

## Bör fastighetsskatten sänkas?

NIKU MÄÄTTÄNEN

I ett tidigare nummer av *Ekonomisk Debatt* hävdar Tino Sanandaji (Sanandaji 2007) att det finns goda skäl för att sänka fastighetsskatten eller t o m helt och hållet ta bort den. Han menar att de sedvanliga argumenten för att fastighetsskatten ska höjas är baserade på modeller som inte på ett bra sätt beskriver hur hushållen i praktiken resonerar när det gäller bostäder.

I denna replik försöker jag förklara varför jag inte instämmer i Sanandajis huvudsakliga slutsatser och lägger till ett par nya synpunkter i denna debatt.

### *Beskattning av mark*

Sanandaji inleder sin analys med att hävda att skattebasen för fastighetsskatten är mer elastisk än vad man ofta tror. Han har naturligtvis rätt när han skriver att även om redan existerande bostäder inte kan flytta så är skattebasen för en fastighetsskatt elastisk på lång sikt, dvs fastighetsskatten minskar investeringarna i bostäder. Men detta borde inte förvåna någon – frågan är bara exakt hur elastisk denna skattebas är.

Ett enkelt argument för en relativt hög fastighetsskatt är att denna även beskattar mark, där tillgången är icke elastisk även på lång sikt. Men Sanandaji hävdar att även en skatt enbart på mark vore skadlig eftersom den skulle minska hushållens incitament att "att hålla hus, trottoarer och gräsmattor i fint skick" (s 7) eller "att göra dyrbara investeringar i byggnader som gör området mer attraktivt" (s 7). Detta beror på att hushållen inte längre skulle få fullständig avkastning på sina investe-

ringar i form av ökade markpriser.

Som Sanandaji konstaterar kan vi, åtminstone *i princip*, särskilja ett "rent" markvärde, vilket inte har något samband med denna typ av investeringar, från marknadsvärdet på mark och beskatta detta separat. Så det verkar som om Sanandaji finner att det *i praktiken* är omöjligt att beskatta mark utan att minska incitamenten för investeringar som ökar dess marknadsvärde.

Men jag förstår inte varför det skulle vara svårt. Föreställ er att staten oväntat inför en markskatt. Skatten inkrävs årligen och är fastställd som en fast procentsats av något *beskattningsbart värde* av markägarens tomtmark. Detta beskattningsbara värde måste fastställas på ett administrativt sätt eftersom vi inte känner till det exakta marknadsvärdet för varje separat tomt.

Staten måste bestämma hur taxeringsvärdet för varje tomt inledningsvis ska fastställas och sedan årligen uppdateras. Emellertid har det initiala taxeringsvärdet ingen betydelse för markägarnas incitament. Det viktiga är hur taxeringsvärdet förväntas ändras i framtiden. Detta beror på att när markägarna gör nya investeringar kommer de att ta hänsyn till hur dessa kommer att påverka den markskatt som ska betalas i framtiden. En mycket enkel regel vore att uppdatera taxeringsvärdet på marken genom ett allmänt konsumentprisindex eller genom någon form av nationellt markprisindex. Ett sådant skattesystem skulle inte snedvrیدا markägarnas incitament att ta hand om sin egendom eller ens deras incitament att investera i lokala kollektiva nyttigheter eftersom den markskatt de måste betala är helt fristående från deras handlingar. En sådan markskatt skulle kunna ge staten en avsevärd årlig skatteintäkt.

Ett annat problem är att det ofta är den offentliga sektorn, snarare än en privat markägare, som gör en investe-

## REPLIK

*Niku Määttänen* är fil dr i nationalekonomi och arbetar som forskningsledare vid Näringslivets Forskningsinstitut (ETLA) i Helsingfors. Hans forskning är fokuserad på bostadsökonomi och socialförsäkringar. niku.maattanen@etla.fi

Artikeln är översatt från engelska av Christina Lönnblad.

ring som ökar markpriset. Varför ska i så fall privata markägare få tillgodogöra sig hela ökningen av markvärdet? Dessa kapitalvinster borde beskattas genom ett mer förfinat skattesystem där ett markområdes taxeringsvärde alltid baseras på en beräkning av dess marknadsvärde, medan markägarna själva kan ta upp sina investeringskostnader som en omkostnad.

Givet att jag finner att det vore enkelt att implementera en icke snedvridande markskatt, anser jag då att staten borde införa en 100-procentig markskatt? Nej, det gör jag inte men av andra skäl än Sanandajis. Ett skäl varför jag skulle vara emot införandet av en sådan skatt (trots att jag inte äger mark) är förknippat med trovärdighetsfrågor. Efter tillkännagivandet av en 100-procentig markskatt kan skattebetalarna bli rädda för att staten för eller senare även kommer att konfiskera den existerande kapitalstocken. Det skulle omedelbart leda till minskade investeringar.

Emellertid skulle jag också vara motståndare till att sänka en förutbestämd markskattebörd. Det skulle ge oväntade vinster för markägarna, i form av en ökning av markpriserna, utan att förbättra någons incitament. Givet att ett alternativ skulle vara att minska marginalskattesatserna för investeringar och arbetskraftsutbud vore det en dålig skattepolitik att ge bort sådana oväntade vinster.

### *Neutralitetsprinciper*

Det är vanligt att hävda att avkastningen på bostadskapital (bostadshus, inte mark) borde beskattas med samma faktiska skattesats som avkastningen på andra former av kapital, i synnerhet företagskapital (dvs byggnader som ej är bostäder, maskiner, datorer etc). Sanandaji hänvisar till denna policyrekommendation som *neutralitetsprincipen*.

Liksom Sanandaji är även jag kritisk till betydelsen av denna rekommenda-

tion, men av andra skäl. Enligt min åsikt är ett problem med denna rekommendation att den bortser från bostadskapitalets dubbla roll, såsom både en tillgång och en konsumtionsvara. Om man beskattar annan konsumtion annorlunda än bostäder snedvrider man hushållens budgetallokeringsbeslut mellan bostäder och annan konsumtion. Sålunda borde en optimal skattehantering av bostadskapital bero på hur vi beskattar andra former av konsumtion. Framför allt, ju högre konsumtionsskatten är för konsumtionsvaror, desto högre borde den totala skattebördan för bostäder vara (Eerola och Määttänen 2007). Å andra sidan kan skatter på företagskapital ses som ett sätt att beskatta vissa fasta faktorer, t ex medfödda förmågor hos begåvade entreprenörer. Det kan vara en motivering för att beskatta företagskapitalet med en högre skattesats än bostadskapitalet.

En annan, mer direkt, neutralitetsfråga sammanhänger med skattebehandlingen av egna hem jämfört med hyresbostäder. I de flesta länder gynnar skattesystemet bostadsägande framför hyresbostäder. Det viktigaste skälet till detta är att ägaren till ett hyreshus måste betala kapitalinkomstskatt på de hyresinkomster han erhåller, medan den implicita hyran för egna hem förblir obeskattad. Till följd av detta uppbär staten mer skatteinkomster från ett visst hus om ägaren hyr ut det till någon annan snarare än bor där själv.

### *Beteendeekonomi och bostadsbeskattning*

Sanandaji hävdar att "standardmodeller" inte ger bra förklaringar till hushållens beslut och att standard policyrekommendationerna därmed också är felaktiga. Som ett alternativ till standardmodeller förordar Sanandaji modeller baserade på sk beteendeekonomi.

Jag håller med Sanandaji om att beteendefrågor (också) kan vara viktiga

när man funderar över bostäder. Jag anser emellertid att han överdriver skälen för beteendemodeller. Jag diskuterar två exempel. För det första hävdar Sanandaji att standardmodeller inte kan förklara varför medelklassen har en så stor del av sin förmögenhet i bostäder. Jag tror inte att vi behöver beteendemodeller för att förklara detta. Förklaringen ges genom att ta i beaktande att (delvis genom skatteincitament) de flesta hushåll äger sin bostad snarare än hyr den. Därmed bestäms hushållens bostadsförmögenhet genom deras konsumtionsefterfrågan på boendetjänster. Konsumtionsefterfrågan på boendetjänster bestäms i sin tur (till stor del) av hushållens totala inkomster (inkomst av tjänst och transfereringar samt inkomst av kapital) så att fördelningen av bostadsförmögenheten grovt sätt är proportionell till den totala inkomstfördelningen. Men eftersom den förmögenhet som inte består av bostäder är mycket mer ojämnt fördelad än totalinkomsten så följer det att bostadsförmögenheten bör vara mer jämnt fördelad än den förmögenhet som inte utgörs av bostäder. Till följd av detta äger medelklasshushållen en mycket större del av den aggregerade bostadsförmögenheten än av den aggregerade förmögenhet som ej består av bostäder, såsom aktier.

För det andra tolkar Sanandaji det empiriska resultatet att förändringar i aktiepriserna påverkar hushållens konsumtion och sparbeteende på annat sätt än förändringar i bostadspriserna som ett exempel på ett behov av beteendemodeller. Jag förstår inte riktigt varför. Skulle det inte vara mycket mer förbryllande om effekterna av förändringarna i aktie och bostadspriserna vore identiska? En ökning av bostadspriserna ökar min förmögenhet (om jag äger en

bostad), men den ökar också användarkostnaden för bostaden. En ökning av aktiepriserna ökar enbart min förmögenhet. Vidare kan skälet till en förändring av bostadspriserna ofta skilja sig avsevärt från skälet till rörelser på aktie marknaden.

Han drar också förhastade policy-slutsatser. Hans främsta argument för att sänka fastighetsskatten verkar vara att det skulle öka hushållens totala sparande: "...större incitament för sparande i boende kan stimulera det totala sparandet så mycket att denna positiva effekt väger tyngre än den negativa effekten av reducerade incitament att spara i andra alternativa tillgångsslag. I så fall kan en avvikelse från likformighetsprincipen vara samhällsekonomiskt effektiv" (s 10).

Två viktiga led saknas här i Sanandajis resonemang. För det första förklarar han inte exakt varför en lägre fastighetsskatt skulle öka hushållens totala sparande. I stället hänvisar han till Shefrin and Thalers (1988) hypotes om den beteendemässiga livscykelhypotesen och ett antal empiriska studier som antyder att bostadsägare sparar mer än de som hyr.<sup>1</sup> På grundval av denna litteratur kan man hävda att det totala sparandet ökar om man gynnar egnahemsboende framför hyresbostäder. Men detta kan åstadkommas utan att man minskar den totala skattebördan på boende. Staten kan exempelvis helt enkelt införa ytterligare en skatt på hyresbostäder. För det andra verkar Sanandaji ta för givet att ett ökat bostadssparande alltid är önskvärt. Emellertid ökar inte alla skattereformer som ökar hushållens sparande välfärden. Av dessa skäl är jag inte övertygad om att oron för de totala besparingarna i bostäder är ett bra argument för att sänka fastighetsskatten.

<sup>1</sup> Förresten presenterar Broadbent and Kremer (2001) en "standardmodell" där ett gynnande av egnahemsboende framför hyresbostäder kan öka hushållens totala sparande. Deras resultat är baserat på lånebegränsningar.

Så vad sägs om att gynna egnahemsboende framför hyresbostäder? Jag förstår att ett skäl till att Sanandaji önskar gynna egnahemsboende är att ett eget hus är en bra buffert mot de ekonomiska störningar som drabbar hushåll. Jag skulle snarare hävda att ett skattesystem som gynnar egnahemsboende gör vissa hushåll mer känsliga för ekonomiska risker eftersom det leder till att unga och fattiga hushåll ådrar sig skulder och investerar dessa i en enda tillgång, dvs sin bostad. Det kan vara en mycket riskartad situation, då även mindre förändringar i bostadspriserna leder till stora förändringar i nettoförmögenheten för högt skuldsatta bostadsägare. Att hyra sin bostad innebär egna risker (Sinai 2005) men det är problematiskt att staten snedvrider hushållens beslut på detta sätt.

#### *Fördelningsfrågor*

Sanandaji är bekymrad över de medelklasshushåll som ofta har största delen av sin förmögenhet i form av bostad. Det stämmer att en avkastningsneutral skattereform som ökar fastighetsskatten troligen kommer att öka medelklasshushållens skattenota, framför allt om den extra avkastningen från bostaden används för att minska skatten på andra slags kapitalinkomster.

Fördelningseffekterna bestäms emellertid inte enbart av direkta skatteeffek-

ter. Exempelvis skulle en skattereform som ökar skattebördan på bostäder samtidigt som den minskar skattebördan på företagskapital öka investeringarna i företagskapital och därmed även lönerna. Den ökade lönenivån skulle mycket väl kunna vara tillräcklig för att kompensera medelklassen för den ökade skattebördan på bostäder (Eerola and Määttänen 2006). Problemet kan vara att medan den direkta skatteeffekten är omedelbar, ökar lönerna endast gradvis och det tar tid för alla effektivitetsvinster att uppkomma.

#### REFERENSER

- Broadbent, B och M Kremer (2001), "Does Favourable Tax-treatment of Housing Reduce Non-housing Investment?", *Journal of Public Economics*, vol 81, s 369-392.
- Eerola, E och N Määttänen (2007), "The Optimal Tax Treatment of Housing Capital in the Neoclassical Growth Model", Hecer Discussion Paper 178, Helsingfors.
- Eerola, E och N Määttänen (2006), "On the Political Economy of Housing's Tax Status", *The B.E. Journal of Macroeconomics (Topics)*, vol 6, nr 2, artikel 7.
- Sanandaji, T (2007), "Nya perspektiv på fastighetsskatten", *Ekonomisk Debatt*, årg 35, nr 7, s 1-13.
- Shefrin, H och R Thaler (1988), "The Behavioral Life-cycle Hypothesis", *Economic Inquiry*, vol 26, s 609-643.
- Sinai, T (2005), "Owner Occupied Housing as a Hedge against Rent Risk", *Quarterly Journal of Economics*, vol 120, s 763-789.