

Ejerboligbeskatningen: Teoretiske principper og praktiske reformmuligheder

Oplæg på De Økonomiske
Råds seminar d. 17/8 2016 om
*Beskatningen af ejerboliger i
Danmark*

Peter Birch Sørensen
Økonomisk Institut
Københavns Universitet

UNIVERSITY OF COPENHAGEN



Problemstillinger i dansk boligbeskatning

- Hvor meget fylder boligskatterne i det samlede skattesystem?
- Hvilke funktioner skal de forskellige boligskatter varetage?
- Den aktuelle reformdiskussion:
 - Bør ejendomsværdiskatten, grundskylden og rentefradraget afskaffes og erstattes af en kapitalgevinstskat?
 - Bør de eksisterende boligskatter suppleres med en kapitalgevinstskat?
 - Bør grundskylden afskaffes og erstattes af en ekstra ejendomsværdiskat?

Hvor meget fylder boligskatterne i det samlede skattesystem?

- Provenu af grundskyld på boligjord 2014: 18 mia. kr. = godt 2 pct. af de samlede skatter
- Provenu af ejendomsværdiskat i 2014: 13 mia. kr. = 1½ pct. af de samlede skatter
- Ejendomsværdiskatten er p.t. fastfrosset nominelt på niveauet i 2002 → gradvis udhuling af effektiv skattesats. Den effektive ejendomsværdiskattesats er p.t. ca. 0,6 pct., hvilket er en del under det neutrale niveau.
- Grundskylden er underlagt en årlig stigningsbegrænsning på 7 pct.

Hvilke funktioner skal boligskatterne varetage?

- *Ejendomsværdiskatten* bør ses i sammenhæng med indkomstkatten. Den skal sikre, at afkastet af ejerboliger (værdien af boligydelsen + kapitalgevinsten) beskattes på lige fod med andre former for formueafkast.
- *Grundskylden* er en ikke-forvridende beskatningsform, der skal sikre beskatning af samfundsskabte værdistigninger samt en effektiv udnyttelse af jorden.
- En *kapitalgevinstskat* kan sikre beskatning af faktiske kapitalgevinster på boliger og kan dermed træde i stedet for en del af ejendomsværdiskatten.

Den "neutrale" ejendomsværdiskat

Den neutrale ejendomsværdiskattesats (τ) er

$$\tau = t^k \cdot (r + p)$$

t^k = kapitalindkomstskattesats

r = risikofri nominel rente

p = risikopræmie ved boliginvestering

I en boligmarkedsligevægt, hvor boliginvesteringer skal give samme forventede, risikokorrigerede nettoafkast som andre investeringer, vil den neutrale ejendomsværdiskat sikre en normal beskatning af boligafkastet, der består af værdien af boligydelser (netto for udgifter til vedligeholdelse) plus den *forventede* nominelle kapitalgevinst på boligen.

Den neutrale versus den optimale ejendomsværdiskat

- Ifølge teorien om optimal beskatning skal boligafkast beskattes hårdere (lempeligere) end andet kapitalafkast, hvis boligforbrug er komplementært til (substitut for) forbrug af fritid.
- Hvis der ikke er sammenhæng mellem boligforbrug og fritidsforbrug, er den neutrale ejendomsværdiskat optimal.
- Den neutrale ejendomsværdiskat er et naturligt anker for skattepolitikken, fordi
 - Vi kender ikke sammenhængen mellem boligforbrug og fritidsforbrug
 - Den neutrale ejendomsværdiskat er i overensstemmelse med det horisontale lighedsprincip, at alt formueafkast skal beskattes ens

Ejendomsværdiskat contra kapitalgevinstskat

- Ejendomsværdiskatten beskatter *forventede* kapitalgevinster, da disse er afspejlet i boligens handelsværdi
- En kapitalgevinstskat beskatter *faktiske* kapitalgevinster, hvilket kan forekomme mere retfærdigt
- Hvis der indføres en kapitalgevinstskat, kræver en neutral boligbeskatning, at ejendomsværdiskatten nedjusteres, så den alene svarer til en normal beskatning af værdien af den løbende boligydelse

Problemstillinger ved udformning af en kapitalgevinstskat

- Løbende beskatning (lagerbeskatning) af optjente, men ikke-realiserede gevinster skaber værdiansættelses- og likviditetsproblemer
- Beskatning af realiserede gevinster skaber indlåsningseffekter og medfører, at den effektive skattesats bliver afhængig af ejerperiodens længde
- Indlåsning kan modvirkes ved at tillade udskydelse af skatten ved geninvestering i ny bolig. Det giver dog stadig indlåsning på ejerboligmarkedet
- Sidstnævnte problem kan forebygges, hvis beskatning kan udskydes ved indsættelse af gevinst på registreret konto (med beskatning af løbende forrentning)
- Yderligere administrativt problem: Nødvendigt at sondre mellem vedligeholdelse og forbedring, da værdien af forbedringer ikke bør beskattes

Rationalet for grundskylden

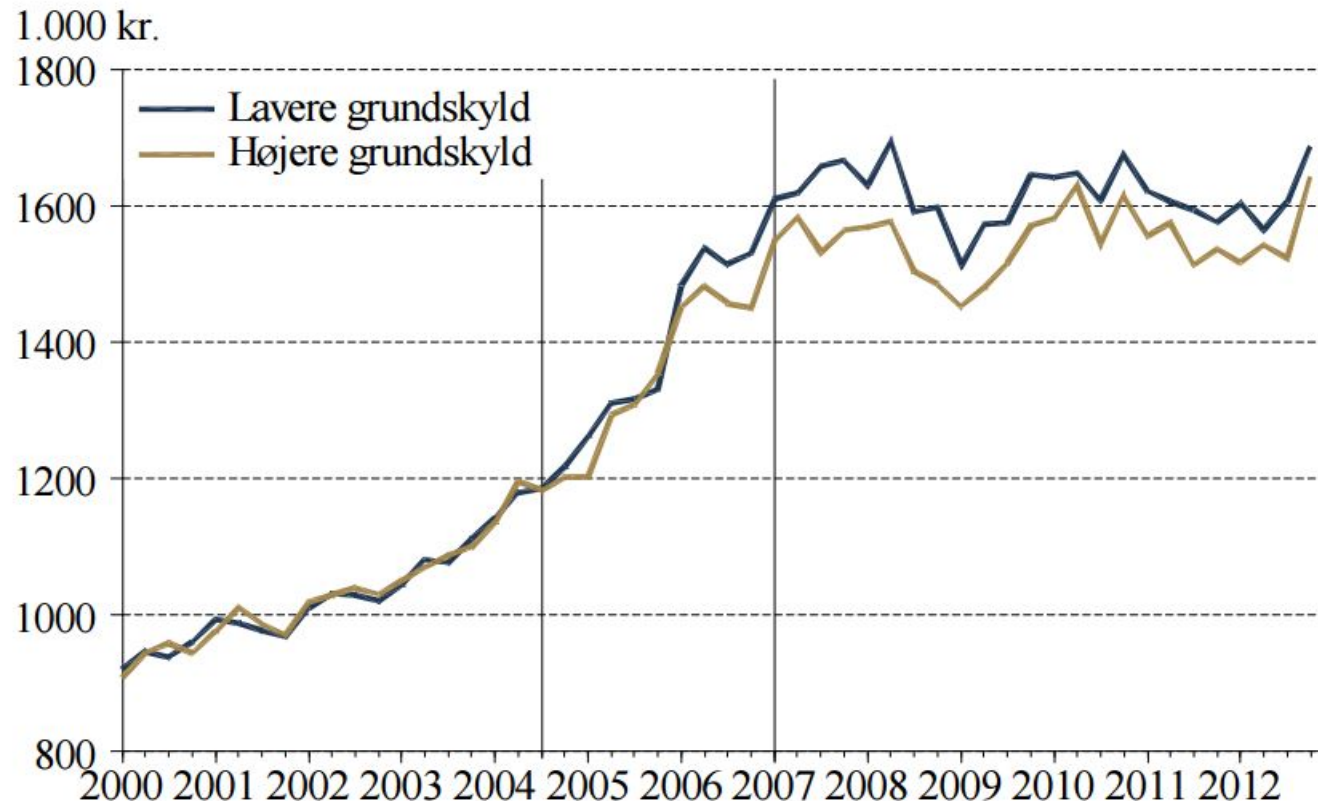
- En generel grundskyld på al jord er ikke-forvridende, da det samlede udbud af jord er konstant
- Med konstant udbud af jord kapitaliseres grundskylden fuldt ud i grundprisen. Byrden ved skatten bæres dermed af den, der ejer jorden på tidspunktet for grundskyldens indførelse eller forhøjelse.
- Grundskylden sikrer beskatning af samfundsskabte jordværdistigninger
- Grundskylden tilskynder til effektiv udnyttelse af jorden og hæmmer jordspekulation

Er grundskylden alligevel forvridende?

- Landbrugsjord har nedsat grundskyld. Den højere grundskyld på boligjord kan medføre et mindre udbud af jord til boligformål. I så fald vil grundskylden på boligjord ikke blive fuldt kapitaliseret.
- Dermed kan grundskylden tænkes at forvride valget mellem indsatsen af jord og bygninger i produktionen af bolig tjenester.
- Et vigtigt empirisk spørgsmål er derfor, i hvilket omfang grundskylden på ejerboliger kapitaliseres?

Grundskylden kapitaliseres faktisk: Erfaringer fra kommunalreformen (DØR)

Figur IV.9 Priser på enfamiliehuse



Anm.: De lodrette linjer angiver henholdsvis tidspunktet for indgåelse af aftalen om en strukturreform og tidspunktet for sammenlægningen af kommunerne.

Men hvad nu hvis grundskylden ikke kapitaliseres fuldt ud på langt sigt?

- I så fald er der stadig en effektivitetsgevinst ved at supplere ejendomsværdiskatten med en grundskyld, så længe grundskylden kapitaliseres i et vist omfang. *Intuition:*
- Grundskylden kapitaliseres i højere grad end ejendomsværdiskatten i boligprisen
- Et givet provenu opkrævet gennem grundskyld øger derfor boligomkostningerne med et mindre beløb end samme provenu opkrævet gennem ejendomsværdiskat → mindre forvridding af brugerprisen på bolig tjenester.
- (Formelt bevis findes i Sørensen og Vastrup (2016); fremkommer i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*)

Den aktuelle reformdiskussion

Bør ejendomsværdiskatten, grundskylden og rentefradraget afskaffes til fordel for en kapitalgevinstskat?

- Et sådant system beskatter ikke værdien af boligydelsen → favorisering af formueplacering i ejerboliger
- Effektivitetsfordelene ved grundskylden går tabt
- Det samlede provenu af boligbeskatningen bliver givetvis lavere og mindre stabilt

Bør de eksisterende boligskatter suppleres med en (veldesignet) kapitalgevinstskat?

- *Præmis.* Den samlede boligbeskatning bør ligge på det neutrale niveau
- Argumenter for løbende beskatning via ejendomsværdiskat: Sikrer mere stabilt provenu og undgår administrative problemer ved kapitalgevinstskatten
- Argumenter for at opkræve en del af den samlede skat via en (veldesignet) kapitalgevinstbeskatning: Mindsker problemer med likviditetsbelastning og er måske i bedre overensstemmelse med befolkningens retfærdighedsfølelse
- Hvis en kapitalgevinstbeskatning er den eneste politisk farbare vej til at opnå en tilnærmelsesvis neutral boligbeskatning, styrkes argumentet for denne beskatningsform

Bør grundskylden erstattes af en ekstra ejendomsværdiskat?

- Argument for: Er administrativt simplere, da grunde er vanskelige at vurdere

Argumenter imod:

- Grundskylden er mindre forvridende end ejendomsværdiskatten og sikrer mere effektiv beskatning af samfundsskabte værdistigninger
- Ejendomsværdiskatten vil komme op over det neutrale niveau, hvis det samme provenu skal hentes hjem → forvridende overbeskatning af bygninger

Hvis grundskylden afskaffes, drives ejendomsværdiskatten op over det neutrale niveau

Høkerberegning:

- Provenu af grundskyld på boligjord: 18 mia. kr.
- Provenu af ejendomsværdiskat: 13 mia. kr.
- Nuværende effektive ejendomsværdiskattesats: 0,6 pct.
- Effektiv ejendomsværdiskattesats hvis det samlede provenu på 31 mia. skal hentes via ejendomsværdiskatten: $(31/13) \times 0,6 = \mathbf{1,43 \text{ pct.}}$
- Neutral ejendomsværdiskattesats (DØR): **1,2 pct.**

Hvordan kan grundvurderingerne forbedres?

- Logikken bag grundvurderinger (grundværdikurven): Forskelle i handelsværdien af ejendomme med bygninger af samme størrelse og kvalitet må tilskrives forskelle i grundværdien
- Beliggenhedsfaktorer har systematiske og signifikante observerbare effekter på ejendomsværdierne
- Skatteministeriets Implementeringscenter for Ejendomsvurdering foretager en omfattende videreudvikling af metoden til grundvurdering på et udvidet og forbedret datagrundlag

Afsluttende observationer

- Ejendomsværdiskatten og grundskylden er progressive elementer i det samlede skattesystem (jf. DØR, Forår 2016)
- Hvis disse skatter skal erstattes af en højere indkomstskat med samme fordelingsvirkning, vil skattesystemet medføre væsentligt højere forvridningstab
- Nominalprincippet eliminerer ejendomsværdiskattens stabiliserende virkning på boligmarkedet. Det bidrog til boligboblen i nullerne (jf. Nationalbanken (2011) og Krakas Finanskrisekommission (2014))
- Af ovenstående grunde er det vigtigt at holde fast i både ejendomsværdiskat og grundskyld og at afskaffe nominalprincippet
- En stigningsbegrænsningsregel kan udformes uden uheldige virkninger på boligskatternes stabiliseringsfunktion (Kraka, DØR)
- Forbedret ejendoms- og grundvurdering vigtig for at sikre legitimiteten af boligbeskatningen