

## Real beskattning ur ekonomisk synvinkel

*I förra numret av Ekonomisk Debatt presenterade Gustaf Lindencrona huvudtankarna bakom Realbeskattningsutredningens betänkande. Ingemar Hansson, expert till utredningen, för i sin artikel diskussionen vidare genom att rikta uppmärksamheten mot de övergångsbestämmelser och garantiregler som utredningen föreslår i syfte att mildra övergången från ett nominellt till ett reallt skattesystem.*

I föregående nummer av *Ekonomisk Debatt* diskuterade Gustaf Lindencrona *Realbeskattningsutredningens* förslag om en övergång till real beskattning. Om förslaget genomförs, innebär detta en av de största förändringarna någonsin av skattesystemet och kreditmarknaden i Sverige. Då jag medverkat som ekonom i utredningen presenterar jag här delar av utredningens betänkande ur ekonomisk synvinkel med betoning av effekterna på bostads- och kreditmarknaderna.

Som framgick av den tidigare artikeln föreslår *Realbeskattningsutredningen* en konsekvent korrigerig för inflationen vid beräkning av skattepliktig kapitalinkomst och avdragbar ränteutgift. Detta innebär att endast realräntan, dvs räntan utöver inflationstakten, utgör skattepliktig inkomst respektive avdragbar kapitalutgift. På samma sätt korrigeras reavinstbeskattningen och företagsbeskattningen så att man i prin-

cip när den beskattning som skulle uppkomma i dagens system i frånvaro av inflation. Utredningens förslag eliminerar således de störningar som inflationen orsakat i inkomstbeskattningen.

Ett av huvudmotiven för real beskattning är att denna ger ett mer rättvisande mått på skattebetalningsförmågan för olika personer. Därigenom elimineras de godtyckliga omfördelningseffekter, till nackdel för banksparare och till förmån för låntagare, som uppkommer genom skatteplikten respektive avdragsrätten för inflationsdelen av räntan i det nuvarande systemet.

Det andra huvudmotivet är att real beskattning ger en mer neutral beskattning av olika typer av investeringar. Dagens system ger en systematisk snedvridning av investeringarna till förmån för hushållens investeringar i eget hem, bostadsrättslägenheter, fritidsbåtar, diamanter m m och till nackdel för företagens investeringar.<sup>1</sup> En mer neutral beskattning av olika investeringar ger en samhällsekonomiskt effektivare fördelning av dessa med mindre investeringar i hushållssektorn och mer investeringar i företagen.

Utredningens förslag innebär en

*Fil dr INGEMAR HANSSON forskar om skatter vid national-ekonomiska institutionen, Lunds universitet, med anslag från Riksbankens Jubileumsfond. Han har varit ekonomisk expert i Realbeskattningsutredningen.*

<sup>1</sup> För en närmare analys se Sven-Erik Johanssons bilaga till Kapitalmarknadsutredningen *SOU 1978:13* samt Hansson [1978].

minskning av det statliga budgetunderskottet med uppskattningsvis 10 miljarder kronor. De största effekterna uppkommer genom minskade ränteavdrag och minskade räntesubventioner till bostäder. Förslaget bör ses som ett alternativ till en motsvarande skattehöjning eller en motsvarande minskning av de offentliga utgifterna. Förslaget kan därför bli mycket attraktivt för en regering som letar efter olika åtgärder som kraftigt minskar budgetunderskottet.

### Beskattning och finansiering av bostäder

En övergång till real beskattning innebär måttliga skatteändringar för de flesta hushåll. Många låntagare med stora ränteavdrag som planerat sin ekonomi med utgångspunkt från nuvarande ränteavdrag skulle dock kunna hamna i en ohållbar likviditetssituation vid en isolerad övergång till real beskattning. En stor del av utredningsarbetet har ägnats åt att utarbeta ibland ganska exceptionella övergångsregler för att dämpa övergångsproblemen för sådana hushåll.

Det viktigaste inslaget är att hushållet ges möjlighet att ersätta befintliga lån med reala lån i samband med övergången till real beskattning. Detta innebär att räntan sänks till en realränta på 1—3 procent i utbyte mot att skuldbeloppet räknas upp i takt med inflationen. För att långivarna inte skall motsätta sig en sådan omläggning av lånen erbjuds statlig borgen m m. För hypotekslån (bottenlån) från bostadsinstitut och för statliga bostadslån kompletteras dessa åtgärder med en lagfäst rätt för låntagaren att övergå till reala lån. Som ett ytterligare "skydds nät" föreslås att personer som får stora skatteökningar vid övergången till real beskattning skall kunna få anstånd med betalningen av en del av skatteökningen under de

fem första åren efter systemets införande.

Utredningen föreslår också att det nuvarande mycket kraftigt subventionerade systemet för finansiering av statsbelånade bostäder ersätts med ett system med reala lån och väsentligt mindre räntesubventioner. Subventionen begränsas till skillnaden mellan en garanterad realränta på 1 procent och en beräknad marknadsmässig realränta på 2—3 procent.

Staten ställer dock vissa krav avseende amortering m m för att medverka vid omläggningen till reala lån genom statlig borgen m m. I normalfallet föreslås omläggning till ett reallån med rak amortering (dvs lika stor amortering mätt i köpkraft varje år) och oförändrad eller förkortad kvarvarande löptid. För bostäder som byggs efter övergången till real beskattning föreslås reala lån med rak amortering över 50—60 år.

Huvudalternativet för omläggningen till reala lån innebär lägre utgifter för amortering och ränta efter skatt för bostäder byggda efter 1975. För att undvika en alltför kraftig belastning av kreditmarknaden måste detta kombineras med höjda utgifter för amortering och ränta efter skatt för äldre hus. En sådan omläggning ger en förbättrad "kostnadsparitet", dvs mer lika utgifter för hus av olika årgångar. Alternativt kan låneomläggningen utformas så att utgiften för amortering och ränta efter skatt blir oförändrad för alla årgångar i samband med övergången till ett reallån system.

Diskussionen ovan gällde förändringen av utgifter för amortering och ränta efter skatt vid övergången till ett reallån system. På längre sikt ger det reala systemet högre utgifter för äldre hus jämfört med dagens system, eftersom inflationen inte längre leder till att lånen minskar i värde. Därtill uppkommer mindre överskott mellan försäljningspris och kvarvarande lån vid

framtida försäljningar.

Övergången till reala lån är givetvis frivillig för låntagaren. De flesta låntagarna med måttliga lån kommer sannolikt att behålla de traditionella lånen och betala den ökning av bostadskostnaderna som uppkommer genom begränsningen av avdragsrätten till den reala räntan. Andra låntagare kan lösa sina likviditetsproblem genom att få förlängd amorteringstid för befintliga nominella lån osv. De av utredningen föreslagna åtgärderna inklusive rätt till reala lån avser främst att ge rimliga övergångseffekter för låntagare som inte kan lösa eventuella likviditetsproblem på annat sätt.

### Effekter på kreditmarknaden

Inflationsuppräknningen av reala lån innebär en "nyupplåning" jämfört med nominella lån som belastar kreditmarknaden i samband med övergång till real beskattning. För att upprätthålla balansen på kreditmarknaden krävs därför att ökningen av skatteinkomsterna och minskningen av räntesubventionerna i sin helhet används för att minska det statliga budgetunderskottet. Utredningens förslag innebär att den nuvarande statliga upplåningen för finansiering av generellt bostadsstöd i form av räntesubventioner och förmånliga ränteavdrag ersätts med upplåning direkt hos fastighetsägarna. En oförändrad utgift totalt sett för de boende i samband med övergången kan således kombineras med en ökad upplåning hos fastighetsägare och en minskad upplåning för staten så att balansen upprätthålls på kreditmarknaden. Den avgörande effekten av förslaget är att de framtida betalningarna för ränta och amortering flyttas från staten till att betalas av fastighetsägaren (de boende) när fastigheten blir äldre och det nuvarande systemet ger mycket låga utgifter på grund av inflationen.

### Varför reala lån?

Hög inflation och därav följande hög nominell ränta ger höga utgifter för ränta och amortering i början av ett låns löptid. Vid 15 procent ränta får en bostad med en produktionskostnad på 400 000 och 100 procent belåning en ränteutgift på 60 000 eller 5 000 kronor per månad. Därtill kommer amortering och driftskostnader. Det traditionella lånesystemet tvingar därför fram stora subventioner i form av förmånliga ränteavdrag eller direkta räntesubventioner för att ge rimliga bostadskostnader i nybyggda hus. Varje förslag om kraftigt minskade generella bostadssubventioner måste därför kombineras med förändringar av finansieringssystemet för att ge rimliga utgifter för nybyggda bostäder. Utredningens förslag innebär just en kraftig minskning av de generella bostadssubventionerna. Problemet med höga utgifter för nybyggda fastigheter löses genom övergång till reala lån. Enligt min mening är det reala lånesystemet på grund av informationsproblemet snarast ett nödvändigt ont som krävs för att genomföra en avsevärd minskning av de generella bostadssubventionerna.

### Garantiregler för reala lån

Reala lån innebär att såväl lånebelopp som utgift för ränta och amortering normalt stiger mätt i kronor under stora delar av ett låns löptid. Om lånebeloppet mätt i kronor stiger snabbare än fastighetspriserna kan detta ge problem dels genom otillräckliga säkerheter för lånen, dels genom kvarstående lånebelopp efter en försäljning. Motsvarande problem uppkommer givetvis i nuvarande lånesystem i frånvaro av inflation, varför detta också är ett argument för en fortsatt inflation. Den traditionella lösningen på dessa problem är att den initiala insatsen av eget kapital och amorteringar är tillräckligt stor för att

ge en rimlig säkerhetsmarginal mellan lånebelopp och fastighetsvärde. Bostadspolitiska önskemål om låga insatser och låga utgifter för nybyggda bostäder i kombination med önskemålet om begränsade generella bostadssubventioner försvårar denna lösning. Det av utredningen föreslagna reala finansieringssystemet med 85—100 procent initial belåning och rak amortering över 50—60 år innebär därför en förhållandevis liten säkerhetsmarginal mellan utvecklingen av det reala lånebeloppet och förväntad real värdeutveckling för åldrande fastigheter.

De i kronor stigande lånebeloppen och kapitalutgifterna kan också väntas ge upphov till missförstånd och omotiverad oro hos låntagare som besvärar av penningillusion. Paritets- och studielånesystemen ger exempel på detta. Erfarenheterna från dessa lånesystem har utnyttjats för att ge det föreslagna lånesystemet en enkel och robust utformning. På grund av dessa verkliga och illusoriska problem föreslår utredningen att de reala lånen kompletteras med två olika garantiregler som skyddar låntagaren mot en för honom ofördelaktig utveckling av fastighetspriserna respektive lönerna.

Den första garantiregeln innebär att

utvecklingen av fastighetspriset för aktuell fastighetsklass och region från tidpunkten för upptagandet av ett lån bestämmer ett maximibelopp för detta lån. Om det inflationsuppräknade lånebeloppet överstiger detta maximibelopp bestämmas ränta och amortering av maximibeloppet. Staten betalar ränta och amortering på differensen mellan lånebeloppet och maximibeloppet tills fastighetspriserna återhämtat sig så att maximibeloppet åter överstiger lånebeloppet.

Denna garantiregel bör dämpa låntagarnas oro för att lånebeloppet skall överstiga fastighetspriset, eftersom utgiften för ränta och amortering då i princip bestäms av fastighetspriset när detta understiger lånebeloppet.

Den andra föreslagna garantiregeln innebär att ökningen av utgiften för ränta och amortering från ett betalningstillfälle till ett annat begränsas till ökningen av de genomsnittliga lönerna under denna period. Även denna lättnad är temporär och elimineras successivt när lönerna åter stiger snabbare än priserna. För att undvika att garantiregeln skyddar låntagarna från skatteökningar inkluderas arbetsgivaravgifter och indirekta skatter i det aktuella "löneindexet".

Dessa båda garantiregler avser att minska låntagarnas problem med och oro för de i kronor stigande lånebeloppen och kapitalutgifterna. De aktuella, temporära subventionerna blir mycket små i förhållande till de generella bostadssubventionerna i det nuvarande systemet. Ur samhällsekonomisk stabilitetssynvinkel är det önskvärt att åtminstone den senare garantiregeln bekostas av långivarna istället för av staten. Låntagaren får eventuellt betala indirekt genom en högre räntesats.

Garantireglerna kan tolkas som en försäkring som begränsar låntagarnas utgifter under olyckliga omständigheter. Om låntagarna själva bär kostnaderna genom en högre ränta kan räntedifferensen tolkas som en premie för denna försäkring.

Dessa eller liknande garantiregler är sannolikt nödvändiga för att möjliggöra ett reallånesystem, vilket i sin tur krävs för att nå en väsentlig minskning av de generella bostadssubventionerna. Garantireglerna avser i första hand att gälla bostadslån som läggs om till realla lån vid övergång till realbeskattning samt realla bottenlån och realla statliga bostadslån för tillkommande statsbelånade bostäder. Reglerna kan dock med eller utan statens medverkan utvidgas till att omfatta även andra fastighetslån.

### Reala lån och inflationstakten

Reala lån innebär att lånekostnaderna blir knutna till inflationstakten. Denna automatik kan förstärka en ändring av inflationstakten och därmed göra inflationstakten mer känslig för yttre och inre störningar i ekonomin. Det realla systemet har emellertid också många andra effekter på den samhällsekonomiska stabiliteten. Reala lån innebär t ex att realräntan upprätthålles under en högkonjunktur med hög inflation, medan nominella lånesystem med trögriklig ränta leder till en låg realränta

som förstärker högkonjunkturen. På samma sätt ger ett nominellt lånesystem en hög realränta under en lågkonjunktur med låg inflationstakt medan detta undviks i ett reallånesystem. En ytterligare aspekt är att det nuvarande systemet innebär att inflytelserika grupper av låntagare tjänar på inflationen, vilket knappast ökar benägenheten att bekämpa denna. Om inflationen istället leder till i kronor ökande lånebelopp och låneutgifter för stora delar av fastighetsbeståndet kan detta öka viljan att bekämpa inflationen.

Å andra sidan kan realbeskattning och realla lån leda till att indexeringen sprider sig till att omfatta hyror, löner m m. Erfarenheterna från Israel och Island visar att detta kan ge en hög och varierande inflationstakt. Även om störningarna på inkomstfördelning och relativa priser begränsas genom indexeringen innebär hög inflation problem genom att prisinformation förstörs och genom uppkomsten av omfattande finansiella transaktioner från och till indexerade placeringsformer. Utredningen betonar därför att indexeringen på kreditmarknaden inte bör spridas till andra områden.

Sammantaget finns det vissa aspekter som talar för att det realla systemet ökar inflationstakten medan andra och kanske fler argument talar i motsatt riktning.<sup>2</sup> Nettoeffekten är svår att bedöma. Effekterna på inflationstakten synes i vilket fall som helst inte vara så entydiga att dessa bör utgöra något avgörande argument för eller mot realbeskattning.

### Övergångseffekter

De nuvarande skattereglerna gynnar speciellt belånade kapitalplaceringar i

<sup>2</sup> För en mera utförlig analys i denna fråga se utredningens huvudbetänkande, *SOU:1982:1*, Palander [1957] samt Hansson [1977].

egna hem, bostadsrätt, fritidsbåtar, diamanter m m medan kapitalplaceringar i bank, obligationer och företag missgynnas. Den trendmässigt stigande inflationstakten under 1970-talet har förstärkt dessa skillnader, vilket bl a orsakat reala prisökningar på och stora investeringar i egna hem och bostadsrätter.

Real beskattning innebär i princip att man når den beskattning som det nuvarande systemet ger i frånvaro av inflation. En sådan kraftig ändring av beskattningen av olika typer av kapital ger upphov till övergångseffekter i form av prisfall och låga investeringar inom tidigare gynnade områden som bostäder, fritidsbåtar m m samt oväntade kapitalvinster och höga investeringar inom näringslivet. På samma sätt som vid en kraftigt sjunkande inflationstakt uppkommer omställningar som är motsatsen till de effekter som orsakades av den trendmässigt stigande inflations-takten under 1970-talet.

### *Prisfall för egna hem*

Effekterna för priserna på egna hem har undersökts i en speciell bilaga (bilaga 6). Minskningen av de generella bostadssubventionerna i form av förmånliga ränteavdrag och räntesubventioner tenderar att ge prisfall för egna hem. Den likviditetsmässigt förmånliga övergången till reala lån med låg ränta verkar i motsatt riktning. Nettoeffekten på priserna uppskattas baserat på utgifterna för ränta efter skatt och amortering under de 15 första åren samt storleken på det kvarvarande lånebeloppet efter 15 år. Därvid beräknas det prisfall som är nödvändigt för att utgiften för ränta efter skatt och amortering i det föreslagna systemet under denna period skall vara marknadsmässigt likvärdig med motsvarande utgifter i det nuvarande systemet. Beräkningarna görs för ränteavdrag med en marginalskatt

på 50 procent. Resultaten avser därför prisfall utöver effekterna av de sänkta marginalskatterna och avdragsbegränsningarna som ingår i skatteuppgörelsen för 1983—1985.

Dessa med nödvändighet osäkra uppskattningar antyder prisfall för egna hem på 12—18 procent på grund av övergången till det reala systemet. Prisfallet beräknas bli störst för nyare statsbelånade egna hem och minst för äldre egna hem. Effekterna på priserna kan väntas uppkomma efter hand som det reala systemet blir presenterat, diskuterat, beslutat och genomfört. Det beräknade reala prisfallet motsvarar uteblivna prisökningar i kronor under cirka två år. En del av prisfallet kan t o m redan ha inträffat i form av allmänna förväntningar om skärpningar av skattereglerna för egna hem.

### *Effekter på investeringarna*

Det beräknade prisfallet på egna hem kan väntas dämpa byggandet av egna hem. Motsvarande men mera begränsade effekter kan väntas för fastigheter med bostadsrätt i kombination med ett minskat intresse för en övergång från hyresrätt till bostadsrätt av skatteskal. Motverkande effekter uppkommer för byggandet av hyresfastigheter, varför nettoeffekten är svår att bedöma för denna typ av fastigheter.

Totalt sett kan man vänta sig att det reala systemet dämpar bostadsbyggandet under en övergångsperiod som en följd av de minskade subventionerna.

Köp av andra varaktiga konsumtionsvaror som bilar och fritidsbåtar samt köp av konst, diamanter, frimärken, antikviteter och dylikt blir också mindre intressanta ur skattesynvinkel, vilket kan ge prisfall och i förekommande fall dämpad försäljning av dessa varor.

Det reala systemet innebär emellertid också en avsevärd minskning av före-

tagsbeskattningen, vilket kan väntas stimulera investeringarna inom näringslivet. Reala lån innebär vidare väsentligt lägre utgifter för ränta och amortering i början av ett låns löptid. Detta kan väntas stimulera investeringarna i näringslivet och inom den offentliga sektorn om reala lån även används i dessa sektorer.

En övergång till ett realt system kan således ge en avsevärd omfördelning av investeringarna till förmån för näringslivet och den offentliga sektorn och till nackdel för bostadsinvesteringar och hushållens investeringar i varaktiga konsumtionsvaror. Med viss förenkling kan man säga att branscher som gynnas av inflationens effekter på skattesystemet under 70-talet kommer att drabbas av omställningsproblem vid övergång till real beskattning medan branscher som missgynnats stimuleras av övergången. Av försiktighetsskäl kan dämpningen av investeringarna inom vissa områden komma snabbare än stimulansen av investeringarna inom andra, varför övergången temporärt kan dämpa de totala investeringarna. Dessa effekter är dock mycket osäkra.

### Omedelbar eller successiv övergång?

Dessa övergångsproblem är knappast relevanta argument mot real beskattning eller, analogt, ett avskaffande av inflationen på lång sikt. Problemen är dock relevanta för hur snabbt man bör övergå till real beskattning eller hur snabbt man bör minska inflationstakten.

Utredningens huvudförslag innebär en omedelbar övergång till real beskatt-

ning. Ett intressant alternativ är en successiv övergång så att inflationsjusteringen i beskattningen och för de reala lånen beräknas som om inflationen varit 20 procent av den faktiska inflationen år 1, 40 procent av den faktiska inflationen år 2 osv tills systemet är fullständigt infört från år 5. En sådan successiv övergång skulle ge tid för skattebetalare, skattemyndigheter, låntagare och långgivare att lära sig det nya systemet innan effekterna slår igenom med full kraft. Hushåll med stora lån skulle få tid att avsluta eller förändra låneåtaganden som man inte klarar utan avdrag för inflationsdelen av räntan. Därtill skulle det reala värdet av de partiellt reala lånen reduceras under övergångstiden, vilket minskar risken för att lånebeloppen överstiger fastighetsvärdena efter övergången till det reala systemet.

Totalt sett anser jag att real beskattning har samhällsekonomiskt fördelaktiga effekter för investeringarnas fördelning mellan olika områden, samtidigt som man når ett ur fördelningspolitisk synvinkel mera rättvisande inkomstmått för inkomstbeskattningen. Övergången görs enklast efter några år med en låg inflation, och kräver stor försiktighet inklusive en successiv övergång vid nuvarande eller högre inflationstakt.

### Referenser

- Hansson, I., [1977], "Bostadsfinansiering och bostadsbeskattning under inflation". Statens råd för byggnadsforskning T26:1977.  
 - [1978], "Skattesystemet, inflationen och investeringarna", *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 4.  
 Palander, T., [1957], *Värdebeständighet*.  
 SOU 1978:13 *Kapitalmarknadsutredningen*.  
 SOU 1982:1-3 *Real beskattning*, betänkande samt 6 bilagor.