

Seminarer Stocholm 1999 **økonomisk nasjonalrapport - svensk**

Beskattning av den svenska bostadsmarknaden **Svensk økonomisk nasjonalrapport**

Skrevet av:

Per Åsberg

Uppsala Universitet

Institutet för Bostadsforskning

Box 785

SE-801 29 Gävle

e-mail:per.asberg@ibf.uu.se

I. Inledning

I denna uppsats ges en kortfattad översikt över beskattningen av den svenska bostadsmarknaden under 1990 talet. Beskattningen av bostadsmarknaden har genomgått stora förändringar under detta årtionde, främst genom 1991 års skattereform som genom införandet av mer enhetliga skattesatser och breddade skattebaser skulle förbättra effektiviteten i allokeringen av kapital i ekonomin. Skattereformen ledde till ökade boendekostnader vilket i viss utsträckning minskade bostadsefterfrågan och resulterade i fallande fastighetspriser och minskat byggande av nya bostäder. Men skattereformen resulterade också i att variationen i användarkostnaden för kapital på bostadsmarknaden mellan hushållen minskade vilket ökar effektiviteten i allokeringen av kapital inom bostadsmarknaden, se Englund et al. (1985).

Även efter 1991 års skattereform så har det skett många små ändringar i bostadsbeskattningen. Kapitel 2 innehåller en beskrivning av 1991 års skattereform och förändringarna rörande bostadsbeskattningen som den medförde. I kapitel 3 beskrivs effekterna av 1991 års skattereform på den svenska bostadsmarknaden baserad på en studie gjord av Englund et al. I kapitel 4 beskrivs beskattningen av bostadsmarknaden i det nuvarande skattesystemet och förändringar i skattereglerna som skett efter 1991 års skattereform. Kapitel 5 tar upp Fastighetsbeskattningskommittens delbetänkande rörande begränsad fastighetsskatt för bofast befolkning i attraktiva fritidshusområden. Uppsatsen avslutas i kapitel 6 med avslutande kommentarer.

2. Skattereformen 1991

Den svenska bostadspolitik har sedan 1940-talet varit inriktad på att genom räntesubventioner och inkomstberoende bostadsbidrag garantera alla hushåll en viss minimistandard på boendet. Förutom dessa två former av bostadssubventioner så erhöll bostadsägare skattesubventioner. Nominella räntor var fullt avdragsgilla mot marginalinkomstskattesatsen samtidigt beskattades schablonintäkter från boendet i mycket lägre utsträckning. I takt med ökande inflation och höga marginalinkomstskattesatser blev detta system ohållbart genom att bostadsägande blev starkt skattesubventionerat och gynnade investeringar på bostadsmarknaden framför investeringar inom företagssektorn. Ett syfte med skattereformen var att förbättra allokeringen av kapital i ekonomin. Detta skulle bland annat uppnås genom lägre och enhetligare skattesatser samt breddade skattebaser. För att förbättra allokeringen av kapital mellan bostadsmarknaden och företagssektorn krävdes att kapitalkostnaden för boende höjdes jämfört med kapitalkostnaden inom företagssektorn.

Skattereformen innebar att en separat kapitalinkomstskatt infördes. Kapitalvinster netto efter avdrag för räntekostnader beskattades med en enhetlig skattesats på 30 procent. Därmed reducerades värdet av ränteavdrag för samtliga fastighetsägare till 30 procent i ett slag. Nominella resvinster vid försäljning av fastigheter beskattas i inkomstslaget kapital. Men för att begränsa skatteuttaget så infördes en alternativ

reavinstbeskattningsregel för småhusägare som begränsade reavinstskatten till 9 procent av försäljningspriset. Vidare höjdes fastighetsskatten till 1,2 procent av fastighetens taxeringsvärde och samtidigt avskaffades beskattningen av schablonintäkter från ägt boende. Breddningen av skattebaserna och enhetligare skattesatser medförde bland annat att alla varor och tjänster beskattades med samma moms-kattesats på 25 procent. För bostadsmarknadens del innebar det att momsen på byggnadsmaterial höjdes med 12 procentenheter och att utgifter för uppvärmning och andra boendetjänster som tidigare varit moms-befriade nu belades med moms.

Sammantaget medförde skattereformen skatte- och avdragsförändringar som resulterade i högre boendekostnader, varför de väntade effekterna av skattereformen bör vara minskad efterfrågan på bostäder, fastighetsprisfall och minskad nybyggnation av bostäder.

3. Effekter av skattereformen på den svenska bostadsmarknaden

Effekterna av 1991 års skattereform på den svenska bostadsmarknaden analyseras i Englund et al. (1995). De poängterar att målen med skattereformen var bland annat att förbättra allokeringen av kapital, både inom bostadsmarknaden och mellan bostadsmarknaden och företagssektorn, och att minska statens subventioner till bostadsmarknaden. För att förbättra allokeringen av kapital mellan bostadsmarknaden och företagssektorn krävs att användningskostnaden för kapital på bostadsmarknaden höjs jämfört med användningskostnaden för kapital inom företagssektorn. För att uppnå en förbättrad allokering av kapital inom bostadsmarknaden är det nödvändigt att skillnaderna i användningskostnader minskas mellan hushållen.

För att undersöka om allokeringen av kapital blivit effektivare inom bostadsmarknaden till följd av skattereformen så jämför författarna användningskostnaden för kapital på bostadsmarknaden med användningskostnaden för kapital inom företagssektorn före och efter skattereformen.

Användningskostnaden för år 1985 får representera det gamla skattesystemet och användningskostnaden för år 1991 får representera det nya skattesystemet. En effektiv allokering av kapital kräver att användningskostnaden för kapital är densamma oavsett investering. Författarna visar att allokeringen av kapital har blivit effektivare inom bostadsmarknaden eftersom den stora variation i användningskostnad för ägt boende mellan hushållen 1985 i stort sett eliminerats 1991 i och med införandet av en enhetlig kapitalinkomstskatt. Den lilla variation i användarkostnad mellan hushåll som trots allt kvarstår efter skattereformen tillskrivs förmögenhetsskatten.

För att undersöka om allokeringen av kapital mellan bostadsmarknaden och företagssektorn blivit effektivare efter skattereformen så studerar Englund et al. (1995) om den genomsnittliga användarkostnader för kapital inom företagssektorn respektive bostadsmarknaden ändrats mellan 1985 och 1991. För företagssektorn är den vägda genomsnittliga användarkostnaden för kapital 4,5 procent för både 1985 och 1991. För bostadsmarknaden gäller dock att användarkostnaden för kapital har stigit från 1,7 procent 1985 till 3,0 procent 1991. Detta antyder att skattereformen medfört att variationen i användarkostnad minskat både mellan hushållen och mellan bostadsmarknaden och företagssektorn. Därmed bör skattereformen ha bidragit till en effektivare allokering av kapital i ekonomin.

Slutligen hävdar författarna att skattereformen inte ensam förklarar det observerade fallet i reala huspriser på 30 procent mellan 1990 och 1993 samt det drastiskt minskade byggandet av nya bostäder. Studien visar att skattereformen kan ha orsakat någonting mellan en tredjedel och hälften av det observerade fallet i fastighetspriser.

4. Beskattning av bostadsmarknaden i det nuvarande skattesystemet

Sedan skattereformen 1991 har flera förändringar skett i beskattningen av bostadsmarknaden. I detta avsnitt återfinns en sammanställning över de skatteregler som gäller för bostadsbeskattning i dagens skattesystem. Englund et al. (1995) ger en översiktlig beskrivning av den svenska bostadsmarknaden. De svenska hushållen bor huvudsakligen i tre olika upplåtelseformer. Omkring 40 procent av hushållen bor i småhus (eget hem), 45 procent i hyreslägenhet och ungefär 15 procent bor i bostadsrätt. Omkring hälften av alla hyresfastigheter ägs av allmännyttiga kommunala bostadsföretag och resten av privata fastighetsägare. Ägandet av en bostadsrätt innebär att hushållet äger en andel i en bostadsrättsförening och en nyttjanderätt till en lägenhet i fastigheten som ägs av bostadsrättsföreningen.

När det gäller beskattning av bostadsmarknaden så gäller i viss utsträckning olika skatteregler för olika upplåtelseformer. Oavsett upplåtelseform så drabbas dock alla fastigheter av någon form av inkomstskatt och fastighetsskatt. När det gäller fastighetsskatt indelas fastigheterna i fastighetstaxeringen som antingen hyreshus eller småhus. För inkomstbeskattningen så indelas fastigheterna i näringsfastigheter och privatbostadsfastigheter. Hyreshus är alltid en näringsfastighet och småhus är en privatbostadsfastighet om det används för bostadsändamål, annars är det en näringsfastighet. Privatbostadsfastigheter är småhus som är privatbostad eller obebyggd tomtmark avsedd att bebyggas med en privatbostad. Bostadsrätt räknas också som privatbostadsfastighet om bostadsrättsföreningen är en äkta bostadsrättsförening och om bostadsrätten används som bostad av bostadsrättsinnehavaren eller bostadsrättsinnehavarens närstående. Bostadsrätter som inte uppfyller dessa två krav klassas som näringsfastighet liksom hyreshus.

Småhus beskattas idag med fyra olika skatter, fastighetsskatt, reavinstskatt, stämpelskatt och förmögenhetsskatt. Fastighetsskatten utgör 1,7 procent av taxeringsvärdet. Denna högre fastighetsskatt infördes 1996 tillsammans med ett system med årlig omräkning av taxeringsvärdena. För nybyggda hus är dock fastighetsskatten reducerad. De första fem åren betalas ingen fastighetsskatt alls och under de därpå följande fem åren betalas endast halv fastighetsskatt.

Även reglerna för reavinstbeskattning har ändrats sedan 1991 års skattereform. Begränsningsregeln som begränsar reavinsten till 9 procent av försäljningspriset har tagits bort och från och med 1993 gäller att reavinstskatten utgör 30 procent av halva vinsten vid en försäljning av småhus. Den som säljer en privatbostadsfastighet har dock möjlighet att få uppskov med reavinstbeskattningen. Om den skattskyldige köper eller avser att köpa ett småhus eller bostadsrätt medges uppskov med hela vinsten om den nya bostaden är minst lika dyr som den sålda. Är den nya bostaden billigare än den sålda medges uppskov med en andel som svarar mot den billigare bostadens värde som andel av den dyrare sålda bostadens värde.

Stämpelskatten är 1,5 procent av köpeskillingen vid försäljning av småhus. Förmögenhetsskatten uppgår till 1,5 procent av förmögenhet överstigande fribeloppet 900 000 SEK.

Småhusägarens egna brukande av fastigheten inkomstbeskattas ej. Däremot beskattas intäkt från uthyrning av privatbostad i inkomstslaget kapital med skattesatsen 30% med möjlighet att göra avdrag motsvarande 4000 SEK och 20% av hyresintäkten. Ägande av småhus ger möjlighet till skattereduktion i inkomstslaget kapital. Skuldräntor och tomträttsavgäld får dras av motsvarande 30 procent av underskottet på högst 100000 SEK och 21% på underskott överstigande 100 000 SEK.

För ägare av hyreshus gäller delvis andra skatteregler jämfört med småhusägare. Fastighetsskatten på 1,7 procent av taxeringsvärdet och skattereduktionen för nybyggda hus de tio första åren är dock desamma som för småhusägare. Reavinstskatten är dock lägre för ägare av hyreshus. Vid en avyttring är 90 procent av vinsten skattepliktig med kapitalskattesatsen 30 procent. Stämpelskatten är dock högre och utgör 3

procent av köpeskillingen. Ägande av hyreshus orsakar ingen förmögenhetsskatt, förutom den del av fastigheten som inrymmer ägarens egen bostad.

Ägaren av hyresfastigheter betalar kapitalinkomstskatt för hyresintäkter och värdet av ägarens egna boende med skattesatsen 30 procent. Skattereduktion i inkomstslaget kapital medges för räntor och tomträttsavgäld.

Bostadsrätten beskattas dels genom bostadsrättsföreningen och dels genom bostadsrättsägaren. Äkta bostadsrättsföreningar beskattas enligt en schablonmetod medan bostadsrättsföreningar som inte uppfyller villkoren för äkta bostadsrättsföreningar beskattas som övriga hyreshus. Schablonbeskattningen innebär att bostadsrättsföreningen betalar en 30 procentig kapitalinkomstskatt på 3 procent av föreningsfastighetens taxeringsvärde. Fastighetsskatten på 1,7 procent av taxeringsvärdet betalas av bostadsrättsföreningen liksom stämpelskatten på 1,5 procent av köpeskillingen. Både bostadsrättsföreningen och bostadsrättsägaren betalar reavinstskatt. För bostadsrättsföreningen gäller samma regler som för övriga hyreshus medan reavinstbeskattningsreglerna är desamma för bostadsrättsägaren som för småhusägaren. Bostadsrättsföreningen betalar ingen förmögenhetsskatt. För bostadsrättsägare gäller dock samma förmögenhetsbeskattningsregler som för småhusägare. När det gäller ränteavdrag har bostadsrättsföreningen möjlighet att dra av räntor och tomträttsavgäld vid kapitalinkomstberäkningen. Avdragsmöjligheterna för bostadsrättsägare överensstämmer med avdragsmöjligheterna för småhusägare.

5. Pågående utredningar kring beskattning av bostadsmarknaden

De mest aktuella frågorna kring beskattning av bostadsmarknaden utreds av Fastighetsbeskattningskommitten och Fastighetstaxeringsutredningen. Fastighetstaxeringsutredningen utreder lämpliga modeller för att erhålla rättvisande taxeringsvärden på fastigheter. Fastighetsbeskattningskommitten har fått i uppgift av regeringen att utreda reglerna om fastighetsskatt och deras arbete har utmynnat i ett delbetänkande, SOU 1999:59. I detta delbetänkande behandlas frågan om det är möjligt att göra undantag från generella regler om fastighetsskatt för den bofasta befolkningen i attraktiva fritidshusområden. Problemet är att kapitalstarka fritidsbor driver upp fastighetspriserna och därmed fastighetsskatten. Den bofasta befolkningen kan då drabbas av så höga fastighetsskatter att de får det svårt att bo kvar.

I kommittens direktiv beskrivs problemet som ett regional politiskt problem begränsat till regioner med dåliga inkomstmöjligheter för den bofasta befolkningen och höga taxeringsvärden på fastigheterna. Kommitten har dock frågat sig om de problem som fastighetsskatten medför i de attraktiva områdena inte kan ses som ett mer generellt problem för alla hushåll med låga inkomster som bor i områden där fastighetspriserna stigit kraftigt. Därför presenterar kommittén två förslag på lösningar. Dels ett förslag på reglering vars tillämpning begränsas till vissa geografiska områden, dels ett förslag på reglering utan geografisk begränsning.

Gemensamt för de två förslagen är att fastighetsskatten begränsas enligt en begränsningsregel för hushåll med låga inkomster och ett högt taxeringsvärde på permanentbostaden så att fastighetsskatten inte överstiger en viss andel av hushållsinkomsten. Beträffande begränsningsregeln med geografisk avgränsning så framhåller kommittén att inte någon av de avgränsningsmetoder som idag används i regionalpolitiska sammanhang är lämplig att användas.

Kommittén föreslår istället att en geografisk avgränsning för vilka områden som skall omfattas av en lindring i fastighetsbeskattningen skall baseras på bosättningsområdets allmänna inkomst- och

taxeringsvärdenivå. Dock framhålls att varje regionalt avgränsad särreglering kommer att uppvisa precisionsproblem som medför en ökad risk för att hushåll med likartade inkomst- och bostadsförhållanden beskattas olika beroende på om de bor inom eller utanför området som berättigar till fastighetsskattelindring.

6. Avslutande kommentarer

I den här uppsatsen har jag översiktligt beskrivit bostadsbeskattningen i det svenska skattesystemet under 1990-talet. 1990-talet inleddes med en genomgripande reform av det svenska skattesystemet som genom enhetligare skattesatser och breddade skattebaser ledde till ökade boendekostnader men också förutsättning för en effektivare allokering av kapital inom bostadsmarknaden genom att variationen mellan hushållens boendekostnader i stort sett eliminerades. Beskrivningen av bostadsbeskattningen i det nuvarande svenska skattesystemet visar dock att det skett små ändringar av bostadsbeskattningen under tiden som följde efter skattereformen. Några genomgripande förändringar i bostadsbeskattningen har dock inte skett på senare tid. De stora bostadsbeskattningsfrågorna som val av modell för att erhålla rättvisande fastighetstaxeringsvärden och hanteringen av fastighetskatt i attraktiva fritidsområden utreds i fastighetstaxeringsutredningen respektive fastighetsbeskattningskommitten.

Referenser

Agell Jonas, (1990), "Skattereformen och kapitalbeskattningen: halvmesyr eller förständig kompromiss?", i Agell, J., Mäler, K-G och Södersten, J., (red), Ekonomiska perspektiv på skattereformen, Konjunkturinstitutet, Stockholm.

Agell Jonas, Peter Englund och Jan Södersten, (1995), "Svensk Skattepolitik i Teori och Praktik", Kommitten för utvärdering av skattereformen 1991, Bilaga I till SOU 1995:104, Finansdepartementet, Stockholm..

Boverket Rapport 1995:10, "Bostadsmarknaden, Danellsystemet, Krisårgångarna", Boverket Karlskrona.

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

Ds 1998:3, (Fastighetsskatt – alternativa underlag m.m.), Regeringskansliet, Finansdepartementet, Stockholm.

SOU 1992:11, "Fastighetsskatt", Betänkande av fastighetsskatteutredningen, Finansdepartementet, Stockholm.

SOU 1995:98, "1990-talets Bostadsmarknad - en första utvärdering", Delbetänkande av Bostadspolitiska utredningen, Näringsdepartementet, Stockholm

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