

Åsa Hansson

Rättvis och effektiv fastighetsskatt



ÅSA HANSSON

Rättvis och effektiv fastighetskatt

Slutsatser av
reformen 2008

FORES

The logo for FORES consists of the word "FORES" in a bold, black, sans-serif font. Below the letter "O", there is a green graphic element that resembles a stylized arrow or a wedge pointing downwards and to the right.



Rättvis och effektiv fastighetsskatt - slutsatser av reformen 2008
Åsa Hansson

Grafisk form: Epique Studio

Fores, Kungsbroplan 2, 112 27 Stockholm

info@fores.se
www.fores.se

Tryck: Spektar, Bulgarien 2020

ISBN:978-91-87379-71-0

Fritt tillgängligt med vissa rättigheter förbehållna. FORES vill ha största möjliga spridning av de publikationer vi ger ut. Därför kan publikationerna utan kostnad laddas ner via www.fores.se. Enstaka exemplar kan också beställas i tryckt form via info@fores.se. Vår hantering av upphovsrätt utgår från Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Inga bearbetningar 3.0 Unported License (läs mer på www.creativecommons.se). Det innebär i korthet att det är tillåtet att dela, det vill säga att kopiera, distribuera och sända verket, på villkor att FORES och författaren anges, ändamålet är icke kommersiellt och verket inte förändras, bearbetas eller byggs vidare på.



Innehållsförteckning

Om Fores	iv
Om författaren	v
Förord	vi
Sammanfattning	ix
Kapitel 1	
Inledning	1
Kapitel 2	
Ökade kapitalinkomster och förmögenheter, lägre skatter på kapital	4
Kapitel 3	
Reformen av fastighetsskatten	10
Fördelningseffekter av reformen	15
Påverkade fastighetsskattereformen kommunalskatten?	28
Kapitel 4	
Argument för en fastighetsskatt	30
Fastighetsskattens avigsidor	36
Statlig eller lokal?	42
Kapitel 5	
Slutsatser	49
Referenser	52
Appendix	53

Om Fores

Den gröna och liberala tankemedjan

Fores – Forum för reformer och entreprenörskap – är den gröna och liberala tankemedjan. Vi vill förnya debatten i Sverige med tro på entreprenörskap och människors möjligheter att själva forma sina liv.

Miljö och marknad, migration, företagandet i civilsamhället, integritet, jämställdhet, global demokratisering och moderniserad välfärd – det är några av de frågor vi jobbar med. Vi är en öppen och oberoende mötesplats för samhällsengagerade, debattörer, akademiker och beslutsfattare.

Tillsammans med personer i hela Sverige ska vi hitta lösningar på hur Sverige kan möta de utmaningar som globaliseringen och klimathotet innebär. Vi fungerar som en länk mellan nyfikna samhällsmedborgare, debattörer, entreprenörer, beslutsfattare och seriös forskning. Fores producerar böcker och arrangerar seminarier och debatter.

Besök gärna vår webbplats www.fores.se.

Om författaren

Åsa Hansson är skatteekonom och docent i national-ekonomi vid Lunds universitet och även verksam vid IFN (Institutet för Näringslivsforskning). Åsa disputerade 2000 på en avhandling om skattepolitikens begränsningar och har även sedan dess ägnat sig åt skatteforskning. Utöver sin tjänst vid Lunds universitet är hon även ledamot i Finanspolitiska rådet och i Fores styrelse och har ett stort intresse för skattepolitik och de utmaningar skattesystemet nu står inför. Åsa har intresserat sig för fastighetsskatten under en längre tid och var bland annat med och skrev om den i SNS Konjunkturrådsrapport 2018 och i en särskild studie från Finanspolitiska rådet 2019.

Förord

Fastighetsskatten fanns med redan i de första planerna på det som har blivit projektet *Hitta hem*. Syftet med projektet är att lyfta fram forskning och fakta om hur vi kan göra det lättare för personer med låga och medelhöga inkomster att hitta en rimlig bostad i närheten av jobb och studier. En viktig del i vår analys är att det finns mer bostadsyta per person i Sverige än i nästan alla andra OECD-länder; det är knappast brist på bostäder i den meningen. Det är snarare fördelningen av bostäderna som är problemet. Bostadsmarknaden, precis som arbetsmarknaden, har blivit en tydlig *insider-outsider*-marknad. En stor del av befolkningen har en mycket bra situation och gynnas av de regler som stat och kommuner har satt upp. En mindre, politiskt svagare, del av befolkningen missgynnas och får mycket svårt att komma in.

Kopplingen till fastighetsskatten är att när skatten på småhus och bostadsrätter är relativt låg – lägre än

på annat kapital och lägre än på hyreshus, där ägaren betalar bolagsskatt och vinstskatt – så drivs priserna upp. Det gynnar dem som redan äger. Det är inget större problem för dem som har goda möjligheter att låna, kanske med hjälp av pengar från föräldrarna. Däremot blir det svårt för andra grupper att ta sig in på marknaden, och den naturliga omsättningen på ägda bostäder dämpas. Äldre par, änkor och så vidare bor gärna kvar i bostäder som kanske var lagom för fyra-fem personer, eftersom det är så billigt.

Därför skulle en fastighetsskatt kunna bidra till effektivitet och rättvisa, och minska svårigheterna att komma in på bostadsmarknaden. Samtidigt är skatten mycket impopulär i Sverige. Under 2000-talets första årtionde försvann nästan alla skatter på kapital: arvs-skatt, gåvoskatt och förmögenhetsskatt, kombinerat med att fastighetsskatten begränsades kraftigt. Till skillnad från andra länder har det närmast blivit en princip att vi enbart ska beskattas utifrån våra inkomster och vår konsumtion. Kristdemokraterna gjorde avskaffandet av fastighetsskatten till en huvudfråga i valet 2006, och kommer säkert gärna plocka upp frågan igen om någon skulle försöka återinföra den.

Vårt uppdrag som tanke- och idémedja är inte att ta parti-politiska hänsyn. Bostadsmarknaden är en av de delar av svensk ekonomi som fungerar sämst. Åsa Hansson

försöker i den här rapporten inte bara visa på det orättvisa i dagens låga beskattning, utan också hur en skatt skulle kunna utformas för att bli politiskt mer aptitlig. Förhoppningsvis kan det här vara till nytta för den skattereform som har utlovats i januariavtalet.

Den här rapporten har tagits fram parallellt med en kommande, av Fredrik Kopsch, om fördelningseffekter av dagens bruksvärdessystem för hyresrätter. Sammantaget visar de hur dagens regelverk skapar *insiders* och *outsiders* på båda delarna av bostadsmarknaden. Forskarna vill tacka Kommuninvest för det stöd de har mottagit för sin forskning. I övrigt är rapporterna finansierade av den referensgrupp som finns kopplad till projektet *Hitta hem*, med representanter från Einar Mattsson, Fastighetsägarna, Mäklarsamfundet, Rikshem, Slättö, Sveriges Byggindustrier och Trä- och möbelföretagen. Ett tack till dem för deras bidrag i form av både kloka tankar och reda pengar. Tack även till de anonyma granskarna av rapporten och till Hans Lind, som är vetenskaplig rådgivare för projektet som helhet.

Stockholm den 9 mars 2020,

Andreas Bergström

Vice vd, Fores

Sammanfattning

Reformen av den svenska fastighetsskatten 2008 innebar att den tidigare proportionella skatten baserad på taxeringsvärde takades vid ett relativt lågt belopp och att skatten därmed blev regressiv. Individer boende i lågt taxerade fastigheter betalar mer i fastighetsskatt, som andel av bostadens värde, än individer boende i högt taxerade fastigheter. En sänkning av fastighetsbeskattningen kapitaliseras dessutom i högre fastighetsvärden. Reformen 2008 har därför sannolikt haft en inverkan på förmögenhetsfördelningen och därmed klyftorna mellan olika inkomstgrupper. En betydande del av Sveriges förmögenhet består av markvärden och de ökade förmögenhetsskillnaderna vi sett beror till en betydande del av stigande fastighetsvärden. Reformen av fastighetsskatten har sannolikt förstärkt denna effekt. Fastighetsskatten är därför inte bara en skatt som genererar skatteintäkter utan påverkar även fördelningen i samhället. Effekten

av fastighetsskattereformen 2008 på priser har studerats tidigare (bland annat Elinder och Persson, 2017) men inte fördelningsaspekterna av reformen.

Denna rapport studerar fördelningseffekterna av reformen 2008. Mer specifikt används individdata för att analysera vilka individer som gynnats mest av reformen både i förhållande till den löpande fastighetsskatten och till effekter på fastighetsvärden och därmed vinster vid fastighetsförsäljning. Dessutom diskuteras hur en effektiv och rättvis fastighetsskatt kan utformas samt hur de problem som finns med fastighetsskatten kan åtgärdas eller mildras för att det ska bli politiskt möjligt att återinföra en fastighetsskatt värd namnet.

Några viktiga slutsatser är:

- Både utifrån ett effektivitets- och rättviseperspektiv bör en fastighetsskatt baserad på marknadsvärde införas. De ökade skatteintäkterna kan med fördel användas för att sänka andra mer skadliga skatter så som arbetsinkomstskatter.
- Ur fördelningssynpunkt kan en progressiv fastighetsskatt med en högre skattesats för högre värderade fastigheter vara motiverat, i synnerhet när det blir allt svårare att beskatta höginkomsttagare i en global värld.

- För att en fastighetskatt ska vara politiskt genomförbar måste likviditetsproblemen minskas och förutsägbarheten öka. Detta låter sig göras med begränsningsregler alternativt att skatten skjuts upp och förutsägbarheten kan öka med alternativa beskattningsunderlag.
- I andra länder är fastighetsskatten i högre grad en lokal skatt. Det har flera fördelar men också en stor nackdel i att beskattningsunderlaget skiljer sig mycket mellan olika kommuner och därför kräver omfattande kompensation till kommuner med lågt beskattningsunderlag.

Kapitel 1

Inledning

Inkomst- och förmögenhetsskillnaderna har ökat i Sverige under 2000-talet. Ett vanligt sätt att mäta ojämlikhet är med hjälp av den så kallade ginikoefficienten. Sverige har en av de lägsta ginikoefficienterna i världen, vilket betyder att inkomsterna är förhållandevis jämnt fördelade. Sedan 2000-talet har Sverige dock sett den största ökningen i ginikoefficienten bland OECD-länderna (Brys med flera 2016). Ginikoefficienten för disponibelinkomst i Sverige har ökat från 0,20 i mitten av 1980-talet till 0,28 2013, en ökning med 40 procent (Brys med flera 2016). Trots ökningen har Sverige fortfarande en av de mest jämnt fördelade inkomsterna i världen. Huvudanledningen till de ökade skillnaderna är att kapitalinkomsterna har ökat kraftigt, inte minst fastighetspriserna, och att dessa är mer ojämnt spridda över befolkningen än arbetsinkomster.

Samtidigt som ojämlikheten har ökat har beskattningen av kapitalinkomster och framför allt förmögenheter minskat i Sverige. Sverige sticker ut i en internationell jämförelse i att vi beskattar förmögenhet och i synnerhet fastigheter lågt. Med reformen 2008 sänktes fastighetsskatten för samtliga hushåll, men reformen innebar samtidigt att fastighetsskatten fick en regressiv profil. Tidigare var fastighetsskatten en proportionell skatt men vid reformen 2008 infördes ett takbelopp på 6 000 kronor; över detta belopp beskattas inte fastigheter. Reformen innebär att hushåll som bor i lågt taxerade fastigheter betalar en högre skattesats än hushåll som bor i högre taxerade fastigheter.

Eftersom det finns en stark koppling mellan ett hushålls inkomst/förmögenhet och värdet på bostaden kan reformen av fastighetsskatten anses vara ett avsteg från principen om rättvis beskattning.¹ Därutöver innebar reformen ett avsteg från både likformighetsprincipen, det vill säga att alla kapitalinkomster beskattas enhetligt, och principen om optimal beskattning, det vill säga att skattebaser som är relativt orörliga beskattas högre än rörliga skattebaser.

1 Rättvisa är ett normativt begrepp och omöjligt att entydigt definiera. Inom skatteteori diskuteras rättvisa utifrån begreppen horisontell och vertikal rättvisa. Med horisontell rättvisa menas att individer med samma inkomst/förmögenhet betalar samma skatt oavsett hur inkomsten genererats, till exempel om inkomsten är från en aktieplacering eller en fastighetsaffär. Med vertikal rättvisa menas att individer med högre inkomst/förmögenhet betalar mer i skatt än de med lägre inkomst/förmögenhet.

I denna rapport studeras fördelningseffekterna av fastighetsskattereformen 2008. Som påpekats fick alla lägre fastighetsskatt jämfört med tidigare, med det var framför allt högt taxerade fastigheter som gynnades av sänkningen. En annan förändring var att fastighets- skatten (eller avgiften som den benämns) blev lokal i den meningen att förändringar i fastighetsskatteintäk- terna i en kommun tillfaller kommunen. En kommun där taxeringsvärdena steg under takbeloppet får ta del av de ökade skatteintäkterna. Detta skulle kunna inne- bära att kommunen sänker kommunalskatten. För att undersöka om så är fallet studeras även om det finns någon koppling mellan reformen av fastighetskatten och kommunalskatten.

Rapporten inleds med en kort beskrivning över utvecklingen av inkomstjämligheten i Sverige samt hur kapitalbeskattningen utvecklats. Därefter följer en beskrivning av reformen av fastighetsskatten 2008 och dess fördelningseffekter. Slutligen avslutas rap- porten med ett förslag om hur fastighetsskatten kan utformas för att öka dess effektivitet och legitimitet.

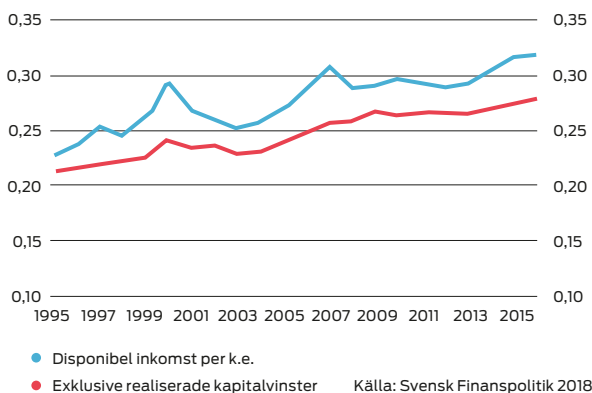
Kapitel 2

Ökade kapitalinkomster och förmögenheter, lägre skatter på kapital

Sverige har en hög ambitionsnivå när det gäller offentligt finansierad välfärd men även när det gäller omfördelning. Detta resulterar i en förhållandevis hög skattekvot. Sverige tar ut ungefär 44 procent av BNP i skatter. Inkomstfördelningen har varit bland de jämna i världen med en ginikoefficient på 0,21 i mitten på 1990-talet för disponibel inkomst exklusive kapitalinkomster och 0,23 när kapitalinkomster inkluderas (se figur 1). Ginikoefficienten för disponibel inkomst har dock ökat markant i Sverige under 2000-talet; bland alla OECD-länder har ökningen varit den största

i Sverige (Bryns med flera 2016) men är trots detta fortfarande bland de lägsta i världen. Det är framför allt skillnader i kapitalinkomster som förklarar ökningen i ginikoefficienten. Ginikoefficienten för disponibel inkomst inklusive kapitalinkomster har ökat med över 40 procent sedan 1995; exkluderas kapitalinkomster är ökningen runt 10 procent (Svensk Finanspolitik 2018).

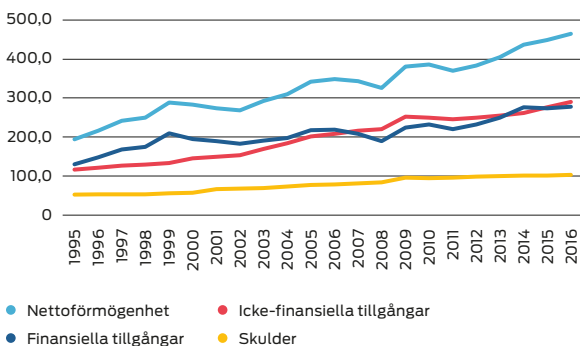
Figur 1. Utvecklingen av ginikoefficienten för disponibel inkomst, 1995–2016



Figur 2 visar hur hushållens tillgångar som andel av nationalinkomsten har ökat sedan 1995. Nettoförmögenheten har fördubblats som andel av nationalinkomsten mellan 1995 och 2016, från att ha utgjort knappt 200 procent 1995 till att 2016 utgöra mer än 450 procent. Både finansiella och icke-finansiella

tillgångar, som till huvudsak består av bostäder, har ökat markant. Under perioden 1995 till 2016 ökade de finansiella tillgångarna med 113 procent medan icke-finansiella tillgångar ökade med 150 procent.

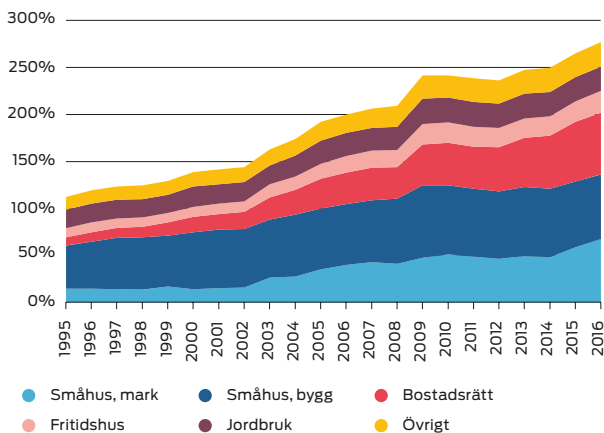
Figur 2. Utvecklingen av hushållens tillgångar som andel av nationalinkomsten, 1995–2016



Källa: Waldenström med flera (2018)

Figur 3 visar samma utveckling med fokus på de icke-finansiella tillgångarna. Det är framför allt värdet av mark och bostadsrätter som ökat; som andel av nationalinkomsten har markvärdet för småhus ökat med 359 procent. Värdet av bostadsrätter ökade med 687 procent. Notera att man i figuren nedan (figur 3) kan se en brantare ökning 2008 än för andra år. Detta skulle kunna förklaras, åtminstone delvis, av reformen av fastighetsskatten.

Figur 3. Hushållens icke-finansiella tillgångar som andel av nationalinkomsten, 1995–2016

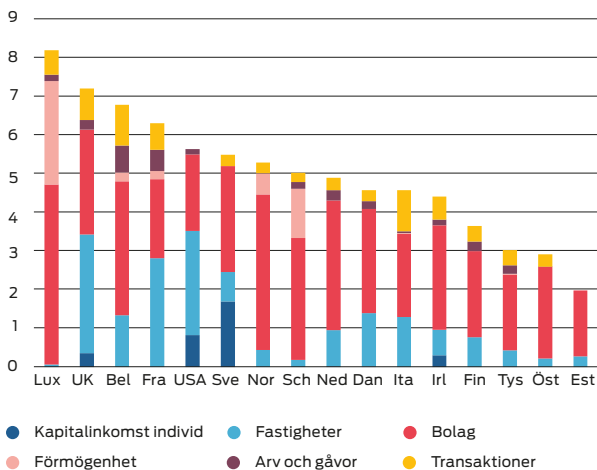


Källa: Waldenström med flera (2018)

Samtidigt som kapitaltillgångarna har ökat beskattar Sverige kapital – och i synnerhet förmögenheter (stocken kapital) – förhållandevis lågt i ett internationellt perspektiv. Detta gäller inte minst beskattning av fastigheter. Figur 4 visar skatteuttaget som andel av BNP för ett antal olika kapitalinkomstskatter i en rad OECD-länder. Som framgår av figuren ligger Sverige i mittenfåran och får in huvudandelen av kapitalskatteintäkterna från skatt på inkomster – antingen från bolag eller från personlig kapitalinkomstbeskattning.

Studerar vi istället förmögenhetsrelaterade skatter hamnar Sverige betydligt längre ner i samma jämfö-

Figur 4. Skatteintäkter från kapital som andel av BNP, 2016

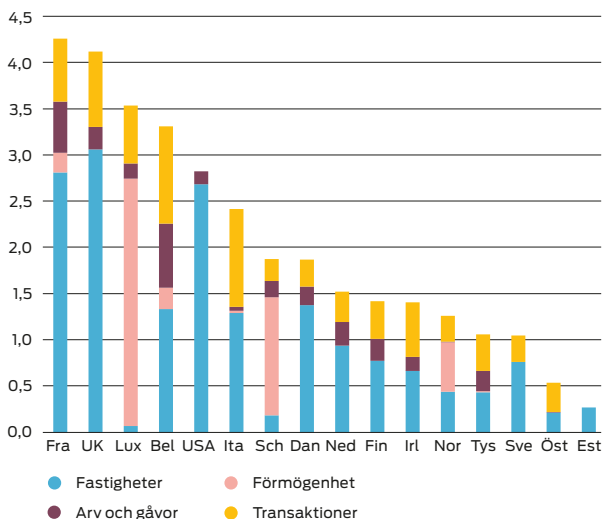


Källa: OECD (2019)

relse. Efter borttagandet av arvs- och gåvoskatten, förmögenhetsskatten och reformen av fastighetsskatten är skatteuttaget från förmögenhetsrelaterade skatter bland de lägsta i OECD (se figur 5). De flesta andra länder beskattar inte längre förmögenhet men flera har kvar en arvs- och gåvoskatt. Arvs- och gåvoskatten generar dock blygsamma skatteintäkter. Sverige sticker således inte ut i att vi inte beskattar förmögenhet eller arv och gåvor, utan på grund av att vi i jämförelse med andra länder har ett lågt skatteuttag på fastigheter. Vi går dessutom mot den internationella trenden; andra länder har ökat skatteuttaget på

fastigheter eftersom fastigheter utgör en stabil skattebas i en alltmer global värld, medan vi har sänkt vårt uttag. Fastighetsskatten i Sverige genererade 2015 1,8 procent av de totala skatteintäkterna jämfört med ett OECD-genomsnitt på 3,4 procent (OECD 2018).

Figur 5. Skatteuttaget från förmögensrelaterade skatter, 2016



Källa: OECD (2019)

Kapitel 3

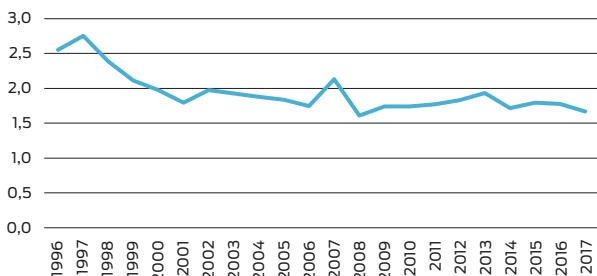
Reformen av fastighetsskatten

Fastighetsskatten genomgick 2008 en omfattande reform. Innan reformen var fastighetsskatten proportionell mot taxeringsvärdet med en skattesats på 1 procent av taxeringsvärdet. Det fanns dock en begränsningsregel som innebar att fastighetsskatten maximalt uppgick till 4 procent av hushållets inkomst. Den första januari 2008 ersattes den statliga fastighetsskatten med en så kallad lokal fastighetsavgift. Denna "avgift" utgör sedan dess 0,75 procent av taxeringsvärdet men med ett tak som år 2008 låg på 6 000 kronor. Takbeloppet har successivt justerats upp och uppgick 2019 till 8 049 kronor för småhus. För lägenheten är skattesatsen idag 0,3 procent av taxeringsvärdet, med ett maximalt belopp år 2019 på 1 377 kronor. För nybyggnation undantas fastighetsavgiften idag i 15 år.

Värt att notera är att den *lokala fastighetsavgiften* varken är lokal eller utgör en avgift. Fastighetsavgiften är inte lokal i den bemärkelsen att kommunerna är fria att bestämma över skattesatsen eller erhåller alla intäkter från fastighetsavgiften. När reformen infördes var fastighetsavgiften neutral i meningen att den inte påverkade kommunernas intäkter. Efter införandet gäller att kommunerna erhåller intäktsförändringarna mellan taxeringsåren, det vill säga de kommuner där beskattningsunderlaget ökar erhåller ökningen från fastighetsavgiften. I juridisk mening utgör fastighetsavgiften inte heller en avgift eftersom det inte finns en specifik förmån kopplad till avgiften. Fortsättningsvis kommer fastighetsavgiften att benämnas fastighetsskatt eftersom den i juridisk mening utgör en skatt.

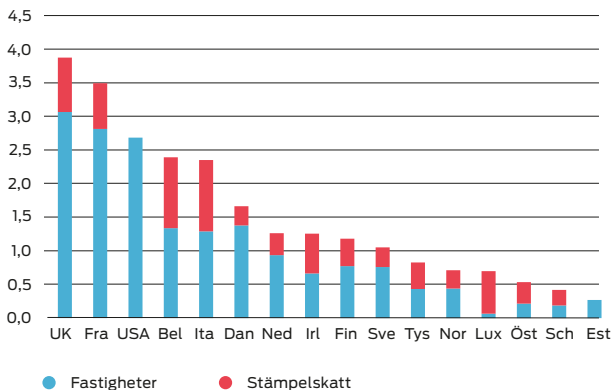
Fastighetsskatten har aldrig utgjort en betydande intäktskälla för den offentliga sektorn men har som andel av de totala skatteintäkterna successivt sjunkit sedan mitten av 1990-talet (se figur 6). Vid 1990-talets mitt bidrog fastighetsskatten med drygt 2,5 procent av de totala skatteintäkterna, idag är bidraget drygt 1,5 procent. I en internationell jämförelse (se figur 7) är det stora variationer i hur betydelsefull fastighetsskatten är; generellt sett har den större betydelse i andra länder än i Sverige och är också en skatt som över tiden ökat i betydelse.

Figur 6. Skatteintäkter från fastighetsskatten, andel av totala skatteintäkter 1996–2017



Källa: Skatteverket (2019)

Figur 7. Skatteintäkter från fastighetsskatt och stämpelskatt som andel av BNP i en rad europeiska länder, 2016

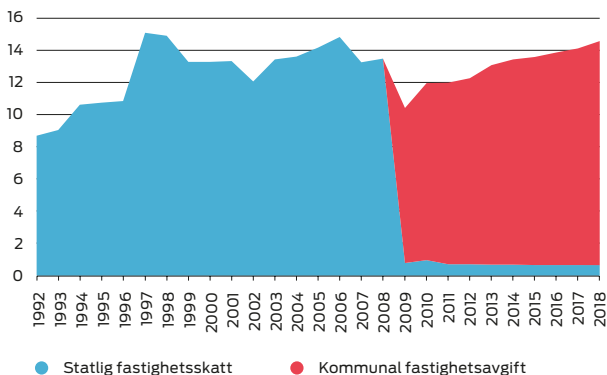


Källa: OECD Tax Revenue Statistics

Reformen innebar en omläggning av hur skatteintäkterna fördelas mellan stat och kommun som kan ses i figur 8. Från att uteslutande ha varit en statlig skatt är skatten i huvudsak kommunal idag. Den statliga fastighetsskatten finns dock kvar och utgör 1 procent av taxeringsvärdet på exempelvis obebyggd tomtmark och på småhus under uppförande. Att skatten är kommunal är som tidigare påpekats dock en sanning med modifikation eftersom kommunerna varken är fria att bestämma över skattesatsen eller får del av samtliga skatteintäkter som genereras i kommunen.

Reformen 2008 gav som tidigare påpekats fastighetsskatten en regressiv profil. Figur 9 visar hur nivån och regressiviteten i fastighetsskatten (som

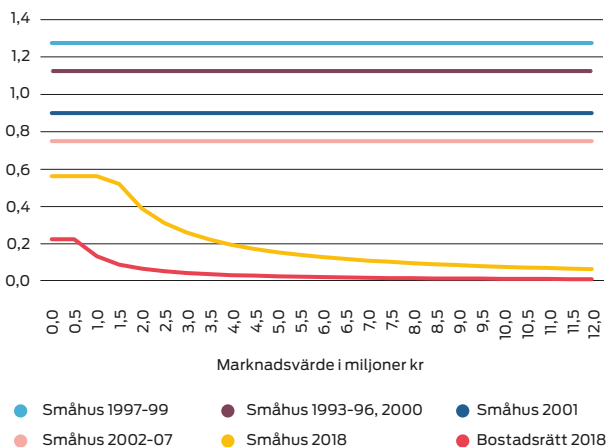
Figur 8. Fastighetsskatt uppdelad i statlig och kommunal del, miljarder kronor



Källa: SCB (2019)

andel av marknadsvärdet) förändrats sedan århundradets skattereform 1991. Som framgår av figuren har fastighetsskatten tidigare varit proportionell, det vill säga utgjort samma andel av marknadsvärdet oavsett bostadens värde. Sedan reformen 2008 har fastighetsskatten dock en regressiv profil och minskar som andel av värdet efter takbeloppet. Ett småhus med ett marknadsvärde på 1 miljon betalar 0,5625 procent av marknadsvärdet (eller 0,75 procent av taxeringsvärdet) medan en fastighet med ett marknadsvärde på 10 miljoner endast betalar 0,08 procent av marknadsvärdet i fastighetsskatt.

Figur 9. Fastighetsskatt i procent av marknadsvärde för småhus och bostadsrätter, 1991–2018



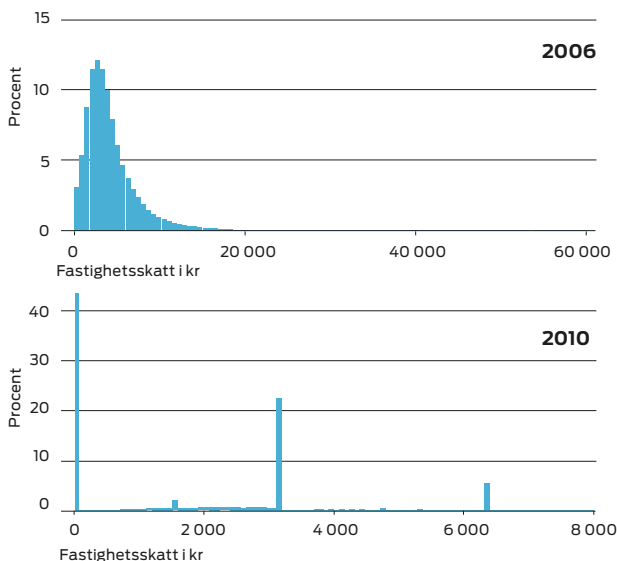
Källa: Egna beräkningar

Fördelningseffekter av reformen

För att studera fördelningseffekterna av fastighets-skatteformen används databasen LINDA, en individbaserad databas som följer ett representativt urval av cirka 300 000 individer över tiden och innehåller detaljerad information om individernas olika skatter och inkomster. För att studera fördelningseffekterna av reformen jämförs den fastighetskatt individerna betalade 2006, det vill säga två år innan reformen, med den skatt samma individer (givet att de inte flyttade) betalade 2010, det vill säga två år efter reformen. Figur 10 visar hur fastighetsskatten fördelade sig 2006 bland individer boende i småhus.² Majoriteten av individer betalade en fastighetskatt under 10 000 kronor men många hushåll betalade betydlig mer i fastighetsskatt. Fördelningen av inbetald fastighetsavgift för samma individer år 2010 såg väsentligt annorlunda ut. Notera att den avgift/skatt som presenteras här är på individnivå, och att många är sammanboende och därför delar på fastighetens totala avgift/skatt.

2 Det går inte att utläsa huruvida en individ flyttat i LINDA-databasen. Däremot kan man utläsa om individen bytt församling. Individer som flyttat men bor kvar i samma församling fångas inte upp utan inräknas bland de som bor kvar. I urvalet har 70 procent av individerna inte bytt församling och antas bo kvar.

Figur 10. Fördelningen av inbetald fastighetsskatt i kronor för småhusägare, 2006 och 2010



Källa: LINDA-databasen (SCB)
 Notera att skalan inte är den
 samma i figurerna.

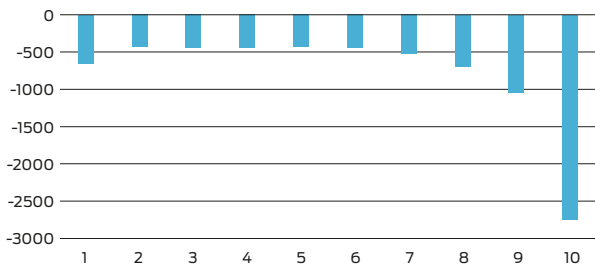
Av de individer som betalade fastighetsskatt 2006 betalar nu över 40 procent ingen fastighetskatt alls, drygt 20 procent halvt maxbelopp på 3 193 kronor (många av dessa är sannolikt sammanboende och betalar därför tillsammans maximal avgift) och knappt 10 procent maximal avgift på 6 387 kronor. Efter reformen är nybyggda småhus helt avgiftsbefriade de fem första åren och påförs därefter halv fastighetsavgift de följande 5 åren.³ Därutöver gäller halv avgift för fastighe-

³ Idag är nybyggda bostäder undantagna fastighetsavgiften i 15 år.

ter på ofri grund, arrendetomt och för tomtmark. Som framgår av figur 10 innebar reformen en radikal sänkning av fastighetskatten för många individer.

För att illustrera hur sänkningen fördelade sig över individer med olika disponibel inkomst visar figur 11 den genomsnittliga förändringen i fastighetskatt mellan 2006 och 2010 uppdelade i deciler. Som framgår av figuren är sänkningen störst för individer i decil tio, det vill säga de tio procent med de högsta disponibla inkomsterna. I genomsnitt minskar fastighetskatten med 2 754 kronor i denna grupp. För individer i decil två till sju var sänkningen mer blygsam och ganska konstant, i genomsnitt knappt 500 kronor. Mönstret i figur 11 stödjer att reformen var regressiv, det vill säga gav en större lättnad till individer med högre inkomst.

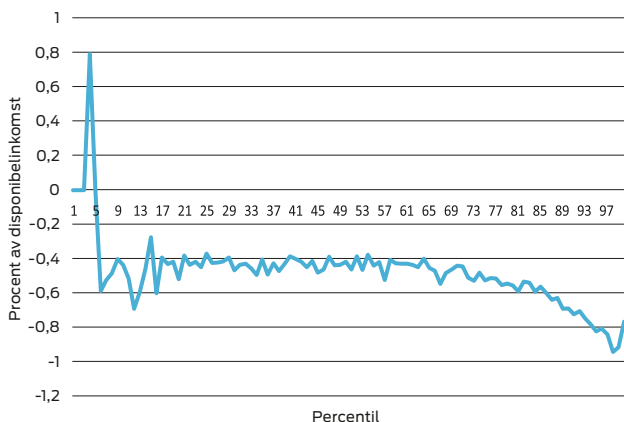
Figur 11. Förändring i fastighetskatt i kronor, decilindelning baserad på disponibel inkomst



Källa: LINDA-databasen (SCB)

Samma mönster syns i figur 12 som visar sänkningen i inbetald fastighetsskatt mellan 2005 och 2010 för olika disponibelinkomst percentiler. Om vi bortser från de första percentilerna som har väldigt låg (rapporterad) disponibelinkomst, vilket ger kraftiga utslag även för små förändringar, är trenden att sänkningen av fastighetskatten som andel av disponibelinkomst är större ju högre upp i percentilerna vi kommer. Med tanke på att de högre percentilerna har högre disponibelinkomst blir skillnaderna än större mätt i kronor. Höginkomsttagare har helt enkelt vunnit mer på reformen än låginkomsttagare.

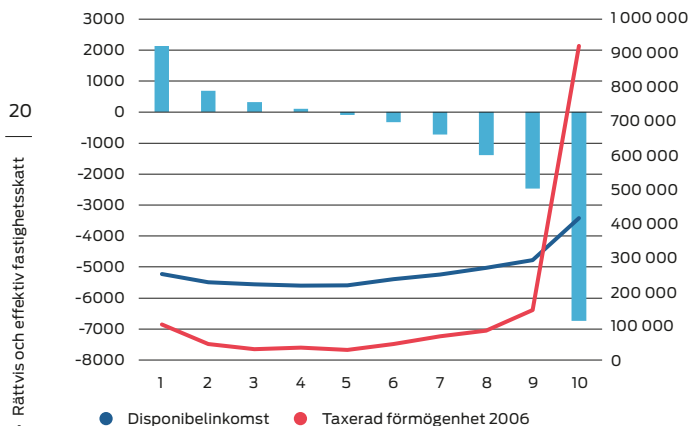
Figur 12. Förändring i fastighetsskatt mellan 2005 och 2010 för olika disponibelinkomstpercentiler



Källa: LINDA-databasen (SCB)

Figur 13 presenterar decilfördelningen baserat på hur stor fastighetsskattesänkning individerna erhöll samt hur disponibelinkomst och förmögenhet fördelas över dessa deciler. Förändringen i fastighetsskatt är uppdelad i deciler där individer i decil ett fick de största höjningarna, närmare 2 000 kronor mer per år medan individer i decil tio fick de högsta sänkningarna, i genomsnitt nästan 7 000 kronor lägre skatt. Den röda linjen visar disponibel inkomst för de olika decilerna. För decil ett ligger den disponibla inkomsten på knappt 300 000, för decil två till fem som alla fick små höjningar av fastighetsskatten ligger den disponibla inkomsten relativt konstant kring 250 000 kronor. Individerna i decil tio, som erhöll den största fastighetsskattesänkningen, har även den högsta genomsnittliga disponibla inkomsten, cirka 450 000 kronor. Mönstret för beskattningsbar förmögenhet följer samma mönster. De tio procent som fick den största sänkningen är också de med den högsta genomsnittliga beskattningsbara förmögenheten, drygt 900 000 kronor. För individer i övriga deciler är den genomsnittliga beskattningsbara förmögenheten blygsam.

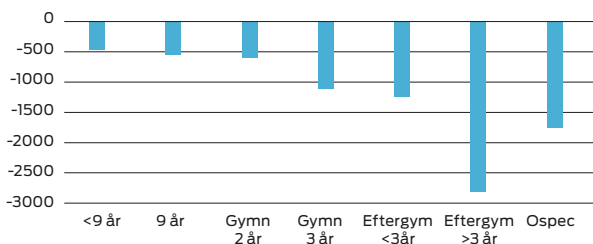
Figur 13. Disponibel inkomst och taxerad förmögenhet för dem som fick minst respektive störst minskning i fastighetsskatt



Notera: Decil ett erhöll störst ökning och decil tio störst minskning i fastighetsskatt. Vänsteraxeln visar i kronor förändringen i fastighetsskatt och högeraxeln visar disponibelinkomst och förmögenhet i kronor. Källa: LINDA-databasen (SCB)

Figur 14 illustrerar förändring i fastighetsskatt baserat på utbildningsnivå. Eftersom utbildning är korrelerat med inkomst uppvisas samma mönster som i figur 11. Personer med en eftergymnasial utbildning på mer än tre år har fått den största reduktionen i fastighetsskatt, 2 700 kronor medan de med grundskoleutbildning eller mindre fått en genomsnittlig sänkning på cirka 500 kronor.

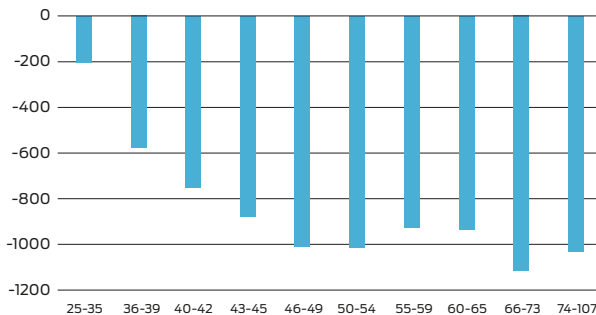
Figur 14. Förändring i fastighetsskatt i kronor beroende på utbildningsnivå



Källa: LINDA-databasen (SCB)

Reformen har även gynnat äldre i större utsträckning än yngre, se figur 14. Den åldersgrupp som i genomsnitt gynnats mest är 66–73-åringar som i genomsnitt fått en minskning på över 1 000 kronor. Minst sänkning har åldersgruppen 25–35 år fått, cirka 200 kronor.⁴

Figur 15. Förändring i fastighetsskatt i kronor uppdelad i olika åldersgrupper

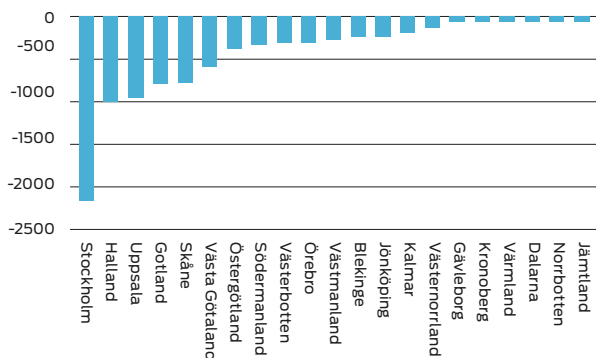


Källa: LINDA-databasen (SCB)

⁴ Individer under 25 år är ej med i urvalet.

Reformen slog också olika geografiskt. Figur 16 och 17 visar hur reformen i genomsnitt slog i olika län (figur 16) respektive i olika kommuner (figur 17). Figur 17 rankar de sju kommuner där invånarna fick de största lättnaderna respektive de sju kommunerna där invånarna fick de största höjningarna.

Figur 16. Förändring i fastighetsskatt i kronor 2006–10 uppdelat på län



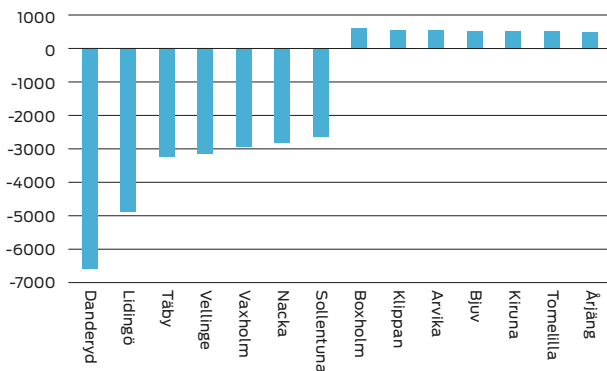
Källa: LINDA-databasen (SCB)

Inte oväntat fick småhusägarna i Stockholms län i genomsnitt de största lättnaderna följt av småhusägare i Hallands och Uppsala län. Sänkningarna var storleksmässigt mer än dubbelt så stora i Stockholm som i Halland och Uppsala län. Den genomsnittliga sänkningen i Jämtland, Norrbotten och Dalarna var

däremot blygsam och knappt märkbar (mellan 10 och 60 kronor per år).

Sänkningen i fastighetsskatt var störst i Stockholms län, men skillnaderna mellan kommunerna i Stockholms län är betydande. I Danderyd var sänkningen hela 6 600 kronor och på Lidingö 4 900 kronor. De största höjningarna av skatten var i Boxholm (600 kronor) och i Klippan (560 kronor).

Figur 17. Förändring i fastighetsskatt i kronor för kommuner som erhöll störst respektive minst lättnad



Källa: LINDA-databasen (SCB)

Slutligen görs en ekonometrisk skattning där sannolikhet att en småhusägare fått en lägre fastighetsskatt beror på en rad faktorer, däribland individens disponibla inkomst, utbildningsnivå, ålder, taxerad förmö-

genhet och huruvida individen bor i en storstad eller inte. Resultatet från skattningen presenteras i tabell A1 i appendix. Skattningen ska tolkas med stor försiktighet men stödjer tidigare resultat; sannolikheten att en småhusägare har fått lägre fastighetsskatt ökar med hushållets disponibla inkomst, utbildningsnivå och förmögenhet samt för boende i någon av de tre storstäderna. Däremot minskar sannolikheten att fastighetsskatten minskat med stigande ålder. Den enda förklaringsfaktorn som ger ett annat resultat än tidigare är ålder. Skattningen tyder på att när inkomst, utbildning och förmögenhet hålls konstant har ålder en negativ inverkan på sannolikheten att fastighetsskatten sänktes.

Vi kan således konstatera att det finns stora skillnader i hur reformen slog över olika inkomst- och utbildningsnivåer samt geografiskt. Höginkomsttagare och individer boende i Stockholm gynnades framför allt av reformen.

De som gynnades mest av lägre fastighetskatt gynnades inte bara av lägre löpande skatt utan även av att deras fastigheter steg i värde eftersom värdet av de framtida skattesänkningarna kapitaliseras i högre fastighetsvärden. Denna ökning kan hushållen ta del av om de säljer sin fastighet och flyttar till en hyresrätt eller till en fastighet som inte fått samma sänk-

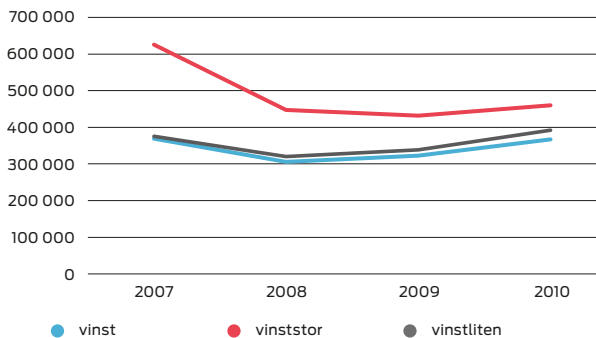
ning av fastighetsskatten. Även de som inte realiserar värdeökningen kan öka belåningen och på så sätt öka sin konsumtion. Eftersom värdestegringen beror på storleken av skattesänkningen, mer exakt nuvärdet av framtida skattesänkningar, blir värdeökningen större för hushåll som fått mer betydande skattesänkning. Exempelvis medför sänkningen att en villa taxerad till 5 miljoner erhåller en värdeökning på 624 000 kronor (cirka 10 procent) vid antagandet om full kapitalisering, en ränta på 3 procent och en tidshorisont på 20 år (och 1,4 miljoner vid en oändlig tidshorisont). För en villa taxerad till 1 miljon innebär skattesänkningen en värdeökning på 59 000 (4 procent) eller 133 000 kronor vid en oändlig tidshorisont.⁵

För att studera huruvida sänkningen av fastighets-skatten kapitaliserades i högre fastighetspriser jämförs vinster av bostadsförsäljningar för de bostäder som fick en större sänkning (det vill säga över takbeloppet) med vinster av bostadsförsäljningar för bostäder som inte fick samma sänkning (det vill säga upp till takbeloppet). Hypotesen är att vinsterna för bostäder med större skattesänkningar ökade mer än vinsterna för de bostäder som fick en mindre sänkning. Figur 18 visar resultatet, och som framgår av figuren stöds inte

5 Resonemanget bygger på att framtida skattesänkningar kapitaliseras i högre fastighetspriser då boendekostnaden minskar med skatten vilket driver upp priset med nuvärdet av framtida skattesänkningar.

hypotesen att de bostäder vars fastighetsskatt ligger över taket och därmed fått en större sänkning har fått en ökad vinst. Vinsten för fastigheter med höga taxeringsvärden (röd linje) skulle då ökat efter reformen i jämförelse med vinster för lågt taxerade fastigheter (grå linje). En anledning till detta kan vara att många av bostäderna som sålts ligger nära taket och därför inte fått någon betydande skattesänkning som resulterat i stora värdeökningar. Att skillnaden mellan den genomsnittliga vinsten för hela urvalet och vinsten för fastigheter taxerade upp till taket är liten stödjer den förklaringen.

Figur 18. Vinst 2007 till 2010 för bostäder över och under takbeloppet för fastighetsskatten

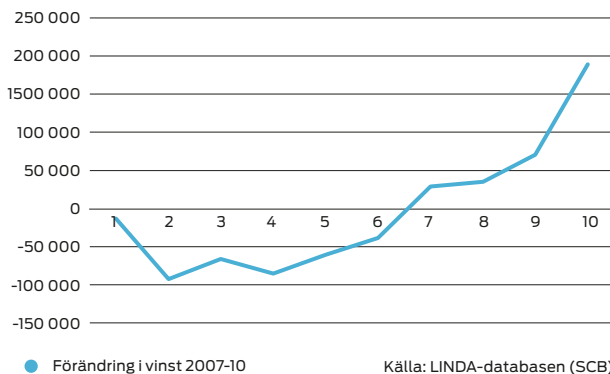


Källa: LINDA-databasen (SCB)

Notera: Vinst – vinst för samtliga, vinststor – vinst för bostäder med taxeringsvärde över takbeloppet, vinstliten – vinst för bostäder med taxeringsvärde under takbeloppet.

Ett alternativt sätt är att studera vinstutvecklingen i olika deciler av taxeringsvärde. Bostäder som är högt taxerade har fått en större skattesänkning vilket bör resultera i en högre värdeutveckling. Figur 19 visar förändring i genomsnittlig vinst mellan 2007 och 2010 för olika taxeringsvärden, uppdelat i deciler. Som framgår av figuren har relativt lågt taxerade fastigheter (decil 1–6) haft en negativ vinstutveckling (i genomsnitt) medan högre taxerade fastigheter (decil 7–10) i genomsnitt sett en ökad vinst. Detta mönster stödjer hypotesen att bostäder som fått större skattesänkningar kapitaliseras i högre värden och därmed högre kapitalvinster.

Figur 19. Förändring i vinst i kronor mellan 2007 och 2010 för olika deciler av taxeringsvärde, kronor



Påverkade fastighetsskatte- reformen kommunalskatten?

Även om reformen inte medförde en fullständig omläggning till en lokal fastighetsskatt, innebar reformen att en del av fastighetsskatteintäkterna tilldelades kommunerna. Eventuella ökningarna i beskattningsunderlaget från fastighetsskatten och resulterande skatteintäktsökningar tillfaller numera kommunerna. I kommuner där de flesta bostäder är taxerade över takbeloppet blir ökningarna små medan kommuner med lägre taxerade bostäder kan se större ökningarna. Om skatteintäkterna från fastighetsskatten ökar kan andra skatter sänkas, till exempel den kommunala inkomstskatten. För att analysera om det finns något samband mellan förändringar i fastighetsskatten och förändringar i kommunalskatten har en regressionsanalys utförts (resultatet finns presenterat i appendix, Tabell A2). Det vi är intresserade av att veta är om en förändring i fastighetsskatten ledde till förändringar i kommunalskatten. I 17 procent av kommunerna sänktes kommunalskattesatsen mellan 2006 och 2010, i 45 procent höjdes den och i resterande 38 procent var skattesatsen oförändrad.

Analysen tyder på att en sänkning av fastighetsskatten ökar sannolikheten att den kommunala inkomstskatten *sänks*. Ett förvånande resultat eftersom en

sänkning av fastighetsskatten snarare bör öka behovet av att höja inkomstskatten. Detta tyder snarare på att koppling mellan den ”lokala fastighetsavgiften” och kommunernas ekonomi är svag. Det finns sannolikt en starkare koppling mellan höga taxeringsvärden och höga förvärvsinkomster (skattebasen för den kommunala inkomstskatten).⁶ Resultaten ska dock tolkas med stor försiktighet eftersom förklaringsvärdet för skattningsmodellen är lågt och många viktiga förklarande variabler, som till exempel den demografiska strukturen, inte är inkluderade.

6 På kommunnivå är korrelationen mellan taxeringsvärde och förvärvsinkomst 0,70.

Kapitel 4

Argument för en fastighetsskatt

Fastigheter och boende beskattas i princip i alla utvecklade länder och utgör i många länder en betydligt större andel av det totala skatteuttaget än i Sverige. Den avkastning som beskattas består dels av boendevärdet och dels av värdestegringen. Vanligtvis beskattas fastigheter både löpande och vid överlåtelse. Den löpande beskattningen kan främst ses som en beskattning av boendevärdet, medan den uppkomna värdestegringen beskattas först vid överlåtelse. Det är också vanligt att själva transaktionen beskattas med stämpelskatt.

Det finns flera goda skäl till att beskatta fastigheter. Huvudargumentet för att beskatta fastigheter är baserat på likformighetsskäl. Bostaden kan likställas med en investering där avkastningen består av boendevär-

det samt eventuell värdestegring. Denna avkastning bör beskattas likformigt med andra kapitalinvesteringar. Dessutom bör olika boendeformer, det vill säga boende i småhus, bostads- eller hyresrätt, inte särskiljas skattemässigt utan också beskattas likformigt. Detta för att val av investering och boendeform inte ska snedvridas av skattesystemet. Idag beskattas bostadsrätter betydligt lindrigare än småhus, medan hyresrätter dubbelbeskattas eftersom de betalar både fastighetsavgift och bolagsskatt (Finanspolitiska rådet, 2019).

Den löpande fastighetsskatten är en skatt på avkastningen på det kapital som är investerat i bostaden och utgörs av värdet av att bo i bostaden. Om inte denna avkastning beskattas som andra varor och tjänster som producerats med kapital, snedvrids priser och resursutnyttjande. Exempelvis kan ett hushåll med en miljon i kapital välja att använda detta kapital för att köpa en bostad eller placera kapitalet i aktier eller på bank och i stället hyra sin bostad. För att inte snedvrida detta val bör skatten vara densamma oavsett vad hushållet väljer. Eftersom avkastning på aktie- och bankinnehav i Sverige beskattas med en generell skattesats på 30 procent bör således även avkastning på fastighetsinnehav beskattas med 30 procent. För att skatten ska vara likformig med andra investeringar bör den sam-

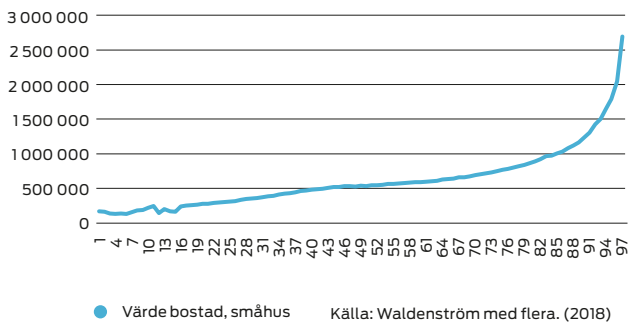
lade avkastningen, det vill säga summan av boendevärde och värdestegring med avdrag för kostnaderna för investeringen (främst räntekostnader), beskattas med 30 procent. Av praktiska skäl brukar boendevärdet beskattas löpande med en fastighetsskatt, medan värdestegringar beskattas först när bostaden säljs. Eftersom det är avkastningen efter kostnader som beskattas, medges avdrag för räntekostnader vilket i praktiken innebär att ränteavdrag medges med 30 procent vid en skattesats på 30 procent.

Ett annat argument för att beskatta fastigheter är att en sådan skatt har mindre snedvridande effekter än beskattning av exempelvis arbetsinkomster. Hushåll kan påverka hur mycket de betalar i skatt på arbete genom att påverka hur mycket och hårt de arbetar. En skatt på fastigheter, och i synnerhet på mark, påverkas inte på samma sätt av val och beslut som hushållet gör och skatten är därför svår att undvika. Fastigheter utgör en stabil skattebas till skillnad från andra mer rörliga skattebaser såsom bolags- och finansiella inkomster. Fastighetsskattebasen kan inte fly utomlands som finansiellt kapital och arbetskraft. Likformighetsargumentet och att fastigheter är en relativt stabil skattebas utgör två effektivitetsargument för att beskatta fastigheter. En budgetneutral förändring av skattesystemet från inkomst mot fastighetskatt skulle

därför öka den samhällsekonomiska effektiviteten.

Även av fördelningsskäl bör fastigheter beskattas. Horisontell rättvisa, det vill säga att hushåll med samma inkomst eller förmögenhet bör beskattas lika oavsett investeringsval, utgör ett starkt argument för att fastigheter bör beskattas neutralt jämfört med andra kapitalinvesteringar. Dessutom har en fastighetsskatt baserad på marknadsvärde en fördelningsskäligt tilltalande profil eftersom det finns ett tydligt samband mellan ett hushålls inkomster och värdet på fastigheten hushållet bor i. Ju högre inkomst ett hushåll har desto högre är också värdet på hushållets bostad. Figur 19 visar hur värdet på småhus varierar över inkomstpercentiler. Även vertikal rättvisa, det vill säga att hushåll med högre inkomster/förmögenheter bör betala mer i skatt än de med lägre inkomster/förmögenheter motiverar därför en fastighetsskatt. Vertikal rättvisa kan dessutom motivera en progressiv fastighetsskatt, där högt taxerade bostäder möter en högre skattesats än lägre taxerade bostäder. En progressiv fastighetsskatt har bland annat föreslagits i en ESO-rapport (Bastani & Selin 2019). Om progressiviteten ökade i fastighetsbeskattningen kunde progressiviteten i arbetsinkomstbeskattningen minska.

Figur 19. Fastighetsvärde för småhus vid olika inkomstpercentiler, 2016



Ett ytterligare rättviseargument för en skatt på mark är att förändringar i markpriser inte primärt beror på fastighetsägarens ansträngningar utan snarare på efterfrågan och utbud på orten, eller på offentliga investeringar som bidragit till högre markpriser. Ändringar i markpriser kan därför anses vara oförtjänta. En fastighetsskatt utgör ett sätt för det offentliga att ta del av värdestegringen och återföra medel till det offentliga.

Sammanfattningsvis, att inte beskatta fastigheter likformigt med andra kapitalinvesteringar leder till snedvridningar som har samhällsekonomiska kostnader. Dessutom leder det till betydande skattebortfall; den lägre löpande beskattningen (än den generella 30 procentiga kapitalvinstskattesatsen) ger enligt

Regeringskansliet ett skattebortfall på 27 miljarder och den lägre kapitalvinstskatten vid försäljning (22 procent istället för 30 procent) ett bortfall på 11 miljarder, sammantaget blir bortfallet nästan 38 miljarder (Regeringskansliet, 2017). Beräkningar från Finanspolitiska rådet visar att en likformig beskattning med en 1,2-procentig skattesats av taxeringsvärdet gällande både bostadsrätter och småhus skulle öka skatteintäkterna med 60 miljarder (Finanspolitiska rådet, 2019). Stämpelskatten är däremot en ren flyttskatt och bör tas bort. Även fördelningsskäl motiverar en fastighetsskatt eftersom det finns en stark koppling mellan fastighetsvärden och hushållsinkomster.

När det gäller själva utformningen talar likformighetsprincipen för en skatt på fastigheter i paritet med andra kapitalplaceringar, medan teorin om optimal beskattning talar för att fastigheter bör beskattas högre än andra kapitalplaceringar. Även en progressiv fastighetsskatt där högt taxerade fastigheter möter en högre skattesats kan motiveras av fördelningsskäl och skulle sannolikt ha mindre snedvridande effekter än progressiv inkomstbeskattning med höga marginalskatter på arbetsinkomster. En höjning av fastighetsskatten kan därmed med fördel användas för att minska mer skadliga inkomstskatter, till exempel på arbetsinkomster.

Fastighetsskattens avigsidor

Fastighetskatten har många fördelar men dessvärre även nackdelar. Motståndet i Sverige mot fastighetskatt har varit betydande, och kraftigare än i andra länder. Det är viktigt att en skatt upplevs som legitim och för att den ska göra det bör skatten utformas så att nackdelarna elimineras eller i vart fall minimeras. Ett problem med den löpande fastighetsskatten är att den kan leda till likviditetsproblem. Fastighetsägare vars fastighetsvärde stiger, och därmed skatten, ser inte en motsvarande ökning i likvida inkomster och kan få svårigheter att betala skatten. Dessa likviditetsproblem leder till legitimitetsproblem för fastighetskatten och är sannolikt ett skäl till att skatten är illa omtyckt bland befolkningen.

Ett annat problem med den löpande fastighetsskatten är att den inte kan baseras på verklig avkastning, utan på en schablonberäknad avkastning. Eftersom schablonintäkten är beräknad kommer den för de flesta hushåll inte att sammanfalla med verklig avkastning. Den naturliga följderna av att beskatta fastigheter enligt kapitalbeskattningsprincipen är att skatteunderlaget bör utgöras av marknadsvärdet. Det är också den internationellt sett vanligaste principen. I Sverige används taxeringsvärdet som underlag för fastighetskatten. Taxeringsvärdet har satts till 75 procent av ett

uppskattat marknadsvärde två år före beskattningsåret av försiktighetsskäl, det vill säga för att minimera risken för att någon får betala mer skatt än vad som är avsett och därmed minska problemet med att skatten baseras på en schablon.

Det finns lösningar som mildrar problemen med fastighetsskatten. I Sverige infördes två metoder för att lösa likviditetsproblemen under 2000-talet. Det ena var införandet av en *begränsningsregel* som satte ett tak på skatten för hushåll med låga inkomster.⁷ I praktiken innebar begränsningsregeln att fastighetsskatten på permanentbostaden inte fick överstiga fem procent av hushållets inkomst.⁸ Begränsningsregeln sänktes senare till fyra procent. Även idag finns en begränsningsregel vid fyra procent, men endast för pensionärer. Det andra sättet att minska likviditetsproblemen var införandet av en *dämpningsregel* vilken innebar att höjningen inte tilläts slå igenom omedelbart utan spreds ut under en treårsperiod med 1/3 av höjningen varje år.

7 Begränsningsregler fanns på plats innan reformen 2008 och innebar att maximalt 4 procent av hushållets inkomst skulle läggas på fastighetsskatten. Det fanns även dämpningsregler som slog ut värdestegringar över ett antal år.

8 Till hushållets inkomst räknas beskattningsbar förvärvsinkomst, inkomst av kapital (ej underskott) och 15 procent av hushållets beskattningsbara förmögenhet minus taxeringsvärdet för den reduktionsgrundande fastigheten upp till 3 miljoner kronor för gifta par och sammanboende med gemensamma barn. Begränsningsregeln gällde permanentbostäder med ett taxeringsvärde på mellan 280 000 kronor och 3 miljoner kronor och för hushåll med en hushållsinkomst under 600 000 kronor. Fritidshus exkluderades från begränsningsregeln, vilket är motiverat utifrån optimal beskattningsteori; fritidshus bör beskattas högre än permanentbostäder eftersom fritidshus är korrelerat med fritid.

Det finns alternativa metoder att lösa likviditetsproblemet av fastighetsskatten som har diskuterats och förekommer internationellt. Ett sätt är att ge skattebetalarna en skattecredit eller möjlighet att ta upp lån för att kunna betala skatten. Ges en skattecredit är villkoret att krediten återbetalas (med ränta) när huset säljs eller avyttras på annat sätt. I USA finns ett liknande system i bankernas regi under benämningen reverse mortgage (Shan, 2011).⁹ Detta system ger ”husrika” seniorer möjlighet att förbättra den egna likviditeten genom att löpande öka belåningen av huset till dess att det säljs eller avyttras på annat sätt, då de ackumulerade lånen måste lösas med ränta. Till det senare systemets fördel talar att det är transparent eftersom fastighetsägaren betalar en synlig skatt varje år och därmed blir påmind om dess storlek; ägaren behöver inte drabbas av en ”skattechock” när skatten väl skall betalas, vilket kan vara fallet om skatten i stället skjuts upp år efter år. En nackdel med båda dessa system är att den ackumulerade skulden med tiden kan bli mycket stor och kan komma att överstiga försäljningspriset minus kvarvarande lån. Om man därtill lägger eventuell kapitalvinstskatt kan situationen bli betungande för den skattskyldige och leda till inlåningseffekter. En fördel med kreditmodeller är att de

9 I Sverige fanns mellan 2005 och 2016 så kallade seniorlån. Idag erbjuds kapitalfrigöringskredit av Svensk Hypotekspension AB.

är förenliga med kravet på likformighet inom kapitalinkomstbeskattningen. Man kan även argumentera för att de är mer rättvisa än andra sätt att lösa skattebetalarnas likviditetsproblem, eftersom det trots allt handlar om personer med betydande egen förmögenhet i fastigheter. Det är även möjligt att låta individer välja huruvida de vill betala skatten löpande eller få en skattekredit och först betala när fastigheten avyttras.

Ett annat problem med marknadsvärdebaserat taxeringsvärde är att det är oförutsägbart eftersom det varierar med marknadsvärdet. Ett sätt att komma runt detta är att använda ett alternativt beskattningsunderlag som är mer stabilt. I exempelvis Kalifornien ligger ägarens inköpspris till grund för taxeringsvärdet, som skrivs upp med två procent per år. Med andra ord antas alla fastigheter ha samma värdeökning. Fördelen med denna modell är att beskattningsunderlaget är känt och skatten förutsägbar. En nackdel är att två likvärdiga fastigheter i regel har olika fastighetsskatt beroende på när i tiden de överlåtits. Det kan även leda till inlåsnings effekter eftersom en flytt kan resultera i högre fastighetsskatt och incitament att underrapportera försäljningspriset eftersom det lönar sig för både köpare och säljare.

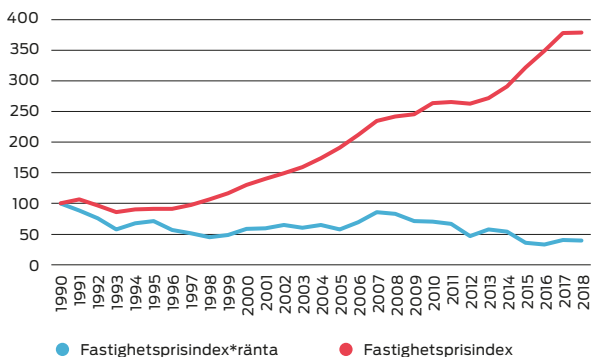
Ett alternativt skatteunderlag som minskar oförutsägbarheten som föreslagits av Finanspolitiska rådet

är att låta schablonavkastningen utgöra räntan multiplicerad med taxeringsvärdet (marknadsvärdet) och att denna schablon beskattas likformigt med andra kapitalinvesteringar, det vill säga till 30 procent (Finanspolitiska rådet, 2019). Detta system påminner om hur kapital beskattas på ISK, och motiveras teoretiskt av att avkastningen på fastigheter speglas av marknadsräntan (eventuellt justerad) multiplicerat med marknadsvärdet. En annan fördel med denna metod är att förutsägbarheten i beskattningen ökar och därmed legitimiteten för skatten. Även här kommer schablonintäkten att variera från år till år men eftersom en höjning av den ena faktorn, till exempel räntan, vanligtvis påverkar den andra faktorn, taxeringsvärdet, negativt (och vice versa) blir variationen i beskattningsunderlaget mindre. En skatt som är proportionell mot produkten av marknadsvärdet (taxeringsvärdet) och räntan dämpar prissvängningarna.

Figur 20 illustrerar variationen i ett skatteunderlag baserat på marknadsvärde jämfört med ett underlag baserat på statslåneräntan multiplicerat med fastighetsprisindex. Som framgår av figuren medför den negativa korrelationen mellan statslåneräntan och fastighetsvärdena att variationen i genomsnitt blir avsevärt mycket lägre för beskattningsunderlaget som bygger på det senare, och därmed förutsägbarheten

större.¹⁰ En schablonmässig avkastning baserad på produkten av statslåneräntan och fastighetsprisindex hade inneburit att skattebasen varit mer stabil och faktiskt sjunkit under perioden 1990 till 2018. Detta beskattningsunderlag är även att föredra framför underlag baserat på försäljningspris, som i den tidigare nämnda Kalifornienmodellen, eftersom nackdelarna med bland annat olika fastighetsskatt beroende på när fastigheten köpts och incitament att underskatta försäljningspris undviks. En nackdel med detta underlag är att skatten hade genererat mindre skatteintäkter.

Figur 20. Skillnad i skatteunderlag baserat på marknadspris och statslåneränta multiplicerat med fastighetsprisindex, 1990–2018



Källa: SCB (2019) och Riksbanken (2019)

¹⁰ Notera att för åren 2005 till 2007 var ökningen i beskattningsunderlaget baserat på marknadsränta multiplicerat med fastighetsprisindex större än fastighetsprisindex. Dessa år före finanskrisen utgör dock exceptionella år.

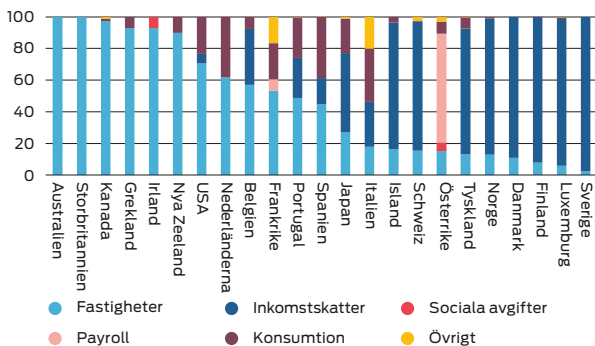
Statlig eller lokal?

En annan fråga är vem som ska ansvara för fastighetsskatten. Ska fastighetsskatten vara en nationell eller lokal angelägenhet? I nästan alla andra länder utgör fastighetsskatten en lokal angelägenhet, och är i många fall den viktigaste inkomstkällan för kommunerna. Figur 21 visar från vilka skatter de lokala skatteintäkterna genereras. Som framgår av figuren är fastighetskatten en viktig intäktskälla för kommunerna, och den enda i Australien och Storbritannien. I Sverige är den däremot obetydlig. Spelar det någon roll vem som ansvarar för fastighetsskatten? Svaret är att det spelar roll.

Det finns flera fördelar med en lokal fastighetskatt. För det första leder en lokal fastighetskatt sannolikt till en ökad effektivitet i hur skatteintäkterna används. Kommunens attraktivitet avspeglas i fastighetsvärdet. En kommun som använder skatteintäkterna till att finansiera kommunal service som efterfrågas blir en attraktiv kommun att bo i vilket leder till högre fastighetspriser. En kommun som däremot slösar och använder skatteintäkterna till kommunal service som inte efterfrågas blir mindre attraktiv att bo i och fastighetspriserna sjunker, och därmed också kommunens skatteintäkter. En lokal fastighetsskatt där det finns en direkt koppling mellan skatten och det skatten

används till sätter därför press på kommunpolitiker att använda skatteintäkterna på ett sådant vis att kommuninvånarnas intresse tillvaratas.

Figur 21. Källor till lokala skatteintäkter, 2017



Källa: OECD (2019)

För det andra medför en lokal fastighetsskatt stärkt demokrati och legitimitet då besluten om fastighetsskattesatsens storlek och vad skatteintäkterna ska användas till tas närmare invånarna. En lokal fastighetsskatt får därmed en mer direkt koppling till den nytta de kommunala tjänsterna ger och följer därför principen om beskattning enligt intresseprincipen.

För det tredje ger en lokal fastighetsskatt kommunen incitament att verka för att bostadsområden som på olika sätt är nedgångna och har låg attraktionskraft uppgraderas. Om ett områdes attraktivitet stiger kom-

mer kommunen direkt att få ökade intäkter genom fastighetsskatten. Detta är en effektiv ordning eftersom det är kommunen som genom sitt planmonopol och sin kontroll över mycket av den service medborgarna efterfrågar (skola, äldreomsorg, kultur med mera) i stor utsträckning påverkar bostadsområdets förutsättningar. Den kommunala fastighetsavgiften vi har idag har denna mekanism eftersom ökningen i intäkter från fastighetsavgiften tillfaller kommunerna, dock inte över det relativt låga taket.

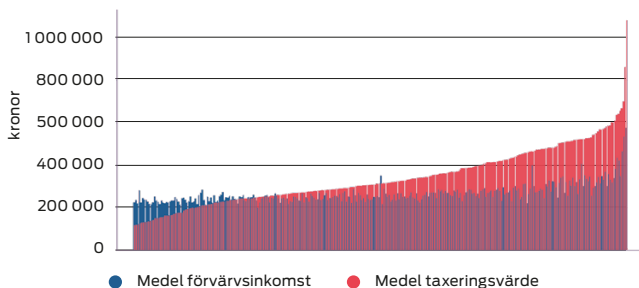
För det fjärde innebär en kommunal fastighetsskatt att kommuner med en stor andel sommargäster som utnyttjar kommunal service under sommarmånaderna får ersättning för det och att sommargästerna betalar för den kommunala service de faktiskt utnyttjar. En sommarkommun kan då välja att växla över skatteuttag från inkomstskatter till fastighetsskatt, vilket i genomsnitt skulle gynna den bofasta befolkningen och dessutom leda till en bättre överensstämmelse mellan den skatt en enskild betalar och den service hen erhåller.

Nackdelen med en lokal fastighetsskatt är att beskattningsunderlaget – det vill säga fastighetsvärdena – skiljer sig mellan kommuner och därmed även förmågan att tillhandahålla kommunal service. Kommuner med bostäder med höga taxeringsvärden

har helt enkelt större möjligheter att finansiera kommunal service än kommuner där bostäderna har låga taxeringsvärden. Detta problem finns redan idag med den kommunala inkomstkatten men skulle sannolikt förvärras eftersom skillnaderna i taxeringsvärden är större än skillnaderna i förvärvsinkomster kommuner emellan. Figur 22 visar skillnader i medeltaxeringsvärde och medelförvärvsinkomst i Sveriges kommuner 2006. Kommunerna är sorterade efter medeltaxeringsvärde där de kommunerna med lägst medeltaxeringsvärde ligger längst till vänster och de med högst medeltaxeringsvärde ligger längst till höger i figuren. För varje kommun presenteras även medelförvärvsinkomsten. Som framgår av figuren varierar taxeringsvärdet mer än förvärvsinkomsten. Det genomsnittliga taxeringsvärdet på kommunnivå var 426 446 kronor 2006 (det varierade mellan 117 433 i Norsjö i Västerbotten till 1 093 663 i Danderyd). Motsvarande genomsnittliga förvärvsinkomst på kommunnivå var 298 437 kronor (lägst i Älvdalen i Dalarna med 201 388 och högst i Danderyd med 577 265). Någon typ av utjämning kommunerna emellan krävs därför sannolikt. Utjämningsystemen tenderar dock att minska incitamenten för kommuner att använda skatteintäkterna effektivt och därmed går en del av poängen med en lokal fastighetsskatt förlorad. Vid en

lokal fastighetsskatt riskerar även likformigheten med kapitalinkomstbeskattningen att gå förlorad.

Figur 22. Medeltaxeringsvärde och medelförvärvsinkomst i Sveriges kommuner



Källa: LINDA-databasen (SCB).

Notera att kommunerna är sorterade från lägst till högst medeltaxeringsvärde i kommunerna och motsvarande medelförvärvsinkomst.

Johansson & Lind (2000) har tidigare diskuterat införandet av lokal fastighetsskatt i Sverige som ett sätt att minska kommunernas beroende av statsbidrag och mobila skattebaser, samt att finansiera vissa fastighetsanknutna kostnader och ge incitament till investeringar i infrastruktur och bostäder. Speciellt uppehåller de sig vid problemet att taxeringsunderlaget varierar mycket mellan kommunerna och att en viss skattesats ger väsentligt olika skatteintäkter i olika kommuner. En kommunalisering av nuvarande fastighetsskatt skulle därför ge upphov till långtgående kompensationskrav från de kommuner som miss-

gynnas av detta. Trots detta avvisar inte Johansson & Lind möjligheten att också Sverige kan få en lokal fastighetsskatt. Deras förslag är att en sådan skatt då bör introduceras som ett komplement till nuvarande kommunala inkomstskatt.

Nackdelen med stora skillnader i beskattningsunderlaget till trots skulle en riktig lokal fastighetsskatt i kombination med sänkt kommunal inkomstskatt sannolikt vara att föredra framför dagens situation. Det är inte bara mer förenligt med den globala värld med fri faktorrörlighet (där fastigheter utgör en stabil skattebas) som vi lever i utan skulle även sannolikt stärka kommunernas finanser och öka den kommunala demokratin och effektiviteten. Det är dock inte rimligt att en lokal fastighetsskatt skulle kunna täcka alla de utgifter som idag ligger på kommunerna. På kommunnivå gav fastighetsskatten 2006 i genomsnitt 4 461 kronor per hushåll (varierade från 1 208 i Norsjö till 11 705 kronor i Danderyd), den kommunala inkomstskatten gav betydligt mer, i genomsnitt 87 514 kronor per hushåll (varierade mellan 56 804 i Älvdalen och 167 810 kronor i Danderyd). Trots att fastighetsskatten genererar betydligt mindre än kommunalskatten finns det möjligheter att ge fastighetsskatten en betydande roll i kommunernas finanser. Ett första steg skulle kunna vara att skilja mellan kommunernas

utgifter för välfärdstjänster – skola, vård och omsorg – och deras utgifter för allt annat, i första hand lokala kollektiva nyttigheter. I genomsnitt utgjorde kommunernas utgifter för pedagogisk verksamhet och vård och omsorg 80 procent av kommunernas totala driftskostnader, och resterande verksamhet utgör såldes 20 procent av kostnaderna. Det är inte orimligt att tänka sig att huvudmannskapet för vård, skola och omsorg flyttas från den kommunala sektorn till staten. Det är inte så länge sedan staten i vårt land var huvudsaklig finansiär av den obligatoriska skolan; det råder ingen enighet om att skolan blivit bättre sedan den kommunaliserades. Den lokala fastighetsskatten skulle då finansiera lokala nyttigheter, såsom infrastruktur, fritidsverksamhet, kultur och bostäder. Beskattningsunderlaget bör även utökas genom att beskatta bostadsrätter på samma sätt som småhus. För att inte snedvrída valet mellan olika upplåtelseformer bör de, som tidigare påpekats, beskattas likformigt. Finanspolitiska rådet (2019) och Waldenström med flera (2018) har föreslagit detta. Finanspolitiska rådet uppskattar att en neutral och likformig beskattning på 1,2 procent av taxeringsvärdet för småhus och bostadsrätter skulle öka skatteintäkterna med 60 miljarder, de ökade intäkterna fördelar sig dock ojämnt över kommunerna (Finanspolitiska rådet, 2019).

Kapitel 5

Slutsatser

Inkomst- och förmögenhetsskillnaderna har ökat, inte minst i Sverige. En betydande orsak till detta är att värdet på kapital har ökat, och då inte minst värdet på fastigheter. Det finns många förklaringar till detta, bland annat sänkt ränta, ökad befolkning och en urbaniseringsprocess. Men även den finanspolitik som har förts har bidragit till ökade fastighetsvärden. Skattereformen 2008 där fastighetskatten ersattes av en lokal fastighetsavgift och takades vid ett relativt lågt belopp har bidragit till ökade fastighetsvärden. I denna rapport har fördelningseffekterna av skattereformen analyserats. Förutom att reformen var ett avsteg från principen om likformig beskattning och därmed minskade effektiviteten i det svenska skattesystemet bidrog även reformen till ökad horisontell och vertikal orättvisa. Reformen innebar att hushåll boende i högt taxerade fastigheter nu betalar procentuellt mindre

i fastighetskatt än boende i lågt taxerade fastigheter, vilket strider mot principen om att skatt ska utgå från bärkraft (vertikal rättvisa). Reformen innebar även att olika typer av kapitalinvesteringar beskattas olika vilket strider mot principen om horisontell rättvisa.

Reformen gynnade framför allt höginkomsttagare och boende i Stockholm. Boende i Danderyd fick en minskning av fastighetsskatten med i genomsnitt 6 600 kronor medan boende i Boxholm och Klippan fick ökad fastighetsskatt med cirka 600 kronor. Analysen tyder även på att reformen ledde till ökade fastighetsvärden och större vinster för högt taxerade fastigheter.

Av rättvis- och effektivitetsskäl bör en fastighetskatt baserad på värdet av fastigheten återinföras. I andra länder, med lägre skattekvot, beskattas fastigheter hårdare och skatten har ökat i betydelse i många länder. Eftersom fastigheter utgör en relativt immobil skattebas är det en skatt som har mindre samhällsekonomiska kostnader än andra skatter som beskattar mer mobila skattebaser som bolags- och finansiella intäkter. Fastighetsskatten bör därför utnyttjas i ett land med en relativt hög skattekvot för att skattesystemet ska vara konkurrenskraftigt. Fastighetsskatten kan även göras progressiv med en högre skattesats på högt taxerade fastigheter och utgöra en kommunal

angelägenhet. En kraftig höjning av fastighetsskatten kan ha stor påverkan på hushålls ekonomi och bör därför införas succesivt så att hushåll har möjlighet att anpassa sig. Precis som sänkningen av fastighetsskatten 2008 ledde till ökade fastighetsvärden kommer en höjning av skatten att leda till lägre fastighetsvärden. Det är inte uppenbart att det är samma individer som fick del av värdehöjningen vid skattesänkningen som skulle drabbas av värdeminskning vid en skattehöjning.

Referenser

- Bastani, S. & H. Selin.** (2019). Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning, ESO rapport 2019:3
- Brys, B. med flera** (2016). Tax Design for Inclusive Economic Growth, OECD Taxation Working Papers, No. 26, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlv74ggkog7-en>
- Elinder, M. & L. Persson.** (2017). House price responses to a national property tax reform, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2017, vol. 144, issue C, 18–39.
- Finanspolitiska rådet.** (2018). Svensk finanspolitik.
- Finanspolitiska rådet.** (2019). Friare hyressättning och likformig fastighetsbeskattning: Hur påverkas hushållen? Särskilda studier från Finanspolitiska rådet, 2019.
- Johansson, C. & H. Lind.** (2000). *Kommunal fastighetsskatt, Tänkbara utformningar och kalkylexempel*, Svenska kommunförbundet, Stockholm.
- Regeringskansliet.** (2017). *Redovisning av skatteutgifter 2017*, Regeringens Skr. 2016/17:98.
- OECD.** (2019). Revenue Statistics: Comparative tables, OECD Tax Statistics (database), <https://doi-org.ludwig.lub.lu.se/10.1787/data-00262-en> (läst 12 juli 2019).
- OECD.** (2018). Tax Revenue Statistics: Comparative tables, OECD Tax Statistics (databas)
- Shan, H.** (2011). Reversing the Trend: The Recent Expansion of the Reverse Mortgage Market. *Real Estate Economics*, 39 (4): 743–768.
- Skatteverket.** (2019). Statistik och historia. <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik.4.6704c7931254eefbe718000121.html>
- Waldenström, D., Bastani, S. & Å. Hansson.** (2018). SNS Konjunkturrådsrapport

Appendix

Tabell A1 presenterar resultatet av en skattning där sannolikheten att en småhusägare fått lägre fastighetsskatt beror på disponibelinkomst, utbildningsnivå, ålder, taxerad förmögenhet och huruvida individen bor i en storstad. Sannolikheten att en småhusägare har fått en lägre fastighetsskatt ökar med hushållets disponibla inkomst, utbildningsnivå och förmögenhet samt för boende i någon av de tre storstäderna. Däremot minskar sannolikheten att fastighetsskatten sänks med stigande ålder. Mer specifikt ökar sannolikheten att individen fått lägre fastighetsskatt med 0,16 till 0,04 procent om inkomsten ökar med 1 procent. Modellen har en låg förklaringsgrad och resultaten ska tolkas med stor försiktighet men stödjer tidigare analys.

Tabell A1. Sannolikheten att ett hushåll får lägre fastighetsskatt, marginaleffekter

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Disponibelinkomst (i naturlig log)	0.16 (0.0007)***	0.16 (0.0007)***	0.16 (0.0007)***	0.040 (0.002)***	0.039 (0.002)***
Högutbildad		0.11 (0.004)***	0.11 (0.004)***	0.08 (0.01)***	0.07 (0.010)***
Ålder			0.0003 (0.00003)***	-0.003 (0.0001)***	-0.003 (0.0001)***
Taxerad förmögenhet 2006 (i naturlig log)				0.02 (0.001)***	0.02 (0.0012)***
Storstad					0.03 (0.005)***
Log likelihood	-913,486.6	-913,077.4	-913,077.4	-27,358.9	-27,333.7
Prob>Chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0,000
McFadden's Adj R2	0.030	0.030	0.030	0.022	0.023
N	1,391,523	1,391,523	1,391,523	51,694	51,694

Tabell A2 presenterar resultaten från en skattning där sannolikheten att en kommun sänker sin kommunala skattesats förklaras av bland annat sänkt fastighetsskatt. Den första skattningen som bara inkluderar mediantaxeringsvärdet i kommunen visar att en ökning av detta med 100 000 kronor ökar sannolikheten att kommunalskatten sänkts med 12 procent. Denna sannolikhet reduceras till 4 procent när kommunens medianförvärvsinkomst inkluderas. Förvärvsinkomsten utgör skattebasen för kommunalskatten och kan därför antas påverka den kommunala skattesatsen. Ökar medianförvärvsinkomsten med 100 000 kronor ökar sannolikheten att kommunalskatten sänks med 16–17 procent. Däremot har en ökning av förändringstakten av förvärvsinkomsten en negativ, om än liten, effekt på sannolikheten att kommunalskatten sänks. En ökning av taxeringsunderlaget ökar däremot sannolikheten att kommunalskatten sänks. Likaså verkar en lägre fastighetsskatt öka sannolikheten att kommunalskatten minskar (med 15 procentenheter), ett resultat som är robust i de olika specifikationerna.

Tabell A2. Sannolikheten att en kommun fått lägre kommunalskattesats, marginaleffekter

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Median taxeringsvärde i kommunen 2006 (tusentals kronor)	0.12 (0.0003)***	0.11 (0.0002)***	0.105 (0.0003)***	0.036 (0.0004)***	0.037 (0.0005)***
Sänkt fastighetsskatt		0.152 (0.0005)***	0.152 (0.0005)***	0.153 (0.0005)***	0.155 (0.0005)***
Ökning av median taxeringsvärde (2006-2010)			0.0003 (0.0002)***	0.0002 (0.0002)***	0.029 (0.0003)***
Median förvärvsinkomst i kommunen				0.16 (0.0009)***	0.18 (0.0009)***
Ökning av median förvärvsinkomsten i kommunen (2006-2010) (tusentals kronor)					-0.0075 (0.0001)***
Storstad					-0.087 (0.001)***
Log likelihood	-540,564.5	-502,263.7	-502,261.5	-515,682.4	-470,905.4
Prob>Chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0,000
McFadden's Adj R2	0.166	0.225	0.225	0.205	0.274
N	1,417,571	1,417,571	1,417,571	1,417,571	1,417,571

Åsa Hansson

Rättvis och effektiv fastighetsskatt

2008 sattes ett tak för fastighetsskatten, som tidigare hade varit proportionell. Genom detta blev skatten regressiv, idag betalar individer i lägre värderade fastigheter procentuellt mer i skatt än de som äger fastigheter med högre värde. Det ökar också värdet på dyrare fastigheter. Reformen 2008 har därför sannolikt bidragit till de ökade ekonomiska skillnaderna i Sverige.

Denna rapport studerar fördelningseffekterna av reformen 2008. Genom att analysera individdata går det att urskilja vilka som har gynnats mest vad gäller den löpande fastighetsskatten, fastighetsvärden och vinster vid försäljning. Vidare diskuteras reformer för att nå en effektiv och rättvis fastighetsskatt samt vilka hinder som ligger i vägen för att det ska bli politiskt möjligt att återinföra en fastighetsskatt värd namnet.

Åsa Hansson är skatteekonom och docent i nationalekonomi vid Lunds universitet och även verksam vid Institutet för Näringslivsforskning.

Rapporten är en del av Fores projekt *Hitta hem - en ny social bostadspolitik*. Projektet finansieras delvis av en referensgrupp med representanter från Einar Mattsson, Fastighetsägarna, Mäklarsamfundet, Rikshem, Slättö, Sveriges Byggindustrier och Trä- och möbelföretagen.

