

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för inkomstskatt
och socialavgifter
Peter Österberg
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över promemorian Reformerad beskattning av bostäder

Förslaget i korthet

I Vårpropositionen aviserade regeringen att fastighetsskatten ska slopas och ersättas med en låg kommunal avgift. I den modell som aviserades var slopandet finansierat fullt ut inom bostadssektorn.

Promemorian innehåller två alternativ till reformering av fastighetsskatten. Båda utgår från en modell med en kommunal avgift på 4 500 kronor per småhus och 900 kronor per bostadslägenhet i hyreshus.

I alternativ A sätts skatten till högst 1 procent av taxeringsvärdet för småhus och högst 0,4 procent av taxeringsvärdet för flerbostadshus. Detta innebär en sänkning av den löpande fastighetsskatten med 5,6 miljarder kronor årligen. Detta finansieras med en höjning av kapitalvinstskatten för privatbostäder från dagens 20 till 30 procent av vinsten (förluster får dras av till 70 procent). Den höjda kapitalvinstskatten gäller även gamla uppskov.

I alternativ B sätts begränsningen av fastighetsavgiften ned till högst 0,8 procent av taxeringsvärdet, en sänkning av den löpande skatten med 6,3 miljarder kronor. Finansiering sker med en höjd kapitalvinstskatt från dagens 20 till 25 procent. Detta kompletteras med en inskränkning av dagens uppskofsregler på tre vis:

1. Uppskov tillåts inte vid arv, testamente, gåva och bodelning (undantag för make/maka, sambo och hemmavarande barn under 18).
2. Uppskovsbeloppen räntebeläggs (ca 2 procent ränta, vilket motsvarar en avdragsgill ränta på ca 2,9 procent).
3. Uppskovsbeloppet sätt till max 1,4 miljoner kronor (totala vinsten).

I promemorian skrivs vidare att andra kombinationer av och/eller nivåer på de delar som ingår i alternativ A och B kan övervägas, så länge full finansiering i bostadssektorn bibehålls.

Övriga förslag:

1. Fastighetsskatten på utländska privatbostäder avskaffas utan att ersättas av en kommunal avgift.
2. Dämpningsregeln för fastighetsskatt slopas.
3. Begränsningsregeln för fastighetsskatt slopas.
4. Bestämmelsen med hel och halv lättnad för fastighetsskatt vid nybyggnation de första 10 åren, bibehålls.
5. Frysningen av underlagen för fastighetsskatt slopas.
6. I promemorian står "Det bör övervägas att låta fastighetstaxeringen för småhusenheter 2009 ske enligt regelverket för förenklad fastighetstaxering."
7. I promemorian står vidare "Det bör övervägas att låta ... fastighetsskattens storlek (per avgiftsgrundande objekt) följa inkomstutvecklingen." Inga förslag lämnas nu.
8. Införande av en kommunal fastighetsavgift regleras genom en minskning av statsbidragen.
9. Det sammanlagda beräknade beloppet kommunal fastighetsskatt betalas till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare.

LOs syn på fastighetsbeskattningen

I samtliga statliga utredningar åren strax före och efter skattereformen 1990/1991 som berört principerna för uttaget av fastighetsskatt drar man slutsatsen att den tidigare rådande principen är den mest rimliga både ur ett samhällsekonomiskt och ett fördelningspolitiskt perspektiv.¹

Fastigheter är en kapitaltillgång. Enligt principen om likformighet i beskattningen ska fastigheter träffas av samma skattesats som övrig kapitalavkastning. Avvikelser har dock motiverats av bostadspolitiska skäl.

Den totala fastighetsskatten utgörs av summan av löpande skatt på kapitalavkastningen (fastighetsskatt) och skatt på värdeökningen (kapitalvinstskatten). Skatten på värdeökningen tas inte ut förrän den dag fastigheten realiserar. En uppskjuten skatt innebär en skattecredit och denna kredit löper utan ränta. Att fastigheter innehas med långa innehavstider innebär att den effektiva beskattningen av

¹ Här refererar vi till *Reformerad inkomstbeskattning* (SOU 1989:33), *Fastighetsskatt* (SOU 1992:11), *Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m.* (SOU 1994:57), Ds 1998:3, *Fastighetsskatt alternativa underlag m.m., Likformig och neutral fastighetsbeskattning* (SOU 2000:34), samt *Reformerade egendomsskatter* (SOU 2004:36).

kapitalvinster blir betydligt lägre än den formella. Som genomsnitt är den genomsnittliga innehavstiden för småhus 30 år.

Vi har i dagsläget en formell beskattning av kapitalvinster vid försäljning av privatbostäder som är lägre än 30 procent. Detta bidrar till att den sammanlagda beskattningen av småhusfastigheter blir lägre än vad som kan motiveras av likformighetsskäl.

Problem med den tidigare utformningen av fastighetsskatten.

Fastighetsskattens utformning har varit långt ifrån problemfri. Det faktum att skatten tas ut på en icke-monetär avkastning har skapat legitimitetsproblem. Dessa har framförallt berott på de likviditetsproblem som skulle kunna uppstå för en del hushåll med mycket låga inkomster och höga taxeringsvärden. Dessa hushåll har då oftast varit bosatta en längre tid i områden där fastighetspriserna och taxeringsvärdena stigit kraftigt. Dagens begränsningsregel har nu i stort sett löst alla dessa likviditetsproblem, men har i sig vissa nackdelar.

Fastighetsskatteuttagets utveckling har dessutom varit svår att förutse. Problemen med förutsebarhet i skatteuttaget uppkommer när taxeringsvärdena – och därmed fastighetsskatten – stiger kraftigt.

Ovan nämnda problem berör den löpande beskattningen. Som tidigare nämnts innebär den uppskjutna skatten på värdestegringen en förmånlig situation för hushållen. Detta kan leda till en inlåsningsituation i boendet. Vi har i dag ett system med uppskov av kapitalvinstskatten vid försäljning av privatbostadsfastighet. Detta tillsammans med den lägre formella beskattningen av vinsten gör att inlåsnings effekterna av kapitalvinstskatten sannolikt är relativt begränsade. Uppskoven i sig innebär dock att den formella skattesatsen vid försäljning blir ännu lägre. Numera kan man få uppskov också när man köper en fastighet utomlands. Man kan ta med sig reavinsten när man köper en ny bostad i Spanien. Det uppstår därmed en svårighet att kontrollera att rätt skatt betalas in vid försäljning.

Fördelningsanalys

Fastighetsskatten sänktes väsentligt såväl 2006 som 2007 om man jämför med en situation med helt oförändrade regler. Regeringen har sänkt den årliga skatten på småhus med 4,3 miljarder kronor 2007, i form av begränsat markvärde och frysta taxeringsvärden. Av årets skattesänkning riktad till småhusägare tillfaller nästan 60 procent befolkningen från 50 år och uppåt, 55 procent tillfaller män och drygt 40 procent tillfaller personer bosatta i Stockholm med omnejd. Stockholmnarnas andel av skattelettnaden överskrider vida regionens andel av den totala fastig-

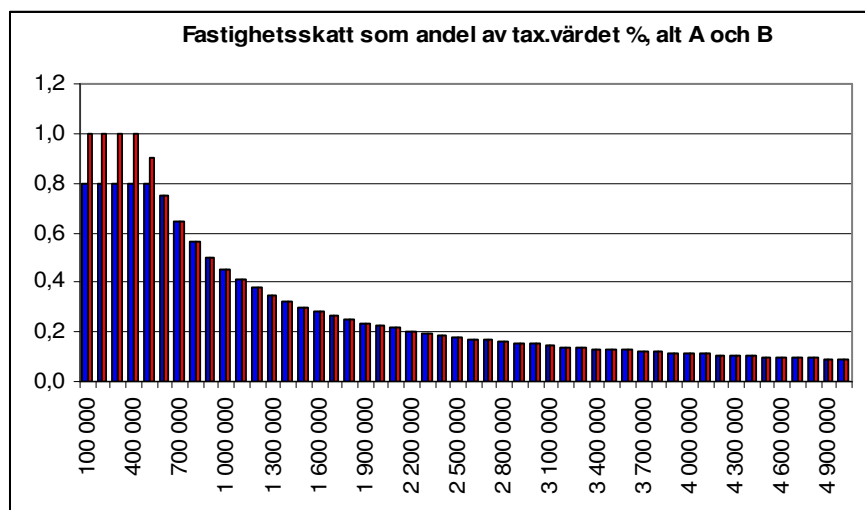
hetsskatten på småhus. Detta är en naturlig följd av begränsningen av den del av skatten som tas ut på markvärdet.

Bilden är inte på något sätt förvånande. Regeringen har reformerat fastighetsskatten från att ha varit likformig i förhållande till taxeringsvärdena till att bli lägre (procentuellt sett) ju högre taxeringsvärde fastigheten har. Skatteuttaget blir därmed regressivt.

Förslaget för 2008

Den nu föreslagna reformen är en fortsättning på den inslagna vägen med en regressiv beskattning och en omfördelning till storstadsområdena. Detta är tänkt att motverkas av att skatten höjs vid försäljningen av fastigheten. Huruvida det kommer att ske beror på prisökningstakten och på hur länge en villaägare innehar sitt hus.

Det faktum att skatten ska tas ut lika för alla oavsett taxeringsvärde (med begränsningen 0,8 eller 1 procent av taxeringsvärdet) innebär att skatten blir lägre procentuellt sett ju högre taxeringsvärde en fastighet har. Om alternativ B införs innebär det att en fastighet med ett taxeringsvärde på 500 000 kronor kommer att betala en fastighetsskatt på 0,8 procent (4 000 kronor) och att en fastighet med taxeringsvärde på 5 miljoner kronor kommer att betala en fastighetsskatt på 0,1 procent (4 500 kronor).



Kapitalvinstskatten höjs i procentenheter lika för alla. Enligt LO kommer därför den sammantagna effekten av både alternativ A och B sannolikt ge fördelningspolitiskt oacceptabla konsekvenser.

Effekter på bostadspriserna

När den löpande beskattningen på boendet minskar har hushållen råd att betala ett högre pris för en fastighet, utan att kostnaden för boendet blir högre än tidigare. Att fastighetsskatteuttaget minskar

med 30 procent i år (2007) slår därför igenom på fastighetspriserna. Prisökningen innebär att dagens villaägare som genomsnitt blivit cirka 100 000 kronor rikare.

Den nu föreslagna reformen för 2008 innebär att de mer attraktiva villorna kommer att fortsätta att stiga i värde.

Riksbanken beräknar att införandet av en kommunal avgift kan leda till en engångsökning av huspriserna med i genomsnitt omkring 5 procent.² Detta trots att förslaget är finansierat inom bostadssektorn. Det har att göra med att den höjda kapitalvinstskatten är en skatt som blir synlig först när huset säljs. De genomsnittliga innehavstiderna på småhus ligger på uppemot 30 år. Systemet med uppskov förlänger innehavstiderna ytterligare (alternativ B innebär dock en begränsning av uppskoven). Riksbanken menar att "Det finns skäl att anta att den genomsnittliga husköparen är mer intresserad av hur stor boendekostnaden blir på kort sikt och hur den påverkas av den mer synliga löpande beskattningen av bostaden".

Riksbanken uppskattar att prisökningen på bostadsrätter är något mindre, eftersom skattelättnaden inte är lika stor för dem.

LOs yttrande

LO avvisar promemorians förslag. LO anser att likformighetsprincipen bör styra det svenska skatteuttaget. Det kan ses som en politisk handlingsregel snarare än en ekonomisk princip, då den möjliggör en kombination av mål som rättvisa och ekonomisk effektivitet, samt skyddar helheten och ger förutsättningar för att skapa legitimitet i systemet.

Kapital bör i möjligaste mån värnas som skattebas. LO ser ett behov av att se över utformningen av fastighetsbeskattningen för att slippa skapa fler undantag på detta område. Regeringens översyn resulterar dock inte i ett rimligt förslag, enligt LO.

Fastighetsskatten bör vara avvägd utifrån vad som gäller för övrig kapitalbeskattning. Den löpande beskattningen ska sålunda motsvara en 30-procentig beskattning av den reala årliga avkastningen. LO anser att den tidigare skattesatsen på 1 procent var förhållandevis väl avvägd, men är öppen för att diskutera denna nivå för eventuell justering i takt med att realräntorna gått ner. LO vill även diskutera lösningar som innebär att likviditetsproblemet och problemet med förutsebarheten i en likformig fastighetsbeskattning begränsas.

² Penningpolitisk rapport 2007:2

Det är mot bakgrund av detta som LO avvisar slopandet av den statliga fastighetsskatten och införandet av en kommunal avgift. En kommunal avgift har effekten av en klumpsummeskatt, dvs en skatt som inte är relaterad till en intäkt eller avkastning. Avsaknaden av klumpsummeskatter i det svenska skattesystemet ska ses mot bakgrund av att det får fördelningspolitiskt oacceptabla konsekvenser. I detta fall kommer systemet att innebära att en person med en fastighet som är taxerad till 450 000 kronor betalar lika mycket i löpande beskattning i kronor som en person som har en fastighet taxerad till 4,5 miljoner kronor. I procent innebär detta att fastighetsskatten sjunker i takt med stigande taxeringsvärden.

När det gäller finansieringen i Alternativ A anser LO att det i dagsläget är problematiskt med höjda reavinstskatter eftersom skattebasen är osäker. Detta eftersom värdestegringar beskattas först vid försäljning och möjligheten till uppskov kan skjuta detta tillfälle ännu längre fram i tiden. Dessutom finns numer möjligheten att ta ett uppskov med vid köp av fastighet i utlandet. Sammantaget medför detta att kapitalvinster på fastigheter har blivit en rörlig skattebas.

Finansieringen i alternativ B tar hänsyn till ovan nämnda problem. Genom att strama upp uppskovsmöjligheterna minskar problemet med skattebasens rörlighet. Förslaget innebär dock att inlåsningseffekterna riskerar att öka. Incitamentet att vänta med att sälja sin fastighet ökar när uppskovsmöjligheterna försämras, även om en ränta med 2 procent på skattekrediten är betydligt lägre än marknadsräntan.

LO anser att en löpande beskattning på värdestegringar istället skulle kunna övervägas. Detta kan åstadkommas genom att den löpande värdestegringen beläggs med marknadsränta. För att motverka likviditetsproblem kan räntan betalas in vid försäljningen.

I promemorian redovisas fördelningspolitiska beräkningar som ger en bild av att hushållen i decil tio är de stora förlorarna på förslagen, de andra hushållen är vinnare i varierande grad. Vi frågar oss om det utifrån ovan beskrivna regressiva utformning verkligen är sannolikt att decil 10 inte är vinnare utan i stället är de enda (förutom den heterogena och svårtolkade decil 1) förlorarna på förslagen? Vidare förefaller beräkningen i tabell 7.3 med fördelning på regioner inte rimlig. Hur kan det komma sig att i stort sett ingen region är förlorare på ett fullt ut finansierat förslag?

LO efterlyser en betydligt mer utförlig fördelningspolitisk analys av de båda förslagen. Eftersom fastighetsskatten inte är relaterad till inkomsterna anser vi att fördelningsanalysen bör redovisas både i kronor och i procent. Vi anser även att en redovisning av effekten i

olika socioekonomiska grupper är relevant, eftersom det då framträder en bild av hur förslagen påverkar arbetare, tjänstemän, pensionärer etc. som enskilda grupper. Pensionärer vinner sannolikt mer relativt sina lägre inkomster än yrkesverksamma i allmänhet.

LO anser vidare att en fördelningspolitisk analys bör inrymma effekten av de redan genomförda förslagen på fastighetsskatteområdet och sålunda relateras till situationen innan begränsningen av markvärdet och frysningen av taxeringsvärdena.

LO anser att kraftiga sänkningar av fastighetskatten i enlighet med vad som föreslås, allvarligt kommer att försvåra en likformig beskattning av kapital. Det blir mer lönsamt att spara i en fastighet än att spara på bank och i aktier. Fastighetsskatten har tidigare varit skatt på en löpande avkastning som fastigheten ger, motsvarande en skatt som finns på andra sorters kapitalavkastning. Med de förändringar regeringen föreslår försvinner kopplingen mellan skatten och marknadsvärdet för väldigt många fastigheter. De ändrade kostnadsrelationerna mellan olika sorters kapital innebär att hushållen kommer att minska sitt finansiella sparande och satsa mer på fastigheter.

En sänkning av fastighetsskatten bidrar vidare inte till att det lönar sig mer att arbeta. Istället kan motsatt effekt uppstå. Det blir möjligt att arbeta mindre eftersom skattesänkningen för vissa hushåll ger en betydande inkomsteffekt dvs. att inkomsterna ökar utan att någon i hushållet behöver arbeta mer. Detta berör särskilt höginkomsthushåll i de högre åldergrupperna som relativt sett betalar mer fastighetsskatt än andra hushåll.

Även stabiliseringen av ekonomin kan påverkas. Om värdet av hushållens fastigheter stiger med en femtedel och hushållen är nöjda med sin ursprungliga soliditet så kan värdestegringen användas till att öka belåningen på fastigheterna. En sådan belåning kan påtagligt öka de medel som hushållen kan använda för konsumtion. Detta innebär ett ökat inflationstryck i ekonomin som riksbanken kanske måste motverka genom att höja räntan.

LO anser att skatteförändringar bör beaktas ur ett jämställdhetsperspektiv. Promemorian har dock inte visat att de sammantagna förändringarna på fastighetsskatteområdet medför rättvisa mellan kvinnor och män.

LO anser att skatteförändringar även bör betraktas ur ett generationsperspektiv. Varje generation bör i huvudsak finansiera sina

egna utgifter över livet. Inbyggt i dagens demografiska utmaning finns en spänning mellan generationer. Om efterkommande generationer måste bidra mer till det gemensamma är det inte rimligt att tidigare generationer bidrar mindre. Promemorian har dock inte visat att de sammantagna förändringarna på fastighets-skatteområdet kan bidra till en rättvis fördelning av välfärdens finansiering mellan generationer.

Stockholm som ovan
LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Wanja Lundby-Wedin

Åsa-Pia Järliden-Bergström