

## **Seminarer Stocholm 1999 økonomisk generalrapport**

### **Bostadsbeskattning – ekonomiska aspekter**

Generalrapport till

Nordiska Skattevetenskapliga Forskningsrådets konferens på Lidingö, Sverige, 3-4 November 1999.

av

Professor Bengt Turner, Uppsala universitet

#### **Introduktion**

Bostadsbeskattningen är en viktig del av de Nordiska länders skattesystem. Det är också ett komplicerat skatteinstrument, eftersom det drabbar en sektor som både har karaktären av investerings- och konsumtionsvara. Samtidigt är bostaden en viktig del av hushållens budget, varför beskattningen får betydande fördelningseffekter för hushållen i sin praktiska tillämpning. Anledningen är att det inte alltid finns ett starkt samband mellan hushållens inkomster och värdet av dess bostadskonsumtion. Bristande anpassningar i hushållens bostadsval, och prisförändringar som ligger utom det enskilda hushållets kontroll, är grunden till detta.

Framställningen syftar till att jämföra de nordiska ländernas system för bostadsbeskattning – sett ur ett ekonomiskt perspektiv. Till grund för översikten ligger fyra rapporter från Danmark, Finland, Norge och Sverige. De är alla skrivna av en ekonom inom respektive land och har strukturerats på ett sådant sätt att jämförelser mellan länderna kan göras. Samtidigt är dessa jämförelser inte helt enkla, eftersom de nordiska länderna trots allt har utvecklat olika system för bostadsbeskattning, trots stora likheter i socialt och ekonomiskt hänseende i övrigt. Framställningarna skiljer sig åt, dels på grund av att systemen är olika i sin konstruktion, men också för att den aktuella debatten fokuserar olika aspekter på respektive system. Medan man i Sverige diskuterar fattiga skärgårdsänkors fastighetsskatt talar man i Norge om beskattning av uthyrningsbostäder – bara för att nämna ett exempel.

Ambitionen med denna övergripande jämförelse är att ge en överblick över systemen i de olika nordiska länderna, och samtidigt framhålla den analys som författarna gör över sina olika systems effekter på bostadsmarknaden. Det är ett medvetet försök att undvika tröttsamma upprepningar från juristernas genomgång av fastighetsskattesystemen sedda i ett institutionellt sammanhang.

Med nödvändighet måste vissa begränsningar göras, eftersom området är så stort och så komplext. En sådan begränsning är att framställningen fokuseras på bostadssektorn, trots att den kommersiella hyressektorn med alla dess lokalhyreshus är viktiga skatteobjekt. Framställningen fokuseras vidare på fastighetsskatter, avdragsregler för räntekostnader, beskattning av bostadstjänster (schablonintäkter), beskattning som relateras till försäljning av fast egendom, samt – i mindre omfattning – omsättningsskatter. Detta innebär att mindre vikt kommer att fästas vid den företagsbeskattning och bolagsbeskattning som berör juridiska personer.

En ytterligare begränsning som bara kan genomföras till delar är att upprätta ett staket mot de olika ländernas bostads- och socialpolitiska system. Det låter sig göras i t.ex. Norge, men är svårare i Sverige, eftersom t.ex. fastighetsskattesystemet avvägs mot systemet för räntebidrag till ny- och ombyggda fastigheter. Det förekommer också att avdragsrätten utformas olika för hushåll i olika situationer – såsom lättnader i beskattningen för pensionärer i Danmark eller för förstagångsköpare i Finland.

Rapporten är upplagd på följande sätt. Inledningsvis beskrivs utvecklingen i de nordiska länderna inom

bostadsbeskattningens område. Tesen är att länderna har valt delvis olika system, men att den senare utvecklingen har visat prov på en viss konvergens. Därefter beskrivs de statsfinansiella och fördelningspolitiska motiv som ligger bakom den senare tidens utveckling.

I ett omfattande avsnitt beskrivs den skattemässiga hanteringen av det egna hemmet och de fördelningseffekter som det för med sig. I ett avsnitt om företagsbeskattning jämförs de nordiska ländernas system för beskattning av förvaltningstjänster, bygginvesteringar och hyresintäkter inom hyressektorn. Därefter analyseras förmögenhetsbeskattning och de transaktionsskatter och värdestegringskatter som tillämpas inom bostadssektorn. I två avslutande avsnitt ställs frågan om neutralitet i bostadsbeskattningen och om marknadens reaktioner på den senare tidens skattereformer.

### **Nordiska länderna utgör en provkarta på olika lösningar**

De nordiska länderna har i många avseenden en gemensam tradition inom beskattningsväsendet. Den socialpolitiska utvecklingen har också följt samma allmänna utveckling av ett traditionella välfärdssamhälle. Den bostadspolitiska utvecklingen har däremot gått i delvis olika spår. Förvisso har alla de nordiska länderna använt sig av en stor mängd verktyg hämtade från den bostadspolitiska, socialpolitiska och skattepolitiska arsenalen, men mixen och den samlade intensiteten i dessa medel har varierat högst avsevärt. Den samlade andelen av landets BNP har t.ex. så långt tillbaka som 1979 varierat mellan 4,2 procent i Danmark och 1,5 procent i Finland (Åhrén, 1987).

På en mer detaljerad nivå kan den varierade mixen av verktyg förklaras med att de nordiska länderna har så olika struktur på sina bostadsbestånd. Norge har få offentligt ägda bostäder, Danmark har många ägarlägenheter och hus med blandade upplåtelseformer, Finland har många små bostäder och en stor andel bostäder ägda genom en särskild form av aktiebolag, medan Sverige har en stor allmännyttig sektor. De varierande bostadsbeståndet, i kombination med hushållens boendemönster, kan tänkas förklara varför en visst land satsar på hushåll i kombination med en viss boendeform, snarare än på hushållen eller bostäderna enbart.

I alla nordiska länder finns en stark drivkraft att använda bostadsbeskattningssystemet - eventuellt i kombination med bostadssubventionssystemet – för att uppnå ett antal olika allokerings- och fördelningsmotiverade målsättningar. Ofta handlar det om att åstadkomma rättvisa mellan hushåll respektive upplåtelseformer uppnås. I det första fallet fokuseras jämförelserna på en fördelning av stöd och skatter mellan hushåll med olika inkomster, så kallad vertikal rättvisa. I det senare fallet avser jämförelsen hur stöd och skatter fördelas på olika upplåtelseformer, hustyper och ägarkategorier, så kallad horisontell rättvisa. Dessa begrepp behandlas utförligt i den finska nationalrapporten (s 20ff.). Fastighetsbeskattekommittén i Sverige har för övrigt som en av sina huvuduppgifter att analysera hur bostads- och skattepolitiken diskriminerar mellan upplåtelseformerna.

Emellertid kan viljan att använda skatte- och bidragssystemen drivas längre än så. En drivkraft för flertalet länder i Norden är onekligen att även låta fastighetsskattesystemet ingå i ett vidare bostads- och socialpolitiskt sammanhang. Exempel på detta är när Fastighetsskattekommittén i Sverige föreslår en lägre fastighetsskatt för hushåll med låga inkomster i skärgårdsbygder (Delbetänkande av Fastighetsskattekommittén, SOU 1999:59).

Under senare år förefaller det som om alla nordiska länder går igenom likartade kriser på bostadsmarknaden (Se Englund & Ioannides) med stora nominella och reala uppgångar under 1980-talets senare del, som senare förbyts i kraftiga prisfall med överbelåning (negative equity) och bankriser som följd. Förvisso varierar intensiteten och tidpunkterna, men mönstret är ändå i grova drag detsamma.

Starka ambitioner att minska underskotten i stadsbudgeten, i kombination med politiska ambitioner att minska marginalskatterna, har lett fram till skattereformer i samtliga nordiska länder. I praktiken har det inneburit minskade marginalskattesatser vid avdrag för underskott av eget hem eller mer allmänt som låga skattesatser vid underskott i kapitalinkomst. Samtidigt är skattesatserna avsevärt högre vid överskott av eget hem eller vid beskattning av ränteinkomster. Därutöver har en del av de nordiska länderna andra avdragsbegränsningar i form av omvänd progressivitet i skattesatserna och bestämda takbelopp, mm.

Denna utveckling i de nordiska länderna speglar bara en allmän trend inom västvärldens ekonomier. Enbart Holland har nu kvar sin obegränsade avdragsrätt för skuldräntor, medan länder som Storbritannien och Nya Zeeland i princip inte har kvar en sådan avdragsrätt.

De som sagts om avdragsrätten gäller egna hem och ägarlägenheter (som inte finns i Sverige), samt den finansiering som kan komma i fråga vid köp av bostadsrätt eller andelsbostad. Begränsningarna är i regel inte knutna till bostadsinnehavet som sådan, utan mer generellt knutet till kapitalsidan på enskilda individers inkomstdeklarationer.

I flera av de nordiska länderna, innebar också skattereformen en allmän breddning av skattebasen. I Sverige kom förvaltningstjänsterna att momsbeläggas, samtidigt som den lägre momssatsen på byggande höjdes till den allmänna momsnivån. I praktiken innebar detta en betydande utgiftsökning för hyres- och bostadsrättsboende. De övriga nordiska ländernas skattereformer förefaller att främst vara begränsade till reformer inom småhussektorn.

Slutligen skall det framhållas att bland annat introduktionen av den monetära unionen har medfört betydande restriktioner för vilka finanspolitiska instrument som kan användas i konjunkturpåverkande syfte. Förvisso kan de statsfinansiella besparingarna inom bostadspolitiken kan tolkas som ett led i försöken att leva upp till Maastrichtfördragets konvergensvillkor. Det hindrar inte att finanspolitiska restriktioner gör bostadspolitiken allt viktigare som ett nationellt politiskt instrument att använda i konjunkturpolitiskt syfte.

### **Statsfinansiella åtstramningar och dess effekter**

Bostadsbeskattningssystemet kan både ge samhället intäkter i form av fastighetsskatt, men även utgöra en statsfinansiell belastning i form av avdragsrätt för skuldräntor. Det är viktigt att poängtera att subventioner inom skattesystemets ram betingas av underbeskattning i förhållande till en gängse norm. Avdragsrätt är bara en subvention om utgångsläget är att avdrag inte är tillåtna.

Det finns en tendens i alla nordiska länderna att förbättra statsfinanserna genom att successivt avlägsna avdragsrätten för skuldräntor på lån som kan knytas till enskilda hushålls fastighetsinnehav. Det finns också en tendens att uppdatera taxeringsvärdena så att fastighetsskatter och schablonintäkter ger större intäkter till staten.

Ett exempel från Sverige visar hur skatterna från bostadssektorn har ökat, samtidigt som de generella subventionerna successivt minskar i omfattning.

**Tabell I. Prognos över framtida intäkter och utgifter för bostadssektorn baserad på situationen i oktober år 1998. Uppgifter från Boverket och Finansdepartementet**  
ÅR Fastighets-skatt för bo-städer Skatteeffekt

ränteavdragRäntebidragBostadsbidragNetto|998|9500|2000|21005920-1052 0 |999|9000|10000  
75375865 -4402 20002010010000 40855658 357 20012340010000 19815686 5733  
20022340010000 20005600 5800

Motsvarande effekter kan enkelt beskrivas för de övriga nordiska länderna. I ett avslutande avsnitt av rapporten beskrivs vilka effekter dessa subventionsindragningar kan få för huspriser och nyproduktion.

## Beskattningen av den ägda bostaden

En principdiskussion

Den stora diskussionsfrågan i under hela efterkrigstiden har varit samhällets beskattning av egna hem. Det har i alla tider varit en politiskt inflammerad fråga, där de mest känslomässiga argumenten har bestått i att förneka samhällets rätt att beskatta någons hem. Och en ovilja att förstå att det egna hemmet kan avkasta implicita inkomster som samhället anser sig ha rätt att beskatta i likhet med andra, mer påtagliga inkomster.

Den senare problematiken förklarar en del av "vinglandet" mellan schablonintäkter och fastighetskatt och det teoretiska vinglandet mellan att se den egna bostaden som en konsumtionsvara respektive investeringsvara, och slutligen den vacklande synen på avdragsrätten som en subvention kontra symetrispekter i beskattning i kombination med en avdragsrätt mot den "implicita" inkomsten från det ägda huset. Lunde, i sin danska nationalrapport återger citat från Holmans & Whitehead (1998) som är belysande:

Först skriver Lunde: Begränsningen af rentefradragsretten synes imidlertid at være en second-best-løsning på ønsket om at reducere ejerboligs subsidier ifølge de samme forfattere (p. 6): *"Pragmatically, the consumption good model has prevailed because no one other than economists has ever been convinced that imputed rent of owner-occupied houses is genuinely income that could properly be subject to income tax. In practise therefore, it is the tax relief on house purchase loan interest that is treated as being in substance a subsidy for owner-occupiers."*

I det följande skall jag ge smakprov på hur man ser på detta blandade akademiska och politiska problem i de olika nordiska länderna.

Situationen i de nordiska länderna

I Norge beskattas intäkterna av eget hem med 2.5 procent av taxeringsvärdet, med ett progressivt element: 2 procent extra på det belopp som överstiger 450 000 NOK..

I övrigt råder full avdragsrätt för räntor på bostadslån, begränsat till den givna kapitalskattesatsen som är 28 procent (?).

Nordvik, som har skrivit den norska rapporten, visar att taxeringsvärdena bara utgör 26 procent av marknadsvärdena år 1995. Han visar vidare att denna andel varierar starkt med storleken på orten på så sätt att ju större orten är desto lägre är taxeringsvärdet som andel av marknadsvärdet. På likartat sätt avtar denna andel med ökad ålder på bostaden och med ökat marknadsvärde. Nordvik visar att när värdet på en bostad stiger med 1000 kronor stiger taxeringsvärdet bara med 122 kronor.

I beaktande av boendemönstret för hushåll med olika inkomster skapar detta en taxeringsvärdeandel som är starkt avtagande med ökad inkomst. Den extra skattesatsen på taxeringsvärden över 450 000 NOK gäller bara 2.9 procent av ägarna i Norge.

Hans breda slutsats är att intäktsbeskattningen – oavsett belåningsgrad – är starkt regressivt i Norge om man beaktar hur hushållen faktiskt bor och hur taxeringsvärdena varierar med marknadsvärdena.

Samtidigt skall det påpekas att den effektiva skattesatsen är cirka 0.4 procent i Norge (26 procent av 2.5 procent - samt grundavdrag på 50 0000 + progressivitet)

I Finland ser man skattefördelar till ägarbostäderna som en kompensation för tidigare ogynnsam och svårtillgänglig finansiering. Lånen var korta, och bankerna ransonerade lånen. Finland genomförde en första skattereform i moderna tid år 1989 då skatteunderlaget breddades. År 1993 togs ett stort steg. Progressiviteten i förvärvsinkomstbeskattningen bibehölls, medan en enhetlig skattesats om 28 procent infördes för kapitalinkomster (om underskott: se nedan).

Skattesatsen gäller vid försäljning av egna hem. Däremot beskattas inte den fiktiva inkomsten av egnahem i Finland sedan 1992. Dessförinnan var det få hushåll som berördes.

I Finland betalar man fastighetsskatt baserad på ett taxeringsvärde som i regel markant understiger marknadsvärdet. Skatteintäkterna är kommunala och skattesatsen bestäms lokalt. Det framgår inte av den finska rapporten hur stor den effektiva skattesatsen är.

Finland har en gammal tradition av att inte tillåta full avdragsrätt för skuldräntor. Räntorna är avdragsgilla mot kapitalinkomster, men ej mot förvärvsinkomster. I stället fixeras skatteeffekten till en viss övergräns. Nu är den 8000 FIM per person, med ett extra tillägg för de två första barnen (2000 FIM).

Ett räntestöd ges till egnahemsägare. Särskilda stöd ges till förstagångsköpare. Omfattningen är cirka 300 miljoner FIM. Utöver detta säljer staten lånegarantier till bostadslånen. Det är oklart om prissättningen sker på marknadsmässiga grunder.

I Danmark ersätts en traditionell schablonintäktsbeskattning med en fastighetsskatt år 2000. Skattesatsen var tidigare två procent av taxeringsvärdet. Bostadsägaren har rätt till ett avdrag på en procent av taxeringsvärdet, men ett tak på 3000 DK. Schablonintäkten har även en starkt progressiv komponent som slår till då taxeringsvärdet överstiger 2.393.000 DK (1999). Skattesatsen för det överskjutande värdet är här 6 procent.

Emellertid finns det i Danmark även en uppräkningsbegränsning av schablonintäkten. Den kan högst stiga med 3500 DK eller 20 procent om detta ger ett högre belopp – jämfört med föregående år.

Det framgår inte hur väl – och på vilket sätt – taxeringsvärdena mäter marknadsvärdena i Danmark. Lunde, som har skrivit den danska rapporten, hävdar dock att taxeringsvärdena väl speglar bostädernas marknadsvärden, vilket gör att den redovisade skattesatsen ligger nära den effektiva skattesatsen.

I samband med Pinsepakken övergår schablonintäktsbeskattningen i ett system med fastighetsskatt. Intäkterna går till primärkommuner (1/3) och till "amts-kommunerna" (1/3). Skattesatsen är nu 1 procent av taxeringsvärdet. Några avdrag får inte längre göras. Samtidigt behålls en progressivitet i systemet genom att skattesatsen är 3 procent på den del av taxeringsvärdet som överstiger 2.150.000 DK (indexerat).

Sedan urminnes tider finns i Danmark ett system med markskatter. Det uttages med cirka 15 % i primärkommuner och med cirka 10 % i amtskommuner. Omräknat till andel av hela fastighetsvärdet i

Danmark utgjorde markskatten 0.58 procent under år 1997, vilket svarar mot 2 procent av de samlade skatteintäkterna i Danmark.

I Danmark råder full avdragsrätt för skuldräntor. Det görs inte heller någon skillnad på skulder på huset och andra skulder. Danmark genomför nu också – med början år 2000 – en asymmetrisk kapitalbeskattning med en låg marginalskattesats för ränteavdrag (32.6 procent) och en progressiv marginalskattesats för kapitalinkomster. I det senare fallet varierar skattesatsen mellan 38.1 procent och 39.1 procent, men där den relevanta skattesatsen för flertalet hushåll är 44.1 procent (siffrorna gäller för år 2000). Från och med 2001 kan underskott i kapitalkällan bara dras av mot kommunalskatt, landstingsskatt och kyrkoskatt.

I Sverige är fastighetsskatten en viktig inkomstkälla för staten (se tidigare tabell). För närvarande uttages skatten med 1.5 procent av v taxeringsvärdet. Fastighetsskatten är dock reducerad för det nybyggda huset. Under de första fem åren är betalas ingen fastighetsskatt alls, och under de påföljande fem åren är skatten halverad. Det är en kvarleva från den tiden då stora räntebidrag användes för att minska det nybyggda husets räntekostnader. Det ansåg få leda till alltför mycket rundgång i ekonomin att ha bidrag och skatter på samma objekt. Det skulle dessutom motverka syftet med räntebidragen; att i en inflationsekonomi sänka de initiala kapitalutgifterna.

Taxeringsvärdena skall uppgå till 75 procent av marknadsvärdet. Genom att taxeringsvärdena har frusits på 1997 års nivå, samtidigt som en husprisinflation ändå ägt rum i tillväxtregionerna i Sverige så är den effektiva skattesatsen i många fall långt mindre än  $0.75 \times 1.5$  procent. Gissningsvis är den cirka 1 procent i genomsnitt över riket.

#### Svaga grupper - fördelningseffekter

Fastighetsskattens konstruktion har ett fundamentalt problem, genom att den relateras till bostaden som investeringsobjekt, dvs den är en ad valorem skatt. Det innebär också att kopplingen mellan fastighetsskattens storlek och hushållets inkomst kan vara svagt. I Sverige har det gett upphov till en långvarig och hetsig debatt om skärgårdsänkornas speciella problem. Deras hus stiger nämligen starkt i värde då betalningsstarka hushåll flyttar in i närliggande hus för att t.ex. använda husen som fritidshus. Ett ökat efterfrågepress leder till ökade priser och således – via ökade taxeringsvärden - ökad fastighetsskatt för permanentboende med låga inkomster.

I Danmark finns det en pågående och inflammerad diskussion om pensionärer med låga inkomster som äger sina bostäder och samtidigt betalar höga fastighetsskatter.

Denna problematik finns i alla nordiska länder, även om den effektiva skattesatsen synes vara särskilt hög i Danmark och i Sverige, och därmed skapar störst problem där.

Vilka mekanismer finns det då som mildrar dessa problem, eftersom det anses vara önskvärt i alla länder att den ursprungliga befolkningen – före invasionen – skall kunna bo kvar? I Sverige finns inga sådana mekanismer över huvud taget. Det är ett politiskt tvistefråga som utretts under decennier utan att det har resulterat i några förändringar. I slutändan har alla förslag stupat på svårigheterna att avgränsa den grupp av hushåll som på samma gång både är rika i termer av förmögenhet och dessutom fattiga i termer av förvärvsinkomster. Dessutom brukar insiktsfulla politiker komma fram till att skattesänkningar kapitaliseras i högre priser, givet att skattesänkningen inte är alltför individbunden.

Fastighetsbeskattningskommittén har nyligen lagt ett delbetänkande som utgör ett förslag till lösning på

problematiken (SOU 1999:59). I betänkandet förslår kommittén särskilda begränsningar i fastighetsskattebetalningen för hushåll med låga inkomster, som bor i högt taxerade hus. Fastighetsskattebördan fixeras till en viss högsta andel av hushållets inkomst. I ett alternativt förslag kompletteras huvudförslaget med ett förslag till geografisk avgränsning. Det senare för med sig likställighetsproblem, som Åsberg betonar i sin nationalrapport.

Den mekanism som användes för närvarande är i stället att frysa taxeringsvärdena vid för närvarande 1997 års nivå. Det leder naturligtvis också till märkbara fördelningseffekter, eftersom priserna har stigit starkt i vissa delar av Sverige (läs universitetsorter och storstäder) medan priserna har stått stilla eller t.o.m. sjunkit i stora delar av övriga Sverige.

I Norge där den effektiva skattesatsen är 0.4 procent mot cirka 1 procent i Sverige (75 procent x 1.5procent - eftersläpning), finns det, enligt den norska nationsrapporten begränsningar i skattesystemet som skyddar den fattiga fiskaränkan.

I Finland finns, som vi tidigare har beskrivit, mekanismer som ger förmåner till förstagångköpare. Det är dock inte knutet till fastighetsskatten, utan snarare finansieringssystemet.

I Danmark är schablonintakten bara en procent för pensionärer som äger bostad, mot två procent för övriga ägare. Dessutom är den uppräkningsbegränsning för taxeringsvärdet på ägda bostäder som gäller för vanliga ägare mer restriktiv för pensionärer och vissa andra svaga grupper. Det är dock oklart hur effektiv denna begränsning har varit i olika skeden på bostadsmarknaden.

I samband med Pinsepakkens reform ändrades systemet. Rabattsystemet för pensionärer bibehölls dock. Det riktar sig mot pensionärer och efterlevande och bygger på inkomstprövade nedsättningar av skattesatsen med vissa takregler. Dessutom bibehålls regler om uppräkningsbegränsningar för denna grupp. För övriga hushåll slopas dessa begränsningsregler

### **Löpande bostadsbeskattning inom andra sektorer på bostadsmarknaden**

Som ett led i de nordiska ländernas skattereformer breddades ofta skattebasen, och beskattningen vidgades därmed ofta till alla sektorer på bostadsmarknaden. Den svenska skattereformen från år 1991 innebar t.ex. att alla förvaltningstjänster, samt bygghärad, nu fick samma moms-skattesats, 25 procent. Det innebar i vissa fall en fördubbling av den tidigare skattesatsen.

En genomgång av landsrapporterna visar dock att de olika sektorerna på bostadsmarknaden i de olika nordiska länderna får en icke-neutral behandling. Bostadsbeskattningen inom den del av bostadsbeståndet som kännetecknas av näringsverksamhet, dvs privatägda eller bolagsägda hyreshus, kommunala fastighetsföretag, och enskilda villaägares egen uthyrningsverksamhet ser olika ut i de olika nordiska länderna, även om skattereformerna har tenderat att utjämna skillnaderna.

Orsakerna står att finna i skillnader i det bostadspolitiska synsättet och att de olika sektorerna har olika vikt i de olika nordiska länderna. Det påverkar både de politiskt möjliga lösningarna och de effekter som anomalier och bristande neutralitet kan ge upphov till.

I Finland är hyresinkomster som ett privat hushåll kan ha beskattat som kapitalinkomster. Skattesatsen är då fixerad till 28 procent som för andra kapitalinkomster.

I Finland – i samband med skattereformen – vidgades också skattebasen till att omfatta även all

verksamhet inom fastighetssektorn. I likhet med i Sverige innebär det att moms nu utgår även på fastighetsförvaltning. Skattesatsen är 22 procent.

I Norge beskattas hyresinkomsterna inom den viktiga privata uthyrningsmarknaden hårdare än egnahemsägarna. Snedvridningseffekterna av detta behandlas i ett senare avsnitt.

I Danmark beskattas inte "andelsboligerne" på samma sätt som det ägda småhuset. I övrigt beskattas hyresintäkter och de privata fastighetsägarna på samma sätt som i övriga nordiska länder.

I Sverige tillämpas samma fastighetsskatteregler för hyreshus som för småhus. Se tidigare avsnitt. Dessutom beskattas intäkt av uthyrningsverksamhet som berör småhusägarens egen bostad i inkomstslaget kapital där skattesatsen är 30 procent. Det finns dock vissa fast avdrag som reducerar skatteeffekten något.

### **Förmögenhetsbeskattning**

I samtliga nordiska länder förmögenhetsbeskattas bostäderna. Eftersom beloppsgränserna är höga, blir sällan beskattningen effektiv. I Norge är högsta skattesatsen 1.5 procent vilket bara 8 procent av hushållen kom upp i. Eftersom bostäderna förmögenhetsberäknas efter taxeringsvärdet, vilket i Norge bara utgör 26 procent av det verkliga marknadsvärdet, finns här utrymme för betydande arbitrageeffekter.

I Sverige är i stället bostadsrättssektorn mer utsatt för arbitrageeffekter, eftersom taxeringsvärdena är ännu lägre på värdefulla bostadsrätter beroende på att de beskattas som om de vore hyreslägenheter.

I Sverige är förmögenhetsskatten 1,5 procent på det belopp som överstiger 900 000, räknat på taxeringsmyndighetens definition av familj (dvs sambeskattad enhet).

I Finland är den undre gränsen för statsbeskattad förmögenhet 1.1 miljoner FIM varvid skatten är 500 FIM. Däröver är skatten 0.9 procent på överstigande förmögenhet.

Danmark har nyligen avskaffat sin förmögenhetsbeskattning. Dessförinnan var förmögenhetsgränsen så högt satt att få personer betalade skatt.

### **Transaktionsskatter och värdestegringskatter**

Alla länder beskattar bostäderna i samband med överlåtelser. Det kan ske genom beskattning av värdetillväxten under säljarens innehavstid. Det kan också ske genom uttag av stämpelskatt eller annan inskrivningsavgift. Basen för dessa senare uttag kan vara försäljningspriset eller det åsatta taxeringsvärdet.

Ekonomisk teori lär oss att om försäljnings- och omsättningskostnaderna blir för höga, innebär det höga transaktionskostnader, vilket hämmar rörligheten för hushållen i denna sektor. Numera finns det studier som visar på sambandet mellan arbetslöshet och låg tillväxt å ena sidan, och höga transaktionskostnader i egnahemssektorn å andra sidan. Det är därför viktigt att jämföra de nordiska systemen i detta avseende.

Från Finland finns studier som visar på ett visst samband mellan regional arbetslöshet och ägarboende. I refererade studier (se nationalrapporten, sidan 28) knyts dessa resultat dock främst till de problem som uppstår i stagnerande regioner med fallande småhuspriser som försvårar försäljning och gör det komplicerat att byta till en ny bostad i den tillväxtregion man egentligen vill flytta till. Självfallet adderar höga transaktionskostnader till denna problematik.



I Norge beskattas normalt inte värdestegringen vid försäljning av ägda bostäder, under förutsättning att ägaren själv använt bostaden för eget bruk minst ett år under de senaste åren. Det medför att det skapas incitament att hellre låta bostaden stå tom än hyra ut den före en förestående försäljning. I annat fall beskattas bostaden på nominell värdestegring med en skattesats på 28 procent. Denna skattesats gäller även för nominella förluster, varför systemet är symmetriskt.

Vid försäljning av uthyrningsbostäder beskattas den nominella vinsten fullt ut. Det kan leda till, menar Nordvik, betydande inlåsnings effekter för de som har ägt sin uthyrningsbostad under längre tid.

Utöver en eventuell realisationsvinstskatt skall man även i Norge betala en avgift till "tinglysningsgebyr" på 2500 NOK och en stämpelavgift på 2.5 procent av försäljningspriset. Detta gäller ägda bostäder, men däremot inte bostadsrättsbostäder, som bara betalar en mindre avgift på 3000 NOK.

Realisationsvinstbeskattning förekommer inte i Finland såvida man inte har bott i huset mindre än två år. I sådana fall är skattesatsen 28 procent. I rapporten hävdas, med stöd av annan forskning, att denna skattefrihet är värd 3.1 miljarder i intäktsbortfall för statskassan – sett till en norm om 28 procent.

I Finland tar man ut en "resursöverföringsskatt" baserad på inköpspriset. För bostadsaktier (aktielägenheter är en viktig bostadsform i Finland, unik för Norden) är skattesatsen 1.6 procent och för fastigheter 4 procent. Intressant är att förstagångsköpare under vissa förutsättningar kan få skatten eftergiven. År 1998 avskaffades stämpelskatten för bostadslån, vilken var 1.6 procent av lånebeloppet.

I Danmark tar man ut en stämpelavgift på 0.6 procent av överlåtelsesumman. Dessutom utgår en "tinglysning" på 1200 DK (1400 DK från januari år 2000). På lånen tar man ut en pantbrevsavgift på 1.5 procent av lånebeloppet. Därtill kommer den förut angivna tinglysningen". Sammantaget kommer därför avgifterna på en fullt finansierad ägarbostad att vara 2.1 procent av överlåtelsepriset. För andra typer av bostäder tillkommer momsskatter. Den danska staten fick år 1998 in 6.1 miljarder DK på dessa transaktionsavgifter.

I Sverige tar man ut en kapitalinkomstskatt på 30 procent av hälften av den nominella vinsten vid försäljning av småhuset. Det finns dock möjligheter att föra över vinsten in i ett nytt småhus om detta är minst lika dyrt som det sålda. Om det köpta småhuset är billigare reduceras skatteöverföringen. För hyreshusens del är 90 procent av vinsten skattepliktig med kapitalskattesatsen 30 procent.

Stämpelskatten är i Sverige på cirka 1,5 procent av köpeskillingen vid försäljning av småhus. För hyreshusen är den däremot 3 procent av köpeskillingen.

### **Den samlade effekten – behandlas alla lika?**

Den är en viktig fråga om bostadsbeskattningen behandlar alla lika. Det är inte enbart en rättvisefråga utan har också inverkan på snedvridning av resurser. Om en sektor är under- eller överbeskattad i förhållande till övriga sektorer, kan det medföra att alltför mycket, eller alltför lite, resurser satsas på denna sektor. Den slutliga effekten beror på elasticitetstal, mm. Den svenska skattereformen 1991 hade i hög grad detta syfte: att bredda skattebasen och homogenisera skattesatserna för att förhindra felallokeringar mellan företags- och bostadssektorn. Åsberg återger en studie av Englund, et al (1995) som visar att user cost för kapital inom företagssektorn var konstant 4,5 procent mellan 1985 och 1991, medan den steg inom bostadssektorn från 1,7 procent 1984 till 3,0 procent 1991.

För samtliga länders skattereformer är det relevant att ställa frågan om hur reformerna påverkar olika grupper av hushåll och olika upplåtelseformer inom bostadsmarknaden.

Som tidigare omtalats kan jämförelserna avse hushåll med olika inkomster (vertikal rättvisa) eller horisontell rättvisa (dvs. mellan upplåtelseformer, hustyper och ägarkategorier). Det är inte heller självklart hur jämförelsen skall göras: skall det vara metodrättvisa (kronor per kvadratmeter, per lägenhet, per hushåll?) eller resultaträttvisa, dvs skatteincidensen blir lika stor per enhet?

Ett ytterligare problem sammanhänger med den sammanjämkning som finns mellan beskattningsregler och åtgärder inom bostadspolitikens område. Räntebidrag och fastighetsskatt är t.ex. avvägda mot varandra i Sverige, varför det är svårt att beakta bostadsbeskattningen isolerat.

I nationsrapporterna redovisas ett antal snedvridningar inom bostadsbeskattningens område. I den norska rapporten betonas att de 418 000 hyreslägenheterna, varav tre fjärdedelar tillhandahålles av privatpersoner, i regel är hårdare beskattade än de som äger sin bostad. Skillnaderna inom hyressektorn är dock stora. Detta är en viktig snedvridning, eftersom Norge inte har någon kommunal sektor att tala om, varför dessa neutralitetsfrågor blir extra viktiga i Norge. Det i sin tur sammanhänger med att småhusägarna är underbeskattade i Norge, om normen är att den ägda bostaden skal tänkas ge en avkastning som är lika hög som den som kan erhållas vid alternativa placeringar. Här ses bostaden som en investeringsvara.

I den finska nationalrapporten, som har skrivit av Loikkanen och Lönnqvist, behandlas rättvisefrågor explicit. Det konstateras att det är illa ställt med rättvisan mellan hushåll med olika inkomster. Stöd i form av ränteavdrag går i hög grad till höginkomsttagare. Fler av dem har ränteavdrag och de erhåller i genomsnitt större belopp. Dessa slutsatser kvarstår även om de olika formerna av bostadsbidrag inkluderas i analysen.

Det konstateras också i rapporten att ägarna gynnas mer av det institutionella systemet än de som hyr sin bostad. Slutsatsen härrör från två olika angreppssätt. Antingen kan ägandets fördelar (och subventioner) beräknas utifrån en konsumtionsaspekt. Då blir jämförelsen den hyra som bostaden skulle betinga. Ett annat angreppssätt är en investeringsaspekt. Då är utgångspunkten att bostadens pris multipliceras med en accepterad bruttoavkastning från en alternativ placering. Oavsett angreppssätt kommer "vinsten" att stiga med hushållets inkomster – och allt mer avlägsna sig från hyresboendets villkor. Varken den vertikala eller den horisontella rättvisan är därmed tillgodosedd i Finland.

Den horisontella orättvisan framgår även vid en jämförelse mellan de belopp som staten satsar på de olika upplåtelseformerna. Författarna av rapporten förordar ett system med lägre skattefördelar för ägandet, men i gengäld större tillgång till bostadsbidrag, vilka i Finland reserveras för de hyresboende.

I den danska nationalrapporten betonas noga att det finns en bostadspolitisk aspekt på den progressiva skatteskalen för kapitalinkomster. Ägare med olika inkomstnivåer har skilda alternativavkastningar för det sparande (positiva kapitalinkomster) som de använder för att minska skuldräntorna för bostadslånen. (kuriosa: pensionssparande). Med ett räkneexempel (s. xx) visas att "user costs", som tar hänsyn till värdestegring, alternativavkastning på eget kapital, mm varierar dessa kostnader mellan 76.500 kronor för ägare med fullbelånade hus och 55.300 för ägare med 100 procent egenkapital. Skillnaderna varierar positivt med ägarens inkomstnivå.

Generellt gäller för alla länder med asymmetrisk beskattning av kapitalinkomster och kapitalutgifter att

hushåll med höga inkomster har större fördelar av att spara i boendet genom att minska bostadslånens storlek. Det finns ekonomiska arbitrageeffekter av betydelse för den vertikala rättvisan och för allokeringsbesluten på bostadsmarknaden.

I den danska nationalrapporten poängteras att skattereformerna bara åstadkom försämringar inom ägarsektorn, medan övriga sektorer inte berördes av den markant subventionsindragningen till statskassan.

I Danmark råder begränsad neutralitet mellan de olika upplåtelseformerna i beskattningshänseende. Lunde ger i avsnitt V.I. en översikt över den effektiva skattesatsen för beskattning av driftsöverskott respektive värdestegring. Han finner att fysiska respektive juridiska personer beskattas avsevärt hårdare än övriga upplåtelseformer. Ägda bostäder hamnar i ett mittfält, medan allmännyttiga bostadsföretag och andelsboliger inte beskattas alls i dessa avseenden. Hans slutsats är att investeringsbeslut snedallokteras, likställigheten mellan boende blir svag och staten går miste om skatteintäkter.

Likartade brister i neutralitet finns även vid beskattning av positiva och negativa kapitalinkomster. Det skapas skattearbitrage – särskilt för handel med andelsboliger, men det förekommer även inom andra sektorer. Drivkraften är, menar Lunde asymmetrin i behandlingen av kapitalinkomster, samt att höga marginalskatter i inkomstkällan förvärvsinkomst kan kvittas mot mycket lägre skattesatser för kapitalutgifter.

Slutligen innehåller den danska nationalrapporten en intressant analys av user costs i olika upplåtelseformer, standardiserad för en given anskaffningskostnad. I tabell 8 visas att de privata hyresbostäderna har en högre user cost än alla andra upplåtelseformer. Därefter kommer ägda bostäder, andelsboliger samt – billigast: kommunala bostadsföretag. I 1000 DK per år varierar user cost från 116 för privat hyresrätt till 67 för allmännyttiga bostadsföretag. Uppgifterna gäller år 1.

### **Marknadens reaktioner på skattereformerna**

Skattereformerna i de nordiska länderna har inneburit minskade subventioner eller ökade utgifter för olika sektorer på bostadsmarknaden. I första hand har det berört småhusägarna genom minskade skatteeffekter i samband med skuldränteavdrag. I Sverige har effekterna dock berört alla sektorer på bostadsmarknaden.

Den normala reaktionen på ökade bostadsutgifter är prisfall och minskad nyproduktion på kort sikt, och en återhämtningsfas på längre sikt. Samtliga länderrapporter uppehåller sig på olika sätt vid dessa marknadsreaktioner. I detta avsnitt väljer jag att koncentrera mig på den danska och den svenska rapporten.

De danska skattereformerna har alla inneburit successiva försämringar för den danska bostadsägaren. De första skattereformerna som ägde rum år 1987 och år 1994 sänkte marginaleffekterna för ägarna, samtidigt som vissa kompenserande lindringar i intäktsbeskattningen genomfördes. Pinsepakken år 1999 sänkte marginalskattesatsen med hela 14 procentenheter, utan någon kompenserande förändring i intäktsbeskattningen.

Författaren visar med ett räkneexempel att skattereformerna har ökat nettobostadsutgiften med 17,5 procent. Om i stället user costs framräknas får man en kostnadsökning med 19,3 procent.

Lunde gör ett försök att beräkna priseffekterna av skattereformerna på ägarmarknaden. Under olika

antaganden om förväntningsbildningen varierar effekterna mellan minus 15 procent och minus 25,5 procent. Under antaganden om 80-procentig belåning och "följsam" fastighetsskatt blir prisfallet som en följd av Pinsepakken isolerad troligen 15-20 procent av tidigare pris. Detta gäller kort sikt.

Det skall jämföras med motsvarande beräkningar av prisfallet som förväntades följa på den senaste svenska skattereformen. Agell, Englund och Södersten (1998) sammanfattar sina beräkningar och tror på ett prisfall på cirka 15 procent som direkt kan knytas till skattereformen. Det totala reala husprisfallet var annars 30 procent. Resterande fall måste förklaras med ökad arbetslöshet och eventuellt en briserande bubbla.

På längre sikt kommer den minskning i nyproduktion som också följer på utgiftsökningarna att tillsammans med depreciering att så småningom medföra ökade priser. Beståndet har blivit mindre och efterfrågan har hunnit växa. Priserna pressas då upp till den nivå som svarar mot nya produktionskostnader. Förutsättningar kommer att finnas för ny nyproduktion.

Dessa processer äger rum i alla nordiska länder. I Danmark kan anpassningsprocessen förväntas ta extra lång tid genom att subventionerna inte har påverkats i andra upplåtelseformer. Det innebär att relativkostnaderna har ändrats till ägandets nackdel. Via korspriselasticiteter flyttas efterfrågan över till andra upplåtelseformer, varvid anpassningen tar längre tid.

### **Sammanfattande kommentarer**

Trots en tydlig tendens till konvergens inom bostadsbeskattnings område kvarstår stora olikheter mellan de nordiska länderna. Det är instruktivt att samtidigt med en enkel sammanfattning av bostadsbeskattningen i de nordiska länderna, sätta in denna i ett europeiskt jämförande perspektiv.

Till hjälp kan en skrift av Turner (1998) användas. I denna görs en överblick över bostadssubventioner och bostadsbeskattning i ett antal länder, inklusive de nordiska länderna. I det följande återges en del av slutsatserna i denna skrift.

Ur Turner (1998):

-----

En viktig skiljelinje går mellan Nord- och Sydeuropa. I Nordeuropa är bostadspolitiken komplex och sammanvävd med den allmänna välfärdspolitiken, medan den i Sydeuropas länder är av en marginell omfattning och snarast har karaktär av socialhjälp.

Även inom Nordeuropa finns det stora skillnader i den existerande bostadspolitiken. Detta syns i de två tabeller som återges nedan. De kommer från en bilaga till den Bostadspolitiska utredningen (Turner, Whitehead och Jakobsson, 1996). Tabellerna har översatts till svenska, medan den engelska originaltexten finns i den åberopade skriften.

*Tabell 1a. Generella bostadssubventioner i ett urval Västeuropeiska länder, samt i Australien och Nya Zeeland. Situationen omkring år 1994, utom för de nordiska länderna som avser år 1999.*

*LandRäntebidragSkatteeffektSverigeJa, i alla sektorer30% för småhusägareDanmarkJa, i den sociala sektornTill lägsta marginalsattesats (32.6 %)NorgeNej28% för småhusägareFinlandJa28%, men 30% för förstagångsköpare – med restriktivt takbeloppIslandJaNejTysklandLåg ränta på lån till för-bättringar och för den*

sociala sektornIngen skatteeffekt, men skattecredit DM 1,500 per barn ÖsterrikeJaAvdraget är begränsat till ATS 20,000 per år, behovsprövatFrankrikeJaBegränsatNederländernaNejFull avdragsrätt till gällande marginalsattesats (gäller endast småhusägarna) StorbritannienNej15% upp till £30,000 för småhusägare. Privata hyresvärdar får fullt avdrag. IrlandNej48%, under snabb avvecklingAustralienNejIngen skatteeffekt för småhusägare, men fullt avdrag för privata fastighetsägareNya ZeelandNejNej

#### Tabell 1b.Dito bostadsbeskattning

LandSkatt på värdestegringFastighetsskatt, eller schablonintäktsbeskattningSverige15% på den nominella vinsten + övervärtringsrättFastighetsskatt om 1.5% av taxeringsvärdet max 75% av marknadsvärdet)DanmarkNej, om fastigheten har ägts mer än 7 år (ej småhusägare) Kommunal och amtskommunal fastighetsskatt om 1% av taxeringsvärdet – med progressiv komponent (från år 2000) + markskatterNorgeNej, om ägaren brukat bostaden självFastighetsskatt om 2.5% på cirka 26% av marknadsvärdet FinlandNej, såvida ägaren inte bott i huset mindre än två år Låg kommunal fastighetsskatt på taxeringsvärdet TysklandEj för småhusägare och endast under särskilda förutsättningar i hyressektornBegränsadÖsterrikeNormalt inteNejFrankrikeNej, fast en registreringsavgift tas ut av småhusägarnaNormalt inte, men markskatt tas ut i hyressektornNederländernaNormalt inte, fast en transaktionsskatt på 6% av marknadsvärdet tas ut Schablonintäktsbeskattning på 2.8% av 60% av marknadsvärdet för småhusägare samt en fastighetsskatt StorbritannienEj för småhusägare men väl för privata fastighetsägareKommunalskatt för hushållen baserad på småhusens marknadsvärdelrlandNejNejAustralienNejJa, i den privata hyressektornNya ZeelandNejJa, men endast för att finansiera kommunerna Kommentar: stämpelavgifter och lagfartavgifter har inte medtagits. Dessa kan vara betydande i vissa länder.

En analys av de berörda ländernas bostadspolitik visar att länderna grovt kan delas in i två grupper. I en grupp av länder är bostadsstödet allmänt och generellt, kombinerat med ett bostadsfinansieringssystem som är avgränsat från det övriga finansieringssystemet, och inriktat på ny- och ombyggnadsinvesteringar. I sin mest extrema form är stödet så avpassat att det skall åstadkomma neutralitet mellan olika sektorer på bostadsmarknaden. Dessa länder kännetecknas ofta av en komplex subventionspolitik med många olika styrmedel, i kombination med en lika komplex beskattnings- och avgiftssida (schablonintäkter, fastighetsskatt, stämpelavgifter, realisationsskatter). Sverige är en självklar medlem av denna grupp.

Den andra gruppen av länder tillhandahåller endast direkta subventioner och särskilda, statliga, krediter till "social housing" och möjligen ett särskilt, avgränsat finansieringssystem för småhusektorn. Det finns ingen ambition att åstadkomma neutralitet mellan sektorerna på bostadsmarknaden i subventionsanvändningen. Politiken går i stället ut på att med hjälp av regleringar och riktade subventioner stödja boendet för hushåll med låga inkomster. I dessa länder ses inte heller intäktssidan i form av t.ex. fastighetsskatt som en del av bostadspolitikerna. Irland och Storbritannien är länder som kan räknas till denna grupp.

Förenklat, och sammanfattningsvis, finns det ett antal Europeiska länder som har en bred, välfärdspolitiskt motiverad bostadspolitik med generella subventioner och en sammanvävd inkomst- och utgiftssida. I dessa länder ingår alla typer av bostäder i politikens intresseområde. I den andra gruppen av länder är bostadspolitikerna en del av den snävare socialpolitiken. I dessa länder finns också subventioner, men dessa styrs mot hushåll som lever under svåra omständigheter. Samtidigt - och lite paradoxalt - har dessa länder en småhusektor som är politiskt gynnad, och därför i vissa fall föremål för direkta eller indirekta subventioner.

Kan nu de 13 länderna i tabell 1 klassificeras i dessa två grupper? Svaret är att det inte är helt lätt. Varje land har drag från båda idealtyperna, samtidigt som flera av länder snabbt håller på att reformera sin

bostadspolitik (läs avsubventionera och avreglera). Grovt kan emellertid Sverige, Danmark, Finland, Tyskland, Österrike, Frankrike och Nederländerna sägas tillhöra den första gruppen, medan Norge, Island, Storbritannien, Irland, Australien och Nya Zeeland tillhör den andra gruppen.

-----

Den europeiska jämförelsen visar med andra ord att de nordiska länderna ändå representerar den spridning som finns i Västvärlden. Det bör dock framhållas att sammanställningen inte fångar in den konvergens i bostadsbeskattning och bostadspolitik som nu pågår.

### **Litteratur**

Agell, J., P. Englund and J. Södersten (1995), "Svensk Skattepolitik i Teori och Praktik", Kommitten för utvärdering av skattereformen 1991, Bilaga 1 till SOU 1995:104, Finansdepartementet, Stockholm.

Englund, P., P. H. Hendershott and B. Turner (1995), "The Tax Reform and the Housing Market", tax reform evaluation report No. 20, Economic Council, Stockholm.

Englund, Peter and Yannis M. Ioannides (1997): "House Price Dynamics: An International Empirical Perspective." Journal of Housing Economics. Vol. 6, No. 2, June 1997, pp. 119-136.

Holmans, A. and C. Whitehead (1998) "Housing Subsidies and Tax Reliefs In Britain: Trends And Prospects". Council of Mortgage Lenders. May 1998.

Loikkanen, H. and H. Lönnqvist (1999) "Boendebeskatningen i Finland", Mimeo, Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet, Stockholm.

Lunde, J. (1999), Dansk boligbeskatning set i ejendoms- og boligøkonomisk perspektiv, Mimeo, Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet, Stockholm.

Nordvik, V. (1999), Boligskatt i Norge, Mimeo, Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet, Stockholm.

SOU 1999:59, "Begränsad fastighetsskatt", Delbetänkande av Fastighetsbeskattningskommitten, Finansdepartementet, Stockholm.

Turner, B. (1998) "En internationell utblick", Ägarstyrning av kommunens bostadsföretag: rapport nr 4, Svenska kommunförbundet, Stockholm.

Turner, B., C. Whitehead and J. Jakobsson (1996) "Comparative Housing Finance". Bilaga 2 till SOU 1996:156, Bostadspolitik 2000 - från produktions- till boendepolitik, slutbetänkande av Bostadspolitiska utredningen, Stockholm.

Åhrén, P. (1987), "Housing Subsidies in the Nordic Countries", Scandinavian Housing and Planning, vol 4: 17-37.

Åsberg, P. (1999), Beskattning av den svenska bostadsmarknaden, Mimeo, Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet, Stockholm.