fastigheterna.

För år 1990 – året före skattereformen – gällde att allmännyttiga bostadsföretag och äkta bostadsrättsföreningar som intäkt skulle ta upp 3 procent av den egna fastighetens taxeringsvärde och avdrag medgavs endast för ränta, tomträttsavgäld eller liknade avgäld.

Något år efter skattereformen slopades schablonmetoden för beskattning av de allmännyttiga bostadsföretagen. De beskattas numera på samma sätt som privata hyreshusägare.

1.2 Hyreshusavgiften

I prop. 1981/82:124 s. 17 ff föreslogs regler om en hyreshusavgift.

Bakgrunden till förslaget om en hyreshusavgift var följande. Regeringen hade i den nämnda propositionen föreslagit vissa höjningar av de garanterade räntorna. Detta skulle leda till ökade kostnader för hyresvärdarna vilket i sin tur skulle leda till en allmän höjning av hyresnivån. Även fastighetsägare som inte skulle få några ökade kostnader skulle kunna – med tanke på bruksvärdessystemets utformning – höja sina hyror. Eftersom räntebidragssystemet inte omfattade hus byggda före år 1958 skulle fastighetsägare med hus byggda före detta år särskilt gynnas. För bostadsrättsföreningar i hus byggda före år 1958 skulle de förändrade vinstmarginalerna slå igenom i form av ökade priser på bostadsrättslägenheterna.

Det anfördes i propositionen att det inte var skäligt att vissa fastighetsägare skulle kunna tillgodogöra sig ökade hyresintäkter eller ökade fastighetsvärden genom att andra fastighetsägare skulle få ökade räntekostnader på grund av extra upprättningar av de garanterade räntorna. Det var dock inte möjligt att motverka dessa effekter inom ramen för bostadsfinansieringssystemet. Detta måste i stället ske genom åtgärder på skatteområdet. Det mest ändamålsenliga ansågs vara en särskild avgift för hyreshus och bostadsrättshus byggda före år 1958.

Regeringens förslag om en hyreshusavgift avslogs av riksdagen (SkU1981/82:62) under hänvisning bl.a. till att förslaget inte blivit granskat av lagrådet. Ett nytt och av lagrådet granskat förslag lades fram i prop. 1982/83:50, bilaga 2 och 5. I sak överensstämde det nya förslaget med det äldre förslaget och det anfördes att förslaget alltjämt motiverades av bostadspolitiska och statsfinansiella skäl. I propositionen konstaterades vidare att hyreshusavgiften på samma sätt som skogsvårdsavgiften och löneavgiften var en speciell skatt vilket motiverade att dess lagtekniska utformning var en uppgift för det dåvarande budgetdepartementet.

Bestämmelserna om hyreshusavgiften fanns i lagen (1982:1194) om hyreshusavgift. Avgiften omfattade alla flerbostadshus med hyres- eller bostadsrättslägenheter med värdeår före år 1975. Statligt belånade hyres- eller bostadsrättshus som omfattades av räntebidragssystemet var med hänsyn till motiven för avgiften undantagna. Avgiften uppgick till 2 procent av taxeringsvärdet. För konventionellt beskattade hyreshus var avgiften avdragsgill vid beskattningen.

1.3 Fastighetsskatten

I prop. 1984/85:18 föreslogs att hyreshusavgiften skulle slopas och ersättas med en statlig fastighetsskatt. I propositionen betonades två omständigheter som i särskild mån legat bakom de överväganden som lett fram till förslaget. Den ena var bostadssektorns ekonomiska belastning på statsbudgeten. Den andra var behovet av ökad rättvisa i fördelningen av bördorna mellan olika upplåtelseformer. Ett solidariskt omfördelnings-system förutsatte att alla fastighetstyper skulle omfattas av fastighetsskatten. Det anfördes vidare att en statlig fastighetsskatt är det instrument som tillsammans med räntebidragssystemet för ny- och ombyggnad bäst svarar mot kravet på ett rättvist och solidariskt omfördelningsystem inom bostadssektorn.

Bestämmelserna i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt trädde i kraft den 1 januari 1985 och tillämpades första gången vid 1986 års taxering. Reglerna omfattade sådan egendom som i

fastighetstaxeringssammanhang betecknas som hyreshusenheter och småhusenheter samt hyreshus och småhus med tillhörande tomtmark på lantbruksenheter.

Vissa fastigheter undantogs från beskattning. Bakgrunden var att skatten utformats som ett instrument för omfördelning inom bostadssektorn. En konsekvens av detta synsätt var att de bostäder som omfattades av systemets andra del – upptrappningen av de garanterade räntorna inom bostadslånesystemets ram – borde undantas från skyldigheten att betala skatten.

Ett annat undantag tog sikte på småhus som förvärvats under åren 1977–1983. Skattefriheten motiverades i det fallet av att överlåtelsepriserna under de åren varit höga och att överlåtelseerna skett utan att parterna haft vetskap om den kommande fastighetsskatten. De skattefria småhusen fördes efterhand in i fastighetsskattesystemet och lagstiftningen var så utformad att det efter år 1989 inte längre skulle finnas kvar några skattefria småhus.

Underlaget för den nya fastighetsskatten var taxeringsvärdet. Föredragande departementschef konstaterade emellertid att "med hänsyn till att taxeringsvärdet för en småhuslägenhet normalt är ca tre gånger högre än för lägenheter i hyreshusenheter, bör för småhusenheternas del underlaget utgöras av en tredjedel av taxeringsvärdet".

För konventionellt beskattade fastigheter sattes skattesatsen till 2 procent av taxeringsvärdet och för schablonbeskattade fastigheter – småhus samt hyreshus som innehades av allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar – uppgick skatten till 1,4 procent. Skillnaden i skattesats motiverades delvis av att skatten för konventionellt beskattade fastigheter var avdragsgill vid inkomstberäkningen.

Lagrådet hade yttrat sig över förslaget och den kritik som fördes fram kan sammanfattningsvis sägas ha tagit sikte på lagstiftningens komplicerade beskaffenhet samt det förhållandet att det saknades underlag för att bedöma hur förslaget förhöll sig till principen om fördelning av skatter efter bärkraft.

Vid sidan av den nya statliga fastighetsskatten betalade fastighetsägarna vanlig inkomstskatt, konventionellt eller schablonmässigt beräknad.

1.4 Skattereformen

Huvuddelen av 1990–91 års skattereform genomfördes den 1 januari 1991. En av nyheterna var att de inledningsvis nämnda kategorierna näringsfastigheter och privatbostadsfastigheter tillkom.

I övrigt innebar nyheterna, såvitt nu är i fråga, sammanfattningsvis följande. Inkomstslaget "annan fastighet" avskaffades och den löpande beskattningen av hyreshus och småhus hänförliga till kategorien näringsfastigheter skedde inom ramen för det nya inkomstslaget näringsverksamhet. Inga principiella förändringar skedde när det gällde fastighetsskatten för dessa kategorier.

När det gäller småhus av det slag som fram till årsskiftet 1990/91 schablonbeskattats inom ramen för inkomstslaget "annan fastighet" var förändringarna mer påtagliga. Den avgörande nyheten var att småhusen inte längre utgjorde en självständig förvärvskälla på samma sätt som före skattereformen.

Inkomstbeskattningen av småhus som utgjorde privatbostadsfastigheter skulle ske helt och hållet inom ramen för det nya inkomstslaget kapital. Någon motsvarighet till de äldre reglernas schablonintäkt fanns inte längre. För de flesta småhusägarna innebar de nya reglerna inte annat än att räntor eller tomträttsavgälder skulle dras av. Hade småhusägaren t.ex. uthyrningsinkomster skulle dessa tas upp som kapitalintäkter.

De nya reglerna byggde på överväganden som redovisats i RINK:s betänkande, SOU 1989:33, Reformerad inkomstbeskattning, del II Inkomst av kapital s. 59. Avgörande för förslaget var dels förenklingssträvandena, dels att småhus typiskt sett inte utgör en förvärvskälla i vanlig mening samt att småhusen redan omfattades av reglerna om fastighetsskatt.

I enlighet med RINK:s förslag genomfördes en rad förändringar när det gällde fastighetsskatten (prop. 1989/90:110 s. 505 ff, SFS 1990:652).

Skattesatsen för småhus skulle vara 1,5 procent av taxeringsvärdet och för hyreshus 2,5 procent av taxeringsvärdet. För åren 1991 och 1992 skulle skattesatsen för småhus dock vara 1,2 procent av taxeringsvärdet.

I propositionen redovisades den kritik som vid remissbehandlingen riktats mot det förhållandet att taxeringsvärdet utgjorde underlag för fastighetsskatten. Kritikerna hade i stället förordat alternativa underlag såsom byggnadsvärdet, bruksvärdet eller ett boendevärde. Ett skäl för att överge taxeringsvärdet som bas för fastighetsskatten angavs av kritikerna vara främst de regionala skillnader som reglerna ledde till.

Departementschefen konstaterade att han hade en viss förståelse för de synpunkter som fördes fram bl.a. därför att det från bostadspolitiska synpunkter kunde göras gällande att taxeringsvärdet var mindre lämpligt som underlag för fastighetsskatten. Å andra sidan fanns det andra aspekter som måste vägas in. Grundläggande för skattereformen var, fortsatte departementschefen, en likformig kapitalbeskattning. Och från den utgångspunkten skulle det framstå som mycket tveksamt att frikoppla beskattningen av bostäder från deras resp. marknadsvärden. Vidare konstaterades att det under alla omständigheter saknades förutsättningar för att diskutera andra underlag för fastighetsskatten än taxeringsvärdena.

I propositionen togs frågan upp om ett eventuellt kommande utredningsarbete med sikte på frågan om det lämpliga underlaget för fastighetsskatten. En sådan utredning tillsattes något senare och år 1992 presenterade Fastighetsskatteutredningen sitt betänkande, SOU 1992:11, Fastighetsskatt. Betänkandet har remissbehandlats men inte lett till någon lagstiftning.

Vid sidan av förändringarna när det gäller skattesatserna för fastighetsskatten infördes genom skattereformen reglerna om initial hel och halv skattefrihet för nyproducerade småhus och hyreshus. Reglerna motiverades av att förslaget om basbreddning i fråga om mervärdesskatten tillsammans med vad som föreslagits i fråga om

fastighetsskatten och om begränsningar i rätten till ränteavdrag skulle leda till mycket kraftiga kostnadsökningar för nyproduktionen. En sådan konsekvens bedömdes oacceptabel från bostadspolitisk och fördelningspolitisk synpunkt och att det därför var nödvändigt att mildra denna utgiftsökning.

I kombination med reglerna om hel och halv skattefrihet för nyproduktion från och med 1991 infördes övergångsregler som innebar att vissa äldre årgångar från tiden före skattereformen inte direkt träffades av full fastighetsskatt utan efterhand kom in i systemet.

1.5 Efter skattereformen

Fr.o.m. den 1 januari 1996 höjdes fastighetsskatten på småhus och hyreshus till 1,7 procent av taxeringsvärdet (prop. 1994/95:25, SFS 1994:1872). Skattehöjningen genomfördes för att kunna undvika en ytterligare försämring av räntebidragen i det nyare bostadsbeståndet.

Den 1 januari 1997 trädde lagen (1996:1231) om skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997–2001 års taxeringar i kraft (prop. 1996/97:17). Lagstiftningen gäller småhus och innebär vissa lättnader i beskattningen för dem vars fastigheter stigit kraftigt i värde mellan 1990 och 1996 års allmänna fastighetstaxeringar. Utgångspunkten för skattereduktionen är att basvärdet vid 1996 års allmänna fastighetstaxering överstiger 1995 års taxeringsvärde med minst 40 procent, dock minst 200 000 kr. Skattereduktionen kan i så fall vid 1997 års taxering uppgå till högst 10 000 kr och till högst 30 000 kr under den period skattereduktion kan ifrågakomma.

1.6 Skattereglerna i tabellform

Tabell 1.1 Skatteregler för ägare till småhus och hyreshus

Byggnadslag ¹	SMÅHUS	HYRESHUS	
	Privatbostadsfastigheter ²	Näringsfastigheter ²	
		Konventionellt beskattade	Schablonbeskattade ³
Löpande beskattning	Ingen särskild beskattning av värdet på ägarens boende ⁴ Hyresinkomster o. likn. beskattas enligt schablonregler i inkomstslaget kapital ⁵	Värdet av ägarens egna boende samt hyror m.m. tas upp som en intäkt vid inkomstberäkningen ⁶	Inga andra intäkter än ett belopp motsvarande 3 % av föreningsfastighetens taxeringsvärde tas upp ⁷
Ränteavdrag	Inga andra utgifter än räntor och tomträttsavgäld o. likn. kan dras av och det sker i inkomstslaget kapital ⁸	Avdragsgilla utgifter - däribland räntor och tomträttsavgäld - dras av vid inkomstberäkningen ⁹	Inga andra utgifter än räntor och tomträttsavgäld kan dras av vid inkomstberäkningen ¹⁰
Fastighetsskatt ¹¹	1,7 % på taxeringsvärdet. Ingen skatt de fem första åren för nybyggda hus och därefter halv skatt i fem år	Ingen skatt de fem första åren för nybyggda hus och därefter halv skatt i fem år	
Reavinstbeskattning och uppskov	15 % av vinsten ¹² och rätt till uppskov ¹³	27 % av vinsten ¹⁴	27 % av vinsten ¹⁴
Stämpelskatt ¹⁵	1,5 % av köpeskillingen	3,0 % av köpeskillingen	1,5 % av köpeskillingen
Förmögenhetsskatt ¹⁶	Ja	Nej, utom för den del av fastigheten som inrymmer ägarens egen bostad	Nej

¹ Indelningen i "småhus" och "hyreshus" sker inom ramen för den allmänna fastighetstaxeringen enligt bestämmelser i 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

² Vid den löpande beskattningen och vid reavinstbeskattningen indelas fastigheter i "privatbostadsfastigheter" och "näringsfastigheter". Bestämmelser om hur indelningen skall ske finns i 5 § kommunalskattelagen (1928:370), KL. Hyreshus hänförs alltid till kategorin "näringsfastigheter", medan småhus - allt efter omständigheterna - antingen är privatbostadsfastigheter eller näringsfastigheter. Avgörande är i princip huruvida småhuset används för bostadsändamål eller ej. Ett småhus som är en näringsfastighet beskattas på samma sätt som ett motsvarande hyreshus, dvs. konventionellt eller - om det ägs av en äkta bostadsrättsförening - enligt en schablonmetod.

³ Endast "äkta" bostadsrättsföreningar beskattas enligt en schablonmetod. Bestämmelser om innebörden av begreppet "äkta" finns i 2 § 7 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, SIL. Sammanfattningsvis krävs att föreningen uteslutande eller huvudsakligen skall ägna sig åt att i föreningsfastigheten upplåta lägenheter med bostadsrätt. En bostadsrättsförening som inte uppfyller dessa villkor beskattas enligt konventionella regler. Med bostadsrättsföreningar avses också bostadsföreningar och bostadsaktiebolag.

⁴ 3 § 3 mom. första stycket SIL.

⁵ 3 § 3 mom. tredje stycket SIL.

⁶ 22 § KL samt anvisningarna till detta lagrum.

⁷ 2 § 7 mom. SIL.

⁸ 3 § 2 mom. och 3 § 4 mom. SIL.

⁹ 23 § KL samt anvisningarna till detta lagrum.

¹⁰ 2 § 7 mom. SIL.

¹¹ 3 § lagen (1984: 1052) om statlig fastighetsskatt. Även den som innehar en fastighet med tomträtt betalar fastighetsskatt.

¹² Enligt 25 § 11 mom. SIL är 50 procent av vinsten skattepliktig vid en försäljning av en privatbostadsfastighet. Eftersom skattesatsen är 30 procent blir den faktiska skatten 15 procent av vinsten. Enligt samma lagrum är 50 procent av en förlust avdragsgill.

¹³ Vid avyttring av en privatbostadsfastighet kan uppskov med reavinstbeskattningen medges enligt bestämmelserna i lagen (1993:1469) om uppskavsavdrag vid byte av bostad. Bestämmelserna gäller om den skattskyldige avser att förvärva eller har förvärvat en ersättningsbostad som kan utgöras av ett småhus eller en bostadsrättslägenhet. Är den nya bostaden minst lika dyr som den sålda medges uppskov med hela vinsten. Är den billigare medges uppskov med en häremot svarande andel av vinsten.

¹⁴ Enligt 25 § 11 mom. SIL är 90 procent av vinsten skattepliktig vinst om fysisk person avyttrar en näringsfastighet. Eftersom näringsfastigheter vinstbeskattas i inkomstslaget kapital där skattesatsen är 30 procent blir den effektiva skatten 27 procent av vinsten. Enligt samma lagrum är 63 procent av en förlust avdragsgill. Om en juridisk person avyttrar en näringsfastighet gäller detsamma i vinstfallen enligt 2 § 1 mom. tredje - nionde styckena SIL. Vid förlust däremot gäller enligt åttonde stycket i nämnda lagrum att 90 procent är avdragsgillt.

¹⁵ Skattesatsen framgår av 8 § lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter. För försäljningar som skett under tiden mellan den 12 juni 1996 och den sista december 1997 är skattesatsen sänkt till 1/3 av den ordinarie skattesatsen (SFS 1996:837).

¹⁶ Regler om skattepliktig egendom och om skattefrihet för näringsfastigheter utom för ägarens bostad finns i 3 § punkterna 1 och 2 lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt.

Tabell 1.2 Skatteregler för bostadsrättsinnehavare

	BOSTADSRÄTTSLÄGENHETER ¹⁷
Löpande beskattning	Överensstämmer med vad som gäller för småhus: Ingen särskild beskattning av värdet på eget boende ¹⁸ Hyresinkomster o. likn. beskattas enligt schablonregler i inkomstlagen kapital ¹⁹
Ränteavdrag	Överensstämmer med vad som gäller för småhusägare: Inga andra utgifter för boendet än räntor är avdragsgilla och det sker i inkomstlagen kapital ²⁰
Fastighetsskatt	Nej
Reavinstbeskattning och uppskov	Överensstämmer med vad som gäller för småhusägare: 15 % av vinsten ²¹ och rätt till uppskov ²²
Stämpelskatt	Nej
Förmögenhetsskatt	Ja

¹⁷ Reglerna tar sikte på bostadsrättslägenheter i "äkta" bostadsrättsföreningar som systematiskt sett motsvarar privatbostadsfastigheter, dvs sådana bostadsrätter som enligt bestämmelserna i 5 § KL används för bostadsändamål, jfr not 2. Andra bostadsrättslägenheter, t.ex. sådana som används för kontorsändamål behandlas när det gäller den löpande beskattningen och reavinstbeskattningen på i princip det sätt som gäller för näringsfastigheter. För den som äger en bostadsrättslägenhet i en "oäkta" förening gäller andra regler i fråga om den löpande beskattningen och reavinstbeskattningen. Sålunda torde ett förmånsvärde - skillnaden mellan hyresvärdet och avgiften - beskattas. Vid försäljning skall reglerna om reavinstbeskattning av andelar i ekonomiska föreningar tillämpas, 27 § SIL.

¹⁸ 3 § § mom. första stycket SIL.

¹⁹ 3 § 3 mom. tredje stycket SIL.

²⁰ 3 § 2 mom. SIL.

²¹ Vid avyttring av en bostadsrättslägenhet som är privatbostad gäller detsamma som det som i not 12 angetts för privatbostadsfastigheternas del, dock att det aktuella lagrummet är 26 § 10 mom. SIL.

²² Jfr not 13.

²³ 3 § punkt 1 lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt. Vad som beskattas är den egna lägenhetens andel i föreningens behållna förmögenhet, dvs. föreningsfastighetens taxeringsvärde minskat med skulderna.

2 Fastighetsskatten och kapitalinkomstbeskattningen

1990–91 års skattereform innebar att den tidigare kombinationen av fastighetsskatt och schablonintäkt omvandlades till en renodlad fastighetsskatt. I detta avsnitt redovisas först de bedömningar som då gjordes kring nivån för det totala skatteuttaget i form av fastighetsskatt och reavinstskatt.

Sedan skattereformen har såväl den löpande beskattningen, fastighetsskatten, som reavinstskatten förändrats. Fastighetsskattesatsen har höjts från 1,5 till 1,7 procent och ett system med årlig omräkning av taxeringsvärden har införts. Reavinstskatten har ändrats bl.a. genom att ett system med uppskov har införts. I avsnitt 2.2 behandlas hur dessa förändringar påverkar de överväganden som gjordes i skattereformen kring det totala skatteuttaget.

Nivån på det löpande skatteuttaget har tidigare prövats av Fastighetsbeskattningsutredningen i dess slutbetänkande (SOU 1994:57). Utredningen föreslog en övergång från fastighetsskatt till ett system med schablonintäkt för egna hem och analyserade bl.a. vilken nivå för schablonintäkten som skulle väljas. En utgångspunkt var önskemål om en beskattning av egna hem som var neutral i förhållande till andra sparformer. Denna fråga kommenteras i avsnitt 2.3.

Avslutningsvis behandlas i avsnitt 2.4 vissa frågor kring fördelningen av det totala skatteuttaget på löpande beskattning och reavinstskatt.

Analysen begränsas till att avse beskattningen av småhus och dess relation till beskattningen av personliga kapitalinkomster. Däremot behandlas inte fastighetsskattens roll vid beskattningen av andra upplåtelseformer som bostadshyreshus, såväl de konventionellt inkomstskattade hyreshusen som de schablonbeskattade bostadsrätts-

föreningarna. En analys av denna senare fråga – som handlar om neutraliteten mellan olika upplåtelseformer – skulle gå utöver det som är det centrala temat i denna promemoria, nämligen alternativa underlag för fastighetsskatten. Vid en sådan vidare analys skulle det vara nödvändigt att ta hänsyn till bl.a. nedsättningen av fastighetsskatt för nyproducerade fastigheter men också till inverkan av räntebidragssystemet.

2.2 Fastighetsskatten i 1990-91 års skattereform

Genom skattereformen ersattes den tidigare kombinationen av schablonintäktsbeskattning och fastighetsskatt med en renodlad fastighetsskatt. Skälen för den valda nivån för fastighetsskatten – 1,5 procent av fastighetens taxeringsvärde – redovisades i betänkandet från inkomstskatteutredningen (RINK; SOU 1989:33, del I, ss.145 ff.).

Som en första riktpunkt togs det reala skatteuttaget på banksparande. Vid de antaganden om inflationsnivå och realränta som gjordes i anslutning skattereformen – med en inflation på 4 procent och en realränta på 3 procent – kommer vid en skattesats om 30 procent skatteuttaget att ligga på 2,1 procent av sparbeloppet ($0,3 \cdot (4+3)/100$).

Av bostadspolitiska skäl och med hänsyn till andra inslag i reformen som gav ökade boendekostnader bedömdes det som nödvändigt att lägga skatteuttaget på egna hem under den härledda riktpunkten om 2,1 procent, nämligen på 1,5 procent.

Skatteuttaget på 1,5 procent av marknadsvärdet skulle uppnås genom summan av löpande beskattning i form av fastighetsskatt och reavinstskatt. För hushållens spar- och investeringsbeslut och för valet mellan olika slag av tillgångar är det det totala skatteuttaget, inte enbart den löpande beskattningen, som är intressant¹.

¹ I skattereformen beaktades inte förekomsten av stämpelskatt; så sker inte heller vid den fortsatta analysen i detta avsnitt. För bedömningen av huruvida

De regler för reavinstbeskattningen som infördes genom skattereformen innebar att den nominellt beräknade vinsten skulle beskattas med 30 procent. För att begränsa det reala skatteuttaget under perioder med snabb värdestegring fanns utöver denna huvudregel två alternativregler, en avseende småhus som var permanentbostäder och en för fritidsbostäder. Dessa innebar att skatteuttaget begränsades till 9 respektive 18 procent av försäljningspriset. I förhållande till vad som gällde före skattereformen skärptes skatteuttaget. Omräknat till löpande beskattning beräknades reavinstskatteuttaget efter reformen uppgå till 0,38 procent av marknadsvärdet.

Vid ett reavinstskatteuttag på 0,38 procent och med ett målsatt totalt skatteuttag på 1,5 procent av marknadsvärdet behövs ett löpande skatteuttag om 1,12 procent (1,5–0,38) av bostädernas marknadsvärde. Om hänsyn tas till att fastighetsskatten baseras på ett taxeringsvärde som skall utgöra 75 procent av marknadsvärdet erhålls en skattesats på 1,5 procent (1,12/0,75). Denna skattesats tillämpades under inkomståren 1993–1995. För inkomståren 1991–1992 tillämpades dock en lägre skattesats, 1,2 procent.

För att underlätta nyproduktion – såväl av egna hem som av flerbostadshus – kom dock det löpande skatteuttaget att ligga under riktpunkten om 1,5 procent. Under de första fem åren efter färdigställandet är bostadsfastigheter helt befriade från fastighetsskatt och för de därpå följande fem åren utgår halv fastighetsskatt. För fastig-

det totala skatteuttaget förändrats sedan skattereformen saknar detta betydelse. Däremot uppkommer en viss missvisning vid den mer generella analysen i avsnitt 2.3. Beroende på vilka antaganden som görs om innehavstid, inflation och realränta representerar en stämpelskatt på 1,5 procent av köpeskillingen ett tillkommande skatteuttag på mellan 0,06 och 0,07 procent av marknadsvärdet. Skatteuttaget t_s i procent av marknadsvärdet ges av följande uttryck, nämligen $t_s = 1,5 \{1 - 0,15/[1 + R(1-t)]^T\} R(1-t)$, där 1,5 är stämpelskattesatsen och där det andra uttrycket inom parenteser beskriver nuvärdet av den skattelättnad som uppkommer vid försäljning år T genom att stämpelskatten är avdragsgill vid reavinstberäkningen (där skattesatsen är 15 procent). $R(1-t)$, den nominella räntan efter skatt, är individens diskonteringsränta. Skatteuttaget beskrivs som den årliga kostnaden i form av en ränta efter skatt som belastar individen.

heter byggda före skattereformen infördes också särskilda övergångsregler som innebar en successiv infasning i det nya systemet.

2.2 Skattereformens riktpunkt i dag

Sedan skattereformen har såväl det löpande skatteuttaget som reavinstskatten förändrats liksom de allmänekonomiska förutsättningarna.

I slutet av 1993 infördes ett system med uppskov vid beskattningen av reavinster. Samtidigt reducerades skattesatsen och uppgår i dag till 15 procent genom att enbart halva vinsten tas upp till beskattning med 30 procent. Som en följd av dessa åtgärder togs alternativreglerna bort. Sammantagna har de olika åtgärderna bidragit till att sänka det totala skatteuttaget.

Vid den löpande beskattningen höjdes skatteuttaget 1996 och skattesatsen uppgår i dag till 1,7 procent. Samma år infördes ett system med årlig omräkning av taxeringsvärdena.

Den allmänekonomiska miljön har förändrats sedan skattereformen. Inflationstakten har fallit och realräntan har stigit. Frågan är hur detta förändrar förutsättningarna för kalibreringen av det totala skatteuttaget.

Ett centralt mål för den ekonomiska politiken, särskilt för penningpolitiken, är att inflationstakten skall ligga på nivån om 2 procent dvs. under det inflationsantagande som tillämpades i skattereformen. De långa räntorna ligger för närvarande i intervallet 6–7 procent, vilket indikerar realräntor i storleksordningen 4–5 procent, dvs. något högre än vad som förutsattes i skattereformen.

Med en nominell ränta i intervallet 6–7 procent kommer det reala skatteuttaget på räntebärande placeringar, uttryckt i relation till marknadsvärdet, att ligga in intervallet 1,8–2,1 procent. I förhållande till skattereformen är tenderar alltså den första riktpunkten för att bedöma lämplig nivå för det löpande skatteuttaget på bostäder att justeras ned något.

Den förändrade reavinstbeskattningen med ett lägre skatteuttag talar å andra sidan isolerat sett för en högre nivå på det löpande

skatteuttaget. I skattereformen bedömdes skatteuttaget på grund av den förändrade reavinstbeskattningen uppgå till 0,38 procent av marknadsvärdet. Frågan är vilken bedömning som kan göras i dag.

För att bedöma skatteuttaget genom reavinstskatt är det nödvändigt att beakta att värdestegring på bostäder beskattas först när tillgången avyttras; vid beskattningen tillämpas en s.k. realisationsprincip. Ur inkomstskattesynpunkt skapar detta ett problem. Även om avkastningen på olika tillgångar beskattas med en och samma skattesats kommer ändå den effektiva skatten att variera, beroende på hur den totala avkastningen fördelar sig på löpande avkastning och värdeförändring för de olika tillgångarna.

Realisationsprincipen medför att det uppkommer s.k. skatte-krediter vilket innebär att den effektiva skattesatsen – uttryckt som det årliga skatteuttaget i relation till den årliga värdeförändringen – kommer att vara lägre än den nominella skattesatsen. För egna hem och övriga privatbostäder innebär detta att den effektiva skattesatsen kommer att ligga under de 15 procent som tillämpas vid försäljning. Frågan är hur detta förhållande skall beaktas.

Avvikelsen mellan nominell och effektiv skattesats är beroende av hur länge tillgången innehas. Ju längre innehavstiden är, desto större är skattekrediten och desto lägre blir den effektiva skatten. Dessutom är placerarens s.k. diskonteringsränta av betydelse; i ju större utsträckning placeraren värderar konsumtion i dag framför konsumtion i morgon, desto lägre blir den effektiva skatten. I *bilaga 2* presenteras ett samband som beaktar dessa faktorer och som beskriver förhållandet mellan effektiv och formell skattesats.

Bl.a. uppgifter om den effektiva skattesatsen ligger bakom de beräkningar av reavinstskatten som andel av fastighetens marknadsvärde som redovisas i *tabell 2.1*. Denna andel har erhållits som den effektiva skattesatsen multiplicerad med den årliga värdestegringen. Resultat redovisas för olika kombinationer av antaganden om innehavstid, realränta och årlig värdestegring vid en antagen inflation på 2 procent.

Tabell 2.1 Reavinstskatt som andel av fastighetens marknadsvärde för olika kombinationer av innehavstider, realränta och årlig värdestegring. Procent

		Realränta = 4 %			Realränta = 5 %			
		Värdestegr.	1%	2%	3%	1%	2%	3%
Innehavstid	10år		0,11	0,22	0,33	0,11	0,21	0,32
	20år		0,08	0,17	0,25	0,08	0,16	0,24
	30år		0,07	0,14	0,21	0,06	0,13	0,19
	40år		0,06	0,12	0,17	0,05	0,11	0,16

Den effektiva skattesatsen sjunker med innehavstidens längd och den sjunker också med stigande realränta. Vid en given inflationstakt ger nämligen högre realräntor en högre nominalränta som tillsammans med kapitalskattesatsen bestämmer placerarens diskonteringsränta som alltså utgörs av nominalräntan efter skatt.

Frågan är då vad som skall anses vara realistiska antaganden om innehavstider m.m.

En första utgångspunkt för bedömningen av den genomsnittliga innehavstiden kan tas i uppgifter om antalet årligen försålda småhus i relation till det totala beståndet. Antal försäljningar uppgår till mellan 3 och 5 procent av beståndet. Detta ger matematiskt beräknade innehavstider på mellan 20 och 33 år – genomsnitt kring vilka det finns betydande, inte minst regionala variationer med längre innehavstider i glesbygden och kortare innehavstider i storstadsområdena. Vid en förhållandevis försiktig bedömning – så att inte skattekrediten i reavinstbeskattningen överskattas – väljs 20 år som genomsnitt. Denna bedömning behöver dock modifieras då inte alla försäljningar behöver utlösa några skattekonsekvenser, särskilt inte efter införandet av uppskovsreglerna. Detta talar för att den genomsnittliga innehavstiden baserad på försäljningsstatistik skall justeras upp. Särskilt med tanke på uppskovsmöjligheten kan genomsnittet komma att närma sig 30 år. I ett betydande antal fall kan dock den relevanta skattemässiga innehavstiden vara betydligt kortare. Vid en övergripande bedömning är det dock genomsnittsvärdet som är intressant.

I tabellen redovisas olika alternativ för den årliga värdestegringen i nominella termer. De olika alternativen skall ses i relation till antagandet om en inflation på 2 procent. Med denna förutsättning beskriver de olika alternativen en situation med en realvärdeminskning med 1 procent, en utveckling av huspriserna i takt med inflationen

och ett fall där den reala värdestegringen uppgår till 1 procent per år. Sett över längre tidsperioder är det rimligt att anta att huspriserna åtminstone utvecklas i takt med inflationen.

Såvitt gäller realräntan – före skatt – redovisas i tabellen utfall för två alternativa antaganden, 4 och 5 procent.

Av tabellen framgår för det första att reavinstskatten som andel av marknadsvärdet ligger under den nivå som beräknades av RINK för samtliga kombinationer av antaganden. Om huspriserna på lång sikt antas utvecklas åtminstone i takt med inflationen kommer vid en genomsnittlig innehavstid om 30 år reavinstskatten att ligga i ett intervall mellan 0,13 och 0,21 procent av marknadsvärdet², där det exakta värdet blir beroende av vilken kombination av värdestegring och realränta som antas. Ju högre värdestegringen antas vara desto högre blir skatteuttaget medan en högre realränta ger ett lägre skatteuttag.

I förhållande till bedömningen i RINK har alltså skatteuttaget i form av reavinstskatt sjunkit med i storleksordningen 0,17–0,25 procentenheter. Mot detta skall ställas ökningen av det löpande skatteuttaget i form av höjd fastighetsskatt. Vid en fastighetsskatt på 1,7 procent uppgår den löpande beskattningen till 1,28 procent av marknadsvärdet ($0,75 \cdot 1,7$). Detta kan jämföras med ett målsatt skatteuttag enligt skattereformen på 1,13 procent av marknadsvärdet ($0,75 \cdot 1,5$), dvs. en ökning med 0,15 procentenheter.

Enligt ovanstående bedömning ligger alltså det totala skatteuttaget mellan 1,41 och 1,49 procent, uttryckt som andelar av fastigheternas marknadsvärde. Förändringen i förhållande till skattereformriktpunkten, 1,5 procent, är alltså liten; om något har förändrade skatte regler och förändrad ekonomisk miljö verkat i sänkande riktning. Även om skatteuttaget på räntebärande tillgångar sjunkit något ligger ändå skatteuttaget för bostäder på en lägre nivå. Det finns alltså ett kvarvarande inslag av subvention i förhållande till räntebeskattningen. Till detta kommer nedsättningen av fastighetsskatten för nyproducerade fastigheter.

² Om man i stället antar en genomsnittlig innehavstid på 20 år kommer reavinstskatten vid i övrigt lika antaganden att ligga mellan 0,16 och 0,25 procent av marknadsvärdet.

2.3 Fastighetsskatten som en del av kapitalinkomstbeskattningen – ett vidare perspektiv

Bedömningen i föregående avsnitt bygger på en jämförelse av skatteuttaget på egna hem med skatteuttaget på sparande i räntebärande tillgångar ("banksparande") med ett kompletterande inslag av en bostadspolitiskt motiverad subvention. Detta är nu inte den enda möjliga jämförelsen.

En individ eller ett hushåll som överväger att spara i eget hem har i själva verket en lång rad alternativa placeringsmöjligheter där skattebehandlingen även efter skattereformen varierar mellan olika tillgångsslag. Hushållen kan spara i aktier, där det effektiva skatteuttaget är lägre än på banksparande därför att en viss del av avkastningen beskattas först när aktierna avyttras. Men hushållen kan också spara i konsumtionskapitalvaror där i normalfallet avkastningen inte kapitalbeskattas och där därför skatteuttaget är lägre än vad som gäller för såväl banksparande som aktiesparande.

I ett vidare perspektiv bör därför möjligheten till sparande i andra former uppmärksammas. Mot bakgrund av vad som just noterats framstår aktier som en väl så lämplig jämförelsenorm som banksparande. Denna fråga har tidigare analyserats i slutbetänkandet från Fastighetsbeskattningsutredningen (SOU 1994:57).

Utredningen förordade att schablonintäkten skulle läggas på 5 procent vilket vid en skattesats för inkomstslaget kapital på 30 procent skulle ge ett skatteuttag på 1,5 procent. Utredningens överväganden baserades bl.a. på en jämförelse med de regler som gällde för beskattningen av aktier 1994, dvs. där utdelningar var skattefria och där skattesatsen på reavinster var 12,5 procent.

Som underlag för utredningens bedömning fanns bl.a. en särskild expertbilaga av Peter Englund, Uppsala universitet. Englunds modell kan tjäna som en analytisk ram för en kompletterande bedömning. Modellen beskrivs tekniskt i *bilaga 2*.

I fortsättningen antas den löpande beskattningen av egna hem ske genom att ägaren påförs en schablonintäkt på marknadsvärdet som beskattas som kapitalinkomst. Vid en proportionell kapitalinkomst-

skatt som den svenska är i princip en schablonintäktsbeskattning likvärdig med en fastighetsskatt, under förutsättning att båda baseras på ett och samma underlag³. Mot dagens fastighetsskatt på 1,7 procent svarar en kapitalinkomstbeskattad schablonintäkt om 5,67 procent (1,7/0,3).

Huvudfrågan gäller vilken schablonintäkt som krävs för att för att neutralitet skall gälla i förhållande till beskattningen av alternativa placeringar. Boendet ses därvid som en form av sparande (investering) som utgör alternativ till andra former av sparande.

Det finns naturligtvis också ett betydande inslag av konsumtion i boendet. I ett perspektiv där önskemålen om en neutral och likformig kapitalbeskattning skall tillgodoses är det dock problematiskt att lägga konsumtionsvärdet till grund för skatteuttaget (se vidare avsnittet om alternativa underlag för fastighetsskatten). De båda synsätten, boende som investering och boende som konsumtion, kan för övrigt ses som kompletterande perspektiv.

Sparandeperspektivet är centralt vid en diskussion av beskattningens effekter på resursfördelningen. För att resursfördelningen skall ske på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt bör alternativa sparformer beskattas på ett så likvärdigt sätt som möjligt. Önskemålen om en samhällsekonomiskt effektiv beskattning kan sedan kompletteras med andra bedömningar, exempelvis av bostadspolitiskt slag.

En samhällsekonomiskt effektiv kapitalbeskattning handlar om beskattningen av *marginellt* sparande och *marginella* investeringar. Innebörden av detta för beskattningen av boende kan illustreras med ett enkelt exempel.

En person bor *redan* i ett eget hem och erhåller exempelvis 100 000 kronor på grund av en lotterivinst eller genom arv. Då uppkommer frågan hur detta belopp skall placeras, genom värdehöjande förbättringar av bostaden eller på annat sätt. Den skattemässiga behandlingen av de olika alternativen blir då intressant.

³ I detta sammanhang bortses från att en schablonintäkt bl.a. skulle få vissa begränsade statsfinansiella effekter genom att intäkten skulle adderas till ränteinkomster och att därmed vissa skattskyldiga skulle få större möjligheter till full skattereduktion för ränteutgifter.

Skattereglerna bör utformas så att jämförelsen mellan olika placeringsalternativ störs i så liten utsträckning som möjligt. Den bakomliggande tanken är att relationen mellan avkastningen före skatt på de olika alternativen avspeglar alternativens relativa samhälls-ekonomiska värde. Skatteregler som förändrar rangordningen, genom att ett alternativ behandlas förmånligt eller diskrimineras, ger en avvikelse mellan det som är samhällsekonomiskt önskvärt och vad som är privatekonomiskt lönsamt.

För diskussionen av en samhällsekonomiskt effektiv beskattning av olika sparformer är föreställningen om *jämvikt* på kapitalmarknaden central. Tillämpat på valet mellan sparande i eget boende och sparande i andra former innebär detta om jämförelsen avser sparande i bank att räntan skall överensstämma med värdet av boendet. Detta värde består dels av ett indirekt hyresvärde med avdrag för kostnader för drift och underhåll, något som fortsättningsvis kallas nettohyran. Därtill ger boendet ett värde i form av eventuell värdestegring. Resursfördelningen blir effektiv om räntan sammanfaller med summan av nettohyra och värdestegring.

Frågan är då hur skattereglerna skall utformas så effektiviteten i resursfördelningen bibehålls. Det centrala problemet har att göra med att det är svårt att beskatta hyresvärdet direkt och liknande problem, inte minst av administrativt slag, uppkommer vid behandlingen av drift och underhållskostnader (jämför avsnitt 1). Däremot är det möjligt att beskatta värdestegring, åtminstone indirekt, genom reavinstbeskattningen. Det är i detta sammanhang metoden med att påföra en schablonintäkt knuten till bostadens marknadsvärde aktualiseras. Metoden representerar ett indirekt sätt att beskatta nettohyran.

Frågan är då vilken nivå som skall väljas för schablonintäkten. Om det vore möjligt att beskatta värdestegring effektivt med samma skattesats som banksparande skall schablonintäkten väljas så att den sammanfaller med realräntan i ekonomin. Dessutom förutsätts att värdestegringen på egna hem ligger på samma nivå som inflationen.

Förekomsten av skattekrediter vid reavinstbeskattningen medför dock att regeln om att schablonintäkten skall väljas i nivå med realräntan behöver modifieras. Skattekrediterna och det förhållandet

att reavinster på bostäder beskattas lägre än banksparande talar för att schablonintäkten skall väljas högre än realräntan för att beskattningen skall vara samhällsekonomiskt effektiv.

Det kan nu hävdas att placeringar i aktier är ett mer relevant jämförelsealternativ till sparande i eget boende än vad banksparande är. I likhet med sparande i eget hem är aktieplaceringar normalt sett mer långsiktiga. Avkastningen på aktier tar sig till betydande del formen av värdestegring som beskattas lägre än utdelningar genom att det finns ett inslag av skattekrediter. Detta sänker kravet på schablonintäkten jämfört med bankalternativet.

Det finns alltså skattemässigt en likhet mellan sparande i eget hem och sparande aktier genom att det i båda fallen finns ett inslag av skattekrediter som reducerar det totala skatteuttaget. Därmed blir den *relativa* storleken på skattekrediterna betydelsefull för kravet på den balanserande schablonintäkten. Skattekrediternas storlek i de båda fallen har att göra med innehavstiderna för de olika slagen av tillgångar.

Det är nu möjligt att på ett systematiskt sätt beakta de komplicerande faktorerna bl.a. i form av olika grad av skattekrediter (se bilaga 2 för en formaliserad framställning). I *tabell 2.2* redovisas vilken schablonintäkt som krävs vid olika kombinationer av värdestegring på bostäder och aktier och vid alternativa antaganden om innehavstider för de olika tillgångarna. Vid beräkningen har förutsatts att en schablonintäkt, i likhet med dagens fastighetsskatt, skulle appliceras på fastighetens taxeringsvärde som antas utgöra 75 procent av marknadsvärdet. I förhållande till tidigare diskussion kring schablonintäktens relation till realräntan ligger alltså de i tabellen redovisade nivåerna högre än om schablonintäkten skulle baseras på det fulla marknadsvärdet.

Tabell 2.2 Krav på schablonintäkt i procent av taxeringsvärdet vid olika kombinationer av värdestegring på aktier och bostäder och vid alternativa innehavstider för de olika tillgångarna

Innehavstid bost/aktier		Värdesteg-			
		ring aktier	0 %	2 %	4 %
30år/7år	Värdestegring	2 %	7,38	6,87	6,35
	bost	3 %	7,08	6,56	6,04
20år/7år		2 %	7,24	6,73	6,21
		3 %	6,87	6,35	5,83
10år/5år		2 %	7,02	6,65	6,28
		3 %	6,53	6,16	5,79

Av tabellen framgår bl.a. att en längre innehavstid för bostäder – allt annat lika – innebär ett högre krav på schablonintäkten, vilket beror på att den större skattekrediten i reavinstbeskattningen behöver balanseras av en högre löpande beskattning. Å andra sidan innebär en högre värdestegring på bostäder att schablonintäkten kan sättas lägre. Detsamma gäller för en högre värdestegring på aktier eftersom för en given totalavkastning på aktier (= lika med räntan) en högre andel värdestegring reducerar den totala skattebelastningen på aktier vilket medför ett lägre krav på balanserande schablonintäkt i detta fall. De kombinationer där värdestegringen på aktier har satts till noll kan sägas representera fallet med banksparande. För dessa kombinationer gäller att schablonintäkten skall sättas förhållandevis högt.

Uppgifterna i tabellen avser kravet på schablonintäkt i olika situationer under förutsättning att "full" neutralitet skall gälla i beskattningen av personliga kapitalinkomster. Det kan noteras att en omvandling av dagens fastighetsskatt på 1,7 procent till en schablonintäktsbeskattning skulle resultera i en schablonintäkt på 5,67 procent. Denna nivå ligger under de krav på schablonintäkten som anges i tabellen för samtliga fall. Detta fångar upp samma förhållande som redovisades i föregående avsnitt. Där konstaterades att det totala skatteuttaget på bostäder ligger under den första riktpunkt – beskattningen av banksparande – som angavs vilket

reflekterar den bostadspolitiskt motiverade subvention som är för handen vid gällande skatteregler för privatbostäder.

Den utvidgade synsätt som tillämpats här – och där aktier inkluderats i jämförelsen – visar att subventionen framstår som mindre om jämförelsen i stället avser aktier. För fallet där aktier stiger med 4 procent om året, där huspriserna stiger med 2 procent – lika med den antagna inflationen – och vid genomsnittliga innehavstider på bostäder och aktier på 30 respektive 7 år kräver en neutral kapitalinkomstbeskattning en schablonintäkt på 6,35 procent. Vid en jämförelse med banksparande ligger i stället kravet på schablonintäkt över en procentenhet högre, på 7,38 procent.

2.4 Fördelningen av skatteuttaget mellan löpande beskattning och reavinstskatt

I tidigare avsnitt har den önskade fastighetsskattenivån härletts utifrån en riktpunkt i form av ett visst totalt skatteuttag (inkl. reavinstskatt), ett totalt skatteuttag som i sin tur följer av önskemålet om en likformig beskattning av olika former av sparande, inkl. behovet av en bostadspolitiskt motiverad nedsättning. I debatten kring fastighetsskatten har också aktualiserats andra frågor.

En fråga gäller *fördelningen* av det totala skatteuttaget mellan löpande beskattning och reavinstskatt, där det finns de som förespråkar en ökad vikt för reavinstskatten. En annan fråga gäller möjligheten att på ett eller annat sätt *skjuta på betalningen av fastighetsskatten*. Gemensamt för dessa båda önskemål är att de syftar till minska den årliga belastningen på hushållens likviditet och skjuta upp denna till försäljningstillfället, då likviditen förutsätts vara större.

Sedan skattereformen har skatteuttaget förskjutits från reavinstskatt till löpande beskattning. Den reducerade reavinstskatten har motiverats utifrån önskemål att begränsa beskattningens inlåsnings-effekter. Inlåsnings föreligger om skattereglerna medför att hushållen innehar sina fastigheter längre än vad de skulle göra i frånvaro av skatt. En för hög reavinstbeskattning kan därför motverka bl.a. arbetsmarknadsmässigt motiverad rörlighet.

Höjningen av den löpande beskattningen i form av fastighetskatt har en annan bakgrund och skedde i anslutning till att tidigare beslutade extra avtrappningar av räntebidragen togs tillbaka. En högre löpande beskattning möjliggjorde en jämnare kostnadsbelastning mellan hushåll i yngre fastigheter med räntebidrag och övriga hushåll i äldre fastigheter. Den omfördelning av skatteuttaget som skett sedan skattereformen har alltså gjorts av såväl effektivitetsskäl (ökad rörlighet på bostadsmarknaden) och fördelningskäl (jämnare kostnadsbelastning).

Det kan hävdas att en ökad andel reavinstskatt och en minskad andel löpande beskattning skulle ha gynnsamma fördelningseffekter i den meningen att skatteuttaget skulle omfördelas från låg- och medelinkomsttagare till höginkomsttagare. Den bakomliggande tanken är att den senare gruppen i genomsnitt är mer rörlig på bostadsmarknaden och att därför den genomsnittliga innehavstiden är kortare än vad som gäller för låg- och medelinkomsttagare. En skatteomläggning som är budgetneutral mätt i nuvärde och som innebär en ökad andel reavinstskatt skulle därför innebära ett högre skatteuttag på höginkomsttagarna och ett lägre skatteuttag på låg- och medelinkomsttagare⁴.

De fördelningseffekter som skisserats ovan gäller under förutsättning att det finns en skillnad mellan olika inkomsttagare vad gäller den skattemässiga innehavstiden. I ett system utan uppskov torde detta gälla. Men dagens regler med uppskov innebär att tidigare skillnader i skattemässiga innehavstider tenderar att utjämnas. Det innebär i sin tur att fördelningsargumenten för en omfördelning av skatteuttaget med en ökad andel reavinstskatt och en minskad löpande beskattning försvagas. Vid identiska innehavstider skulle en omläggning vara fördelningsmässigt neutral.

Vid dagens regler med uppskov – som i sig är motiverade för att reavinstbeskattningens inlåsnings effekter skall begränsas – försvagas

⁴ I ju större utsträckning aktörerna på småhusmarknaden är välinformerade kommer omfördelningen av skatteuttaget att kapitaliseras i småhuspriserna med prisnedgångar i sådana områden som domineras av höginkomsttagare och med prisuppgångar i områden som domineras av låg- och medelinkomsttagare.

alltså den ofta förekommande traditionella målkonflikten mellan önskemålet om samhällsekonomisk effektivitet och kraven på fördelningsrättvisa. En högre andel reavinstbeskattning skulle förstärka inlåsnings effekterna, något som är negativt för flexibiliteten på arbetsmarknaden.

En omfördelning med en ökad andel reavinstskatt som bibehåller det totala skatteuttaget mätt i nuvärde skulle vidare ge en kortsiktig budgetbelastning; på kort sikt kan inte fastighetsskattebortfallet balanseras av ökade reavinstskatteintäkter.

Med tanke på de inlåsnings effekter som är förknippade med reavinstbeskattningen uppkommer den principiella frågan varför inte hela skatteuttaget skulle kunna tas ut löpande. Mot en sådan förskjutning av skatteuttaget finns dock ett antal argument. För det första skulle detta sannolikt ge negativa fördelningseffekter då bl.a. uppskovsmöjligheten i nuvarande regler inte fullt ut eliminerar skillnader i skattemässiga innehavstider. Men väl så betydelsefullt är ett annat förhållande nämligen att reavinstbeskattningen fyller en försäkringsfunktion.

I den tidigare analysen i detta avsnitt har förutsatts att det inte finns någon osäkerhet om bl.a. den framtida avkastningen på sparande i eget hem. I verkligheten gäller detta naturligtvis inte detta. Prisutvecklingen på egna hem varierar på en svårförutsägbart sätt.

Av den tidigare refererade studien av Englund framgår att i en värld med osäkerhet är en ordning med uteslutande fastighetsskatt utan något inslag av reavinstskatt likvärdig med en full beskattning av den *förväntade* värdestegringen men där oförutsedda variationer kring detta förväntade värde inte alls beaktas vid beskattningen. Detta innebär att en husköpare bär hela osäkerheten. Vid oförväntade prisfall innebär detta att hela priset slår igenom på privatekonomin, eftersom några möjligheter att kvitta reaförluster inte finns. Å andra sidan innebär frånvaron av reavinstbeskattning att en oförväntad prisstegring helt och hållet tillfaller husägaren. I frånvaro av reavinstbeskattning uppkommer alltså en större spridning i avkastningen på boende i egna hem. Mot en sådan ordning talar såväl effektivitets- som fördelningsskäl: Ett slopande av reavinst-

beskattningen skulle öka risken för sparande i egna hem och skulle också med stor sannolikhet ge negativa fördelningseffekter.

Ett alternativ metod för att begränsa fastighetskattens likviditetseffekter skulle innebära att man införde någon form av *anstånd* med betalningen av skatten till dess att fastigheten avyttras. Tanken är att hushållen då skulle ha en större likviditet. Det finns emellertid ett antal problem med en sådan modell.

För det första är det inte nödvändigtvis så att likviditen är "tillräckligt" mycket bättre när fastigheten avyttras. Detta gäller exempelvis när fastigheten fallit i värde. För det andra kan även vid ganska korta innehavstider situationer uppkomma där de ackumulerade fastighetskattebeloppen kommer att ta i anspråk en betydande del av försäljningsintäkten. Detta kan vara särskilt ansträngande i en situation där hushållen skall byta bostad. Ett system med anstånd skulle i denna situation, och mer generellt, skapa inlåsnings effekter liknande de som följer av en höjd reavinstskatt.

Av statsfinansiella skäl blir det nödvändigt att i en anståndsmodell ränteuppräknas fastighetsskatteskulden. Under perioder där fastigheterna stiger i värde i en takt som understiger den nominella räntan efter skatt kommer emellertid den ackumulerade skulden som andel av fastighetens marknadsvärde att stiga. Ett exempel illustrerar.

Om fastighetspriserna antas stiga i takt med inflationen, kommer vid en inflation på 2 procent och en realränta på 4 procent skulden att växa med 4,2 procent, dvs, 2,2 procentenheter mer än fastighetspriserna. Efter 20 år kommer den ackumulerade skulden att uppgå till ca 36 procent av marknadsvärdet⁵. Detta kan jämföras med uttaget av reavinstskatt som uppgår till knappt 4 procent av marknadsvärdet⁶ vid en försäljning efter 20 år. Skatteregler som medför en över tiden

⁵ Skulden som andel av marknadsvärdet, s , ges av uttrycket $s = x \{ [(1+r)/(1+p)]^{(T+1)} - 1 \} / [(1+r)/(1+p) - 1]$, där r är nominella räntan efter skatt, p årlig värdestegring, T antalet år fastighetsskatteskulden ackumuleras och x fastighetsskatten som andel av marknadsvärdet.

⁶ Reavinstskatten som andel av försäljningspriset, ra , ges av uttrycket $ra = 0,15 - 0,15(1+p)^{-T}$, där 0,15 är skatten på reavinst, p den årliga värdestegringen och T innehavstiden.

ökande skuldbörda för hushållen är bl.a. av psykologiska skäl oacceptabla.

I en modell med anstånd skulle det vara nödvändigt att ha vissa regler som begränsade möjligheten att skjuta upp skattebetalningen. Utan begränsningsregler skulle bytet till de nya reglerna medföra ett stort initialt skattebortfall; här kan erinras om att intäkterna från fastighetsskatten på småhus uppgår till ca 15 miljarder kronor. Begränsningsregler är emellertid inte oproblematiske. Exempelvis skulle en ordning med inkomstprövning kunna ge upphov till besvärande marginaeffekter.

Av ekonomiska skäl är alltså en modell för anstånd med fastighetsskatten förenad med så stora problem att den saknar aktualitet. Till detta kommer problem av administrativ och civilrättslig karaktär. Till den senare gruppen hör frågan om hur den ackumulerade skatteskulden skall ses i relation till in-teckningsskulden i fastigheten.

3 Alternativa underlag för fastighetsskatten

I Sverige, liksom i de flesta andra länder där fastighetsskatt tas ut, ligger husens (uppskattade) marknadsvärde till grund för taxeringen. I Fastighetsskatteutredningen (SOU 1992:11) undersöktes hur alternativa underlag kan utformas samt för- och nackdelar med de olika alternativen. Analysen utgick från de resonemang om boendevärde som Bostadskommittén och Boendekostnadsutredningen redovisat i sina betänkanden. I utredningen analyserades framförallt två typer av alternativa underlag; ett underlag baserat på husens storlek samt ett underlag baserat på husens produktionskostnad. På senare tid har även ett underlag baserat på anskaffningsvärdet diskuterats flitigt.¹ Denna konstruktion har gått under namnet Kaliforniamodellen.

Syftet med detta avsnitt är att redogöra för och analysera tänkbara konsekvenser av dessa tre alternativa underlag. De alternativ som redan analyserats i Fastighetsskatteutredningen kommer att behandlas relativt kortfattat i förhållande till presentationen av Kaliforniamodellen. Där så är möjligt, kommer Fastighetsskatteutredningens analys att kompletteras med några numeriska exempel för att illustrera potentiella ekonomiska konsekvenser av en övergång från ett marknadsvärdebaserat underlag till ett alternativt underlag.

Analysen begränsas till småhus och kommer i huvudsak fokusera enbart på kortsiktiga övergångseffekter av ett underlagsbyte. Många av de problem som kan uppstå kortsiktigt skulle kunna lindras genom övergångsregler. Denna frågeställning kommer inte att beröras. Den kritik som har riktats mot att taxeringsvärdena i dagens system i

¹ Se, till exempel, Nordling (1996) och Berger (1997).

många fall skulle vara felaktiga kommer inte heller att beröras. Denna fråga analyseras för närvarande av Fastighetstaxeringsutredningen (Fi 1997:06). Dessutom kommer inte effekterna på statsbudgeten av ett hypotetiskt underlagsbyte att behandlas eftersom skattesatsen, oavsett alternativt underlag, i princip kan anpassas för att generera samma skatteintäkter som dagens underlag.

3.1 Underlag baserat på storlek

Fastighetskatteutredningen ansåg att en boendevärdeskatt i form av en ren kvadratmeterskatt saknar all anknytning till marknadsvärdet. Ett sådant underlag skulle innebära att man tvingas frånga det i skattereformen principiellt viktiga kravet på likformighet med kapitalinkomstbeskattningen. Ett sådant underlag skulle i övrigt leda till orimliga konsekvenser för fördelningen av skattebördan eftersom man vid värderingen inte skulle beakta kvalitetsmässiga skillnader mellan hus av samma storlek.

En övergång till ett storleksbaserat underlag ansågs vidare kunna innebära att en del av skattebördan förskjuts från välbeställda hushåll boende i hus av hög kvalitet eller i hus i "attraktiva" regioner till mindre välbeställda hushåll boende i lika stora hus av mindre god kvalitet eller i "mindre attraktiva" regioner. En sådan omfördelning skulle förmodligen också leda till betydande kapitaliseringseffekter (effekter på prisbildningen). Hur dessa kapitaliseringseffekter skulle slå är omöjligt att bedöma om inte den exakta utformningen av det storleksrelaterade underlaget preciseras. En övergång till ett storleksbaserat underlag utan koppling till husets attraktivitet kommer sannolikt leda till prishöjningar på attraktiva hus och till pris-sänkningar på mindre attraktiva hus. Med andra ord, hushåll boende i attraktiva hus kommer att få en förmögenhetsökning medan hushåll boende i mindre attraktiva hus kommer att få en förmögenhetsminskning.

Hushåll som köper hus efter underlagsändringen kommer inte att påverkas under förutsättning att kapitaliseringseffekterna av regel-

ändringen slagit igenom fullt ut. Huspriserna har då anpassats så att den årliga boendekostnaden för ett godtyckligt hus är oförändrat.²

År 1996 var fastighetsskatten på småhus fördelad på antalet kvadratmeter (värdeyta) ca. 60 kronor per kvadratmeter och år. *Tabell 3.1* visar hur stor fastighetsskatten var per kvadratmeter 1996 i olika län och hur stor skillnaden skulle ha varit om fastighetsskatten i alla län istället skulle ha varit 60 kronor per kvadratmeter värdeyta.³ Tabellen visar att en övergång till en kvadratmeterbaserad skatt skulle innebära att skattebasen och fastighetsskatten skulle fördelas om från Stockholm och Västkusten till övriga regioner.

² Total kapitalisering av skatte- eller underlagsförändringar är framför allt ett kortsiktigt fenomen. Till vilken grad huspriserna påverkas av skatte- eller underlagsförändringar beror även på förväntningar om förändringar i nybyggnationen.

³ En mer detaljerad redovisning ges i bilaga 4.

Tabell 3.1: Skatteunderlag och årlig fastighetsskatt per kvadratmeter i samtliga län vid gällande regler och vid ytbaserad skatt.^a

Län	Gällande regler ^b (kr/kvm)	Ytbaserad skatt ^c (kr/kvm)	Differens (kr/kvm)	Länets totala taxeringsvärde i procent av rikets totala taxeringsvärde	Länets totala värdeyta i procent av rikets totala värdeyta
Stockholm	102	60	- 42	22,3	13,2
Uppsala	65	60	- 5	3,1	2,9
Södermanland	60	60	+/- 0	3,0	3,0
Östergötland	58	60	+2	4,1	4,3
Jönköping	45	60	+15	3,0	4,0
Kronoberg	44	60	+16	1,9	2,6
Kalmar	48	60	+12	3,0	3,7
Gotland	56	60	+4	0,7	0,8
Blekinge	52	60	+8	1,9	2,2
Kristianstad	49	60	+11	3,8	4,7
Malmöhus	64	60	-4	8,8	8,3
Halland	63	60	-3	4,2	4,1
Göteborg	79	60	- 19	9,7	7,4
Älvsborg	52	60	+8	4,9	5,7
Skaraborg	43	60	+17	2,5	3,6
Värmland	45	60	+15	2,9	3,9
Örebro	46	60	+14	2,5	3,2
Västmanland	56	60	+4	2,8	3,0
Kopparberg	49	60	+11	3,5	4,3
Gävleborg	45	60	+15	2,7	3,6
Västernorr	41	60	+19	2,3	3,4
Jämtland	46	60	+14	1,3	1,7
Västerbotten	49	60	+11	2,6	3,2
Norrbottn	45	60	+15	2,5	3,3

^a Beräknat på statistik från *Rikets fastigheter* 1996, del 2.

^b Länets totala taxeringsvärde delat med länets totala värdeyta.

^c Statens totala skatteintäkter från småhus delat med småhusens totala värdeyta i riket.

Omfördelningen av skattebördan kommer sannolikt att påverka husens marknadsvärden. *Tabell 3.2* visar hur mycket ett genom-

snittligt hushåll⁴ i några olika regioner betalade i fastighetsskatt 1996 och hur mycket det istället skulle fått betala i fastighetsskatt om alla hushåll, oavsett var de bodde, skulle fått betala 60 kronor per kvadratmeter värdeyta. *Tabell 3.3* visar hur marknadsvärdena potentiellt kommer att förändras om skattdifferenserna i *tabell 3.2* antas kapitaliseras fullt ut i marknadsvärdena.⁵

Tabell 3.2: Årlig fastighetsskatt vid gällande regler och med en ytbaserad skatt. Kronor.

	Gällande regler ^a	Ytbaserad skatt	Differens
Mellersta Norrland	4 800	7 700	+ 2 900
Västkusten	8 200	7 600	- 600
Stockholm	12 000	8 000	- 4 000

^a Skatten baserad på det genomsnittliga texeringsvärdet (se *tabell 3.9*).

Tabell 3.2 visar att ett genomsnittligt småhushåll i Mellersta Norrland skulle förlora ungefär 3000 kronor per år på ett underlagsbyte medan hushåll på Västkusten och framför allt i Stockholm skulle vinna på ett underlagsbyte. Observera att *tabell 3.2* visar effekterna av ett underlagsbyte för ett genomsnittligt hushåll. För hushåll boende i hus som avviker kraftigt från genomsnittet kommer effekten av ett underlagsbyte på skattens storlek bli än mer drastisk. Hushåll boende i relativt stora hus belägna i glesbygden eller i "oattraktiva" områden kommer med ett storleksbaserat skatteunderlag få kraftigt höjd fastighetsskatt medan hushåll boende i framförallt storstäder eller "attraktiva" områden får lägre skatt. Hushåll med låga inkomster boende i relativt stora hus i glesbygden eller i "oattraktiva" områden kommer sannolikt inte ha råd att bo kvar.

⁴ Med genomsnittligt hushåll avses här det hushåll som bor i ett hus med den genomsnittliga köpeskillingen. Beräkningarna bygger på försäljningstatistik från 1996.

⁵ Beräkningarna av kapitaliseringseffekterna bygger på starka antaganden och bör tolkas därefter. För en beskrivning av beräkningarna och de bakomliggande antagandena, se bilaga 3. En mindre teknisk beskrivning ges i inledningen till avsnitt 3.3.2.

Tabell 3.3: Genomsnittlig köpeskilling 1996 och sannolik köpeskilling 1996 vid en övergång till ytbaserad skatt.^a Kronor.

	Genomsnittlig köpeskilling 1996	Sannolik köpeskilling vid ytbaserad skatt	Differens
Mellersta Norrland	471 000	374 000	- 97 000
Västkusten	779 000	799 000	+ 20 000
Stockholm	1 090 000	1 223 000	+ 133 000

^a Beräkningarna bygger på (opublicerad) försäljningsstatistik från 1996.

Tabell 3.3 indikerar att ett genomsnittligt hushåll på Västkusten och framför allt i Stockholm skulle få stora förmögenhetsvinster (windfall gains) vid en övergång till ett ytbaserat underlag medan hushåll i Mellersta Norrland skulle få stora förmögenhetsförluster (windfall losses). För de som har hus som avviker kraftigt från genomsnittet skulle kapitaliseringseffekterna av ett underlagsbyte bli än mer drastiska än vad tabell 3.3 visar. Hushåll i ”attraktiva” områden skulle få stora förmögenhetsvinster medan hushåll i ”mindre attraktiva” områden skulle få stora förmögenhetsförluster.

Resultaten i tabell 3.3 bygger bland annat på antagandet att utbudet av fastigheter är konstant vilket inte är realistiskt. Om marknadspriserna initialt ändras åt något håll är det rimligt att anta att detta påverkar den framtida nyproduktionen. I områden där priserna går upp borde nybyggnationen gå upp och vice versa. Om det framtida utbudet förändras och hushållen förväntar sig detta blir de initiala kapitaliseringseffekterna sannolikt mycket mindre än vad tabell 3.3 indikerar. Åsberg och Åsbrink (1994) skattade den genomsnittliga nybyggnationselasticiteten till 1,5⁶ och fann att kapitaliseringseffekterna bara blev hälften så stora om hänsyn tas till att nyproduktionen förväntas öka.⁷ Även om kapitaliseringseffekterna bara är hälften så stora som tabell 3.3 indikerar är de fortfarande betydande.

Sannolikt skiljer sig utbudselasticiteten åt mellan olika regioner. I storstäder där nybyggnationsmöjligheten är begränsad p.g.a. bristen

⁶ Om nybyggnationselasticiteten är 1,5 ökar nybyggnationen med 1,5 procent om småhuspriserna går upp med en procent.

⁷ Deras modell bygger på Poterba (1984).

på obebyggd mark är sannolikt nybyggnationselasticiteten mindre än den genomsnittliga och i regioner där tillgången på obebyggd mark är stor är sannolikt nybyggnationselasticiteten större än genomsnittet. Detta innebär i sin tur att kapitaliseringseffekterna sannolikt skulle bli relativt större i storstadsregioner än i övriga regioner.

3.2 Underlag baserat på produktionskostnad

Fastighetsskatteutredningen ansåg att ett boendevärde eller skatteunderlag baserat på produktionskostnaden uppfyller skattesystemets krav på stabilitet genom kopplingen till produktionskostnadens utveckling över tiden. Däremot framfördes att ett sådant underlag, i likhet med ett storleksrelaterat underlag, innebär att kravet på likformighet med kapitalinkomstbeskattningen åsidosätts. Dessutom skulle en övergång till ett produktionskostnadsunderlag även i detta fall ge stora omfördelnings- och kapitaliseringseffekter. Hushåll boende i attraktiva hus vars marknadsvärden har stigit mer än genomsnittet skulle, jämfört med dagens system, få en lägre fastighetsskatt om skatten istället baserades på produktionskostnaden det året husen färdigställdes. Detta leder i sin tur till förmögenhetsvinster till följd av att dessa fastigheters marknadsvärden sannolikt stiger. Det omvända gäller för hushåll boende i mindre attraktiva hus. Detta kan illustreras med ett hypotetiskt exempel:

Två olika hushåll köpte två likadana nyproducerade hus för 11 år sedan. Båda husen betingade i utgångsläget ett marknadspris på 500 000 kronor. Antag vidare att det ena huset har varit beläget på en över tiden stagnerande husmarknad (region S) och att det andra huset har varit beläget på en attraktiv husmarknad (region A). Värdet på huset i den attraktiva regionen antas ha stigit nominellt med 3 procent per år medan värdet på det andra huset sjunkit nominellt med 1 procent per år. Elva år⁸ efter anskaffandet skulle respektive hus belastas av följande fastighetsskatt i nominella termer med

⁸ Full fastighetsskatt betalas först efter 10 år på nybyggda småhus enligt gällande regler. De första 5 åren är husen skattebefriade. De följande 5 åren betalas halv fastighetsskatt.

marknadsvärdeprincipen respektive med ett produktionskostnadsbaserat underlag (se *tabell 3.4*):⁹

Tabell 3.4: Nominell fastighetsskatt för identiska hus belägna i region A respektive region S med dagens regler respektive med ett produktionskostnadsbaserat underlag. Kronor.

	Dagens regler	Produktionskostnads- underlag	Differens
Region A	9 000 ^a	6 500 ^c	- 2 500
Region S	5 800 ^b	6 500	+ 700

^a $500000 \cdot (1.03)^{11} \cdot 0.013 = 9000$

^b $500000 \cdot (0.99)^{11} \cdot 0.013 = 5800$

^c $500000 \cdot 0.013 = 6500$

En övergång från dagens underlag till ett underlag baserat på den historiska produktionskostnaden kommer sannolikt att påverka husens marknadsvärden. Om skattedifferenserna i *tabell 3.4* skulle kapitaliseras fullt ut vid en given storlek på småhusstocken, skulle prisförändringen för huset i region A respektive S potentiellt kunna bli (se *tabell 3.5*):¹⁰

⁹ Exemplet skall inte tolkas som att husprisutvecklingen och produktionskostnadsutvecklingen är oberoende av varandra [se Heiborn (1994) och Hort (1997)].

¹⁰ Beräkningarna av kapitaliseringseffekterna är analoga med de för det ytbaserade underlaget (se bilaga 3).

Tabell 3.5: Sannolik förändring av köpeskillingen vid övergång till produktionskostnadsbaserat underlag. Kronor.

	Köpeskillning - dagens regler	Sannolik köpeskillning efter underlagsbyte	Differens
Region A	692 000 ^a	775 300	+ 83 300
Region S	448 000 ^b	424 700	- 23 300

^a $500000 \cdot (1.03)^{11} = 692000$

^b $500000 \cdot (0.99)^{11} = 448000$

Tabell 3.5 indikerar att om skattedifferenserna skulle kapitaliseras fullt ut, skulle huspriset öka i den attraktiva regionen medan huspriset skulle sjunka i den stagnerande regionen.

Fastighetsskatteutredningen ansåg också att det fanns en risk att nybyggnation och underhållsverksamhet skulle gå ner. Ett produktionskostnadsbaserat skatteunderlag kommer för de flesta fastigheter förmodligen att bli mindre än nuvarande marknadsvärdebaserade underlag vilket innebär att fastighetsskatten måste höjas för att skatteuttaget skall vara oförändrat. Exempelvis kommer en totalrenovering av en fastighet att ge ett högre skatteuttag än vid ett marknadsvärdebaserat underlag under förutsättning att höjningen av taxeringsvärdet motsvarar ombyggnationskostnaden. Detta problem skulle dock kunna undvikas med ett modifierat alternativ som inte beaktades av utredningen. Om skatteunderlaget istället baseras på den historiska produktionskostnaden uppräknad med ett produktionskostnadsindex – eventuellt minskat med en schabloniserad avskrivning som fångar upp åldrande och förslitning – uppstår inte detta problem. Däremot skulle det även med detta modifierade skatteunderlag uppstå fördelnings- och kapitaliseringeffekter vid tidpunkten för införandet. Småhushushåll i stagnerande områden där marknadsvärdena har sjunkit i förhållande till produktionskostnadens utveckling skulle förlora på en övergång till ett sådant underlag medan det omvända skulle gälla för småhushushåll i expansiva områden.

Om produktionskostnaden i exemplet ovan hade ökat med inflationen – som antas vara 2 procent årligen – skulle respektive hus belastas av följande fastighetsskatt i nominella termer med marknadsvärdeprincipen respektive med ett produktionskostnadsbaserat underlag (se *tabell 3.6*):

Tabell 3.6: Nominell fastighetsskatt för identiska hus belägna i region A respektive region S med dagens regler respektive med ett produktionskostnadsbaserat underlag som räknas upp med produktionskostnadsindex. Kronor.

	Dagens regler	Produktionskostnads- underlag	Differens
Region A	9 000	8 100 ^a	- 900
Region S	5 800	8 100	+ 2 300

^a $500000 \cdot (1.02)^{11} \cdot 0.013 = 8100$

Tabell 3.6 indikerar att hushållet i den attraktiva regionen skulle vinna mindre på den modifierade produktionskostnadsmodellen jämfört med originalmodellen medan det omvända gäller för hushållet i den stagnerande regionen.

De potentiella kapitaliseringseffekterna skulle med den modifierade modellen bli (se *tabell 3.7*):

Tabell 3.7: Sannolik förändring av köpeskillingen vid övergång till ett produktionskostnadsbaserat underlag som räknas upp med produktionskostnadsindex. Kronor.

	Köpeskillning - dagens regler	Sannolik köpeskillning efter underlagsbyte	Differens
Region A	692 000	722 000	+ 30 000
Region S	448 000	371 300	- 76 700

Tabell 3.7 indikerar att förmögenhetseffekten i den attraktiva regionen skulle bli mindre med den modifierade produktionskostnadsmodellen jämfört med originalmodellen medan det omvända skulle gälla för den stagnerande regionen.

Kapitaliseringseffekterna i tabell 3.5 och 3.7 har som tidigare beräknats under antagandet att utbudet av fastigheter är konstant vilket inte är realistiskt på lång sikt. Om utbudet på lång sikt förändras och hushållen förväntar sig detta, blir kapitaliseringseffekterna kanske bara hälften så stora som vad tabellerna indikerar.¹¹

¹¹ Jfr. Åsberg och Åsbrink (1994).

3.3 Underlag baserat på anskaffningskostnad – Kaliforniamodellen

I länder där fastighetsskatt tas ut, ligger som regel husens (uppskattade) marknadsvärde till grund för taxeringen. Det finns dock undantag – i Kalifornien antogs 1978 en ny skattemodell där skatten sattes i relation till köpspriset. Då modellen infördes skulle varje fastighets skatteunderlag baseras på dess uppskattade marknadsvärde 1975 eller på köpeskillingen vid senaste försäljning om försäljningen hade skett efter 1975. Så länge fastigheten ägs av en och samma ägare räknas skatteunderlaget upp med inflationstakten, dock maximalt med 2 procent per år. Vid en försäljning är det dock den nya köpeskillingen som utgör det nya skatteunderlaget för den nye ägaren. Det maximala skatteuttaget begränsades till 1 procent av skatteunderlaget. Det är möjligt att sänka skatteunderlaget om man kan hävda att fastigheten sjunkit i värde.¹² Det är dessutom tillåtet att sälja eller överlåta sin fastighet till sina barn utan att skatteunderlaget ökar. Pensionärer och handikappade har också, med vissa restriktioner, rätt att ta med sig skatteunderlaget från sitt gamla hus då de flyttar.¹³ Bortsett från dessa undantag är huvudprincipen att alla ägarbyten resulterar i ett nytt skatteunderlag. Om det inte fanns några undantag skulle Kaliforniamodellen vara snarlik marknadsvärdemodellen om alla hus i beståndet omsattes varje år.

Nordling (1996) har presenterat en variant av Kaliforniamodellen i vilken underlaget alltid räknas upp med den faktiska inflationen. Däremot tillåts i denna modell ett avdrag på en procent för att beakta husets åldrande och förslitning.

Kaliforniamodellens förespråkare [till exempel, Nordling (1996) och Berger (1997)] menar att modellens stora förtjänst är att det blir

¹² Denna möjlighet föreligger bara om man kan visa att marknadsvärdet sjunkit under köpeskillingen.

¹³ För fler exempel, se Berger (1997). Berger ger också en kortfattad historisk bakgrund till Kaliforniamodellen och de politiska förutsättningarna i Kalifornien vid tidpunkten för införandet. Se också O'Sullivan (1995).

lättare för hushållen att förutse fastighetsskattens utveckling. Jämfört med dagens regler har dock en skattemodell av Kaliforniatypen några betydande svagheter. En övergång till ett anskaffningsvärdebaserat underlag från ett marknadsvärdebaserat skulle sannolikt leda till stora fördelnings-, kapitaliserings- och inlåsnings effekter. Modellen skapar också incitament till skattefusk.

3.3.1 Fördelningseffekter

En övergång till ett anskaffningsvärdebaserat skatteunderlag av det slag som Kaliforniamodellen representerar kommer att leda till fördelningseffekter mellan hus belägna i olika regioner. Dessutom kommer hushållens innehavstid av fastigheten att påverka storleken på fastighetsskatten.

Ett exempel kan illustrera att fastighetsskattens storlek är beroende av innehavstiden i Kaliforniamodellen: I ett attraktivt småhusområde finns två likadana hus. Två personer A och B flyttar in i husen och betalar 1 000 000 kronor för sina respektive hus. Antag att husen förväntas stiga i värde med 3 procent per år. Efter 10 år säljer person B sitt hus till person C till ett marknadspris på 1 344 000 kronor.¹⁴ Person A bor kvar i sitt hus. Om skatteunderlaget i Kaliforniamodellen räknas upp med maximalt 2 procent per år kommer person A efter 10 år betala nominellt 15 800 kronor¹⁵ i fastighetsskatt medan person C, för sitt helt likvärdiga hus, får betala nominellt 17 500 kronor¹⁶. D.v.s., hushållens innehavstid påverkar storleken på fastighetsskatten.¹⁷

Fastighetsskattens fördelning mellan olika regioner i Kaliforniamodellen jämfört med dagens system kan illustreras med

¹⁴ $1\,000\,000 \cdot (1,03)^{10} = 1\,344\,000$ kronor.

¹⁵ $1\,000\,000 \cdot (1,02)^{10} \cdot 0,013 = 15\,800$ kronor (den effektiva skattesatsen är $0,75 \cdot 1,7\% = 1,3\%$).

¹⁶ $1\,344\,000 \cdot 0,013 = 17\,500$ kronor.

¹⁷ Annorlunda uttryckt, den effektiva skattesatsen sjunker med innehavstidens längd. Detta problem föreligger förvisso även i dagens system med uppskjuten reavinstbeskattning (se avsnitt 2).

ett liknande hypotetiskt exempel: Två olika hushåll köper två likvärdiga hus. Antag att båda husen i utgångsläget betingar ett marknadspris på 1 000 000 kronor. Antag vidare att det ena huset är beläget på en över tiden stagnerande husmarknad (region S), att det andra huset är beläget på en attraktiv husmarknad (region A) och att hushållen inte kände till denna skillnad mellan regionerna vid tidpunkten för köpet.¹⁸ Värdet på huset i den attraktiva regionen antas stiga nominellt med 3 procent per år medan värdet på det andra huset sjunker nominellt med 1 procent per år. Efter 10 år kommer husen i respektive region belastas av följande fastighetsskatt i nominella termer med marknadsvärdeprincipen respektive Kaliforniamodellen under förutsättning att båda hushållen bor kvar efter 10 år (se *tabell 3.8*).

Tabell 3.8: Nominell fastighetsskatt för identiska hus belägna i region A respektive region S om 10 år med dagens regler respektive med Kaliforniamodellen. Kronor.

	Dagens regler		Kaliforniamodellen		Differens år 10.
	Fastighets- skatt år 0	Fastighets- skatt år 10	Fastighets- skatt år 0	Fastighets- skatt år 10	
Region A	13 000	17 500	13 000	15 800	- 1 700
Region S	13 000	11 800 ^a	13 000	11 800	0

^a $1000\ 000 \cdot (0.99)^{10} = 11800$

Hushållet i den attraktiva regionen skulle år 10 få betala nominellt 1 700 kronor mindre i fastighetsskatt med Kaliforniamodellen jämfört med dagens regler. För huset som sjunker i värde sammanfaller marknadsvärdeprincipen med Kaliforniamodellen eftersom det i Kaliforniamodellen är möjligt att sänka skatteunderlaget om man kan hävda att fastigheten sjunkit i värde.

Tabell 3.9 visar hur stor den nominella fastighetsskatten var 1996 för ett genomsnittshus köpt 1981 respektive hur stor skatten skulle ha varit 1996 om Kaliforniamodellen hade införts 1981. Skattesatserna antas vara de samma i båda fallen.

¹⁸ Om de hade känt till denna skillnad i prisutveckling vid tidpunkten för förvärvet (d.v.s. om husens respektive prisutveckling var förväntad) skulle husen initialt inte ha betingat samma marknadspris.

Tabell 3.9: Fastighetsskattens storlek med dagens regler och med Kaliforniamodellen för hus köpta 1981 i några olika regioner. Kronor.

	Köpe- skilling 1981	Köpe- skilling 1996	Taxerings- värde 1996 ^a	Underlag Kalifornia- modellen ^b	Skatt 1996 Dagens regler ^c	Skatt 1996 Kalifornia- modellen ^d	Differens
Mellersta Norrland	258 000	471 000	281 000	347 000	4 800	4 500	- 300
Västkusten	355 000	779 000	484 000	478 000	8 200	6 200	- 2000
Stockholm	491 000	1090000	708 000	661 000	12 000	8 600	- 3 400
Riket	324 000	682 000	405 000	436 000	6 900	5 700	- 1 200

^a Faktiskt observerat taxeringsvärde vilket i praktiken kan skilja sig från 75% av köpeskillingen.

^b Köpeskilling₁₉₈₁*(1.02)¹⁵

^c Taxeringsvärde₁₉₉₆*(0.017)

^d Underlag*0.013 (där 0.013=0.75*0.017)

Som tidigare bygger uppgifterna i tabellen på antagandet att de initiala priserna och prisutvecklingen inte påverkas av det underliggande skatteunderlaget¹⁹ och att hushåll som flyttade in 1981 också bor kvar 1996. Dessa resultat indikerar att alla hushåll skulle ha fått en lägre fastighetsskatt med Kaliforniamodellen under förutsättning att marknadsvärdeutvecklingen hade varit densamma i båda fallen. Orsaken till detta är att den genomsnittliga årliga värdeökningen i de studerade regionerna under perioden 1981–1996 har varit större än den takt med vilken skatteunderlaget räknas upp med i exemplet. De största vinsterna skulle ha gjorts av hushåll boende i småhus på Västkusten och i Stockholm. Generellt gäller att småhushushåll boende i expansiva regioner skulle tjäna på en övergång till Kaliforniamodellen.

Även om denna analys ej beaktar statsfinansiella konsekvenser av ett hypotetiskt underlagsbyte kan det vara av intresse att notera ett problem i samband med Kaliforniamodellen. Tabell 3.9 indikerar att statens intäkter från fastighetsskatten skulle ha varit mindre än med gällande regler. I tabell 3.9 antas dock att inga hus har omsatts mellan 1981 och 1996. I praktiken omsätts en viss andel av småhusbeståndet varje år i vilket fall intäktsbortfallet skulle bli mindre än vad tabell

¹⁹ Detta antagande kan diskuteras, se avsnitt 3.3.2.

3.9 ger sken av. Eventuella intäktsbortfall vid ett underlagsbyte kan i princip lösas genom att skattesatsen höjs. Då måste dock beaktas att skattesatshöjningen i sig kapitaliseras i huspriserna vilket leder till en lägre skattebas.^{20, 21}

3.3.2 Kapitaliseringseffekter vid en övergång till Kaliforniamodellen

Analysen ovan bygger på det starka antagandet att prisbildningen inte är beroende av hur fastighetsskattens underlag är konstruerat. Ett införande av en Kaliforniamodell kommer potentiellt att påverka huspriserna där effekterna beror på vilka förväntningar om prisutvecklingen som finns. Detta kan illustreras med några exempel.

Priset på ett godtyckligt hus i en ekonomi utan fastighetsskatt kan teoretiskt beräknas på följande sätt. Hushållen antas vara helt indifferentia mellan att hyra och äga ett småhus, d.v.s. själva ägandet av huset antas sakna värde i sig. Vidare antas att ett godtyckligt hushåll är villigt att betala realt 30 000 kronor om året för att hyra ett givet hus (driftskostnader och förslitning borträknat) och att man inte förväntar sig någon real värdestegring på huset. Om hushållet skulle välja att köpa huset svarar hyran mot räntekostnaderna. Om husstocken är konstant och realräntan efter skatt är 3 procent kommer marknadsvärdet eller priset på huset att bli ca. 1 000 000 kronor.²²

²⁰ För en formell beskrivning av detta problem, se bilaga 3.

²¹ En liknande effekt skulle uppstå med en regionalt differentierad fastighetsskattesats. Det har förslagits att en regionalt differentierad fastighetsskattesats utformad så att bl. a. skärgårdsregioner skulle få en lägre skattesats än genomsnittet skulle lösa "skärgårdsproblematiken". Om de regionala skillnaderna i fastighetsskattesatsen kapitaliseras i huspriserna skulle en lägre fastighetsskattesats i exempelvis skärgårdsregioner pressa upp huspriserna i dessa regioner ytterligare.

²² Realräntan efter skatt antas sammanfalla med hushållets diskonteringsränta. För en beskrivning av de bakomliggande antagandena, se bilaga 3.

Om hushållet skulle förvänta sig en realvärdestegring på 1 procent årligen skulle huset betinga ett pris på ca. 1 500 000 kronor.²³

Om en fastighetsskatt införs där den effektiva skattesatsen är 1,3 procent ($1,7 \cdot 0,75$) och hushållet fortfarande är villigt att betala maximalt 30 000 kronor per år för att bo i huset, måste huspriset sjunka för att huset skall bli sålt. Marknadspriset på huset i exemplet utan real värdestegring skulle sjunka från 1 000 000 kronor till 698 000 kronor. Marknadspriset på huset i exemplet med 1 procents real värdestegring skulle sjunka från 1 500 000 kronor till 909 000 kronor.²⁴

Vad händer om skatteunderlaget istället baseras på Kaliforniamodellen? Om husets nominella värdeökning är lika stor som uppräkningsen av underlaget i Kaliforniamodellen, är den effektiva skattesatsen oförändrad. I detta fall ger Kaliforniamodellen i princip samma skatteunderlag som marknadsvärde modellen. Om däremot värdeökningen är större än uppräkningsen av skatteunderlaget kommer utfallen av modellerna att skilja sig åt. Om värdeökningen är större än uppräkningsen av skatteunderlaget sjunker den effektiva fastighetsskattesatsen över tiden. Om den effektiva skattesatsen sjunker över tiden kommer hushållet att vilja betala mer för huset jämfört med exemplet ovan där den effektiva skattesatsen är konstant över tiden. Om den nominella värdestegringen är 3 procent, skatteunderlaget räknas upp med 2 procent och inflationen är 2 procent, kommer huset att betinga ett marknadspris på ca. 1 008 000 kronor.²⁵ I förhållande till marknadsvärde modellen stiger värdet på huset från 909 000 kronor till 1 000 800 kronor, d.v.s. värdet stiger med nästan 100 000 kronor. Följaktligen kommer hushåll boende i hus i regioner där den nominella värdestegringen är större än uppräkningsen av skatteunderlaget att göra förmögenhetsvinster vid en övergång från dagens system till Kaliforniamodellen.

I likhet med analysen av ett underlag baserat på boyta eller produktionskostnad bygger beräkningarna ovan på antagandet att småhusstocken är konstant. Om hänsyn tas till att nybyggnationen

²³ För beräkning, se bilaga 3.

²⁴ För beräkning, se bilaga 3.

²⁵ För beräkning, se bilaga 3.

förväntas öka då huspriserna går upp, blir kapitaliseringseffekterna kanske bara hälften så stora som vad beräkningarna ovan indikerar.

3.3.3 Inlåsnings effekter

En stor risk med Kaliforniamodellen är att den minskar rörligheten på bostadsmarknaden då långa innehavstider belönas med låg fastighetsskatt.²⁶ Kaliforniamodellen skapar också en snedvridning så till vida att hushåll som av olika anledningar måste flytta ofta i större utsträckning kommer att välja att bo i hyreslägenheter än i egna hem [O'Sullivan (1995)]. Kanske är inlåsnings effekterna ej så stora för hushåll som flyttar mellan olika arbetsmarknader eftersom människors beslut om var de skall arbeta sannolikt har högre prioritet än möjligheten att betala så lite fastighetsskatt som möjligt. Däremot är inlåsnings effekterna sannolikt större för hushåll som vill byta hus inom en arbetsmarknad.²⁷

3.3.4 Skattefusk

Utgångspunkten i Kaliforniamodellen är att den enskilda köpeskillingen vid förvärvet ligger till grund för skatteunderlaget. Ett sådant underlag skapar incitament för skattefusk eftersom det blir lönsamt för både säljaren och köparen att i köpekontraktet uppge en lägre köpeskillning än den faktiska. Ett utbrett sådant skattefusk tenderar att minska intäkterna från fastighetsskatten.

I princip finns incitament till skattefusk även med gällande regler. Den stora skillnaden jämfört med Kaliforniamodellen är dock att köparen och säljaren har motverkande incitament med dagens regler. Säljaren har incitament att på köpekontraktet uppge en lägre köpeskillning än den faktiska för att reducera reavinstskatten. Köparen har incitament att på köpekontraktet uppge en högre köpeskillning än den faktiska för att minimera

²⁶ Samma problem kan uppstå vid reavinstbeskattning utan möjlighet till uppskov.

²⁷ I de flesta ekonomiska modeller antas husmarknaden och arbetsmarknaden sammanfalla.

framtida reavinstskatt.²⁸ Då incitamenten är motverkande uppger parterna sannolikt den faktiska köpeskillingen på köpekontraktet.

²⁸ Med möjlighet till uppskov med reavinstskatten minskar dessa incitament.

1 Bilaga 1

Tidigare utredningar om fastighetsbeskattning

1 Fastighetsskatteutredningen, SOU 1992:11, Fastighetsskatt

Utredningens uppdrag var bl.a. att pröva alternativa baser för uttag av fastighetsskatt. De olika beskattningsunderlagen skulle belysas och analyser göras av deras respektive effekter i bostadspolitiska, regionalpolitiska, fördelningsmässiga och andra hänseenden. Utredningen skulle vidare pröva vilka effekter som en övergång från ett marknadsvärderelaterat skatteunderlag till någon form av "bostadsvärderelaterat" underlag skulle få på fastighetspriserna och därmed taxeringsvärdena i olika delar av landet. Utgångspunkten var ett oförändrat totalt fastighetsskatteuttag.

Utredningen konstaterade att såvitt avsåg småhus fungerade taxeringsvärdena tillfredsställande som mått på marknadsvärdet vid värderingstillfället. Taxeringsvärdets variationer framstod som rimligt även för de hyreshus som upplåtits med hyresrätt. För hyreshus som upplåtits med bostadsrätt framstod taxeringsvärdet dock i många fall som ett dåligt mått på bostadsrättslägenheternas sammanlagda marknadsvärde. Utredningens slutsats var att fastighetsskatten även framdeles, av både principiella och praktiska skäl, bör baseras på ett värde som är relaterat till marknadsvärdet.

2 Bostadsrättsvärderingskommittén, SOU 1992:8, Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter

Utredningens uppdrag var bl.a. att undersöka hur en likformig värdering av bostadsrätter och sådana flerfamiljshus som ägs av bostadsrättsföreningar bör utformas. En sådan likformighet torde kräva att man kan finna en metod för att bestämma rättvisande värden för bostadsrätterna och utredningens uppdrag var att visa hur detta skulle kunna uppnås. I uppdraget ingick vidare att utreda om den nuvarande

schablonbeskattningen av bostadsrättsföreningar kunde anses vara ändamålsenlig samt att belysa om beskattningen av bostadsrätter bör ske på delägar- eller föreningsnivå.

Utredningen redovisade ett förslag som innebar att fastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar skulle värderas med utgångspunkt i de köpeskillingar som erläggs för de enskilda bostadsrätterna. Köpeskillingarna skulle enligt förslaget korrigeras med hänsyn till värdet av andra föreningstillgångar än fastigheten samt föreningens skulder. Taxeringsvärde skulle bestämmas för hela fastigheten och i princip motsvara 75 % av bostadsrättslägenheternas sammanlagda allmänna marknadsvärden. Av taxeringsbesluten skulle sedan kunna utläsas hur mycket av det totala taxeringsvärdet som belöper på varje enskild bostadsrättslägenhet. Utredningen föreslog vidare att bostadsrättsinnehavare i likhet med ägare av egna hem skulle få rätt till ränteavdrag. Den del av föreningens räntor som föreningen inte kunnat utnyttja skulle fördelas mellan medlemmarna.

3 Fastighetsbeskattningsutredningen SOU 1994:57, Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m.

Utredningens uppdrag var att på ett grundläggande sätt analysera och beskriva de principiella utgångspunkter som bör gälla för beskattningen av fastigheter. Utredningen skulle utgå från de i skattereformen bärande tankegångarna om neutral och likformig beskattning och behandla samtliga typer av fastigheter och föreslå de förändringar av beskattningen som ansågs påkallade. Vissa andra frågor som har med beskattning av fastigheter att göra ingick också i uppdraget.

Utredningens förslag innebar i korthet följande. För att uppnå neutralitet i förhållande till annan näringsverksamhet bör näringsfastigheter beskattas efter verkliga intäkter och kostnader. Egnahem, bostadsrätter och andelslägenheter bör beskattas på ett enhetligt sätt.

Beträffande dessa kategorier är värdet att nyttja en bostad att anse som inkomst – av utredningen benämnd bostadsavkastning. Utredningen ansåg det vara principiellt mer riktigt att beskatta denna inkomst i inkomstslaget kapital än med fastighetsskatt. För att få en enhetlig beskattning av ägda bostäder föreslog utredningen att fastighetsskatten skulle ersättas av en schablonintäkt. Underlaget skulle vara marknadsvärdebestämda taxeringsvärden. För bostadsrättsdelen av en fastighet som vid fastighetstaxeringen betecknats som hyreshus skulle taxeringsvärdena bestämmas med utgångspunkt från den beräknade boendekostnaden bestående av avgiften till föreningen och den beräknade räntekostnaden på genomsnittliga överlåtelsepriser för bostadsrätter (fiktiv hyra). I stället för att fördela ett icke utnyttjat underskott mellan delägarna föreslogs att ett belopp motsvarande 30 procent av underskottet skulle återbetalas till föreningen (skatteutbetalning). Underskott av kapital skulle för föreningen medföra skatteutbetalning i den mån underskottet inte kunnat användas för att reducera skatt på inkomst av näringsverksamhet.

1 Bilaga 2

Schablonintäkt vid neutral kapitalinkomstbeskattning

I denna bilaga ges en teknisk redovisning av den analytiska ram som använts i avsnitt 2.3 för analysen av schablonintäktens nivå i relation till kapitalinkomstbeskattningen i stort. Vidare redovisas det samband som använts vid beräkningen av den effektiva skattesatsen på värdestegring.

Den analytiska ramen är hämtad från Englund (1994) men utvecklas på några punkter så att det skall vara möjligt att kvantitativt illustrera kravet på schablonintäkt vid olika antaganden om en placerares sparalternativ. Det handlar bl.a. om att kvantifiera förekomsten av skattekrediter i reavinstbeskattningen av bostäder och aktier och vad detta och skillnader i innehavstider och formella skattesatser kan betyda för den effektiva skatten på de olika slagen av reavinster.

Modellen formuleras utifrån en föreställning om att det råder jämvikt på kapitalmarknaden där den marginella placeraren antas välja sin förmögenhetsportfölj så att det marginella värdet av exempelvis sparande i bank och sparande i eget boende överensstämmer. För det enkla fallet, där jämförelsen görs med sparande i bank, beskrivs jämvikten av följande samband

$$(1) R = H + V - D - U$$

där R anger den nominella räntan, H värdet av eget boende, den implicita hyran, V (årlig) värdeökning på fastigheten, D utgifter för drift och U utgifter för underhåll. Samband (1) säger alltså att på

marginalen skall räntan på banksparandet överensstämma med summan av den implicita hyran för det egna boendet och den (årliga) värdestegringen med avdrag för utgifter för drift och underhåll.

I nästa steg antas alla poster i samband (1) beskattas med en och samma skattesats, t . Detta innebär jämviktsvillkoret skrivs om så att det beskriver identiteten mellan avkastningen efter skatt på marginalen för de olika alternativen eller

$$(2) (1-t)R = (1-t)(H - D - U) + (1-t)V$$

I samband (2) är variablerna för den implicita hyran (H), driften (D) och underhållet (U) inte omedelbart observerbara. För att förenkla skrivs fortsättningsvis uttrycket inom den första termen som NH (nettohyra). Vid en schablonmässig beskattning avvisas möjligheten till en konventionell inkomstberäkning (vilken skulle förutsätta redovisning av H , D och U) och frågan är i stället vilken schablonintäkt som, applicerad på marknadsvärdet, krävs för att samband (2) fortfarande skall vara uppfyllt, dvs. för att jämvikt skall råda. Den "direkta" skattefriheten för nettohyran i kombination med en kompenserande schablonintäkt beaktas om samband (2) omformuleras till

$$(3) (1-t)R = NH + (1-t)V - tX$$

där X är den nivå på schablonintäkten som – om den beskattas med kapitalskattesatsen t – krävs för jämvikt mellan sparande på bank och sparande i eget boende. X skall alltså väljas så att beskattningen av denna "kompenserar" för det förhållandet att nettohyran inte direkt kan beskattas.

Samband (1) innebär att nettohyran NH i jämvikt är lika med skillnaden mellan nominell ränta och värdestegring, dvs. $NH = R - V$. Om detta sätts in i samband (3) erhålles efter viss omskrivning följande, nämligen

$$(4) X = R - V$$

dvs. schablonintäkten skall väljas som skillnaden mellan den nominella räntan och värdestegringen på fastigheten. Om man antar att denna värdestegring sammanfaller med inflationstakten i ekonomin innebär sambandet att schablonintäkten skall sättas lika med realräntan. Nu är situationen mer komplicerad då regel (4) bygger på ett antal förhållandevis restriktiva antaganden. Ett är att värdestegringen på fastigheten inte behöver sammanfalla med inflationstakten.

Av stor betydelse för samband (4) är också att reavinster på fastigheter antas beskattas effektivt med den fulla kapitalskattesatsen t (se samband (2)). Så är inte fallet i Sverige, då redan den formella skatten på bostadsreavinster ligger på lägre nivå, nämligen 15 procent. Därutöver gäller att den effektiva skatten blir än lägre beroende på att skatten på en värdestegring skjuts upp till försäljningstillfället (se huvudtexten för en diskussion av detta förhållande). Allt annat lika, innebär detta att schablonintäkten skall sättas högre än realräntan för att neutralitet skall uppnås.

Å andra sidan finns en faktor som verkar talar för att schablonintäkten skall sättas på en lägre nivå än realräntan. Hittills har förutsatts att alternativet till sparande i eget boende utgörs av banksparende, där all avkastning är i form av ränta som beskattas löpande. Om alternativet i stället skulle utgöras av placeringar i aktier blir situationen annorlunda.

Aktieplaceringar liknar sparande i eget boende då en del av avkastningen sker i form av värdeökning som beskattas först när aktierna avyttras. Vid en och samma totalavkastning på banksparende och aktieplaceringar – här förutsätts en riskjusterad avkastning för aktier – kommer därför den effektiva skatten på aktieplaceringar att vara lägre än på banksparende. Allt annat lika, innebär detta att schablonintäkten skall sättas lägre än realräntan.

Då sparande i aktier i likhet med sparande i eget boende är mer långsiktigt än banksparende kan det vara rimligt att vid överväganden om schablonintäktens nivå i stället basera jämförelsen på alternativet med aktier.

Det finns emellertid också skillnader mellan sparande i aktier och sparande i eget boende. I normalfallet skiljer sig innehavstiderna åt för de olika tillgångarna med en betydligt längre innehavstid för

fastigheter. I skattemässigt hänseende behandlas också reavinster på boende annorlunda än reavinster på aktier, då den formella skattesatsen är lägre, 15 procent att jämföra med de 30 procent som gäller för aktievinster, något som i likhet med den längre innehavstiden för fastigheter tenderar att skärpa kravet på en balanserande schablonintäkt.

Vid en jämförelse med aktier uppkommer frågan hur man skall se på inverkan av bolagsbeskattningen; till skillnad från avkastningen på räntebärande tillgångar beskattas ju avkastningen på aktier också i aktiebolagen genom bolagsskatten. Olika studier visar dock att den effektiva skatten på marginella bolagsinkomster är förhållandevis låg varför inverkan av bolagsskatten på schablonintäkten torde vara marginell. Rent allmänt kan det också hävdas att för noterade bolag styrs prisbildningen på aktier i stor utsträckning av utlandet och av i Sverige skattebefriade institutioner. Sammantaget innebär detta att man som en rimlig förenklande approximation kan bortse från bolagsskatten.

Vid alternativet med aktier kan jämviktsvillkoret skrivas som

$$(5) \quad (1-t)U + (1-t_{\text{aeff}})V_a = NH + (1-t_{\text{beff}})V_b - tX$$

där U står för utdelningar på aktier, liksom i övrigt ställt i relation till marknadsvärdet, V_a och V_b står för värdestegring på aktier respektive fastigheter och t_{aeff} och t_{beff} de effektiva skattesatserna på värdestegringen för aktier respektive fastigheter. Sambandet gäller för aktiefallet men har som ett specialfall banksparandet ($V_a = 0$ ger vid given totalavkastning att högerledet blir räntan efter skatt).

Det ovan nämnda förhållandet – att prisbildningen på aktier i betydande utsträckning styrs av utlandet och i Sverige skattebefriade institutioner – kan användas för att förenkla samband (5). För dessa aktörer är det rimligt att anta att summan av utdelning och värdestegring på aktier, riskjusterad, åtminstone skall vara lika med den (nominella) räntan. Om man sätter $U + V = R$ erhålls

$$(6) \quad (1-t)(R - V_a) + (1-t_{\text{aeff}})V_a = (R - V_b) + (1-t_{\text{beff}})V_b - tX$$

Detta ger följande uttryck för schablonintäkten, nämligen

$$(7) \quad X = R - (t_{\text{beff}}/t)V_b - (1-t_{\text{aeff}}/t)V_a$$

Samband (7) säger att schablonintäkten skall väljas som nominalräntan med avdrag för två poster som beskriver reavinstskatten och värdestegringen för fastigheter respektive aktier.

Av den första avdragsposten i högerledet framgår att ju lägre den effektiva skatten på värdestegringen för fastigheter är desto högre schablonintäkt krävs. Den andra avdragsposten i högerledet beskriver inverkan av aktiebeskattningen och värdeökningen på aktier. Ju lägre den effektiva aktieskatten är, desto lägre schablonintäkt för fastigheten krävs för neutralitet.

Nettoeffekten på schablonintäkten beror alltså av vilka värden som åsätts de olika relevanta storheterna.

Den effektiva skattesatsen på värdestegring

Man kan visa (se King 1977) att den effektiva skatten, t_{eff} , på värdestegring ges av följande samband

$$(8) \quad t_{\text{eff}} = v[1 + R(1-t)]/[v + R(1-t)]t_v$$

där R liksom tidigare är den nominella räntan före skatt, t kapitalskattesatsen och t_v den nominella skattesatsen för reavinster. Parametern v står för den andel av uppkommen värdestegring som varje år blir föremål för beskattning och kan tolkas som inversen av den genomsnittliga innehavstiden, T , för tillgången i fråga d.v.s $v = 1/T$.

Samband (8) följer av en summering av oändlig geometrisk serie med följande tolkning: Av en värdestegring på 1 krona beskattas en andel v det första året; därefter beskattas nästa år samma andel av återstående vinst $(1-v)$, dvs. $v(1-v)$ osv. Alla på detta sätt framkallade framtida realiserade vinster diskonteras (som diskonteringsränta används den nominella räntan efter skatt) till idag och ger en summa nuvärden som är mindre än 1 krona. Detta ger multiplicerat med den formella skattesatsen den

effektiva skattesatsen som kan uppfattas som det årliga skatteuttaget på den antagna värdestegringen, som ligger lägre än den formella skattesatsen, p.g.a av att beskattningen sker först år T då tillgången avyttras.

1 Bilaga 3

Kapitaliseringseffekter

I denna bilaga analyseras hur värdet på ett småhus potentiellt ändras vid en förändring av fastighetsskattesatsen samt vid en övergång från ett marknadsvärdebaserat skatteunderlag till ett alternativt skatteunderlag. En sådan analys kräver dock några förenklande antaganden om husmarknadens funktionssätt och hushållens preferenser:

- (i) Hushållen är indifferent mellan att äga och hyra ett hus, d.v.s. själva ägandet av bostaden antas sakna värde i sig.
- (ii) Den reala hyran är definierad som det reala belopp ett hushåll är villigt att betala per år för att bo i ett hus. För enkelhetens skull bortses från driftskostnader och förslitning. Hyran betecknas i det följande med R . Hyran för ett godtyckligt hus antas vara 30 000 kronor.
- (iii) Det finns ingen osäkerhet i ekonomin.
- (iv) Realräntan efter skatt = hushållens reala diskonteringsränta. Diskonteringsräntan är den ränta med vilken hushållen diskonterar ner värdet av framtida konsumtion. Realräntan och diskonteringsräntan betecknas i det följande med r . Antag att $r = 0,03$. Realräntan kan skrivas som $r = i * 0,7 - \pi$ där $i * 0,7$ är den nominella räntesatsen efter ränteavdrag och π är inflationstakten. Antagandet att realräntan efter skatt är 3 procent

innebär att den nominella räntan vid 2 procents inflation (= Riksbankens inflationsmål) antas vara ca. 7 procent.

- (v) Hushållen lever i sitt hus i all oändlighet, eller alternativt; den återstående livslängden på huset är stor. Detta antagande är inte så restriktivt som det ser ut vid första anblicken. Att låta tiden gå mot oändligheten ger matematiskt goda approximationer då den faktiska tidshorisonten är ändlig men lång. Tiden betecknas i det följande med t .
- (vi) De som köper hus finansierar det helt och hållet med lån och betalar för detta en ränta r . Eftersom in- och utlåningsräntor antas vara lika stora är analysen giltig även för de fall husköpen finansieras helt eller delvis med eget kapital.
- (vii) Prisutvecklingen antas vara densamma med olika underlag för fastighetsskatten. Hur den exakta kontrafaktiska prisutvecklingen hade sett ut under alternativa skattesystem är omöjligt att svara på. Emellertid skulle man, genom en väl vald simuleringsmodell, kunna få en uppfattning om hur den kontrafaktiska prisutvecklingen skulle kunna ha sett ut. Priset eller marknadsvärdet på ett hus betecknas i det följande med P .
- (viii) Den förväntade reala värdestegringen på hus - som antas sammanfalla med den faktiska - betecknas med θ .
- (ix) Den effektiva fastighetsskattesatsen, betecknad, τ , antas vara 1,3 procent (75 procent av 1,7).
- (x) Storleken på småhusbeståndet antas till att börja med vara konstant.
- (xi) Reavinstskatt och stämpelskatt beaktas inte.

Några av dessa antaganden kan framstå som orealistiska men utan dem skulle analysen bli väsentligt mer komplex och svåröverskådlig.

Dessutom skulle sannolikt inte resultaten ändras markant om antagandebilden gjordes mindre restriktiv.

(a) Kapitaliseringseffekter vid en övergång till ytbaserad skatt

Låt S_0 vara den fastighetsskatt som ett hushåll boende i ett godtyckligt hus betalar i fastighetsskatt per år med dagens regler, d.v.s. i utgångsläget. Låt S_1 vara den fastighetsskatt hushållet istället skulle betala per år om en ny modell införs där fastighetskatten baseras på en given summa per kvadratmeter. Hur kommer detta byte av underlag att påverka huspriserna? Om husmarknaden fungerar väl kommer huspriset att förändras med det diskonterade nuvärdet av skillnaden mellan S_0 och S_1

$$(1) \quad \Delta P = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{S_0 - S_1}{(1+r)^t}$$

där ΔP är förändringen i huspriset. Om S_1 är större än S_0 kommer huspriset att sjunka. Om S_1 är mindre än S_0 kommer huspriset att öka. Om S_1 och S_0 är lika stora kommer priset att vara oförändrat. Ekvation (1) kan approximeras med

$$(2) \quad \Delta P \approx \frac{S_0 - S_1}{r}.$$

(b) Kapitaliseringseffekter vid en övergång till Kaliforniamodellen

Om hushållen är helt indifferent mellan att hyra och äga ett hus kommer priset på huset i en ekonomi utan fastighetsskatt att bestämmas av

$$(3) \quad \sum_{t=1}^{\infty} \frac{R}{(1+r)^t} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{rP}{(1+r)^t} - \sum_{t=1}^{\infty} \frac{\theta P}{(1+r)^t}.$$

Uttrycket i vänsterledet är det diskonterade nuvärdet av kostnaden att hyra ett hus. Uttrycket i högerledet är det diskonterade nuvärdet av kostnaden att äga ett hus. Det första uttrycket i högerledet är det diskonterade nuvärdet av räntekostnaderna medan det andra uttrycket är det diskonterade nuvärdet av realvärdestegringen. Ekvation (3) säger att för att ett hushåll skall vara indifferent mellan att hyra och äga ett hus måste kostnaderna vara lika för båda alternativen. Ekvation (3) kan förenklat skrivas som

$$(4) \quad \sum_{t=1}^{\infty} \frac{R}{(1+r)^t} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{P(r-\theta)}{(1+r)^t}.$$

Detta uttryck kan approximeras med

$$(5) \quad P \approx \frac{R}{(r-\theta)}.$$

Antag till att börja med att $\theta = 0$. Under antagandena att R är 30 000 kronor och r är 0,03 kommer priset att bli 1 000 000 kronor. Antag nu att huset är beläget i en expansiv region där den reala värdestegringen förväntas bli 1 procent per år. Om hushållet förväntas sig en real värdestegring är det villigt att betala mer för huset. Priset kommer med det tidigare exemplet att stiga till 1 500 000 kronor. Antag nu istället att huset är beläget i en stagnerande region där den reala värdesänkningen förväntas bli 1 procent per år. Huset kommer då att betinga ett pris på 750 000 kronor.

Om en fastighetsskatt införs där den effektiva skattesatsen är τ , ges priset P implicit av

$$(6) \quad \sum_{i=1}^{\infty} \frac{R}{(1+r)^i} = \sum_{i=1}^{\infty} \frac{(r-\theta)P}{(1+r)^i} + \sum_{i=1}^{\infty} \frac{\tau P}{(1+r)^i}.$$

Det andra uttrycket i högerledet är det diskonterade nuvärdet av fastighetsskatten. Ekvation (6) kan komprimerat skrivas som

$$(7) \quad \sum_{i=1}^{\infty} \frac{R}{(1+r)^i} = \sum_{i=1}^{\infty} \frac{(r-\theta+\tau)P}{(1+r)^i}.$$

Om ekvation (7) löses för P , erhålls

$$(8) \quad P \approx \frac{R}{r-\theta+\tau}.$$

Ekvation (8) visar hur mycket priset kommer att sjunka om en fastighetsskatt införs. Om en effektiv fastighetsskatt på 1,3 procent införs sjunker marknadspriset på huset i exemplet utan realvärdestegring från 1 000 000 kronor till 698 000 kronor. Med en realvärdestegring på 1 procent skulle priset istället bli 909 000 kronor.

Antag nu att fastighetsskatten baseras på en Kaliforniamodell där skatteunderlaget skrivs upp med en viss procentsats varje år. Definiera denna uppräkningstakt med k . Antag vidare att huset stiger i värde varje år. Definiera värdestegringen med ρ . Om ρ är högre än k , sjunker den effektiva fastighetsskattesatsen över tiden. Definiera g som den takt med vilken den effektiva skattesatsen sjunker över tiden. g kan skrivas som $g \approx \rho - k = \pi + \theta - k$. Om g är skild från noll kommer den effektiva skattesatsen ett godtyckligt år att vara $\tau/(1+g)^i$ istället för τ . Om $\rho > k$ bestäms priset på huset av följande uttryck

$$(9) \quad \sum_{t=1}^{\infty} \frac{R}{(1+r)^t} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{(r-\theta)P}{(1+r)^t} + \sum_{t=1}^{\infty} \left[\frac{\tau P}{(1+r)^t} \right].$$

Det enda som skiljer ekvation (9) från ekvation (6) är den sista termen i högerledet. Om $g = 0$ sammanfaller ekvation (9) och (6). I praktiken är r och g ganska små tal i vilket fall ekvation (9) kan approximeras med

$$(10) \quad \sum_{t=1}^{\infty} \frac{R}{(1+r)^t} \approx \sum_{t=1}^{\infty} \frac{(r-\theta)P}{(1+r)^t} + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{\tau P}{(1+r+g)^t}.$$

Om ekvation (10) löses för P erhålls approximativt

$$(11) \quad P \approx R \left[\frac{r+g}{(r+g)(r-\theta) + r\tau} \right].$$

Ekvation (11) säger att om den effektiva skattesatsen sjunker över tiden kommer hushållet att vilja betala mer för huset jämfört med fallet då den effektiva skattesatsen är konstant över tiden. Om $\rho = 0,03$ (vilket vid 2 procents inflation innebär att $\theta = 0,01$) och $k = 0,02$, är g approximativt lika med $0,01$.¹ I detta fall kommer priset att bli 1 008 000 kronor.

Sammanfattningsvis gäller alltså för huspriset att:

¹ θ och g är lika stora i detta exempel. Observera att detta inte gäller generellt utan är en konsekvens av de valda parametrarna i exemplet.

(12)

$$\left\{ P \approx \frac{R}{(r-\theta)} \right\} > \left\{ P \approx R \left[\frac{r+g}{(r+g)(r-\theta) + r\tau} \right] \right\} > \left\{ P \approx \frac{R}{r-\theta+\tau} \right\}.$$

Ekvation (12) visar att huspriset i en ekonomi med fastighetsskatt och konstant effektiv skattesats (uttrycket längst till höger) är lägre än huspriset i en ekonomi där den effektiva skattesatsen sjunker över tiden (uttrycket i mitten) vilket i sin tur är lägre än huspriset i en ekonomi helt utan fastighetsskatt (uttrycket till vänster).

(c) Kapitaliseringseffekter vid en höjning av fastighetsskattesatsen

Hur mycket extra skatteintäkter kan staten potentiellt få in genom att höja fastighetsskattesatsen? Svaret beror på i vilken utsträckning höjningen påverkar marknadsvärdena och således taxeringsvärdena. Ekvation (8) kan skrivas om som

$$(13) \quad R = (r + \tau)P,$$

om det, för att förenkla framställningen, antas att huspriset reallt sett är oförändrat över tiden. Om inte huspriset skulle förändras alls vid en höjning av skattesatsen från τ_0 till τ_1 , skulle fastighetskatteökningen (ΔT) för ett enskilt hus bli

$$(14) \quad \Delta T = P_0 \Delta \tau,$$

där P_0 är (det initiala) huspriset och $\Delta \tau = \tau_1 - \tau_0$. Med det tidigare exemplet där huspriset är 698 000 kronor, visar ekvation (14) att fastighetsskatten för detta hus skulle öka med exempelvis ca. 1 400 kronor per år om den effektiva skattesatsen, skulle höjas från 1,3

procent till 1,5 procent.² Denna beräkning är dock inte förenlig med det tidigare antagandet att huspriset (eller marknadsvärdet) måste sjunka för att den årliga boendekostnaden (= hushållets årliga betalningsvilja för att bo i huset) skall vara konstant. Om istället skattesatshöjningen kapitaliseras fullt ut i huspriset, erhålls prissänkningen genom derivering av ekvation (13) med avseende på skattesatsen (där den erhållna derivatan sätts lika med noll):

$$(15) \quad \frac{\partial R}{\partial \tau} = P_0 + (r + \tau_0) \frac{\partial P}{\partial \tau} = 0,$$

där $\partial P / \partial \tau$ visar hur mycket huspriset måste sjunka för att förändringen i den årliga boendekostnaden skall vara lika med noll ($\partial R / \partial \tau = 0$). Om ekvation (15) löses för $\partial P / \partial \tau$, erhålls

$$(16) \quad \frac{\partial P}{\partial \tau} = -\frac{P_0}{(r + \tau_0)}.$$

Detta uttryck kan skrivas om som

$$(17) \quad \Delta P = -\frac{P_0}{(r + \tau_0)} \Delta \tau,$$

där ΔP visar hur mycket priset sjunker vid en höjning av fastighetsskattesatsen från τ_0 till τ_1 . Fastighetsskatten för detta hus (eller statens skatteintäkter från detta hus) ökar med

$$(18) \quad \frac{\partial T}{\partial \tau} = \frac{\partial [\tau P(\tau)]}{\partial \tau} = P_0 + \tau_0 \frac{\partial P}{\partial \tau}.$$

² 698 000*0,002=1 400 kronor där 0,002 är höjningen av den effektiva skattesatsen.

Om ekvation (16) substitueras in i ekvation (18) erhålls

$$(19) \quad \frac{\partial T}{\partial \tau} = P_0 + \tau_0 \left[-\frac{P_0}{(r + \tau_0)} \right] = P_0 \left(\frac{r}{r + \tau_0} \right),$$

vilket också kan skrivas som

$$(20) \quad \Delta T = P_0 \left(\frac{r}{r + \tau_0} \right) \Delta \tau .$$

Med det tidigare exemplet där det initiala huspriset är 698 000 kronor, visar ekvation (20) att fastighetsskatten för detta hus skulle öka med ca. 1 000 kronor per år om den effektiva skattesatsen skulle höjas från 1,3 procent till 1,5 procent.³ I exemplet där det antogs att huspriset inte påverkades av skattesatshöjningen ökade fastighetsskatten med ca. 1 400 kronor, d.v.s. om skattesatshöjningen kapitaliseras i huspriset blir fastighetsskatteökningen 400 kronor mindre än då skattesatshöjningen inte antas påverka huspriset.⁴ Det gäller alltså att

$$(21) \quad \left[\Delta T = P_0 \left(\frac{r}{r + \tau_0} \right) \Delta \tau \right] < \left[\Delta T = P_0 \Delta \tau \right],$$

³ 698000*[0,03/(0,03+0,013)]*0,002=1 000 kronor.

⁴ Enligt gällande regler bestäms fastighetsskatten år t av taxeringsvärdet år $t-2$. Detta innebär att en eventuell skattesatshöjning år t inte kommer att påverka huspriserna (och således inte heller taxeringsvärdena) år $t-2$, i vilket fall skatteökningen år t ges av ekvation (14). Däremot kommer skattesatshöjningen att påverka storleken på fastighetsskatten år $t+2$ eftersom skattesatshöjningen kapitaliseras i marknadsvärdena år t .

eftersom $0 < \frac{r}{r + \tau_0} < 1$. Med andra ord, om en höjning av skattesatsen kapitaliseras fullt ut i marknadsvärdena, kommer skatteintäkterna att öka mindre än vad som skulle bli fallet om höjningen inte fullt ut kapitaliseras.

(d) Kapitaliseringseffekter på lång sikt och osäkerhet

Analysen ovan bygger på antagandet att husbeståndet är konstant. Om priserna initialt ändras åt något håll är det rimligt att anta att detta påverkar nyproduktionen av hus på sikt, vilket i sin tur innebär att kapitaliseringseffekterna inte blir så stora som analysen ovan indikerar (se avsnitt 3.1 för en utförligare analys av hur kapitaliseringseffekterna påverkas av förändringar i nybyggnationen).

Analysen ovan bygger också på antagandet att det inte finns någon osäkerhet i ekonomin. I praktiken är detta antagande orealistiskt. Kapitaliseringseffekternas storlek är i praktiken beroende på hur denna osäkerhet är beskaffad.

1 Bilaga 4

Vissa statistiska uppgifter om fastighetsskatten samt effekter av övergång till en kvadratmeterbaserad skatt

I denna bilaga redovisas dels vissa basfakta om fastighetsskatten bl.a. skattebasernas storlek, dels olika slag av statistiska effekter vid en övergång från dagens i princip marknadsvärdebaserad skatt till en skatt som baseras på boytan.

1 Vissa statistiska uppgifter

I *tabell B4.1* redovisas skattesatser och skattebaser för fastighetsskatten under inkomståren 1996 och 1997. Förutom för bostadshus – småhus och hyreshus – där skattesatsen vid oreducerad skatt uppgår till 1,7 procent betalas även fastighetsskatt för kommersiella lokaler (1,0 procent), industrienheter (0,5 procent) och elproduktionsanläggningar (2,21 procent). Den senare skatten – som baseras på värdet av de s.k. fallrättigheterna hos fastigheten – tas ut på äldre vattenkraftanläggningar och ersatte 1 januari 1997 tidigare produktionsskatter på el från dessa anläggningar.

För bostadshusen framgår att för år 1997 beräknas skattebasen för småhus uppgå till 878 miljarder kronor och för hyreshusen till 336 miljarder kronor. För de senare fastigheterna tillhör ca 70 procent av det totala taxeringsvärdet konventionellt inkomstbeskattade hyresfastigheter och resterande del schablonbeskattade bostadsrättsfastigheter.

Tabell B4.1. Skattesatser och skattebaser för fastighetsskatten 1996-1997. Procent och mdkr, löpande priser.

	Skattesatser		Skattebaser	
	1996	1997	1996	1997
Bostadshus*:				
Småhus	1.70	1.70	883	878
Hyreshus (hyresrätt)	1.70	1.70	193	232
Hyreshus (bostadsrättsföreningar)**	1.70	1.70	86	104
Övriga:				
Kommersiella lokaler:	1.00	1.00	265	324
Industrienheter	0.50	0.50	289	295
Äldre vattenkraftverk	0.00	2.21***	-	71

* För bostadshus avser uppgifterna taxeringsvärden med korrigerig för eventuell rabatt.

** Bostadsrättsföreningarnas andel av totalt taxeringsvärde för bostadshyreshus antas uppgå till 31 procent.

*** Från och med 970701; dessförinnan 3.42 procent.

I tabell B4.2 redovisas skattepliktiga andelar av taxeringsvärden för småhus och hyreshus för inkomståren 1996–2000 (taxeringsåren 1997–2001) och hur dessa beror av fastigheternas s.k. värdeår. Förändringen från ett år till ett annat avspeglar inverkan dels av de övergångsregler som infördes i och med 1990-91 års skattereform för fastigheter med värdeår t o m 1990 och som innebär att yngre fastigheter successivt fasas i fastighetsskattesystemet, dels av de permanenta regler med reducerat skatteuttag under de första 10 åren av en fastighets livslängd.

Tabell B4.2. Skattepliktiga andelar av taxeringsvärden för bostadshyreshus och småhus med olika värdeår för inkomståren 1996-2000 (taxeringsåren 1997-2001).

Inkomstår Taxeringsår	Bostadshyreshus					Småhus				
	1996 1997	1997 1998	1998 1999	1999 2000	2000 2001	1996 1997	1997 1998	1998 1999	1999 2000	2000 2001
Värdeår:										
1982	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1983	0.5	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1984	0.5	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1985	0.5	0.5	1	1	1	1	1	1	1	1
1986	0.5	0.5	1	1	1	1	1	1	1	1
1987	0	0.5	0.5	1	1	1	1	1	1	1
1988	0	0.5	0.5	1	1	1	1	1	1	1
1989	0	0	0.5	0.5	1	1	1	1	1	1
1990	0	0	0.5	0.5	1	1	1	1	1	1
1991	0	0	0.5	0.5	0.5	0	0	0.5	0.5	0.5
1992	0	0	0.5	0.5	0.5	0	0	0.5	0.5	0.5
1993	0	0	0	0.5	0.5	0	0	0	0.5	0.5
1994	0	0	0	0	0.5	0	0	0	0	0.5
1995	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1996		0	0	0	0		0	0	0	0
1997			0	0	0			0	0	0
1998				0	0				0	0
1999					0					0

Av tabell B4.3 framgår hur taxeringsvärdena för småhus och hyreshus under åren 1996 och 1997 fördelar sig på fastigheter för vilka ingen, halv eller hel skatt utgår. Förändringar i taxeringsvärdena mellan olika år förklaras förutom av värdeförändringar på enskilda fastigheter även av effekterna av övergångsreglerna och de permanenta reglerna.

Tabell B4.3. Taxeringsvärden för småhus och hyreshus inkomstären 1996-1997 med fördelning på hel, halv och nollbetalare, miljarder kronor.

	Taxeringsvärden 1996	Taxeringsvärden 1997
Småhus:	929	926
varav hel skatt	883	878
varav halv skatt	0	0
varav ingen skatt	46	48
Hyreshus:	437	493
varav hel skatt	255	306
varav halv skatt	48	60
varav ingen skatt	134	126

2 Effekter vid en övergång från en marknadsvärde- baserad fastighetskatt till en kvadratmeterbaserad skatt

I detta avsnitt redovisas statistiskt beräknade effekter av en tänkt budgetneutral övergång från dagens fastighetskatt som i princip baseras på fastighetens marknadsvärden. Effekterna är statiska i den meningen att hänsyn ej tas till de kapitaliseringseffekter som behandlas i avsnitt 3. Först redovisas den omfördelning av skatteuttaget mellan olika län som skulle uppkomma och där en del sammanfattande uppgifter lämnas i avsnitt 3. Därefter redovisas effekterna för olika hushållstyper.

Redovisningen avser enbart effekterna av en budgetneutral omläggning av fastighetskatten för småhus. Särskilt vad gäller effekterna på individ- och hushållsnivå medger inte data analyser för en förändring av skatten på hyreshus.

Regional omfördelning av skatteuttaget

I *tabell B4.5* lämnas en detaljerad redovisning av uttaget av fastighetskatt för småhus i olika län vid dagens regler och vid en tänkt kvadratmeterskatt. Effekterna avser år 1996 och baseras på uppgifter från Rikets fastigheter 1996, del 2 (Bo 38 SM9701), bl.a.

fastigheternas fördelning på olika värdeår och hustyper, genomsnittliga taxeringsvärden och genomsnittliga s.k. värdeytor. I värdeytan ingår såväl bostadsytan samt storleken på s.k. biutrymmen (nedreducerade enligt gällande regler). Denna värdeyta antas utgöra skattebasen vid en tänkt kvadratmeterskatt.

Redovisningen avser bebyggda småhusenheter, där särredovisning sker för friliggande hus och rad- och kedjehus (som sammantagna utgör permanentbostäder) samt fritidshus. Denna begränsning innebär att vissa fastigheter som klassas som småhusenheter, exempelvis obebyggd tomtmark, lämnats utanför. De bebyggda småhusen utgör dock den helt dominerande delen av småhusfastigheterna; 1996 uppgick summa taxeringsvärden för de bebyggda husen till ca 93 procent av det totala taxeringsvärdet för kategorin småhus.

De uppgifter om taxeringsvärden som lämnas i tabell B4.5 motsvarar skattebaserna i de olika länen och för de olika fastighetstyperna. Fastigheter med värdeår från 1990 och framåt har exkluderats från redovisningen, då 1996 ingen fastighetsskatt utgick för dessa fastigheter¹.

Längst till höger i tabellen redovisas hur skattebasen fördelar sig regionalt dels vid gällande regler, dels vid den tänkta kvadratmeterskatten. De förändringar i skatteuttaget för olika län som skulle uppkomma reflekterar olikheterna mellan den regionala fördelningen av marknadsvärden och bostadsytor. Den största skillnaden finns för Stockholms län där drygt 22 procent av dagens skattebas ligger medan länets andel av den totala bostadsytan i riket ligger lägre, på drygt 13 procent.

I tabellen redovisas för de olika fastighetstyperna dels de totala skattebaserna, dels beräknade skatteintäkter totalt, dels skatten per kvadratmeter boyta vid de alternativa reglerna. Dessutom anges de procentuella förändringarna i skatten per kvadratmeter.

En övergång till en kvadratmeterskatt skulle innebära att skatten per kvadratmeter skulle uppgå till 60 kronor för samtliga bebyggda

¹ En viss begränsad missvisning ligger i det förhållandet att för fastigheter med värdeår 1990 utgick halv fastighetsskatt år 1996. Missvisningen ligger i storleksordningen 0,1 procent.

småhus i hela landet. I förhållande till skatteuttaget enligt gällande regler skulle skatteuttaget sjunka i fem län, nämligen Stockholms län, Uppsala län, Malmöhus län, Hallands län och Göteborg och Bohus län. Den största minskningen av skatteuttaget skulle ske i Stockholms län. Med undantag för Södermanlands län – där skatteuttaget i snitt skulle förbli oförändrat – skulle skatteuttaget i övriga län stiga med den kraftigaste ökningen i Västernorrlands län.

Som närmare diskuteras i avsnitt 3 skulle omfördelningen av skatteuttaget komma att kapitaliseras i fastighetspriserna med en prisuppgång i "vinnarlänen" och en prisnedgång i "förlorarlänen".

Fördelningseffekter på hushållsnivå

En omläggning till en kvadratmeterskatt kommer också att påverka hushållens disponibla inkomster. Analysen av detta baseras på SCB:s inkomstfördelningsundersökning (HINK) avseende år 1995 (med framskrivning till år 1996 där bl.a. aktuella taxeringsvärden lagts in). I HINK-undersökningarna sker uppgiftsinsamlingen dels direkt från hushållen genom telefonintervjuer, dels från olika register. Bland telefonfrågorna finns en fråga om boendeyta för dem som bor i egna hem. För dem som ej besvarat denna fråga görs en beräkning med utgångspunkt från de övriga uppgifter som finns om bostaden. Det är möjligt att i undersökningen särskilja fastighetsskatt för egna hem från övrig fastighetsskatt. Det bör noteras att analysen i det följande enbart avser en omläggning av fastighetsskatten på permanentbostäder; fritidshusen – liksom hyreshusen – lämnas utanför analysen och vid tolkningen av de olika resultaten bör detta beaktas.

Det förhållandet att analysen enbart avser effekterna av en förändrad fastighetsskatt på permanentbostäder innebär också att de resultat som redovisas avser enbart hushåll som bor i ett eget hem (ej bostadsrätt). Det är alltså omfördelningen av skatteuttaget inom denna grupp som studeras.

Tabell B4.6. Fördelningseffekter vid övergång från gällande fastighetsskatt till en kvadratmeterskatt vid indelning av hushållen efter disponibel inkomst. Inkomståret 1996. Kronor.

Grupp	Disponibel inkomst	Fastighetsskatt		Förändring
		Gällande regler	Kvadratmeterskatt	
1	36 671	3 045	3 579	534
2	60 370	2 826	3 176	350
3	67 636	2 570	3 220	649
4	72 888	2 751	3 084	333
5	77 895	2 814	3 154	340
6	82 461	3 286	3 568	282
7	87 175	2 967	3 245	278
8	92 098	3 015	3 136	121
9	97 384	3 225	3 300	74
10	102 973	3 486	3 371	-115
11	108 607	3 527	3 412	-115
12	115 273	3 518	3 509	-9
13	121 884	3 894	4 321	427
14	129 486	3 866	3 859	-7
15	137 182	4 657	4 342	-316
16	145 789	4 271	3 993	-278
17	156 409	4 507	4 243	-264
18	169 803	4 659	4 326	-333
19	192 471	5 207	4 642	-565
20	290 091	6 522	5 124	-1 398
Totalt	117 249	3 731	3 731	0

Källa: Inkomstfördelningsundersökningen 1995 framskriven till 1996.

I *tabell B4.6* redovisas fördelningseffekterna av den tänkta övergången till en kvadratmeterskatt där hushållen har sorterats i 20 lika stora grupper efter en rangordning av hushållen efter deras disponibla inkomst per konsumtionsenhet. I grupp 1 ingår den tjugonde del av hushållen som har den lägst disponibla inkomsten, i grupp 2 den tjugonde del som har den näst lägsta inkomsten o.s.v upp till grupp 20 som innehåller de fem procent av hushållen med de högsta disponibla inkomsterna.

Resultaten uttrycks i termer av den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet. Korrigeringen med antal konsumtionsenheter innebär

att skillnader i hushållsammansättning beaktas varigenom man erhåller ett mer korrekt mått på hushållets ekonomiska standard².

I tabellen redovisas dels den genomsnittliga disponibla inkomsten för de olika grupperna, dels fastighetskatten enligt gällande regler och vid en kvadratmeterskatt och med förändringen i kronor. Såväl enligt gällande regler som vid den alternativa skatten tenderar fastighetskatten att öka med stigande disponibel inkomst. De förändrade reglerna ger inte så stora skillnader för de hushåll som befinner sig i mitten av inkomstfördelningen. För hushåll med låg inkomst ökar fastighetsskatten genom regeländringen. Hushåll med högre inkomst än genomsnittet vinner i regel på en övergång till en kvadratmeterskatt.

Tabell B4.7. Effekter av övergång från gällande fastighetskatt till en kvadratskatt för olika socioekonomiska grupper. Inkomståret 1996. Medelvärden i kronor

	Brutto- inkomst	Disponibel inkomst	Fastighetsskatt		Förändring fastighets- skatt	Antal i popula- tionen
			Gällande regler	Kvadrat- meterskatt		
Arbetare	334 373	239 609	6 068	6 889	821	298 575
Övriga	280 322	196 162	6 813	6 914	100	669 613
Tjänstemän, lägre och mellan	434 056	292 774	8 043	7 769	-273	336 453
Tjänstemän, högre	594 275	372 954	9 946	8 326	-1 619	149 274
Företagare/ jordbrukare	306 479	210 839	7 539	7 818	279	75 867
Samtliga hushåll	356 600	243 860	7 280	7 280	0	1 530 084

² Om hushåll i olika inkomstklasser skall jämföras med varandra bör man beakta hushållens varierande storlek. En teknik som är vanlig i detta sammanhang är man tar hänsyn till försörjningsbördan. Konsumtionsenhet är ett begrepp som används för omräkning av disponibel inkomst så att jämförelser mellan olika hushåll skall bli mer rättvisande. För varje hushållsenhet beräknas en totalvikt. Viktsystemet bygger på en konsumtionskala som Socialstyrelsen rekommenderar. För år 1995 var vikterna: 1 vuxen 1,16, 2 vuxna 1,92, barn 0-3 år 0,56, barn 4-10 år 0,66 och barn 11-17 år 0,76.

Av *tabell B4.7* framgår effekterna för hushåll tillhöriga olika socio-ekonomiska grupper, där hushållen klassificerats efter hushållsföreståndarens yrke. I tabellen visas medelvärden för bruttoinkomst, disponibel inkomst, fastighetsskatt enligt gällande regler och för en kvadratmeterskatt utan korrigering med antalet konsumtionsenheter i hushållen. Av tabellen kan utläsas att hushåll i gruppen högre tjänstemän i genomsnitt skulle vinna ca 1600 kr medan arbetarhushållen skulle förlora ca 800 kronor.

Tabell B4.8. Effekter för olika familjetyper av övergång från gällande fastighetsskatt till en kvadratmeterskatt. Medelvärden för disponibel inkomst, fastighetsskatt och förändrad fastighetsskatt. Kronor

Familjetyper	Disponibel inkomst	Fastighetsskatt		Förändring fastighetsskatt
		Gällande regler	Kvadratmeterskatt	
Ensamstående				
utan barn	132 460	5 814	6 453	639
1 barn	173 192	6 726	6 838	112
2 barn eller fler	201 149	5 851	7 257	1406
Summa	194 135	5 864	6 544	680
Gifta/sammanboende				
utan barn	264 906	7 689	7 340	-349
1 barn	306 027	8 096	7 790	-307
2 barn	307 099	7 957	7 736	-220
3 barn eller fler	310 729	7 948	8 201	253
Summa	283 771	7 827	7 564	-262
Samtliga hushåll	243 860	7 280	7 280	0

Källa: Inkomstfördelningsundersökningen 1995 framskrivet till 1996

I *tabell B4.8* redovisas effekterna för hushåll tillhöriga olika familjetyper. Uppgifterna i tabellen avser medelvärden för disponibel inkomst, fastighetsskatt enligt gällande regler och vid en kvadratmeterskatt. Tabellen visar att ensamstående med och utan barn förlorar. Dessutom tillhör familjer med mer än 3 barn eller fler förlorarna.

Tabell B4.5 Skattebaser för fastighetsskatten, total skatt och skatt per kvm värdeyta för bebyggda småhus 1996. Friliggande hus, rad- och kedjehus, fritidshus samt totalt. Gällande regler och vid kvadratmeterskatt. Mkr och kr/kvm.

Län	Friliggande hus		Rad- och kedjehus	
	Gällande	Kvmskatt	Gällande	Kvmskatt
Stockholm				
Bas(mkr,tkvm)	104 304	16 637	38 938	7 894
Skatt(mkr)	1 773	1 003	662	476
Skatt/kvm	107	60	84	60
Förändring(%)		-43%		-28%
Uppsala				
Bas(mkr,tkvm)	16 530	4 459	4 450	1 052
Skatt(mkr)	281	269	76	63
Skatt/kvm	63	60	72	60
Förändring(%)		-4%		-16%
Södermanland				
Bas(mkr,tkvm)	15 563	4 485	3 099	951
Skatt(mkr)	265	271	53	57
Skatt/kvm	59	60	55	60
Förändring(%)		2%		9%
Östergötland				
Bas(mkr,tkvm)	21 752	6 635	6 553	1 727
Skatt(mkr)	370	400	111	104
Skatt/kvm	56	60	65	60
Förändring(%)		8%		-6%
Jönköping				
Bas(mkr,tkvm)	19 261	7 388	2 878	901
Skatt(mkr)	327	446	49	54
Skatt/kvm	44	60	54	60
Förändring(%)		36%		11%

Fritidshus		Totalt bebyggda hus		Fördelning skattebas	
Gällande	Kvmskatt	Gällande	Kvmskatt	(% av riket)	
29 235	4 283	172 477	28 813	22,3%	13,2%
497	258	2 932	1 738		
116	60	102	60		
	-48%		-41%		
3 294	849	24 275	6 361	3,1%	2,9%
56	51	413	384		
66	60	65	60		
	-9%		-7%		
4 533	1 96	23 195	6 532	3,0%	3,0%
77	66	394	394		
70	60	60	60		
	-14%		0%		
3 559	1 047	31 563	9 408	4,2%	4,3%
60	63	542	567		
58	60	58	60		
	4%		5%		
1 111	473	23 251	8 762	3,0%	4,0%
19	29	395	528		
40	60	45	60		
	51%		34%		

Län	Friliggande hus		Rad- och kedjehus	
	Gällande	Kvmskatt	Gällande	Kvmskatt
Kronoberg				
Bas(mkr,tkvm)	12 283	4 823	1 412	404
Skatt(mkr)	209	291	24	24
Skatt/kvm	43	60	59	60
Förändring(%)		39%		1%
Kalmar				
Bas(mkr,tkvm)	17 298	6 264	1 572	650
Skatt(mkr)	294	378	27	39
Skatt/kvm	47	60	41	60
Förändring(%)		28%		47%
Gotland				
Bas(mkr,tkvm)	3 787	1 212	522	97
Skatt(mkr)	64	73	9	6
Skatt/kvm	53	60	91	60
Förändring(%)		14%		-34%
Blekinge				
Bas(mkr,tkvm)	12 201	4 044	1 187	364
Skatt(mkr)	207	244	20	22
Skatt/kvm	51	60	55	60
Förändring(%)		18%		9%
Kristianstad				
Bas(mkr,tkvm)	22 901	8 494	1 706	528
Skatt(mkr)	389	512	29	32
Skatt/kvm	46	60	55	60
Förändring(%)		32%		10%

	Fritidshus		Totalt bebyggda hus		Fördelning skattebas	
	Gällande	Kvmskatt	Gällande	Kvmskatt	(% av riket)	
905	400	14 600	5 627	1,9%	2,6%	
15	24	248	339			
38	60	44	60			
	57%		37%			
3 936	1 137	22 806	8 051	3,0%	3,7%	
67	69	388	486			
59	60	48	60			
	2%		25%			
1 252	373	5 561	1 681	0,7%	0,8%	
21	22	95	101			
57	60	56	60			
	6%		7%			
1 678	486	15 067	4 894	1,9%	2,2%	
29	29	256	295			
59	60	52	60			
	3%		15%			
4 593	1 200	29 200	10 223	3,8%	4,7%	
78	72	496	617			
65	60	49	60			
	-7%		24%			

Län	Friliggande hus		Rad- och kedjehus	
	Gällande	Kvmskatt	Gällande	Kvmskatt
Malmöhus				
Bas(mkr,tkvm)	47 602	12 968	16 319	4 021
Skatt(mkr)	809	782	277	243
Skatt/kvm	62	60	69	60
Förändring(%)		-3%		-13%
Halland				
Bas(mkr,tkvm)	24 681	6 706	2 645	929
Skatt(mkr)	420	404	45	56
Skatt/kvm	63	60	48	60
Förändring(%)		-4%		25%
Göteborg o Bohus				
Bas(mkr,tkvm)	48 898	10 619	15 339	10 595
Skatt(mkr)	831	640	261	196
Skatt/kvm	78	60	80	60
Förändring(%)		-23%		-25%
Älvsborg				
Bas(mkr,tkvm)	30 295	10 118	5 112	1 440
Skatt(mkr)	515	610	87	87
Skatt/kvm	51	60	60	60
Förändring(%)		18%		0%
Skaraborg				
Bas(mkr,tkvm)	16 382	6 527	2 095	744
Skatt(mkr)	278	394	36	45
Skatt/kvm	43	60	48	60
Förändring(%)		41%		26%

Gällande	Fritidshus		Totalt bebyggda hus		Fördelning skattebas	
	Gällande	Kvmskatt	Gällande	Kvmskatt	(% av riket)	
4 034	1 059	67 9455	18 048	8,8%	8,3%	
69	64	1 155	1 089			
65	60	64	60			
	-7%		-6%			
5 463	1 227	32 789	8 862	4,2%	4,1%	
93	74	557	535			
76	60	63	60			
	-20%		-4%			
10 595	2 157	74 832	16 028	9,7%	7,4%	
180	130	1 272	967			
84	60	79	60			
	-28%		-24%			
2 509	810	37 917	12 367	4,9%	5,7%	
43	49	645	746			
53	60	52	60			
	14%		16%			
1 201	483	19 677	7 754	2,5%	3,6%	
20	29	335	468			
42	60	43	60			
	43%		40%			

Län	Friliggande hus		Rad- och kedjehus	
	Gällande	Kvmskatt	Gällande	Kvmskatt
Värmland				
Bas(mkr,tkvm)	18 421	6 960	1 967	641
Skatt(mkr)	343	420	33	39
Skatt/kvm	45	60	52	60
Förändring(%)		34%		16%
Örebro				
Bas(mkr,tkvm)	15 133	5 567	2 423	876
Skatt(mkr)	257	336	41	53
Skatt/kvm	46	60	47	60
Förändring(%)		31%		28%
Västmanland				
Bas(mkr,tkvm)	15 248	4 665	4 546	1 266
Skatt(mkr)	259	281	77	76
Skatt/kvm	56	60	61	60
Förändring(%)		9%		-1%
Kopparberg				
Bas(mkr,tkvm)	20 600	7 388	1 949	662
Skatt(mkr)	350	446	33	40
Skatt/kvm	47	60	50	60
Förändring(%)		27%		21%
Gävleborg				
Bas(mkr,tkvm)	15 705	6 022	2 577	849
Skatt(mkr)	267	363	44	51
Skatt/kvm	44	60	52	60
Förändring(%)		36%		17%

Gällande	Fritidshus		Totalt bebyggda hus		Fördelning skattebas	
	Gällande	Kvmskatt	Gällande	Kvmskatt	(% av riket)	
2 040	802		22 429	8 402	2,9%	3,9%
35	48		381	507		
43	60		45	60		
	39%			33%		
1 383	563		18 939	7 005	2,5%	3,2%
24	34		322	423		
42	60		46	60		
	44%			31%		
1 610	527		21 404	6 457	2,8%	3,0%
27	32		364	389		
52	60		56	60		
	16%			7%		
4 705	1 378		27 253	9 429	3,5%	4,3%
80	83		463	569		
58	60		49	60		
	4%			23%		
2 362	951		20 644	7 822	2,7%	3,6%
40	57		351	472		
42	60		45	60		
	43%			34%		

Län	Friliggande hus		Rad- och kedjehus	
	Gällande	Kvmskatt	Gällande	Kvmskatt
Västernorrland				
Bas(mkr,tkvm)	13 878	5 989	2 001	698
Skatt(mkr)	236	361	34	42
Skatt/kvm	39	60	49	60
Förändring(%)		53%		24%
Jämtland				
Bas(mkr,tkvm)	6 494	2 612	1 205	321
Skatt(mkr)	110	158	20	19
Skatt/kvm	42	60	64	60
Förändring(%)		43%		-6%
Västerbotten				
Bas(mkr,tkvm)	13 894	5 172	3 370	883
Skatt(mkr)	236	312	57	53
Skatt/kvm	46	60	65	60
Förändring(%)		32%		-7%
Norrbotten				
Bas(mkr,tkvm)	15 760	6 058	1 759	571
Skatt(mkr)	268	365	30	34
Skatt/kvm	44	60	52	60
Förändring(%)		36%		15%
Hela riket				
Bas(mkr,tkvm)	548 505	161 556	127 152	31 710
Skatt(mkr)	9 325	9 744	2 162	1 913
Skatt/kvm	58	60	68	60
Förändring(%)				

	Fritidshus		Totalt bebyggda hus		Fördelning skattebas	
	Gällande	Kvmskatt	Gällande	Kvmskatt	(% av riket)	
1 907	726	17 786	7 414	2,3%	3,4%	
32	44	302	447			
45	60	41	60			
	35%		48%			
2 392	805	10 091	3 738	1,3%	1,7%	
41	49	172	225			
51	60	46	60			
	19%		31%			
2 493	868	19 757	6 923	2,6%	3,2%	
42	52	336	416			
49	60	49	60			
	24%		24%			
1 596	610	19 115	7 239	2,5%	3,3%	
27	37	325	437			
44	60	45	60			
	36%		34%			
98 286	24 184	772 883	217 841	100,0%	100,0%	
1 671	1 459	13 139	13 139			
69	60	60	60			

1 Referenser

Berger, T. (1997) 'Fastighetsskatt baserad på anskaffningsvärde', mimeo, Institutet för bostadsforskning, Uppsala Universitet.

Englund, P. (1994) 'Beskattning av avkastning på egna hem', bilaga 7 till *Beskattning av egna hem, del 2 – principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m.*, slutbetänkande av Fastighetsbeskattningsutredningen (SOU 1994:57).

Heiborn, M. (1994) 'Demographic Factors and the Demand for Housing', Working Paper 1994:30, Uppsala University.

Hort, K. (1997), *On Price Formation and Quantity Adjustments in Swedish Housing Markets*, Economic Studies 34 (doctoral dissertation).

King, M. (1977), *Public Policy and the Corporation*, Chapman and Hall, London.

Nordling, D. (1996) 'Beskatta efter huspriset', DN-debatt, tisdagen den 9 juli 1996.

O'Sullivan, A., T.A. Sexton och S.M. Sheffrin (1995), *Property Taxes and Tax Revolts: the Legacy of Proposition 13*, Cambridge University Press, USA.

Poterba, J.B. (1984) 'Tax Subsidies to Owner Occupied Housing', *Quarterly Journal of Economics*, Nov 1994: 729-752.

Åsberg, P. och S. Åsbrink (1994) 'Capitalisation Effects in the Market for Owner Occupied Housing - A Dynamic Approach', Working Paper 1994:27, Uppsala University.