

En ny bostadsbeskattning

Peter Englund

INNEHÅLL

Förord

Sammanfattning

1. INTRODUCTION
2. BOSTADEN
3. BOSTÄDER I SVERIGE – EN KORT ÖVERSIKT
4. MARKNADEN FÖR ÄGDA BOSTÄDER
5. BOSTADEN I DET SVENSKA SKATTESYSTEMET – EN HISTORISK BAKGRUND
6. DAGENS SVENSKA BOSTADSSKATTER
7. ETT INTERNATIONELLT PERSPEKTIV
8. HUR BÖR ÄGDA BOSTÄDER BESKATTAS?
9. MOT EN NY BOSTADSBESKATTNING
10. ETT FÖRSLAG TILL REFORM
11. AVSLUTANDE KOMMENTARER

Referenser

Förord

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

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

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

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

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

Forskningsprojektet följs av en referensgrupp med representanter för ett tjugotal företag, myndigheter och organisationer. Från referensgruppen erhålls också finansieringen till projektet. Referensgruppen har inget ansvar för innehållet i rapporten. Det ansvaret är helt och hållet författarens. SNS framför ett tack till referensgruppen, som består av AstraZeneca, Atlas Copco, Bostadsrätterna, EQT, Ekonomistyrningsverket, FAR, Investor, Konjunkturinstitutet, Lantbrukarnas Riksförbund, Landsorganisationen i Sverige, Mellby Gård, Motormännen, Swedish Private Equity & Venture Capital Association, Sveriges akademikers centralorganisation, Skatterättsnämnden, Skatteverket, Spotify, Stora Enso, Svenskt Näringsliv, Teknikföretagen, Tjänstemännens centralorganisation, Uniper och Vattenfall. Katarina Nordblom, docent i nationalekonomi vid Göteborgs universitet, ingår i referensgruppen som representant för SNS vetenskapliga råd.

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

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

Stockholm i september 2020

Stefan Sandström
forskningsledare, SNS

Sammanfattning

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

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

Bostäder är kapitalföremål som ger två sorters avkastning: boendevärde och kapitalvinster (eller förluster).

Likaväl som andra kapitalinkomster bör avkastningen från bostäder beskattas. Hur detta ska gå till kompliceras av att boendevärdet inte kan observeras direkt och att en kapitalvinst först observeras när vinsten realiseras, ofta som ett resultat av många års värdestegring. Det är därför naturligt att bostäder beskattas med flera sorters skatter. Således betalar ägare av småhus fastighetsavgift, med viss koppling till fastighetens värde, skatt på kapitalvinst vid försäljning, med möjlighet till uppskov, samt stämpelskatt vid köp av ny bostad. Ägare av bostadsrätt betalar kapitalvinstskatt och belastas indirekt för föreningens fastighetsavgift. Ägare av hyresfastigheter betalar skatt på driftsöverskottet samt fastighetsavgift och stämpelskatt liksom skatt på utdelningsinkomst från fastigheten. Skatter läggs således på både innehav, avkastning och transaktioner. Det är viktigt att förstå hur dessa skatter samverkar.

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

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

Samtidigt har beskattningen av kapitalvinster ändrats i omgångar. Av intäkterna från skatter på småhus kommer ungefär lika mycket från kapitalvinstskatten som från fastighetsavgiften.

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

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

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

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

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

Rapporten mynnar ut i ett förslag till en framtida bostadsbeskattning:

- Hyresfastigheter beskattas, liksom i dag, enligt gängse allmänna principer för beskattning av näringsverksamhet. Fastighetsavgift och fastighetsskatt för hyreshus avskaffas.
- Bostadsrätter åsätts taxeringsvärden och beskattas enligt samma allmänna principer som småhus. Beskattningen av bostadsrättsföreningar kan då avskaffas.
- En schablonintäkt på småhus och bostadsrätter beskattas som inkomst av kapital på liknande sätt som tillgångar på investeringssparkonto.

- Schablonintäkten beräknas som en schablonränta multiplicerad med ett glidande medelvärde av ett antal tidigare taxeringsvärden.
- Schablonräntan följer ett glidande medelvärde av tidigare års statslåneräntor med ett påslag på exempelvis 2 procent.
- »Övernormala« kapitalvinster på småhus och bostadsrätter beskattas vid realisering som inkomst av kapital.
- Den beskattningsbara vinsten beräknas som skillnaden mellan realiserad kapitalvinst och antagen normal nominell värdestegring (exempelvis 2 procent per år) med full avdragsrätt för underskott.
- Vid arvskifte betalar dödsboet skatt på skillnaden i taxeringsvärde räknad från inköpstidpunkten.
- Stämpelskatten avskaffas och ersätts av en avgift för att täcka administrationskostnader.
- Avdragsrätten för nominella ränteutgifter och underskott av kapital bibehålls. Den lägre skattesatsen för mycket stora underskott bibehålls.

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

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

1. Introduktion

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

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

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

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

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

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

dag. Samtidigt hade både förmögenhets- och arvsskatten avskaffats. I förhållande till fastighetens värde har skattestrukturen således gått från progressiv till proportionell till regressiv.

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

Dagens bostadsbeskattning brister i neutralitet i framför allt två avseenden. Dyra bostäder är underbeskattade i förhållande till billiga bostäder och bostadsrätter är underbeskattade i förhållande till småhus och hyresrätter. Vid dagens låga ränteläge råder däremot hygglig neutralitet mellan småhus och hyresrätt: summan av fastighetsavgift och kapitalvinstskatt för småhusägare ligger i dag på ungefär samma nivå som värdet av ränteavdragen. Detta pekar på ett problem med dagens fastighetsavgift, liksom med den tidigare fastighetsskatten, nämligen att skattesatsen är konstant över tiden oavsett det allmänna ränteläget. Neutralitet i förhållande till värdet av ränteavdragen och övrig kapitalbeskattning gäller således i bästa fall i genomsnitt över tiden. Just i dag råkar den allmänna nivån på beskattningen av småhus vara relativt väl anpassad till ränteläget, men när räntorna i en framtid åter kommer att stiga till mer normala nivåer blir så inte längre fallet.

Rapporten inleds i kapitel 2 med en kort diskussion av bostadens särdrag, varefter kapitel 3 ger en översiktlig beskrivning av det svenska bostadsbeståndets storlek, sammansättning och utveckling över tiden. Kapitel 4 diskuterar prisbildning på ägda bostäder, en fråga som är central eftersom fastighetens värde är en naturlig och ofta

använd skattebas. Vad bestämmer priset på bostäder och hur kan ett aktuellt marknadsvärde uppskattas även på fastigheter som kanske inte sålts på flera decennier? Hur mycket kan priser variera från ett år till ett annat? Vilken betydelse har skatterna för prisutvecklingen? Här är det viktigt att skilja på priset på bostaden sedd som en kapitaltillgång och kostnaden för att bo i bostaden. Under det senaste kvartsseket har priset på bostäder stigit kraftigt i reala termer, medan boendekostnaderna i ägda bostäder samtidigt har fallit. Skattesystemet är, tillsammans med ränteutvecklingen, en av förklaringarna.

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

Mot denna historiska bakgrund beskrivs dagens svenska bostadsbeskattning i viss detalj i kapitel 6. Hur hög är den samlade skattenivån och hur har den utvecklats över tiden? Hur är den sammansatt mellan skatter på innehav, kapitalvinster och transaktioner? Hur skiljer den sig mellan olika upplåtelseformer? Kapitel 7 ger sedan en kort internationell utblick. Den samlade nivån på den svenska bostadsbeskattningen är någorlunda i paritet med många andra länder, men strukturen skiljer sig åt med en förhållandevis låg löpande skatt på innehav och en hög skatt på kapitalvinster som även omfattar mycket långa innehav. Sverige är också ett av de få länder som har en nära nog full avdragsrätt för räntor. Speciell uppmärksamhet

ägnas Danmark som haft en delvis likartad debatt som den i Sverige och en lång tids frysning av fastighetsskatten, men som nu, under stor politisk enighet, planerar en återgång till en beskattning som följer marknadsvärdet.

I kapitel 8 diskuteras så principer för beskattningen av ägda bostäder. Även om principen om neutralitet accepteras är den inte enkel att tillämpa. Den viktigaste avkastningen, värdet av själva boendet, går inte att observera direkt utan måste uppskattas baserat på bostadens marknadsvärde, vilket i sin tur också måste uppskattas med ledning av transaktionspriser. En viktig fråga är därför hur skatten bör fördelas mellan en schablonskatt baserad på uppskattat värde och en skatt på realiserade kapitalvinster. Den uppdelningen har betydelse för fördelningen av risk mellan staten och bostadsägare och för incitamenten till rörlighet. Vidare diskuteras om hänsyn till inkomstfördelningen bör påverka bostadsbeskattningen och om markdelen av en bostadsfastighets värde bör beskattas på annat sätt än byggnadsvärdet.

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

Rapporten mynnar ut i ett förslag till ny bostadsbeskattning som presenteras i kapitel 10. Kärnpunkten är en integration av bostadsbeskattningen med övrig kapitalinkomstbeskattning genom beräkning av en schablonintäkt på såväl småhus som bostadsrätter

liknande den princip som gäller för investeringssparkonto. Det innebär att bostadsrätter till skillnad från i dag behöver åsättas taxeringsvärden och att schablonavkastningen följer den allmänna ränteutvecklingen. Genom att skatten också baseras på långa glidande medelvärden blir den väsentligt mer förutsebar än den tidigare fastighetsskatten. Förslaget innehåller också bibehållna ränteavdrag och avskaffad fastighetsavgift för hyresfastigheter. I kapitlet presenteras kalkyler över hur olika bostäder påverkas och hur skattereformen skulle påverka inkomstfördelningen. Avslutningsvis diskuteras hur den nya beskattningen skulle kunna fasas in för att begränsa övergångsproblemen.