

KAPITEL IV

EJERBOLIGBESKATNING: PRINCIPPER OG ERFARINGER

IV.1 Indledning

**Ejendomsværdi-
skatten fastlåst
siden 2002**

Siden 2002 har skattestoppets såkaldte nominalprincip betydet, at ejendomsværdiskatten har været fastlåst i kroner og øre. Fastlåsningen har i kombination med stigende boligpriser reduceret den effektive ejendomsværdibeskatning. De største gevinster er gået til de boligejere, der har oplevet de største stigninger i værdien af deres bolig. Dermed er de største gevinster gået til boligejere i de dele af Danmark, der har oplevet den stærkeste økonomiske fremgang siden 2001.

**Skattestoppet
påvirker
boligmarkedets
funktionsmåde**

Fastlåsningen af ejendomsværdiskatten har også påvirket boligmarkedets funktionsmåde mere generelt. En løbende effektiv ejendomsværdibeskatning på et passende niveau baseret på de aktuelle boligpriser bidrager til at stabilisere den finansielle og makroøkonomiske udvikling og dermed til at reducere risikoen for boligprisbobler. Fastlåsningen har mærkbart reduceret ejendomsværdiskattens samfundsøkonomisk gavnlige stabiliserende virkning.

**Er den danske
boligbeskatning
hensigtsmæssigt
indrettet?**

Formålet med dette kapitel er at vurdere, om indretningen af den danske ejerboligbeskatning er hensigtsmæssig med baggrund i økonomiske principper. Boliger har nogle attraktive egenskaber som skattekilde, idet udbuddet af boliger og især den jord, boligerne er opført på, ikke påvirkes af de pålagte skatter i samme grad som andre skattekilder. Der er således typisk en lavere forvridning af ejerboligskatter end eksempelvis skatter på arbejdsindkomst eller kapitalafkast. Korrekt indrettet vil skatter på ejerboliger kunne aflaste andre skattekilder og dermed bidrage til at forbedre den samfundsøkonomiske effektivitet. Som et eksempel på dette finder blandt andre Arnold mfl. (2008), Johansson mfl.

Kapitlet er færdigredigeret den 17. maj 2016.

(2008) samt Ormaechea og Yoo (2012), at løbende beskatning af fast ejendom er den beskatningsform, der virker mindst dæmpende på den økonomiske vækst.

Elementerne i den danske boligbeskatning er overordnet set fornuftige ...

... men især skattestoppet er et problem

I kapitlet gennemgås de forskellige elementer af beskatningen af ejerboliger. I Danmark er de væsentligste elementer i ejerboligbeskatningen, at der er en løbende skat på grundværdier (grundskyld), og at der betales en løbende ejendomsværdiskat af ejendommens værdi. Kapitlets overordnede konklusion er, at grundstrukturen i den danske ejerboligbeskatning er relativt velindrettet og på flere områder mere hensigtsmæssig end i mange andre lande. Den effektive ejendomsværdibeskatning er imidlertid blevet reduceret markant efter 15 år med skattestop, hvilket har bidraget til at gøre den danske boligbeskatning mindre hensigtsmæssig.

Troværdige vurderinger er afgørende

Grundlaget for at fastholde en velfungerende beskatning af ejerboliger med løbende beskatning af jord og ejendomme er, at der sker en troværdig værdifastsættelse. Det eksisterende vurderingssystem har været kritiseret for at have en for upræcis værdifastsættelse, jf. Rigsrevisionen (2013). Derfor er Skatteministeriet i færd med at udfærdige et nyt vurderingssystem, der forventes at blive præsenteret i løbet af efteråret 2016.

Beskatning af ejerbolig kan være forbundet med likviditetsproblemer

En særlig problemstilling ved løbende skatter af ejerboliger er, at de kan skabe likviditetsproblemer for den enkelte boligejer. Selvom boligejerne har en betydelig boligformue, har de ikke nødvendigvis en stor indkomst. Derfor kan betalingen af boligskatterne udgøre et problem i tilfælde af midlertidige eller permanente indkomstbortfald. Disse udfordringer kan løses på forskellig vis. En mulighed er at tillade boligejere at indefryse ejerboligskatterne, mens en anden mulighed er at lægge et loft over den årlige stigning i boligbeskatningen.

Ejendomsværdiskat skal ses i sammenhæng med beskatning af kapitalindkomst

Kapitlet fokuserer på beskatningen af ejerboliger, hvilket indebærer en række afgrænsninger og fravalg. Det bemærkes især, at reguleringen af lejemarkedet ikke er behandlet. I diskussionen af en hensigtsmæssig beskatning af ejerboliger tages beskatningen af anden kapitalindkomst desuden for givet. Dette er væsentligt, da udgangspunktet for analyserne

er, at ejerboliger kan opfattes som et kapitalgode, som giver ejeren forskellige typer af afkast af den investerede formue. Afkastet optræder i form af sparet husleje og muligvis kapitalgevinster. Et naturligt udgangspunkt, som der argumenteres for i kapitlet, er, at dette afkast bør beskattes på linje med andre opsparingsformer.

Kapitlets indhold

Kapitlet præsenterer i afsnit IV.2 et overblik over beskattningen af ejerboliger i Danmark og en kortfattet sammenligning med andre lande. I afsnit IV.3 diskuteres de grundlæggende økonomiske principper i ejerboligbeskattningen. Afsnit IV.4 indeholder en beskrivelse af, hvordan ejendomsvurderingerne foretages. De følgende afsnit IV.5-6 beskriver grundskylden hhv. ejendomsværdiskatten nærmere, og der vises en række beregninger, der illustrerer effekten af at ændre beskattningen. Afsnit IV.7 indeholder en diskussion af kapitalgevinstbeskatning. Endelig sammenfattes resultaterne af analyserne i afsnit IV.8, som også indeholder anbefalinger i relation til boligbeskattningen.

IV.2 De danske boligskatter

De vigtigste boligskatter er ejendomsværdiskatten og grundskylden

Beskatning af ejerboliger i Danmark sker først og fremmest gennem ejendomsværdiskat og beskatning af jord i form af den såkaldte grundskyld (ejendomsskatter). Grundskylden gælder i princippet al jord og ikke kun jord til ejerboliger, og ejendomsværdiskatten skal ses i sammenhæng med beskatning af øvrige positive såvel som negative kapitalindkomster og dermed blandt andet rentefradragsretten. Afgrænsningen mellem boligskatter og andre skatter er dermed ikke entydig. Vanskelighederne ved at afgrænse boligskatter betyder også, at der er betydelige vanskeligheder, når boligbeskattningen skal sammenlignes på tværs af lande.

Indholdet i afsnittet

I afsnittet beskrives de grundlæggende regler for de centrale boligskatter og afsnittet afsluttes med en kort sammenligning af skatterne i andre lande.

Udviklingen i boligskatter

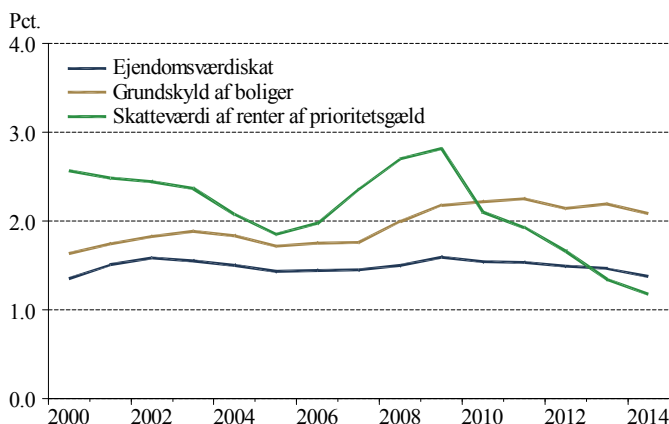
Provenuet fra grundskyld større end fra ejendomsværdiskat

Provenuet fra grundskylden på jord til boligformål var 18 mia. kr. i 2014 og udgjorde dermed godt 2 pct. af de samlede skatter, jf. figur IV.1. Ejendomsværdiskatten indbragte godt 13 mia. kr. i 2014 og udgjorde dermed knap 1½ pct. af de samlede skatter. Ejendomsværdiskatten har siden 2000 udgjort en relativ konstant andel af de samlede skatter, mens grundskylden er steget fra lidt over 1½ pct. i 2000 til godt 2 pct. af de samlede skatter.

Fald i rentefradraget

Skatteværdien af renteudgifterne er faldet siden 2000 fra at udgøre knap 3 pct. af de samlede skatter til knap 2 pct., hvilket bl.a. skyldes det kraftige rentefald, der har fundet sted i perioden.

Figur IV.1 Boligskatter og skatteværdien af renter af prioritetsgæld i pct. af de samlede skatter



Anm.: Prioritetsgæld er optaget i en realkreditinstitution med pant i fast ejendom.

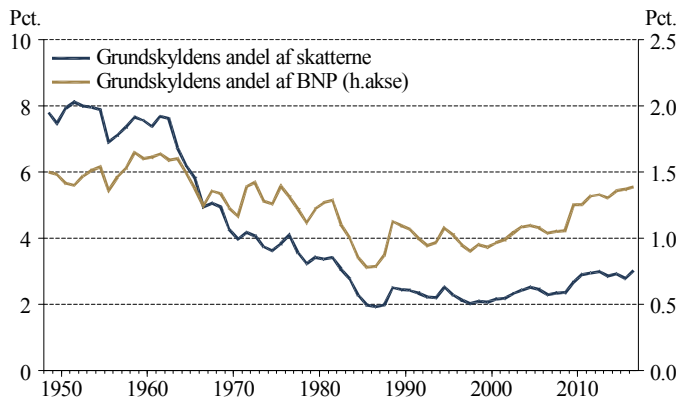
Kilde: Danmarks Statistik: *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger på baggrund af registerdata.

Grundskyld

Grundskylden udgjorde tidligere en større andel af skatterne

Den samlede grundskyld både fra jord til boliger og til anden anvendelse udgjorde tidligere en væsentlig større andel af de samlede skatter, jf. figur IV.2. Andelen faldt således fra 8 pct. i starten af 1950'erne til 2 pct. i slutningen af 1980'erne. Siden 2000 er grundskyldens andel af de samlede skatter steget og udgør nu ca. 3 pct. Opgjort som andel af BNP er faldet i grundskylden fra 1950 frem mod 1990'erne knap så udtalt, hvilket hænger sammen med, at det samlede skattetryk er steget i perioden. Faldet i grundskylden i 1960'erne skyldes, at den statslige grundskyld blev afviklet i den periode.

Figur IV.2 Grundskyld



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, ADAM's databank og egne beregninger.

Grundskylden er en kommunal skat på al jord

Grundskyld er en kommunal skat, som ejeren af grunde betaler. Der betales derfor grundskyld af al jord til ejerboliger, lejeboliger og andelsboliger samt jord til andre formål. Kommunalbestyrelsen fastlægger grundskyldspromillen, jf. boks IV.1.

Boks IV.1 Grundskyld

Grundskylden fastlægges på baggrund af den fastsatte grundværdi og grundskyldspromillen. Betaling af grundskyld er dog underlagt en stigningsbegrænsning, der indebærer, at den del af grundværdien, der beregnes grundskyld af, maksimalt kan stige 7 pct. fra år til år. Grundskyldspromillen skal minimum være 16 promille og kan maksimalt være 34 promille.

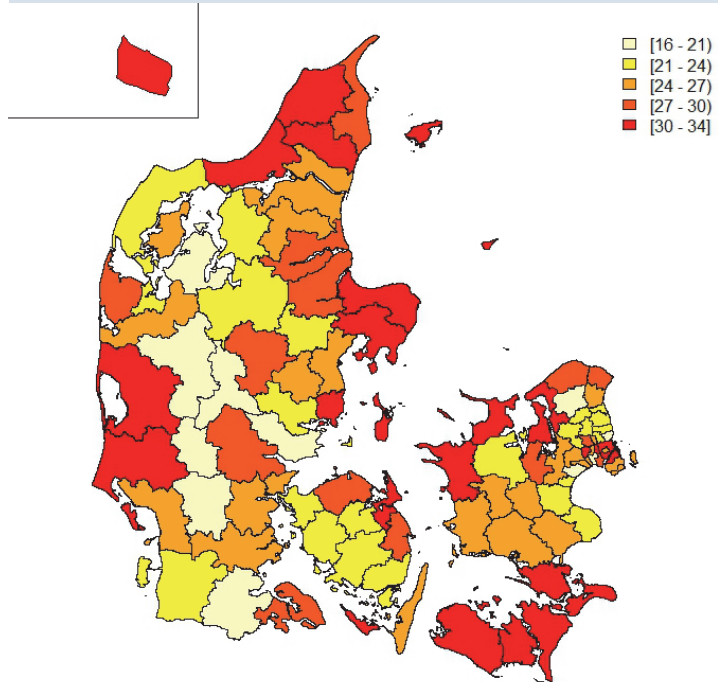
Personer fyldt 65 år, modtagere af sociale pensioner (førtidspension mv.) og efterlønsmodtagere kan få et kommunalt lån til betaling af grundskylden. Lånet tinglyses på ejendommen og tilbagebetales, når ejendommen sælges. Lånet forrentes med en årlig rente, der svarer til et gennemsnit af den effektive rente på alle udestående realkreditobligationer de 12 foregående måneder pr. 1. oktober det foregående år. Rentesatsen i 2016 er 1,41 pct. Lånet skal ligge indenfor den offentlige vurdering, når det optages.

Grundskyldspromillen varierer på tværs af kommuner, jf. figur IV.3. I gennemsnit er grundskylden 26,1 promille i 2016. For landbrug, skovbrug, gartneri og planteskoler må grundskyldspromillen dog maksimalt udgøre 8 promille.

Grundskylden påvirket af stigningsbegrænsningen

Grundskylden beregnes på grundlag af den offentlige grundvurdering. Betaling af grundskyld er dog underlagt en stigningsbegrænsning, der indebærer, at den del af grundværdien, der beregnes grundskyld af, maksimalt kan stige 7 pct. fra år til år. Det betyder, at grundskylden i en årrække er steget mindre end grundvurderingerne. På grund af dette efterslæb er grundskylden steget de seneste år i en del kommuner, selvom grundværdierne ikke er steget. I 2016 er grundskylden for boligejere fastlåst på 2015 niveauet, men denne ekstraordinære fastlåsning gælder ikke for lejere og andre, der betaler grundskyld. I afsnit IV.5 er beregnet, hvordan gevinsten ved stigningsbegrænsningen for den afgiftspligtige del af grundværdierne er fordelt efter indkomster og geografisk.

Figur IV.3 Grundskyldspromille, 2016



Kilde: www.noegletal.dk.

Grundskyld og indkomst

Det er generelt sådan, at boligejere, der tjener mest, betaler mere i grundskyld. Dette fremgår af figur IV.4, der viser, at de boligejere, der har en indkomst blandt de 10 pct., som tjener mest, betaler omkring 8.000 kr., mens de boligejere, der ligger i bunden af indkomstfordelingen, betaler omkring det halve. Det er forventeligt, at boligejere med en højere indkomst betaler en højere grundskyld, da de også har råd til en dyrere grund. Blandt lejerne derimod er der væsentlig mindre variation i den gennemsnitlige grundskyld på tværs af indkomstdeciler end tilfældet er for boligejerne.

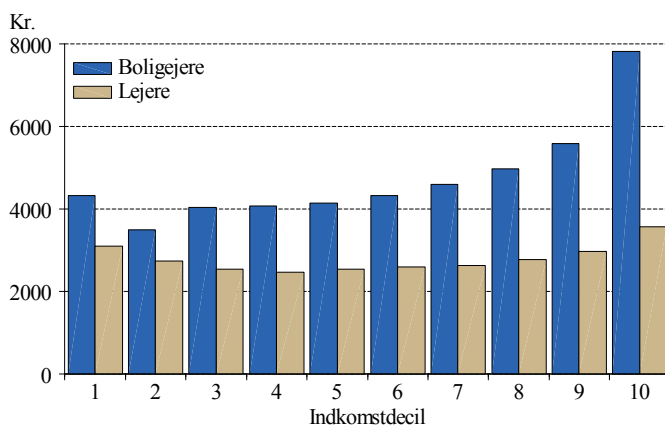
Lejere betaler mindre i grundskyld

Lejere betaler ikke direkte grundskyld, men belastes alligevel via huslejen. Generelt betaler lejerne en del mindre i grundskyld end ejerne, hvilket hænger sammen med, at lejere overvejende bor i etageejendomme, og den enkelte lejer derfor bebor et mindre jordstykke.

Reelt betales grundskylden af ejer

Det er værd at bemærke, at det kun er tilsyneladende, at omkostningerne ved grundskylden betales af lejerne og de nuværende ejere, som det er illustreret i figur IV.4. Det skyldes, at i realiteten påhviler grundskylden de personer, der ejede jorden ved indførelsen, fordi nutidsværdien af en ændret beskatning bliver fuldt nedvæltet i jordprisen på det tidspunkt, hvor skatteændringen bekendtgøres, jf. afsnit IV.3.¹ Selvom de nuværende ejere betaler den løbende grundskyld, betaler de tilsvarende mindre i renteudgifter, fordi selve boligen er tilsvarende billigere. På det uregulerede lejemarked vil ejerens lavere renteudgifter resultere i lavere husleje.

Figur IV.4 Grundskyld, 2014



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige grundskyld pr. person for henholdsvis boligejere og lejere fordelt efter disponibel indkomst.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

1) I huslejerregulerede boliger, almene boliger og andelsboliger er huslejen bestemt af de løbende omkostninger, og det derfor de nuværende lejere, der reelt betaler grundskylden.

Ejendomsværdiskat

Ejendomsværdiskatten en del af kapitalindkomstbeskatningen

Ejendomsværdiskatten er en integreret del af kapitalindkomstbeskatningen. Hensigten med ejendomsværdiskatten er, at afkastet ved at besidde en ejerbolig også beskattes, på linje med gevinsten ved andre former for investeringer, som en husholdning kan foretage, eksempelvis i værdipapirer eller i egen virksomhed.² Argumentationen for dette uddybes i afsnit IV.3.

Skattestop betyder lavere ejendomsværdiskat

Boligejere betaler ejendomsværdiskat. Det gør hverken andelsboligejere eller lejere. Grundlaget for ejendomsværdiskatten er den offentlige vurdering af ejendommen. Skattestoppet betyder, at ejendomsværdiskatten beregnes med udgangspunkt i ejendomsværdien i 2002, jf. boks IV.2. Den effektive ejendomsværdiskat, der er forholdet mellem ejendomsværdiskatten og de aktuelle offentlige ejendomsvurderinger, er 0,55 pct. af ejendomsvurderingen, hvilket både skyldes, at ejendomsværdiskatten for den enkelte ejerbolig er fastholdt med udgangspunkt i niveauet for ejendomsvurderingen i 2002, og at nogle grupper af personer får et nedslag i ejendomsværdiskatten. I afsnit IV.6 er beregnet, hvordan gevinsten ved skattestoppet for ejendomsværdiskatten er fordelt efter indkomster og geografisk.

- 2) Før ejendomsværdiskatten blev indført i 2000 var der en beskatning af den imputerede forrentning af ejendomsværdien, idet den såkaldte lejeværdi af egen bolig blev lagt til den skattepligtige indkomst.

Boks IV.2 Ejendomsværdiskat og fradrag for negativ kapitalindkomst

Ejendomsværdiskatten

Ejendomsværdiskatten beregnes som en andel af ejendomsværdien, som fremgår af den offentlige ejendomsvurdering. Ejendomsværdiskatten udgør som udgangspunkt 1 pct. af ejendomsværdien op til 3.040.000 kr. og 3 pct. af værdien derover, hvis værdien er højere.

Ejendomsværdibeskatningen er imidlertid underlagt et nominelt skattestop, sådan at grundlaget for ejendomsværdibeskatningen udgør det mindste af:

- 2001-vurderingen tillagt 5 pct.
- 2002-vurderingen
- Den aktuelle vurdering

Nedslag for ejendomme købt før 1. juni 1998

Personer, der har erhvervet deres ejendom før 1. juli 1998, får et nedslag på 0,2 pct. af ejendomsværdien, og ejerboliger bortset fra ejerlejligheder og fredede ejendomme får yderligere et nedslag i skatten på 1.200 kr. eller 0,4 pct. af ejendomsværdien, hvis det giver et lavere beløb.

Nedslag i ejendomsværdiskatten for personer over 65 år

Personer over 65 år, kan få en nedsættelse af den beregnede ejendomsværdiskat på 0,4 pct. af beregningsgrundlaget. Nedslaget kan maksimalt udgøre 6.000 kr. for helårsboliger og 2.000 kr. for sommerhuse. Nedslaget er indkomstreguleret. Nedslaget aftrappes ved en indkomst på 182.900 kr. for enlige og 281.300 kr. for ægtepar. Nedslaget nedsættes med 5 pct. af det, indkomsten overstiger de nævnte grænser, og nedslaget er dermed helt udfaset for enlige med en indkomst på 302.900 kr. og ægtepar med en indkomst på 401.300 kr. Grænserne er for 2016.

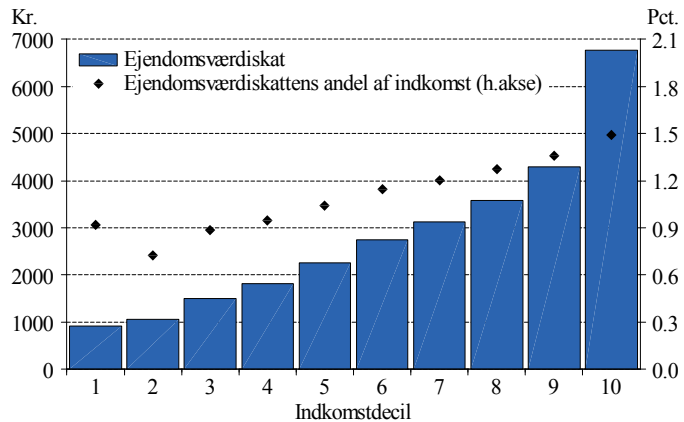
Frdrag for negativ kapitalindkomst

Frdraget for negativ kapitalindkomst kan opfattes som en del af boligbeskatningen, fordi størstedelen af private renteudgifter vedrører boliger. Skattesatsen er 33,5 pct. for negativ kapitalindkomst under 50.000 kr. for enlige og 100.000 kr. for ægtepar. Skattesatsen er 28,5 pct. for negativ kapitalindkomst over disse grænser. Satsen for negativ kapitalindkomst over henholdsvis 50.000 kr. og 100.000 kr. nedsættes med 1 pct.point hvert år frem til 2019, hvor den bliver 25,5 pct. Den gennemsnitlige skattesats for negativ kapitalindkomst var 33,7 pct. i 2014. Beløbsgrænserne reguleres ikke med pris- eller lønudviklingen.

Høj indkomst og ejendomsværdiskat

Ejendomsværdiskatten samvarierer positivt med indkomsten, jf. figur IV.5. Fra 2. til 10. indkomstdecil udgør ejendomsværdiskatten en stigende andel af indkomsten. I 2. decil udgør ejendomsværdiskattens andel af indkomsten således i gennemsnit knap 0,8 pct., mens den i 10. decil udgør knap 1,5 pct. Det var også forventeligt, fordi indkomsten har betydning for, hvor dyr en bolig man har råd til at eje.

Figur IV.5 Ejendomsværdiskat, 2014



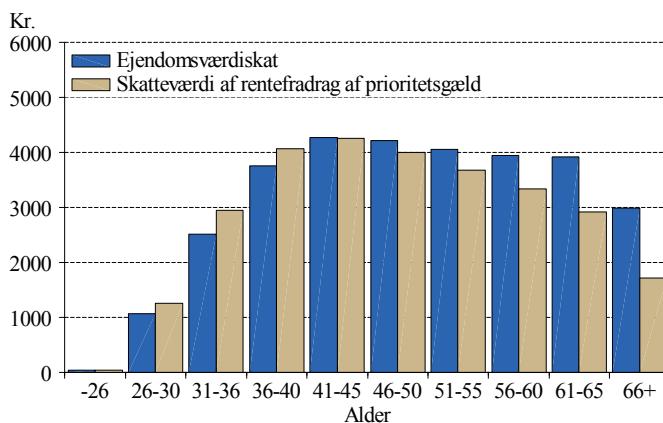
Anm.: Figuren viser ejendomsværdiskatten som gennemsnit for alle personer i hver indkomstdecil.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Rentefradraget falder med alderen

Ejendomsværdiskatten samvarierer med alderen op til 40 års alderen, hvorefter den er svagt faldende, jf. figur IV.6. Rentefradraget diskuteres ofte i sammenhæng med boligbeskatning. Rentefradragets placering i boligbeskatningen uddybes nedenfor. Mønstret for skatteværdien af rentefradraget af prioritetsgæld er nogenlunde det samme som for ejendomsværdiskatten, idet værdien af rentefradragsretten for prioritetsgæld dog falder mere med alderen end ejendomsværdiskatten.

Figur IV.6 Ejendomsværdiskat og skatteværdi af rentefradrag, 2014



Anm.: Figuren viser ejendomsværdiskatten og skatteværdien af rentefradrag opgjort som gennemsnit for alle personer i hver aldersgruppe.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Andre elementer i boligbeskatningen

Negativ kapitalindkomst, kapitalgevinster og tinglysningsafgift

Der er flere andre elementer i de danske skatte- og afgiftsregler, der påvirker beskatningen af boliger. Det drejer sig først og fremmest om fradragsreglerne for negativ kapitalindkomst, som selvom de ikke er begrænset til boligejerne af flere årsager ofte diskuteres i sammenhæng med boligbeskatningen og især ejendomsværdiskatten. Et andet forhold, der har stor betydning for ejerboligområdet er undtagelsen fra den generelle regel for skattepligt, der er for kapitalgevinster. Tinglysningsafgiften på omsætning af fast ejendom og optagelse af lån er også noget, der har betydning for den samlede beskatning af ejerboliger. I det følgende beskrives de nævnte elementer i boligbeskatningen.

Symmetrisk skattesystem beskatter negativ og positiv kapitalindkomst

De fleste boligejere har optaget lån for at finansiere deres boliger. Negativ kapitalindkomst kan fradrages i den skattepligtige indkomst. Derfor kan fradraget ses som en del af boligbeskatningen, der nedsætter belastningen. Fradraget er ikke målrettet personer med ejerboliger, men boligejere har almindeligvis større negativ kapitalindkomst end personer,

der bor til leje. Rentefradragsretten i det danske skattesystem er en konsekvens af, at man beskatter kapitalindkomst, jf. afsnit IV.3. Et symmetrisk skattesystem indebærer, at man beskatter både positiv og negativ kapitalindkomst.

Andelsforeninger kan ikke fratrække renteudgifter

Andelsboligforeninger kan ikke fratrække renteudgifter, da de ikke er skattepligtige. Den enkelte andelshaver har ret til at fradrage egne renteudgifter herunder renteudgifter til finansiering af købet af andelen i andelsforeningen.

Boligejere undtaget fra skat på kapitalgevinster

Både boligejere og andelsbolighavere er undtaget fra den generelle regel, om at der betales skat af en eventuel kapitalgevinst. Ejere af private udlejningsejendomme betaler lige som andre ejere af fast eller finansiell kapital skat ved salg af aktivet. Ligeledes betaler den private udlejers skat af overskuddet ved udlejningen.

Tinglysningsafgift i forbindelse med salg og belåning af ejerboliger

I forbindelse med salg af ejerboliger betales en tinglysningsafgift på 0,6 pct. af ejerskiftesummen plus 1.660 kr. for tinglysning af ejerskiftedokumentet. Det svarer til, at en handel af et gennemsnitligt enfamiliehus udløser en udgift på knap 12.000 kr. i forbindelse med salg. Ved låntagning er der en tinglysningsafgift på 1,5 pct. af det pantsikrede beløb plus 1.660 kr. Det svarer til, at et gennemsnitligt enfamiliehus til 1,7 mio. kr. har en udgift på omkring 23.000 kr. i forbindelse med optagelse af lån ved en belåningsgrad på 95 pct., hvis der ikke er lån i boligen i forvejen. Statens indtægter af tinglysningsafgifter mv. var godt 5 mia. kr. i 2015. Dette dækker dog alle indtægter fra tinglysning.

International sammenligning

De fleste lande beskatter boliger

De fleste vestlige lande beskatter boliger i større eller mindre omfang. Der er dog stor forskel på, hvordan landene har indrettet boligbeskatningen og sammenligning er vanskelig at foretage. Generelt er oplysningerne om, at et land har en given beskatningsform af boliger, ikke et udtryk for hvor betydningsfuld den er. Eksempelvis kan undtagelsesregler medføre, at en skat der umiddelbart fremstår vigtig, reelt er en mindre vigtig skat.

Fuldt dækkende sammenligning ikke muligt

Det er imidlertid også vanskeligt at foretage en international sammenligning af provenuet baseret på landenes samlede beskatning af boliger. Det skyldes bl.a., at en del af boligskatterne i internationale statistikker klassificeres som indkomstskatter. Eksempelvis indgår den danske ejendomsværdiskat, skatteværdien af rentefradraget og skat på kapitalgevinster ved boligsalg som en del af indkomstskatterne i internationale statistikker.³ I det følgende beskrives OECD og EU-kommissionens statistik til belysning af skat på boligskatte.

OECD-sammenligning af ejendomsskatter

OECD har udarbejdet en statistik, der er et bud på en sammenlignelig opgørelse af ejendomsskatter. Opgørelsen omfatter udover skat på jord, også formueskatter, arveafgifter, skatter på finansielle transaktioner og kapitaltransaktioner, der ikke kun men dog især pålægges fast ejendom. Opgørelsen omfatter derimod som nævnt ikke ejendomsværdiskat og heller ikke skat af kapitalgevinster.

Danske ejendomsskatter ligger på OECD gennemsnittet

Når ejendomsskatterne, som afgrænset af OECD, måles i forhold til BNP, udgør de danske ejendomsskatter 1,9 pct., hvilket svarer til gennemsnittet for OECD-landene, jf. tabel IV.1. Når det måles i forhold til de samlede skatter, ligger de danske ejendomsskatter på knap 4 pct., hvilket er lavere end OECD-gennemsnittet. I de angelsaksiske lande udgør ejendomsskatterne en relativ høj andel af skatterne med Storbritannien som topscorer med godt 12 pct. af de samlede skatter. USA, Belgien, Frankrig og Spanien ligger også noget højere end Danmark, når der måles i forhold til de samlede skatter.

3) Ejendomsværdiskatten klassificeres som indkomstskat, fordi de betragter den som en imputeret forrentning af et kapitalgode

Tabel IV.1 Ejendomsskatter, 2012

	OECD-opgørelse		EU-opgørelse	
	Pct. af BNP	Pct. af skat	Pct. af BNP	Pct. af skat
	----- Pct. -----			
Estland	0,3	1,0	0,3	1,0
Tjekkiet	0,5	1,4	0,5	1,3
Slovakiet	0,4	1,5	0,6	2,4
Slovenien	0,6	1,7	0,8	1,3
Østrig	0,7	1,7	0,6	1,3
Tyskland	0,9	2,5	0,9	2,3
Sverige	1,1	2,5	1,0	2,3
Portugal	1,1	3,3	1,4	4,3
Norge	1,2	3,0	1,1	2,5
Holland	1,2	3,4	1,2	3,1
Finland	1,3	2,9	1,2	2,8
Ungarn	1,3	3,4	1,3	3,1
Polen	1,4	4,4	1,3	3,9
Danmark	1,8	3,9	2,6	5,3
Irland	2,1	7,1	1,4	4,8
Spanien	2,2	6,7	2,2	6,7
Grækenland	2,6	7,6	2,1	6,2
Australien	2,6	9,4	•	•
Italien	2,7	6,2	2,6	5,9
Luxembourg	2,8	7,3	1,3	3,3
USA	2,9	11,3	•	•
Canada	3,2	10,4	•	•
Belgien	3,5	7,8	3,4	7,5
Frankrig	3,8	8,4	3,6	8,0
Storbritannien	4,1	12,3	4,1	11,7
OECD-gns.	1,9	5,5	•	•
EU-gns.	•	•	1,1	3,7

Anm.: Landene er listet ud fra størrelsen af ejendomsskatterne som andel af BNP baseret på OECD-opgørelsen. Den omfatter ejendoms-, formueskatter, arveafgifter, skatter på finansielle - og kapitaltransaktioner. EU-opgørelsen omfatter løbende skatter for ejendom og andre skatter.

Kilde: www.OECD.org og www.ec.europa.eu.

**Men boligskatter
over EU
gennemsnittet**

EU-kommissionen udarbejder også en statistik over boligskatterne, der omfatter løbende beskatning af boliger, hvilket for Danmark vil sige ejendomsværdiskatten og grundskylden, samt formueskatter, arve- og gaveafgifter, skatter på finansielle transaktioner og kapitaltransaktioner. EU-kommissionens opgørelse viser, at de danske boligskatter, både når der måles i forhold til de samlede skatter, og når der måles i forhold til BNP, ligger over EU-gennemsnittet.

**Karakteristika
ved
boligbeskatning i
andre lande**

I det følgende gives en kort beskrivelse af en række karakteristika ved OECD-landenes boligbeskatning, som dækker mere end de grundskyldslignende ejendomsskatter, som indgår i OECD's statistiske opgørelse. Beskrivelserne er primært baseret på Almy (2013) og EU-kommissionen (2012).

**Løbende skat af
fast ejendom i de
fleste europæiske
lande**

Stort set alle OECD-lande har en eller anden form for løbende skat på fast ejendom herunder erhvervsejendomme. I 80 pct. af de europæiske lande påhviler den løbende skat hele ejendommen, det vil sige både bygninger og jord m.m. I knap halvdelen af OECD-landene hviler den løbende beskatning kun på bygninger.

**Beskatning af
imputeret
forrentning**

I en række lande beskattes fast ejendom løbende i form af en imputeret forrentning af værdien af ejendommen, der lægges til indkomsten i stedet for direkte som en skat på ejendoms værdi. Det drejer sig om Spanien, Italien, Belgien, Schweiz, Island og Slovenien.

**Kun få lande har
formueskat**

I nogle lande beskattes boliger i form af en formueskat. Da en væsentlig del af borgernes formue består af boligformue, er sådan en skat i høj grad en skat på ejendomsværdier. Frankrig, Norge og Schweiz har en formueskat.

**Få lande har en
jordskat**

Danmark, Frankrig og en række central- og østeuropæiske lande har en jordskat. Jordskat findes også sporadisk i USA, især i delstaten Pennsylvania, en række byer og kommuner. De central- og østeuropæiske indførte typisk en sådan skat i 1990'erne i forbindelse med omstruktureringen af skattesystemet efter sammenbruddet af de kommunistiske regimer.

**Halvdelen har
renteafdrag**

Omkring halvdelen af EU-landene har fradrag i indkomstskatten for renteudgifter. I en række store EU-lande er der ikke fradrag i indkomstskatterne for renteudgifter f.eks. Tyskland, Frankrig og Storbritannien. I nogle lande er der loft over, hvor store renteudgifter, der må fratrækkes, og i nogle lande er perioden også begrænset. Danmark hører til blandt de lande, der har de mest favorable vilkår for fradrag af renteudgifter.

**Provenuet fra
kapitalgevinster
begrænset**

I princippet beskattes kapitalgevinster ved boligsalg i en lang række vestlige lande. Imidlertid er der i lovgivningen vigtige undtagelser, der betyder, at provenuet fra skatter på kapitalgevinster er meget begrænset i de fleste lande. Der er kun seks lande, der har et positivt provenu. Målt som andel af BNP har Sverige det største provenu. I 2014 udgjorde provenuet fra kapitalgevinstbeskatning på ejerboliger 1,2 pct. af BNP.

**Afgift i
forbindelse med
salg i mange
lande**

I mange lande er der en skat i forbindelse med køb og salg af ejerboliger i form af stempelafgift eller lignende. Der betales ofte en andel af ejendommens handelsværdi. Blandt EU-landene er det kun de fem østeuropæiske lande: Estland, Slovakiet, Bulgarien, Litauen og Polen, der ikke har en form for stempelafgift i forbindelse med salg. Den danske omsætningsafgift hører til i den lave gruppe.

**Den danske
boligbeskatning
er velindrettet**

Samlet set vurderes det, at den danske boligbeskatning i en international sammenligning er relativ velindrettet, jf. EU-Kommissionen (2015). Danmark har således en selvstændig beskatning af jord, som kun få lande har, og en løbende beskatning af boligforbrug. Samtidig er den formodentlig meget forvridende skat, stempelafgiften, sammenlignet med andre lande, begrænset. I afsnit IV.3 uddybes argumenterne for, at en sådan indretning af boligbeskatningen er hensigtsmæssig.

IV.3 Principper i boligbeskatningen

Skat på fast ejendom vigtig offentlig indtægtskilde

Beskatning af jord og fast ejendom udgør i Danmark en betydelig kilde til skatteindtægter for det offentlige. Beskatningen skal ses i sammenhæng med det øvrige skattesystem, herunder ikke mindst beskatningen af kapitalindkomst. I det følgende diskuteres den rolle, beskatning af jord og fast ejendom indtager i et hensigtsmæssigt skattesystem. Et sådant system tager hensyn til, at de samlede skatter opkræves på en måde, så de forstyrrer samfundets økonomiske effektivitet mindst muligt, givet den indkomstfordeling som tilstræbes. Fokus i afsnittet er på virkningerne af de to vigtigste former for løbende boligbeskatning i det danske skattesystem: Grundskyld og ejendomsværdiskat. Selvom de to skatter til tider omtales som to sider af samme sag, er der væsentlige principielle og praktiske forskelle på de to beskatningsformer.

Grundskyld og ejendomsværdiskat er væsensforskellige

Grundskylden er udelukkende en skat på værdien af jordarealer, mens ejendomsværdiskatten beskatter værdien af at have rådighed over egen bolig. Det sidste omfatter værdien af såvel jorden som de bygninger, der er opført på jorden. Samtidig betales grundskyld af stort set alle former for jordarealer, inklusive jordarealer for andelsboliger og udlejningsejendomme samt produktionsvirksomheder (heriblandt landbrugsjord). Grundskylden er altså en skat på jord uanset ejerforholdet, mens ejendomsværdiskatten kun betales af boligejere. Da begrundelserne for de to skatter er forskellige, behandles de i det følgende hver for sig. Afsnittet omtaler desuden kapitalgevinstbeskatning og tinglysningsafgifter.

Retvisende vurderinger er en forudsætning

Fælles for ejendomsværdiskatten og grundskylden er, at de bygger på, at ejendoms- og jordværdierne kan vurderes (dvs. værdiansættes) med en rimelig grad af troværdighed. Som diskussionen om et nyt vurderingssystem illustrerer, er dette ikke uden problemer. Denne særskilte betingelse diskuteres dog ikke her, men i afsnit IV.4.

Grundskyld

Grundskyld forvrider ikke

Ideelt set bør skatter opkræves, så deres forvridding – også kaldet det samfundsøkonomiske effektivitetstab – alt andet lige er så lille som mulig. Set ud fra denne synsvinkel er beskatning af jord en af de bedste beskatningsformer. Da det danske jordareal grundlæggende er en fast størrelse, vil beskatningen principielt ikke påvirke udbuddet af jord, og dermed altså heller ikke forvride det. Det er i klar modsætning til beskatningen af arbejds- og kapitalindkomst, der må formodes at påvirke folks adfærd og dermed skabe en forvridding. Jordskatter er dermed noget så sjældent som en skat, der i princippet er forvriddingsfri. Økonomer har derfor lige siden Adam Smith fremhævet beskatning af jord som en fordelagtig beskatningsform.⁴

Fuld grundskyld svarer til en handelspris for jorden på 0 kr.

Ud fra et synspunkt om at skabe færrest mulige forvriddinger i skatteopkrævningen er grundskylden derfor en hensigtsmæssig skat. Skulle man udelukkende indrette skattesystemet ud fra hensyn til den samfundsøkonomiske effektivitet, ville det derfor være fordelagtigt at udnytte denne skat mest muligt. Den naturlige konsekvens heraf ville være at indføre det, der hedder *fuld grundskyld* – dvs. en situation, hvor hele det løbende afkast fra jorden (jordrenten) betales i skat. Konsekvensen af en sådan fuld grundskyld ville være, at handelsværdien af jorden ville falde til 0. En sådan skat ville indbringe det størst mulige forvriddingsfrie provenu fra jorden, jf. Den af Finansministeren nedsatte kommission til undersøgelse af spørgsmål i forbindelse med gennemførelse af fuld grundskyld (1954).

Grundskyld påvirker jordprisen

Som nævnt handler skattepolitik dog ikke kun om at undgå forvriddinger, men også om at fordele skattebyrden på en måde, som forekommer rimelig. Netop fordi udbuddet af jord er givet, har ændringer i grundskylden nogle kraftige kapitaliseringseffekter: I princippet vil nutidsværdien af en ændret beskatning blive fuldt nedvæltet i jordprisen på det tidspunkt, hvor skatteændringen bekendtgøres. Dermed

4) Beskatningen af jord kan sammenlignes med beskatningen af den ekstraordinære profit fra udvindingen af olie- og gasreserverne i Nordsøen, der – rigtigt indrettet – har samme egenskab, jf. De Økonomiske Råd (2012).

kommer den person, der ejer jorden på det tidspunkt, skatten ændres, til at bære hele den reelle byrde af skattebetalingerne i al fremtid via et kapitaltab.

Fremtidige købere påvirkes ikke af ændringer i grundskyld

En stigning i grundskylden vil derfor også medføre et kapitaltab for de nuværende grundejere. Omvendt bliver fremtidige boligkøbere reelt ikke påvirket af skattestigningen. De vil ganske vist skulle betale en højere løbende grundskyld, men vil til gengæld komme til at betale tilsvarende mindre i renteudgifter, fordi selve boligen bliver tilsvarende billigere. Forestiller man sig, at stigningen i grundskylden bruges til at finansiere højere offentlige serviceydelser eller lavere indkomstskatter, som også får betydning for de fremtidige boligkøbere, vil deres samlede forbrugsmuligheder blive forbedret. Det modsatte vil være tilfældet ved en nedsættelse af grundskylden. Større ændringer i grundskylden kan derfor også medføre en væsentlig omfordeling mellem forskellige generationer.

Både effektivitet og fordeling er vigtige i skattepolitik

Hvad den optimale sats for grundskylden er, vil - som i spørgsmål om andre skatter som topskat, beskæftigelsesfradrag mv. - afhænge af såvel effektivitets- som fordelingsmæssige overvejelser. De potentielt kraftige kapitaliseringseffekter taler for, at grundskyldsbetalinger generelt ikke bør ændres for hurtigt, hvis der lægges vægt på, at skatteydere ikke bør sættes i en situation, hvor deres privatøkonomi pludselig ændres drastisk af uventede ændringer i skattelovgivningen. Situationen adskiller sig dog ikke principielt fra andre former for beskatning, der også generelt vil medføre kapitaliseringseffekter. Ændringer i selskabsbeskatningen vil således påvirke selskabernes markedsværdi. Ligeledes vil ændringer i arbejdsindkomstskatten påvirke værdien af de beskæftigedes investeringer i humankapital, jf. Sørensen og Vastrup (2015).

Beskatning af samfundsskabte værdier

Et alternativt argument for grundskylden er, at værdistigninger på jord typisk er såkaldte samfundsskabte værdier. Eksempler er, at ændringer i planlovgivningen, udviklingen i bosætningsmønstret eller etableringen af en ny jernbane eller motorvej gør, at nogle byggegrunde bliver mere attraktive og derfor stiger i værdi. Ligeledes medfører den generelle indkomstvækst i samfundet, at grundpriserne typisk

stiger over tid, jf. afsnit 7. Derfor kan det forekomme rimeligt, at gevinsten herved tilfalder samfundet via skatten, jf. George (1879). Det har således været en vigtig del af tankegangen bag den tidligere særskilte ejendomsskat *grundstigningsskylden*, der i perioden 1926-65 blev opkrævet i Danmark af grundværdistigninger over en vis grænse, jf. Danmarks Statistik (2012).

Indvinding af ny jord ændrer ikke problemstillingen

Det er blevet anført, at en jordskat skulle gøre det mindre attraktivt at indvinde ny jord, f.eks. nye arealer til landbrugsformål ved Vestkysten, jf. Skak (2014). Kvantitativt har en sådan potentiel forvridding dog næppe nogen væsentlig betydning. Den kan desuden elimineres ved at tillade fradrag i den afgiftspligtige grundværdi for udgifter til indvinding af ny jord, sådan at beslutningen om at investere ressourcer i nyindvinding ikke påvirkes, jf. Sørensen og Vastrup (2015).

Forskelle i grundskyldspromille forvrider

Derimod kan forskelle i grundskyldspromillen mellem forskellige former for anvendelse af jorden medføre en forvridding. I Danmark er grundskyldspromillen lavere for produktionsjord (primært landbrugsjord) end for jord til boligformål. Det kan tænkes at hæmme udbuddet af byggegrunde, fordi et givet jordstykke beskattes med en højere sats som boligjord. Denne forvridding skyldes, at man har valgt at bryde med det oprindelige neutralitetsprincip om, at grundskylden bør pålignes med samme sats på al jord, jf. Sørensen og Vastrup (2015). Det samme jordstykke kan have forskellig værdi for ejere og købere, alt efter planlovsreguleringens bestemmelser om, hvad jorden må bruges til (f.eks. boligbebyggelse eller agerdyrkning). Disse forskelle vil naturligt afspejle sig i vurderingen af jordens værdi, men bør ikke påvirke selve den skattesats, som benyttes ved skatteberegningen.

Ejendomsværdiskat

Det vandrette lighedsprincip vigtigt i et retfærdigt skattesystem

Også ejendomsværdiskatten kan begrundes med såvel fordelings- som samfundsøkonomiske effektivitetsmæssige argumenter. Uafhængigt af den gældende beskatning af jord bør et velfungerende skattesystem beskatte afkastet ved at besidde en ejerbolig på linje med gevinsten ved andre for-

mer for investeringer, som en husholdning kan foretage, eksempelvis i værdipapirer eller i egen virksomhed. Gør man ikke det, bryder man med et vigtigt princip for beskattningen, nemlig at personer, der modtager den samme reelle indkomst, bør beskattes ens, uanset hvordan indkomsten er erhvervet, og uanset om den i sidste ende udbetales som en kontant størrelse, som naturalier eller i form af sparede udgifter. Dette princip er kendt som det vandrette lighedsprincip.

**To gevinster ved
at eje sin bolig:
Kapitalgevinster
...**

Det kan virke unaturligt at tale om et afkast eller en gevinst ved at bo i en ejerbolig, da man som boligejer ikke direkte får udbetalt penge for sin boliginvestering – i hvert fald ikke, inden man sælger boligen. Men ved at eje sin egen bolig opnår man to økonomiske gevinster i forhold til at bo til leje et tilsvarende sted. For det første vil man opnå en kapitalgevinst, hvis man på et tidspunkt sælger sin bolig for et større beløb, end man købte den for. Selvom boligpriserne i perioder falder, er det mest normale, at priserne på ejerboliger stiger, endda mere end den almindelige inflation, jf. afsnit IV.7. Da de fleste boligejere er på boligmarkedet i mange år, optjenes dermed typisk en meget betydelig nominal kapitalgevinst.

**... og sparet
husleje**

For det andet sparer ejerne noget af huslejen, idet de løbende omkostninger for en boligejer under normale omstændigheder vil være lavere end det, hun eller han skulle betale i husleje for en tilsvarende bolig. Huslejen vil normalt dels dække de løbende omkostninger ved boligen, eksempelvis vedligeholdelsesomkostninger, dels indeholde en forrentning til udlejer af den investerede kapital, dvs. boligens værdi. Er der i stedet tale om en ejerbolig, har ejeren på samme måde udgifter til løbende vedligeholdelse mv., men han sparer den del af huslejen, der ville bestå af udlejerens kapitalforrentning. Denne besparelse udgør en reel økonomisk gevinst i forhold til at bo til leje. Besparelsen omtales af og til som ”lejeværdi af egen bolig”, jf. boks IV.3.

**Skat på
ejerboliger bør
svare til skat
på anden
kapitalindkomst**

Ud fra det omtalte vandrette lighedsprincip bør boligejere derfor pålægges en skat på indtjeningen ved deres boliginvestering, som svarer til den skat, der betales af andre former for reale eller finansielle investeringer. I princippet gælder den samme betragtning også for alle andre varige forbrugsgoder, men af praktiske grunde er det naturligt at sætte en bagatelgrænse, så kun varige forbrugsgoder af høj værdi underkastes en sådan lejeværdiskat. I Danmark er ejerboliger langt det vigtigste varige forbrugsgode. Også for det næstvigtigste varige forbrugsgode, bilen, findes en skat (vægtafgift/ ejerafgift), som kan opfattes som et forsøg på at beskatte lejeværdien af bilen.

**For lav skat på
ejerboliger kan
føre til
uhensigtsmæssige
investeringer**

Hensyn til den samfundsøkonomiske effektivitet i indretningen af skattesystemet taler også for en beskatning af ejerboliger. Når den effektive skat på afkastet af ejerboliger er lavere end på andre kapitalanbringelser, vil det alt andet lige føre til for store boliginvesteringer og for små investeringer i andre aktiver i forhold til, hvad der er hensigtsmæssigt ud fra et samlet samfundsøkonomisk synspunkt. En effektiv ejendomsværdiskat på et niveau, der modsvarer beskatningen af andre former for kapitalindkomst, kaldes for en neutral ejendomsværdiskat, jf. boks IV.3.

Boks IV.3 Neutral ejendomsværdibeskatning

I denne boks beskrives, hvordan man kan sikre en neutral beskatning af ejerboliger, der hverken favoriserer eller diskriminerer mod kapitalanbringelse i ejerboliger. En neutral beskatning af ejerboliger vil ud fra en rent skattemæssig betragtning også indebære en ligestilling mellem ejere og lejere.

I ligevægt må det forventede boligafkast svare til det afkast, der alternativt kunne opnås ved at placere formuen på kapitalmarkedet, tillagt en passende risikopræmie som kompensation for, at ejerboliger kan være udsat for betydelige prisudsving. Betragtes en situation uden beskatning, må derfor gælde:

$$i + p = b - v + g, \quad (1)$$

hvor i er den nominelle forrentning af en risikofri investering, p er den krævede risikopræmie ved investering i en ejerbolig, b er værdien af boligydelsen, v er udgifter til boligens vedligeholdelse, og g er den forventede nominelle kapitalgevinst på ejerboligen; b , v og g er opgjort i forhold til ejendomsværdien. Højresiden af (1) er det forventede nominelle afkast af ejerboligen, der består af værdien af boligydelsen fratrullet udgifter til vedligeholdelse og tillagt ejendommens forventede nominelle værdistigning. Bemærk, at (1) gælder, uanset om man har finansieret sit boligkøb kontant ud af egen formue eller ved at optage lån. Renten i på venstresiden vil i det første tilfælde betegne alternativomkostningen ved kapitalanbringelsen og i det andet tilfælde den faktiske rentebetaling til bank eller kreditforening.

Antag nu, at anden nominel kapitalindkomst beskattes med kapitalindkomstskattesatsen t , og at boligen pålægges en ejendomsværdiskat med den effektive sats e . En neutral beskatning indebærer, at skattesystemet ikke påvirker valget mellem investering i ejerboliger og andre kapitalplaceringer. Hvis det antages, at risikopræmien p er upåvirket af skattesystemet, kan den neutrale ejendomsværdiskattesats e findes ved at multiplicere med t i (1):

$$e = t(i + p) = t(b - v + g). \quad (2)$$

Det bemærkes, at der ikke er inkluderet en grundskyldsbeskatning på højresiden af (2). Dette skyldes, at en grundværdiskat må antages at være fuldt kapitaliseret i grundværdien, da den hviler på en produktionsfaktor, der udbydes helt uelastisk (jord). Byrden ved en sådan skat bæres ikke af boligkøberen, men af den person, der ejer grunden ved skattens indførelse eller forhøjelse.

Det ses, at den neutrale ejendomsværdiskattesats i realiteten indebærer en beskatning af den *forventede* kapitalgevinst g . Den realiserede værdistigning kan dog godt afvige herfra og beskattes derfor ikke nødvendigvis særlig præcist med en samlet ejendomsværdiskat. Den tager således ikke højde for forskelle i prisstigninger for forskellige boligejere.

Skatten har også betydning for boligvalg

Beskatningen har også betydning for, om man vælger at købe en ejerbolig eller bo til leje. Det skyldes, at en lempeligere beskatning af en ejerbolig frem for en lejebolig vil gøre, at omkostningerne er lavere ved at eje frem for at leje en ejendom. Det gælder, uanset om man har belånt sin ejerbolig helt eller delvis eller har betalt alle lån ud, jf. boks IV.4.

Ejerboliger både investerings- og forbrugsgode

Et af de forhold, der komplicerer tankegangen om den rette beskatning af ejerboliger, er, at de på én gang udgør et investerings- og et varigt forbrugsgode, jf. Mirrlees mfl. (2011). Som investeringsgode genererer ejerboliger et kapitalafkast på linje med andre typer reale og finansielle investeringer, som bør beskattes på linje med andre former for kapitalindkomst. Som forbrugsgode udgør de løbende tjenester, man får ved at bo i sin egen bolig, samtidig en ikke uvæsentlig del af det private forbrug. I et land som Danmark, hvor såvel indkomst som forbrug beskattes, bør forbrugsværdien af ejerboligerne derfor også beskattes på lige fod med andre forbrugsgoder. I Danmark finder denne beskatning sted indirekte ved, at udgifter til byggeri er momsbelagte og overvæltes i kontantprisen.

Boks IV.4 Beskatning for ejere og lejere – et eksempel

Neutralitet i beskatning af ejerboliger indebærer blandt andet, at valg af boligform ikke må afhænge af den skattemæssige behandling af kapitalafkast. Et eksempel kan illustrere dette:

En person har en formue på 1 mio. kr. og kan vælge mellem at købe en lejlighed til 1 mio. kr. eller at bo til leje i en tilsvarende bolig og samtidig placere sin formue i værdipapirer (eksempelvis realkreditobligationer). Det antages, at obligationsrenten er 4 pct., skatten af både positiv og negativ kapitalindkomst er 30 pct., og ejendomsværdiskatten er 0,6 pct. af ejendommens værdi.

Udlejeren har fastsat huslejen sådan, at han får samme afkast, uanset om han investerer sine penge i en udlejningsejendom, eller om han placerer sine penge i obligationer. Omkostninger til vedligeholdelse mv. antages i eksemplet at udgøre 1,5 pct. af ejendommens værdi, uanset om boligen anvendes som ejer- eller lejebolig. Som lejer vil man få en renteindtægt på 40.000 kr., men betale 12.000 kr. i skat heraf, og samtidig betale 55.000 kr. i husleje. De samlede nettoudgifter (husleje fratrukket renteindtægten efter skat) bliver dermed 27.000 kr. Ejeren kan nøjes med at betale vedligeholdelsesudgifter på 15.000 kr. og ejendomsværdiskat på 6.000 kr., i alt 21.000 kr., og slipper med den givne ejendomsværdiskat dermed samlet 6.000 kr. billigere end lejeren, jf. tabel A.

Tabel A Beskatning for ejere og lejere

	Formue på 1 mio. kr.		Formue på 0 mio. kr.	
	Lejer	Ejer	Lejer	Ejer
Husleje	-55.000	0	-55.000	0
Vedligehold	0	-15.000	0	-15.000
Renteindtægt	40.000	0	0	-40.000
Ejendomsværdiskat	0	-6.000	0	-6.000
Skat af rente	-12.000	0	0	12.000
Samlede netto-udgifter	-27.000	-21.000	-55.000	-49.000

Anm.: Positive tal angiver en gevinst for lejeren/ejeren, negative tal en omkostning.

Boks IV.4 Beskatning for ejere og lejere – et eksempel, fortsat

Betragter man alternativt det tilfælde, hvor personen starter med en formue på 0 kr. og derfor skal låne pengene til huset, forandrer det ikke fordelene for ejeren: Han sparer fortsat 6.000 kr. på grund af forskelsbehandlingen i skattesystemet i forhold til en lejer med samme boligforbrug og formue, jf. tabel A.

En neutral skattebetaling i forhold til valg mellem en lejebolig eller en ejerbolig ville med en skat på kapitalindkomst på 30 pct. indebære, at ejendomsværdiskatten skulle være 1,2 pct., altså dobbelt så høj som satsen i eksemplet.

Neutral kontra optimal beskatning

Der kan fremføres argumenter for, at det ikke er den ovenfor anførte neutrale ejendomsværdiskat, der minimerer de samfundsøkonomiske forvridninger. Indenfor optimal skatte teori vil den ejendomsværdiskat, der giver det mindste forvridningstab (givet de øvrige skatters niveau), afhænge af flere forskellige forhold. Blandt andet vil den afhænge af sammenhængen mellem boligforbrug og arbejdsudbud (eller udtrykt på en anden måde: efterspørgslen efter fritid), jf. boks IV.5.

Boks IV.5 Neutral kontra optimal beskatning

Ved neutral beskatning forstås her, at afkastet af forskellige former for investeringer beskattes med samme skattesats. Ved optimal beskatning forstås, at beskatningen af kapitalindkomster indrettes, så den forvrider mindst muligt for et givet provenu. Generelt kan man ikke være sikker på, at det neutrale beskatningsniveau er lig med det optimale niveau. Hvis de forskellige skattebasers følsomhed over for beskatningen er forskellig, vil optimal skatteteori normalt tilsi, at de mindst følsomme skattebaser skal beskattes med de højeste satser. Intuitivt kan sådan en tankegang tilsi, at afkastet fra boliger, der er relativt immobile, bør beskattes med en højere sats end afkastet af finansiel kapital, der normalt anses for at være en meget mobil skattekilde.

Tæt beslægtet hermed er de afledte effekter, som beskatningen af boligforbrug kan have på udbuddet af arbejdskraft og dermed størrelsen af forvriddningen fra beskatningen af arbejdsindkomst. Man kan forestille sig, at dyrere boliger enten vil tilskynde til at substituere over mod mere forbrug af fritid (dvs. at boligforbrug og fritid er substituerende goder), eller omvendt at et større boligforbrug også medfører et ønske om større fritidsforbrug, så boligforbrug og fritid er komplementære goder.

I begge tilfælde vil ejendomsværdiskattens – og dermed boligomkostningernes – størrelse direkte påvirke arbejdsudbuddet, jf. Sørensen og Vastrup (2015). Komplementerer bolig- og fritidsforbrug hinanden, vil man via ejendomsværdibeskatningen indirekte kunne beskatte fritidsforbruget. Det vil modvirke den forvriddning af arbejdsudbuddet, som kommer fra skatten på arbejdsindkomst, og trække i retning af, at den ejendomsværdiskattesats, der er optimal ud fra et ønske om at minimere de samlede samfundsøkonomiske forvriddninger, vil være højere end det neutrale niveau. Er de to forbrugskomponenter substitutter, bliver resultatet det omvendte.

Ejendomsværdiskat kan medføre større arbejdsudbud

Der ser ikke ud til at være dansk empirisk viden om forholdet mellem fritids- og boligefterspørgsel. Analyser af amerikanske data tyder på, at bolig- og fritidsforbrug komplementerer hinanden, jf. Albouy (2015). I det tilfælde vil man altså få et mindre forvriddende skattesystem ved at beskatte afkastet af ejerboliger med en højere sats end anden kapitalindkomst.

**Boliger er
en immobil
beskatningskilde**

Det anføres somme tider som et andet argument for en højere ejendomsværdiskat, at beskatning af boliger hviler på en relativt immobil kilde, jf. Albouy (2015). Det skyldes både, at en del af ejendomsværdiskatten pålægges selve grunden, som er helt immobil, og at udbuddet af den øvrige del (murstenene) kun er følsom overfor skatteændringer på længere sigt. Begge dele trækker i retning af at mindske forvridningen ved at beskatte boligkapital i forhold til f.eks. finansiel kapital. Også sådanne forhold medfører, at den efficiensmæssigt optimale ejendomsværdiskat vil afvige fra det neutrale niveau.

**Vurderings-
praksis kan
forvråde mellem
forskellige typer
boliginvesteringer**

Et tredje forhold, som kan medføre, at den neutrale ejendomsværdiskat afviger fra det efficiensmæssigt optimale, hænger sammen med den måde, det danske vurderingsystem behandler nybyggeri og renovering. I tilfælde af nybyggeri og større renoveringer, der indebærer registrering af en byggesag hos kommunen, vil byggeriet medføre en ny og typisk højere vurdering hos kommunen. Løbende vedligeholdelse og andre boliginvesteringer, der ikke medfører oprettelse af en byggesag, vil derimod typisk ikke føre til en højere vurdering og friholdes dermed reelt fra ejendomsværdibeskatning. Denne forskelsbehandling kan tænkes at forvråde boliginvesteringernes sammensætning på de to typer og trækker isoleret set i retning af, at det efficiente niveau for ejendomsværdiskatten er lavere end det neutrale niveau, jf. Frederiksen (2014).

Særskilt kapitalgevinstbeskatning

**Kapitalgevinster
ujævnt fordelt**

Kapitalgevinster ved boligejerskab er mere synlige og svinger antagelig mere over tid end den sparede husleje, som boligejerne også har gavn af. I nogle perioder stiger boligpriserne kraftigt, mens de i andre perioder står stille eller ligefrem falder. Dermed bliver kapitalgevinsterne relativt tilfældigt fordelt. De, der køber og sælger deres ejerbolig på de helt rigtige tidspunkter, kan få en meget stor fortjeneste, mens andre, der køber og sælger på et uheldigt tidspunkt, risikerer at tabe. Det har ført til forslag om at indføre en særskilt kapitalgevinstskat for ejerboliger.

Andre former for kapitalgevinster beskattes direkte

En alternativ indretning af en neutral beskatning kan således bestå af en skat på kapitalgevinster kombineret med en løbende ejendomsværdiskat, der i det tilfælde kun skal beskattes den egentlige lejeværdi (gevinsten ved den sparede husleje) og dermed have et lavere niveau end før, jf. boks IV.6. Det ville i højere grad svare til behandlingen af kapitalgevinster fra andre aktiver som aktier og virksomheders køb og salg af fast ejendom, som eksplicit beskattes i det danske skattesystem. Det svarer også delvis til den måde, ejerboliger beskattes i Sverige, jf. afsnit IV.7. Kapitalgevinster på ejerboliger beskattes i princippet også i en række andre europæiske lande, men ofte er der bestemmelser, der i praksis undtager de fleste almindelige boligejere fra beskatningen, jf. EU-Kommissionen (2012).

Særskilt kapitalgevinstskat kan give mere retfærdig fordeling

En særskilt skat på kapitalgevinster vil have forskellige fordele. Den vil fordele skattebyrden mere retfærdigt, så de personer, der får de største kapitalgevinster, også kommer til at betale mest, mens de, som er så uheldige at få et kapitaltab på deres bolig, ikke kommer til at betale for en kapitalgevinst, som de aldrig har opnået. Samtidig er en skat på realiserede kapitalgevinster formentlig intuitivt nemmere at forstå end skatten på lejeværdi.

Opgørelse af den relevante gevinst eller tab

I Danmark og praktisk taget alle andre vestlige lande beskatter man nominel og ikke real kapitalindkomst. For at skabe symmetri skal det derfor også være de nominelle og ikke de reale kapitalgevinster, der beskattes. For boligejere, der oplever et samlet kapitaltab, bør tabet tilsvarende kunne trækkes fra i den skattepligtige indkomst. Ved beregning af skatten bør kapitalgevinsten korrigeres for eventuelle forbedringer foretaget siden overtagelsen af boligen, da det ellers bliver en ulempe at forbedre eksisterende boliger frem for at bygge nyt. Det er derfor nødvendigt, at ejeren holder regnskab med udgifterne til forbedringer, og at der sker en afskrivning af forbedringerne efter standardiserede regler. Derimod bør udgifter til almindelig vedligeholdelse ikke give fradrag, se boks IV.3.

Boks IV.6 Neutral ejendomsværdiskat kombineret med kapitalgevinstskat

Hvis man beskatter kapitalgevinster løbende med en selvstændig effektiv skattesats k , bør denne sats være lig med satsen på anden kapitalindkomst for at skabe neutralitet. Dermed følger det af ligning (2) i boks IV.3, at den neutrale ejendomsværdiskat e i dette tilfælde vil være:

$$e = t(i + p - g) = t(b - v) \text{ for } k = t.$$

I dette tilfælde svarer ejendomsværdiskatten altså alene til en beskatning af det løbende boligafkast $b-v$. Til gengæld bliver den *faktiske* kapitalgevinst på ejerboligen pålagt kapitalgevinstskat med samme sats som andet kapitalafkast.

Tre praktiske hovedvarianter:

Lagerbeskatning

Realisationsbeskatning

Udtrædelsesbeskatning

Man kan forestille sig tre forskellige hovedformer for indretningen af en sådan kapitalgevinstskat. Man kan løbende beskatte den beregnede kapitalgevinst, uanset om boligen er blevet solgt og gevinsten dermed realiseret eller ej. Denne metode kan kaldes lagerbeskatningsprincippet og svarer til beskatningsmetoden for kapitalafkast på pensionskonti. Alternativt kan man beskatte kapitalgevinsten, når den realiseres, altså når boligen sælges (realisationsbeskatning). Endelig kan man indrette skatten sådan, at skattebetalingen udskydes, hvis boligejeren køber en ny ejerbolig, og kun forfalder, når boligejeren definitivt forlader boligmarkedet (udtrædelsesbeskatning).

Lagerbeskatning giver likviditetsproblemer

Hver af de tre nævnte beskatningsformer har fordele og ulemper. Lagerbeskatningen vil skulle hvile på en vurderet salgspris i stedet for faktiske priser med den usikkerhed, der kan ligge i vurderingsmetoden. Samtidig kan den medføre betydelige likviditetsproblemer for den enkelte skatteyder. Disse problemer vil dog evt. kunne afhjælpes ved en mulighed for indefrysning.

Realisationsskat giver indlåsnings-effekter

Realisationsskatten vil til gengæld medføre indlåsnings-effekter. Det skyldes, at en boligejer, der har opnået en kapitalgevinst, kan udskyde betalingen af skatten, hvis vedkommende undlader at sælge boligen. Det kan hæmme mobiliteten på boligmarkedet og endvidere bidrage til lavere mobilitet på arbejdsmarkedet. Det kan eksempelvis gøre det vanskeligt for en boligejer i København, der har oplevet en væsentlig stigning i det generelle boligprinsniveau, at sælge

sin bolig og købe en af tilsvarende værdi i Århus, hvis hun i forbindelse med dette boligskeft skal betale en væsentlig kapitalgevinstskat. Det kan medføre, at hun enten undlader at søge job udenfor sit lokalområde eller vælger at pendle uforholdsmæssigt langt. Mere generelt kan indlåsnings-effekter forhindre, at boligejerne tilpasser deres boligforbrug til deres behov.

Udtrædelsesskat et alternativ

Man kan også vælge at anvende princippet med udtrædelsesbeskatning, som det svenske system delvis bygger på. Her kan en eventuel gevinst ved boligsalg undgå beskatning, hvis købesummen bruges til at erhverve en ny bolig. Skattemyndighederne registrerer beløbet som udskudt gevinst og holder løbende regnskab hermed. Først når boligejeren helt forlader boligmarkedet, forfalder skatten til betaling. Hvis boligejeren forbliver i sin bolig til sin dødsdag, betales kapitalgevinstskatten af boet. Forslag til nærmere udformning af en sådan skat og særlige regler for midlertidig fraflytning mv. er nærmere beskrevet i De Økonomiske Råd (2008).

Administrative omkostninger

Udtrædelsesbeskatningens primære ulempe er, at den stiller betydelige administrative krav, idet den indebærer, at såvel myndigheder som borgere skal holde regnskab med de udskudte kapitalgevinster (herunder også fradrag for forbedringer) i en længere årrække. Hertil kommer, at også udtrædelsesskatten kan medføre indlåsnings-effekter. Afhængigt af den konkrete udformning må disse dog formodes at være væsentligt mindre end ved en ren realisationsskat, jf. De Økonomiske Råd (2008).

Rentefradrag

Rentefradrag er ikke specielt målrettet boligejere

Rentefradraget opfattes ofte som en del af boligbeskatningen, idet de fleste rentebetalinger i Danmark skyldes lån med sikkerhed i ejerboliger. Rentefradragsretten i det danske skattesystem er dog ikke specielt målrettet boligejere, men er en naturlig konsekvens af, at man i det hele taget beskatter kapitalindkomst. Et symmetrisk skattesystem indebærer, at man beskatter både positiv og negativ kapitalindkomst, og nettorenteudgifter er netop negativ kapitalindkomst. Det foreslås somme tider at afskaffe både rente-

fradrag og ejendomsværdiskat samtidig. Det vil imidlertid kun skabe neutralitet i beskatningen i det ekstreme tilfælde, at en ejerbolig er fuldt belånt. I andre tilfælde vil det fortsat favorisere boligejere, så længe positiv kapitalindkomst i øvrigt beskattes.

Likviditetsproblemer

Likviditetsproblemer et argument for indefrysning

En særlig problemstilling i forbindelse med løbende boligskatter - det være sig ejendomsværdiskat, grundskyld eller en løbende beskatning af (ikke-realiserede) kapitalgevinster - er, at de kan give anledning til likviditetsproblemer. Selvom en boligejer har en betydelig formue i form af friværdi i sin bolig, har han ikke nødvendigvis en stor løbende udbetalt indkomst. Det kan derfor være problematisk at skulle betale boligskatter, f.eks. hvis indkomsten bortfalder midlertidigt i tilfælde af arbejdsløshed eller mere permanent som følge af pensionering. Hvis kapitalmarkederne fungerede perfekt, ville boligejeren kunne tage lån i huset og dermed løse likviditetsproblemet. En sådan løsning vil dog ofte være forbundet med betydelige omkostninger. Disse omkostninger, der skyldes, at kreditmarkederne ikke er tilstrækkelig effektive, er et argument for at give mulighed for at kunne indefryse løbende boligskatter i visse tilfælde. En sådan ordning eksisterer allerede for pensionisters betaling af grundskyld, men argumentet gælder også for ejendomsværdiskatter og kan også tænkes at være relevant for andre grupper end pensionister. Samtidig er det dog vigtigt, at sådanne indefrysningsordninger ikke bør give anledning til skattetænkning. De bør derfor ledsages af en neutral forrentning af den udskudte skattebetaling.

Tinglysningsafgifter

Transaktionsafgifter kan forvride relativt meget

Såvel i Danmark som i mange andre lande opkræves afgifter ved køb og salg af fast ejendom. Sådanne stempel- eller tinglysningsafgifter forøger transaktionsomkostningerne ved omsætningen af boliger og anden fast ejendom. Det skaber indlåsnings effekter og hæmmer derfor mobiliteten på såvel arbejds- som boligmarkedet. Sådanne omsætningsafgifter regnes derfor almindeligvis for mere forvridende end løbende ejendomsskatter, jf. Mirrlees Review (2011), Nor-

regaard (2013) samt Best og Kleven (2015). I nogle lande kan sådanne transaktionsafgifter være meget betydelige og udgøre størsteparten af den samlede boligbeskatning. I Danmark udgør de dog en relativt beskeden andel, jf. afsnit IV.2.

IV.4 Ejendoms- og grundvurderinger

Behov for retvisende ejendoms-vurderinger

I Danmark betaler boligejere ejendomsværdiskat af hele ejendommens værdi og grundskyld af grundens værdi, jf. afsnit IV.2. Beskatningen sker med udgangspunkt i den offentlige vurdering af henholdsvis ejendomsværdien og grundværdien. Det er vigtigt, at de offentlige vurderinger er så retvisende som muligt, og der er derfor behov for både en vurdering af ejendomsværdierne og af grundværdierne.

Forslag fra Engbergudvalget til forbedringer

Der har i en længere årrække været kritik af præcisionen i de offentlige vurderinger, og Rigsrevisionen fandt i deres beretning om ejendomsvurderinger, at vurderingernes træf-sikkerhed ikke var tilfredsstillende, jf. Rigsrevisionen (2013). I forlængelse af denne kritik blev Ekspertudvalget om ejendomsvurderinger – det såkaldte Engbergudvalg – nedsat. Udvalget skulle komme med forslag til, hvordan de offentlige ejendomsvurderinger kunne forbedres, jf. Ekspertudvalget om ejendomsvurderinger (2014).⁵

Indhold i afsnittet

I dette afsnit beskrives først hovedprincipperne bag den metode til fastlæggelse af offentlige vurdering af ejerboliger, der blev anvendt frem til 2011, og dernæst beskrives Engbergudvalgets forslag til en forbedring af metoden til at foretage offentlige ejendomsvurderinger.

Hvad vil en fornuftig køber give for en ejendom?

Offentlige vurderinger

Det fremgår af lovgivningen, at vurderingen af ejendomsværdien skal foretages på grundlag af, hvad en fornuftig køber vil betale for en ejendom ved handel på et frit marked, hvor sælger og køber er uafhængig af hinanden. For

5) I Engbergudvalgets rapport er også forslag til forbedring af vurderinger af erhvervs- og landbrugsejendomme. Disse forslag kommenteres ikke her.

ejerboliger gælder også, at vurderingen skal fastlægges med udgangspunkt i den gennemsnitlige handelspris for ejendomme af samme størrelse, alder, stand og beliggenhed i et sammenligneligt område i fri handel. I den juridiske vejledning for ejendomsvurderinger er nærmere beskrevet, hvordan vurderingerne er foretaget, jf. SKAT (2016).

Vurderingen kan adskille sig fra salgsprisen

Boliger handles ofte til priser, der afviger fra vurderingen, der afspejler den gennemsnitlige handelspris. Det afspejler bl.a., at der kan være sælgere, der ønsker at komme hurtigt af med deres bolig, og købere, der har særlige præferencer for en helt bestemt bolig. Der er også handler, der ikke er foregået i fri handel. Det gælder f.eks. ejendomme, som er handlet mellem personer, der har familiemæssige relationer. Boliger, der er solgt i forbindelse med et dødsfald, er et andet eksempel på boliger, der prisfastsættes lavere end den gennemsnitlige handelspris. Det skyldes, at køberne ofte ikke er mulighed for at rejse krav mod sælger for fejl og mangler.

Vurderingen sættes lavere

Når vurderingerne foretages, tages udgangspunkt i statistiske analyser af salgspriserne. Der vil dog altid være en vis usikkerhed i beregningerne af, hvad en fornuftig køber vil betale for en konkret bolig i fri handel. For at tage højde for usikkerheden ved vurderingerne skal de sættes i underkanten af den værdi, boligen kan forventes at blive solgt for, og konkret sættes vurderingerne 5 pct. lavere end den forventede handelspris.

Ingen regel for størrelsen af afvigelserne

Det fremgår ikke af loven eller vejledningen, hvor meget vurderingen for solgte ejendom må afvige fra den faktiske salgspris, men det vil være oplagt, at SKAT tilstræber at gøre vurderingerne så præcise som mulige. SKAT har udarbejdet en vejledning i, hvordan vurderingerne skal fastlægges.

Vurderingssystemet frem til 2011

Vurdering hvert andet år

I det følgende gives en overordnet beskrivelse af principperne for vurdering af ejerboliger, der var gældende frem til 2011. SKAT foretog frem til dette tidspunkt vurderinger af ejerboliger hvert ulige kalenderår. Vurderingerne var færdi-

ge 1. oktober og havde virkning fra 1. januar det følgende år.⁶ Ved udarbejdelse af vurderingerne blev anvendt oplysninger om salgspriser samt Bygge- og boligregistret (BBR) og andre registeroplysninger om de fysiske karakteristika for de solgte ejendomme og grunde. Generelt er oplysningerne i BBR om de ydre karakteristika, f.eks. arealangivelse, mur- og tagtype relativt gode, og der er relativ få alvorlige fejl, jf. Ekspertudvalg om ejendomsvurdering (2014). Derimod er der ingen oplysninger om vedligeholdelsesstandarder og generelt er det svært at vurdere kvaliteten af oplysningerne om de indre forhold, f.eks. toilet- og badeforhold samt antal værelser.

**Statistiske
analyser og
faglig viden**

I det hidtidige vurderingssystem fastsættes værdierne ud fra en blanding af dataanalyser af salgspriserne på ejerboliger og medarbejdernes vurderingsfaglige erfaring. Det er derfor ikke muligt for andre at reproducere resultaterne af vurderingerne. De statistiske modeller, der anvendes i forbindelse med vurderingerne, betegnes også som forslagsmodeller. I det nuværende vurderingssystem ansættes både en værdi for hele ejendommen og en grundværdi.

**Først en
vurdering af
grundværdien**

Processen for ejendomsvurderinger starter med, at grundværdien fastsættes. Grundværdien skal ansættes ud fra en forudsætning om, at grunden er ubebygget, og at den vil kunne anvendes til det formål, der giver det bedste økonomiske afkast.

**Vurdering af
grundværdier er
vanskelig**

Vurderingen af grundværdierne er en særlig stor udfordring. Det skyldes, at vurderingerne principielt skal foretages, som om grundene er ubebygget, selvom mange områder er fuldt udbygget. Samtidigt kan salgspriserne i områder, der ikke er helt udbygget, i mange tilfælde være vanskelige at bruge som rettesnor for priserne i de fuldt udbyggede områder. De tilbageværende ubebyggede grunde vil ofte have karakteristika, som er med til at forklare, at de endnu ikke er bebygget.

⁶ I lige år blev foretaget vurderinger af erhvervsejendomme.

Opdeling i grundværdi-områder

Som udgangspunkt for vurderingerne er Danmark opdelt i 57.000 såkaldte grundværdiområder. Opdelingen i grundværdiområder foretages, så grundene indenfor et område kan antages at have nogenlunde samme værdi, fordi de f.eks. har samme udsigt, støjforhold og er underlagt samme lokalplan. Opdelingen i grundværdiområder skal sikre, at der i vurderingen kan tages hensyn til både almindelige prisforskelle (f.eks. nye og gamle udstykninger), god og mindre god beliggenhed (f.eks. udsigt, motorvej) og kommunale rammevilkår (udnyttelsesgrad, krav til bygningernes udformning). Opdelingen af grundværdiområder er foretaget manuelt ud fra vurderingsfaglig viden og erfaring på baggrund af overordnede retningslinjer givet af SKAT, jf. SKAT(2016).

Grundsalg anvendes også til vurdering i fuldt udbyggede områder

For hvert grundværdiområde indsamler SKAT oplysninger om salgspriser for ubebyggede grunde. Disse oplysninger er udgangspunkt for vurderinger af alle grunde. For at kunne anvende salgspriser for områder, der er fuldt udbygget, beregnes det relative forhold mellem hele ejendommens pris og grundens pris i områder, hvor der både er solgt ubebyggede grunde og grunde med en bygning på. Det er dette forhold, der kan bruges til at bestemme grundens værdi i områder, hvor der kun er solgt bebyggede grunde. Imidlertid er forholdet mellem grundens værdi og hele ejendommens værdi ikke det samme i alle områder. Forholdet mellem ejendommens værdi og grundens værdi afhænger af niveauet for hele ejendommens værdi, idet et højere niveau for ejendomsværdien ikke henregnes fuldt ud til grunden. Det betyder, at et hus af samme størrelse og kvalitet vurderes højere i områder med høje vurderinger.

Statistiske beregninger suppleres med skøn

Når grundværdier er fastlagt, foretages analyser, hvor de beregnede grundværdier sammenlignes indenfor og på tværs af vurderingskredse. Disse analyser resulterer i, at der foretages individuelle tillæg og fradrag i forhold til de beregnede værdier.

Bygningsværdier fastlægges

Når grundværdierne er fastlagt fastlægges bygningsværdierne som forskellen mellem hele ejendommen og grundværdien (den såkaldte forskelsværdi). Det er langt henad vejen de samme data, der anvendes til at fastlægge

forskelsværdien, nemlig salgspriser og registeroplysninger for ejendommens karakteristika, bl.a. BBR, som blev anvendt i forbindelse med fastlæggelsen af grundværdier. I beregningerne tages udgangspunkt de seneste fire års salgspriser (indekseret).

Forslag til vurdering

Forslag til vurderingen af bygningernes værdi beregnes ved hjælp af regressionsanalyser, hvor bygningernes karakteristika som opførelses- og ombygningsår, størrelse, opvarmingsmåde, materiale for ydermur og tag indgår i forklaringen af prisen. I vurderingerne tages højde for, at kælder, 1. sal, udestue, udhuse og garager har forskellig værdi. Vurderingerne bliver efterfølgende justeret ud fra vurderingsfaglig ekspertise.

Ikke muligt at reproducere resultaterne pga. justeringer

Vurderingsprocessen for ejerboliger har således mange trin, hvor der foretages en række beregninger på baggrund af objektive data, samtidig med at der undervejs i processen foretages flere manuelle korrektioner, der baserer sig på subjektive skøn med udgangspunkt i vurderingsfaglig viden og erfaring. Denne proces gør det umuligt at rekonstruere og dokumentere, hvilke objektive og subjektive parametre i den samlede vurderingsproces, der har ført til den konkrete vurdering for den enkelte ejendom.

Klagemulighed

Hvis ejeren er uenig i vurderingen, er det muligt at få behandlet en klage enten i et vurderingsankenævn eller i landsskatteretten. Der betales et gebyr på 400 kr. for at få behandlet en klage over vurderingen. Adgangen til at klage er suspenderet frem til, der er indført et nyt vurderings-system.

Hvis klagen resulterer i en ændring i vurderingen, så får det kun betydning for klagerens ejendom og ikke for andre ejendomme i området.

Engberg-udvalgets rapport

Vurderinger ud fra objektive kriterier så vidt muligt

Hovedprincippet i Engbergudvalgets forslag til vurderinger af ejendomme er, at de så vidt muligt skal foretages ud fra objektive kriterier. Det vil sige, at de så vidt muligt skal

foretages ved at anvende en statistisk model og de oplysninger, der er registreret om ejendommen.

BBR-oplysninger, salgspriser i nærområdet og geografiske data skal indgå i modellen for vurderinger

Engbergudvalget har haft fokus på at opstille en prototype-model for, hvordan ejendomsvurderinger ud fra dette udgangspunkt kan foretages. De anbefaler, at skatteministeriet arbejder videre med en model, der bygger på oplysninger om ejendommene fra BBR-registret (opførelsesår, størrelse, materialer m.m.), geografiske data (afstand til motorvej, skov, strand m.m.) og nærområdepriser. Variablen for nærområdeprisen for parcelhuse er kvadratmeterprisen for de nærmeste 18 nabosalg og for ejerlejligheder samt rækkehuse er det de nærmeste 10 nabosalg. Antallet er valgt, så det giver den højeste præcision i vurderingerne. De nye typer af variabler, som Engbergudvalget har medtaget i fastlæggelsen af vurderingerne, er således geografiske data og nærområdepriser.

Bedre træfsikkerhed for prototypen end SKATs vurderinger

Udvalget har sammenlignet træfsikkerheden for udvalgets prototype med SKATs vurdering (de offentlige vurderinger) ved hjælp af forskellige mål. Et mål for træfsikkerhed er andelen af ejendomme, hvor vurderingen adskiller sig mindre end 20 pct. fra den realiserede handelspris. Engbergudvalgets foreslåede model er ud fra dette mål lidt bedre for parcelhuse (67,5 pct. mod 62,9 pct. for SKATs vurderinger), noget bedre for rækkehuse (81,0 pct. mod 72,9 pct.) og markant bedre for ejerlejligheder (83,4 pct. mod 64,4 pct.). To andre mål for usikkerheden af vurderingen viser også, at udvalgets model har en lavere usikkerhed end SKATs vurderinger. Træfsikkerheden for Engberg-udvalgets prototype er sammenlignet med SKATs vurderinger overraskende god, når det tages i betragtning, at modellen helt mekanisk fastlægger vurderingerne, mens SKATs metode indebærer, at der sker omfattende manuel justering i de resultater, de statistiske analyser kommer frem med.

Ingen model for vurdering af grunde

Udvalget har ikke været i stand til at udarbejde en model til vurdering af grunde indenfor udvalgets tidsramme for arbejdet. De anbefaler på den baggrund, at grundens værdi skal udgøre en fast andel af ejendommens værdi. Andelen skal dog variere fra kommune til kommune. Hvis en sådan metode anvendes til vurderinger af grunde, vil det betyde, at

ens grunde (f.eks. nabogrunde) får forskellige grundværdier, hvis f.eks. bygningens størrelse er forskellig. Det vil resultere i, at grundværdien alt andet lige vil blive større, hvis der ligger et stort hus på grunden.

Der arbejdes videre

Efterfølgende er der nedsat en arbejdsgruppe i Skatteministeriet, som arbejder videre med at udvikle en ny model for ejendomsvurderinger.

Vurderingssystemet i andre lande

Forskellige vurderingsmetoder

Beskatningen af boliger varierer meget mellem OECD-landene, jf. afsnit IV.2. Det er ligeledes meget forskelligt, hvordan værdifastsættelsen af fast ejendom foretages i de lande, der beskatter fast ejendom. I det følgende beskrives kort udvalgte landes vurderingssystemer.

Sverige og Hollands metoder minder om den danske

Metoden til vurdering af ejerboliger i Sverige og Holland minder om den tilgang, der anvendes i Danmark. I begge lande foretages statistiske analyser af priserne for solgte boliger, hvor der tages højde for ejendommens objektive karakteristika. I Holland suppleres oplysninger fra registre med spørgeskemaer, så der også kan indgå oplysninger om ejendommens vedligeholdelse og kvalitet. I Sverige sættes vurderingen til 75 pct. af ejendommens estimerede værdi. Vurderingerne foretages årligt i begge lande.

Gammelt vurderingsgrundlag i UK og Frankrig

I en række lande anvendes ikke statistiske analyser af priserne på solgte boliger. I disse lande foretages vurderingerne af vurderingsmænd. Det er tilfældet i Storbritannien og Frankrig. I disse lande foretages også kun meget sjældent egentlige ejendomsvurderinger. I Storbritannien svarer ejendomsværdien til en vurdering fra 1. april 1991. Der sker ingen indeksering, men de lokale myndigheder kan ændre den årlige vurdering. I Frankrig er lejeværdien fastlagt ud fra forholdene på boligmarkedet i 1970, ajourført i 1980 og derefter opskrevet årlig ud fra udviklingen i boligpriserne på nationalt niveau. Ulempen ved kun sjældent at foretage egentlige vurderinger for hele ejendomsmarkedet på en gang er, at salgspriserne i nogle områder vil komme til at adskille sig markant fra ejendomsvurderingerne og dermed

vil beskatningen af boligerne ikke ske ud fra ejendommens værdi.

Det danske system er velanset

Det danske vurderingssystem er i en international sammenhæng velanset, jf. OECD (2016) og Almy (2014). Det skyldes, at der i Danmark foretages vurderinger af samtlige ejendomme med korte tidsintervaller. Der anvendes også standardiserede metoder, og der bruges tilgængelige salgsoplysninger og offentlige oplysninger om bygningernes alder, størrelse og karakteristika. Endeligt er data offentligt tilgængelige, og skatteyderne bliver orienteret om, hvilke forhold der ligger til grund for vurderingen.

Opsummering

Behov for retvisende vurderinger

Det er nødvendigt at have retvisende offentlige ejendoms-vurderinger, når ejendomsværdier og grundværdier skal beskattes. Vurderingerne vil dog altid være behæftet med usikkerhed.

Faglige vurderinger eller statistiske analyser

Vurderingssystemet, der blev anvendt frem til 2011, var en blanding af statistiske analyser og faglige vurderinger. Der var både en vurdering af grunden og hele ejendommen. Engbergudvalgets forslag til en ny model for vurderinger indebærer, at vurderinger i videst mulig udstrækning skal ske mekanisk ud fra statistiske modeller for hele ejendommens værdi. Udvalget har ikke forslag til en metode til en egentlig vurdering af grundværdier.

Nødvendigt med en model til vurdering af grunde

Der er dog behov for, at der også opstilles en model for vurdering af grundværdier. Det skyldes, at en fornuftig beskatning af boliger indebærer, at der er en særskilt skat på ejendomsværdier og på grundværdier, jf. afsnit IV.3. En metode, hvor grundværdien fastlægges som en andel af ejendomsværdien, der varierer mellem kommuner, betyder reelt, at grundskylden bliver en skat på ejendommens værdi og ikke på grundens værdi. Grundskylden vil dermed ikke længere være en ikke-forvridende skat som beskrevet i afsnit IV.3.

IV.5 Grundskyld

Grundskyldens særlige karakter

Som nævnt i afsnit IV.3 adskiller grundskylden sig på flere afgørende punkter fra den anden betydelige danske boligskat, ejendomsværdiskatten. For det første pålægges den modsat ejendomsværdiskatten kun værdien af selve grunden og ikke værdien af bygningen. For det andet pålægges den ikke specifikt ejerboliger, men boliggrunde af alle slags, og for det tredje pålægges den ikke kun jord anvendt til boligformål, men alle former for jord inklusive grunde anvendt til erhvervsmæssig produktion. Det gælder også landbrugsjord, omend selve grundskyldspromillen er lavere for landbrugs- end for anden produktions- og for boligjord.

Konsekvenser af ændret grundskyld

Disse forskelle medfører, at grundskylden har en naturlig selvstændig plads i skattesystemet. Da det samlede danske jordareal udgør en praktisk taget konstant størrelse, har grundskylden nogle helt særlige egenskaber, idet den dermed er potentielt forvriddningsfri i modsætning til stort set alle andre skatter. Samtidig må ændringer i grundskylden forventes at blive fuldt nedvæltet i priserne. I dette afsnit belyses først de fordelingsmæssige konsekvenser af stigningsbegrænsningen i grundskylden. Dernæst præsenteres en empirisk analyse af nedvæltningen i prisen på enfamiliehuse af ændringer i grundskylden. Afslutningsvis præsenteres en analyse af makroøkonomiske konsekvenser af at ændre på grundskyldspromillerne.

Gevinsten af stigningsbegrænsning i de skattepligtige grundværdier

Skattestoppet begrænser stigningstakten

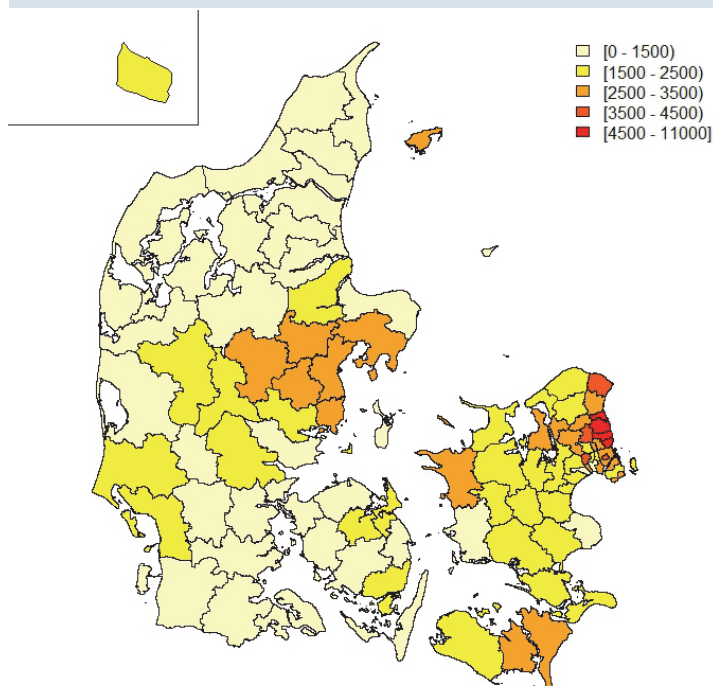
Skattestoppet betyder, at den skattepligtige del af grundværdien maksimalt må stige 7 pct. fra år til år, jf. afsnit IV.2. Hvis der ikke havde været denne begrænsning, ville grundskylden været steget mere, end den har gjort. Almindeligvis vil en ændring i grundskylden blive fuldt kapitaliseret i grundpriserne, jf. afsnit IV.3. Reglen betyder imidlertid alene, at stigningen fra år til år er begrænset, men ikke at der er et loft for grundskylden, så grundskylden vil på sigt stige med stigningen i grundværdierne. Det er i beregningerne antaget, at boligkøberne er klar over, at den lavere grundskyld kun er midlertidig, og derfor i beregningerne

forudsat, at ejendomspriserne ikke påvirkes af, at grundskylden er lavere, end hvis der ikke havde været denne begrænsning.

**Store geografiske
forskelle i
gevinsten**

I det følgende er gevinsten af stigningsbegrænsningen beregnet som forskellen mellem den grundskyld, ejere og lejere skulle have betalt i 2014, hvis der ikke havde været en begrænsning på 7 pct. i stigningen i de afgiftspligtige grundværdier, og den grundskyld, de betalte. Der er dog betydelig geografisk spredning i, hvor store gevinster borgerne i forskellige dele af landet har opnået, jf. figur IV.7. Størrelsen af gevinsten af stigningsbegrænsningen afhænger både af, hvilken grundskyldspromille der er i kommunen, hvor meget grundværdierne er steget og niveauet for grundværdierne. Kommunerne nord for København har de største gevinster af stigningsbegrænsningen. Det skyldes, at de har haft store stigninger i grundværdierne og fra et højt niveau.

Figur IV.7 Gevinster ved stigningsbegrænsninger, 2014



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige gevinst pr. person ved stigningsbegrænsningen i de afgiftspligtige grundværdier. Gevinsten er beregnet som forskellen mellem den grundskyld, der skulle betales, hvis grundskylden var beregnet på de faktiske grundværdier fratrukket den betalte grundskyld i 2014. I figuren indgår både ejere og lejere.

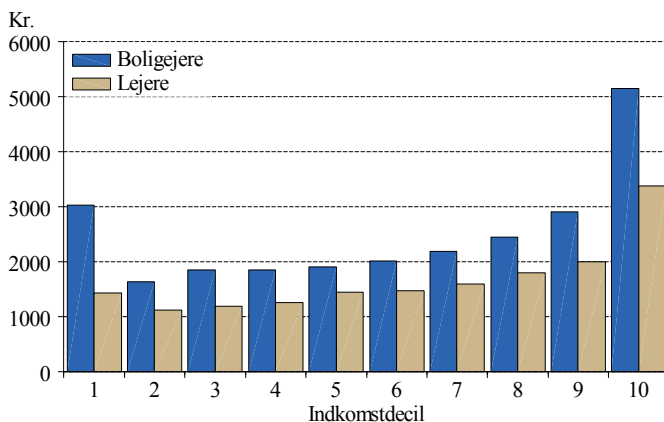
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Samvariation mellem gevinst og indkomst

Der har også været betydelige forskelle på størrelsen af gevinsterne fordelt efter indkomst. Gevinsten har været størst for både ejere og lejere med de største indkomster, jf. figur IV.8. Ejerne i 2. indkomstdecil har således i gennemsnit en gevinst på ca. 1.600 kr., mens gevinsten i 10. indkomstdecil er godt 5.000 kr. Lejernes gevinst er mindre end ejernes, hvilket hænger sammen med, at lejere overvejende bor i etageejendomme, og den enkelte lejer derfor bebor et mindre jordstykke. I 1. indkomstdecil er den gennemsnitlige gevinst for især ejerne også forholdsvis høj, hvilket primært skyldes, at der er en gruppe blandt personer i 1. indkomst-

decil, der både har en ejendom med en forholdsvis høj grundværdi og en forholdsvis høj negativ indkomst.

Figur IV.8 Gevinst ved stigningsbegrænsning, 2014



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige gevinst pr. person af stigningsbegrænsningen i de afgiftspligtige grundværdier. Gevinsten er beregnet som den grundskyld, der skulle betales, hvis grundskylden var beregnet på de faktiske grundværdier, fratrasket den reelt betalte grundskyld i 2014.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registeroplysninger.

Empirisk analyse: ændringer i grundskylden og boligpriserne

Strukturreformen i 2007 betød, at grundskyldspromillen i de fleste sammenlagte kommuner blev ændret. Denne ændring i grundskylden kan anvendes til at undersøge, om priserne på ejerboliger bliver påvirket af ændringer i grundskylden og i givet fald hvor meget.

Mange kommuner fik ændret grundskylden

I forbindelse med strukturreformen blev de oprindelige 270 kommuner omdannet til i alt 98 kommuner. Efter sammenlægningen fik de sammenlagte kommuner samme grundskyldspromille, hvilket betød, at borgerne i 139 områder fik en stigning i grundskylden, 105 områder fik et fald i grundskylden, mens grundskylden var uændret i seks områder, jf. tabel IV.2.

**Forventning
påvirker priserne
inden
sammenlægning**

Allerede inden sammenlægningen havde borgerne en forventning om, at grundskylden ville blive ændret. I juni 2004 blev der indgået en politisk aftale om strukturreformen, der ville indebære, at kommuner ville blive sammenlagt. I løbet af 2005 blev det aftalt, hvilke kommuner der skulle lægges sammen, og i efteråret 2006 blev de nye satser for grundskylden fastlagt. Det må derfor forventes, at boligpriserne allerede inden sammenlægningen blev påvirket af ændringer i grundskylden.

Tabel IV.2 Grundskylden og strukturreformen

	Områder	Grundskyld		Gennemsnitlig ændring
		Før	Efter	
	-- Antal --	----- Promille -----		Promille point
Stigning	139	20,6	24,0	3,4
Uændret	6	28,0	28,0	0,0
Fald	105	26,1	23,5	-2,6
I alt	250	23,1	23,9	0,8

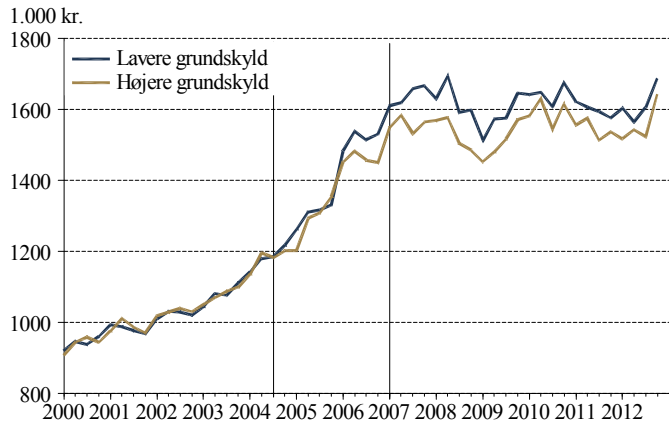
Anm.: De 250 områder omfatter 225 kommuner, der blev lagt sammen, mens 11 kommuner blev delt på to kommuner (22 områder) og én kommune blev delt på tre kommuner (tre områder).

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Priserne stiger
mere i områder,
hvor
grundskylden
sættes ned**

Man kan få et indtryk af, om ændringerne i grundskylden har påvirket ejendomspriserne, ved at sammenligne udviklingen i ejendomspriserne for de områder, der oplever en stigning i grundskylden, med de kommuner, som oplever et fald i grundskylden. Før slutningen af 2004 er udviklingen i priserne på enfamiliehuse stort set ens i de to grupper, jf. figur IV.9. Fra 2005 ses det, at ejendomspriserne stiger mindre i områder, hvor grundskyldspromillen sættes op, end i områder, hvor den sættes ned.

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.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Argument for fuld kapitalisering

Som diskuteret i afsnit IV.3 forventes det, at ændringer i grundskylden bliver fuldt nedvæltet i grundprisen. Det betyder f.eks., at en permanent årlig forhøjelse af grundskylden på 1.000 kr. vil mindske grundprisen og dermed boligprisen med den tilbagediskonterede værdi af betalingen. Hvis diskonteringsrenten er 4 pct., falder grundens pris med 25.000 kr., hvis der er fuld kapitalisering.

Udenlandske undersøgelser finder fuld kapitalisering

Empiriske studier understøtter, at der sker en fuld kapitalisering i ejerboligpriserne af ændringer i boligskatte. Eksempelvis finder en norsk analyse, at der sker en fuld kapitalisering af en forhøjelse af boligskatte i ejendomspriserne, jf. Borge og Rattsø (2014). Tilsvarende resultater findes på amerikanske data, jf. Palmon og Smith (1998) samt Hilber (2011).

Boks IV.7 Estimation af overvæltningen af ændringer i grundskyld i ejendomspriser

Der er estimeret følgende model for 2004-2012:

$$\log(P_{t,h}) = \alpha_{t,j}D_{t,j} + \beta Z_h + \partial GR_{t,h} + \gamma SK_{t,h} + \varepsilon_{t,h,j}$$

Hvor:

$P_{t,h}$ Prisen på enfamiliehuse deflateret med et ejendomsprisindeks

$D_{t,j}$ Kommunedummy for kommuneopdeling før strukturreformen

Z_h Ejendomsvurderingen gældende for 2001

$GR_{t,h}$ Ændring i grundskylden 1. år efter strukturreformen, normeret med forholdet mellem grundværdien og ejendomsværdien. Kun for kommuner, der bliver sammenlagt

$SK_{t,h}$ Ændringer i den kommunale udskrivningsprocent fratrasket 8 pct. som den kommunale udskrivningsprocent blev forhøjet med i forbindelse med strukturreformen

t er år, h er indeks for enfamiliehuse og j er kommuneopdelingen før strukturreformen.

Tolkning af koefficienten til $GR_{t,h}$:

Parameteren viser den procentvise ændring i boligpriserne af én promillepoints stigning i den effektive grundskyldssats.

Gennemsnitsprisen for et enfamiliehus i 2007 var ca. 1,6 mio. kr., hvilket betyder, at en stigning på ét promillepoint i den effektive grundskyldssats svarer til et fald på $0,0245 * 1,6 \text{ mio. kr.} = 39.200 \text{ kr.}$

Stigningen i den årlige grundskyld på 1.600 kr. skal betales i al fremtid. Derfor implicerer det estimerede prisfald en diskonteringsrente på $(1.600/39.200) = 4,1 \text{ pct.}$ Sammenlignes med en rente på det mellemlange sigt på 4 pct., indikerer resultatet, at ændringer i grundskylden overvælttes fuldt i prisen på enfamiliehuse.

Boks IV.7 Estimation af overvæltningen af ændringer i grundskyld i ejendomspriser, fortsat

Tabel A. Estimationsresultater

Grundskyldsændring i 2007	Parameter	Diskonterings- rente
		----- Pct. -----
Virkning fra 2004	-0,0245 ** (0,0104)	4,1
R ²	0,881	
Antal observationer	390.405	

Anm.: ** $p < 0,05$. Standardfejlene er beregnet som clustered standardfejl på kommuneniveau. I estimationen indgår også de variabler, der er nævnt ovenfor. I et dokumentationsnotat er nærmere redegjort for estimationen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

I et dokumentationsnotat, som er tilgængelig fra De Økonomiske Råds sekretariat, beskrives analysen mere udførligt. Derudover foretages en række følsomhedsanalyser. Disse følsomhedsanalyser finder resultater, der kvalitativt er i overensstemmelse med resultatet i tabel A og som understøtter konklusionen om fuld kapitalisering af grundskyldsændringen

Mange forhold påvirker boligpriserne

Udover ændringer i grundskylden kan mange andre forhold påvirke prisen på boliger, f.eks. det kommunale service-niveau, den lokale arbejdsmarkedsaktivitet og lokale infrastrukturændringer. Samtidig er det muligt, at ændringer i grundskyldspromillerne systematisk samvarierer med andre ændringer, som igen påvirker boligpriserne. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis kommunalbestyrelsen reagerer på vigende boligefterspørgsel og vigende boligpriser ved at nedsætte grundskyldspromillen.

Model for kapitalisering

Der er foretaget en empirisk analyse af salgspriser på ejerboliger for at vurdere effekten af ændringer i grundskylden. Analysen isolerer ændringen i grundskyldspromillen som følge af strukturreformen fra tidligere og senere ændringer i grundskylden, der følger af den løbende regulering eller eventuelle politiske beslutninger i kommunalbestyrelsen. Ændringerne i grundskyldspromillerne, der følger af struk-

turreformen, antages (i modsætning til andre ændringer) ikke at skyldes ændrede husprisudvikling i de enkelte kommuner. I analysen tages der endvidere højde for udviklingen i andre lokale forhold, der kunne forklare, at priserne på enfamiliehuse i de to kommunegrupper udvikler sig forskelligt, jf. boks IV.7. Analysen giver således et estimat på størrelsen af kapitaliseringen i prisen på enfamiliehuse som følge af en ændring i grundskylden.

**Ændringer i
priserne vil ske
gradvis**

Det må som nævnt forventes, at priserne på enfamiliehuse allerede begynder at blive påvirket, da det blev annonceret, at der skal ske en sammenlægning af kommuner, men at det fulde gennemslag på ejendomspriserne først vil være tilendebragt, når de nye grundskyldspromiller er vedtaget, og der derfor er helt klarhed om størrelsen af grundskyldspromillen. Derfor undersøges gennemslaget på priserne fra 2004 og frem.

**Resultaterne
indikerer fuld
kapitalisering**

Resultatet af analysen tyder på, at ændringer i grundskylden fuldt ud kapitaliseres i priserne på enfamiliehuse. Den beregnede parameter til variabelen for grundskyldsændringen er et udtryk for, hvor meget priserne falder, når grundskylden stiger. Koefficientens størrelse kan omregnes til en implicit diskonteringsrente på 4,1 pct., jf. boks IV.7. Denne skal sammenlignes med, at renten på det mellemlange sigt antages at være 4 pct. Resultatet indikerer således, at grundskyldsændringen fuldt ud kapitaliseres i huspriserne.

**Makroøkonomiske konsekvenser af en omlægning fra
arbejdsindkomstskat til grundskyld**

**En AGL-model
illustrerer
virkningerne af
skatteændringer**

For at illustrere de makroøkonomiske effekter af at ændre på såvel grundskylden som andre former for skatter er der konstrueret en simpel dynamisk anvendt generel ligevægtsmodel, der demonstrerer virkningerne af forskellige typer skatter for størrelser som forbrug, opsparing, arbejdsudbud, huspriser, bruttonationalindkomst og samfundsøkonomisk effektivitet (samfundsvelfærd). Modellen er nærmere beskrevet i boks IV.8.

Boks IV.8 En anvendt generel ligevægtsmodel med et boligmarked

Til skatteeksperimenterne er der konstrueret en simpel dynamisk anvendt generel ligevægtsmodel for Danmark. Befolkningen har nytte af boligforbrug (opdelt på bygninger og jord) og forbrug af andre varer samt disnytte af arbejde. Aktørerne anvender deres indkomst til forbrug og opsparing med henblik på at opnå den højest mulige nytte over hele tidshorizonten. En produktionssektor fremstiller basisvarer ved hjælp af kapital og arbejdskraft. Basisvarerne bruges dels til forbrugsvarer, dels til investeringer i kapital i fremstillingssektoren og dels til boligbyggeri i en særlig bygge- og anlægssektor med konvekse installationsomkostninger. Der er tale om en lille åben økonomi, hvor såvel renten som prisen på basisvarer er bestemt i udlandet.

De private husholdninger kan placere deres formue i det indenlandske kapitalapparat, som står for produktionen af basisvarer, i jord, i den eksisterende bygningsmasse og i udenlandske værdipapirer. Der er en offentlig sektor, som opkræver arbejdsindkomstskat, skat på renteindtægter, afgifter på boliginvesteringer og andre forbrugsvarer, ejendomsværdiskat og grundskyld. Provenuet anvendes til offentligt forbrug og lumpsum-overførsler til husholdningerne. Den offentlige sektor overholder et balanceret budget i hver periode. De konvekse installationsomkostninger i boligbyggeriet medfører en vis træghed i udviklingen i boligmassen, men i øvrigt antages det, at der er fuld prisfleksibilitet og ikke andre træghedsskabende mekanismer i modellen.

Modellen er kalibreret til nationalregnskabstal for 2014, hvad angår kapital- og formuetal samt indenlandsk arbejdsindkomst. Kapitalindkomsten er kalibreret ud fra en antagelse om et nominelt afkast på 8 pct. af den investerede kapital i fremstillingssektoren. Det er antaget, at produktivitetsvæksten er 1½ pct. årligt, og at inflationen er 1,75 pct. Arbejdsudbuddets elasticitet med hensyn til den disponible realløn er 0,1. Udbuddet af jord er givet på forhånd og påvirkes dermed ikke af ændringer i salgspriserne. Dette medfører, at en grundskyldsændring nedvæltes fuldt ud i jordprisen.

Ændringer i den samfundsøkonomiske effektivitet måles ved et effektivitetsmål, der beregnes ved hjælp af den relative ændring i befolkningens samlede tilbagediskonterede nytte. Dette omregnes til et årligt monetært beløb ved at normere med realindkomsten. Stødenes annonceringstidspunkt kan afvige fra det tidspunkt, hvor stødene (f.eks. ændringer i skattesatser) rent faktisk effektueres. Derved kan annonceringseffekter, f.eks. i form af kapitalgevinster og –tab på boligformuen, belyses.

**Højere
beskæftigelse,
produktion og
forbrug**

Modellen bruges til at illustrere effekterne under de givne antagelser af en provenuneutral skatteomlægning, hvor grundskylden hæves, og det opnåede merprovenu anvendes til at sænke skatten på arbejdsindkomst tilsvarende. Konkret antages, at den gennemsnitlige grundskyldspromille hæves med godt 3 promillepoint, hvilket for uændrede grundpriser ville svare til et mekanisk merprovenu på 5 mia. kr., jf. boks IV.9. Følgen af stødet bliver en stigning i beskæftigelsen som konsekvens af den lavere arbejdsindkomstbeskatning på ca. 1.000 personer, tilsvarende stigende investeringer i såvel boligbyggeri som erhvervsinvesteringer og en permanent stigning i det private forbrug.

**Effektivitets-
gevinst på godt 1
mia. kr.**

Skatteomlægningen medfører lavere forvridninger på grund af den lavere beskatning af arbejdsindkomst. Den giver dermed under modellens forudsætninger en samfundsøkonomisk effektivitetsgevinst på 1,2 mia. kr. eller omkring en fjerdedel af det mekaniske merprovenu fra grundskyldsforhøjelsen. Den forbedrede effektivitet skyldes, at man med omlægningen erstatter en forvridende skat på arbejde med en ikke-forvridende skat på jord.

**Bekræftes af
udenlandske
undersøgelser**

Dette resultat stemmer overens med bl.a. forskellige amerikanske studier, der undersøger effekterne af at indføre eller forhøje en skat på jord og bruge provenuet til at sænke beskatningen af enten kapital eller arbejdskraft. De finder i en række tilfælde betydelige effektivitetsgevinster af at lægge relativt mere vægt på beskatningen af grundværdier, jf. oversigten i Cohen og Coughlin (2005).

Boks IV.9 Skatteeksperiment: Grundskylden hæves, og skatten på arbejdsindkomst sænkes

Der gennemføres et eksperiment, hvor den gennemsnitlige grundskyldspromille hæves svarende til et mekanisk merprovenu på 5 mia. kr. Merprovenuet anvendes til at sænke skatten på arbejdsindkomst, sådan at der fortsat er balance på den offentlige saldo i hver enkelt periode. Det indebærer, at skatten på arbejdsindkomst kan sænkes med godt 3 promillepoint.

Som følge af omlægningen, der forøger gevinsten ved at være i arbejde, stiger beskæftigelsen svarende til ca. 1.000 personer. Det højere arbejdsudbud gør det mere profitabelt at investere, hvorfor kapitalapparatet stiger tilsvarende. Kontantprisen på jordarealer falder øjeblikkeligt og permanent med godt 5 pct., når stødet annonceres, hvilket svarer til et fald i kontantprisen på boliger på godt 2 pct. Da den lavere boligkontantpris udelukkende hidrører fra udviklingen i jordpriserne, påvirker den imidlertid ikke boligbyggeriet negativt. Tværtimod fører stigningen i indkomsterne til større boligefterspørgsel, og bygge- og anlægsinvesteringerne stiger, hvilket efterhånden fører til en større bygningsmasse.

Faldet i kontantprisen på boliger er vedvarende, sådan at den nominelle værdi af boligbeholdningen gennem hele forløbet er godt 2 pct. lavere end i grundforløbet uden skatteomlægning. Som følge af reformen bliver husholdningernes nominelle formue permanent ca. 1 pct. lavere. Det private forbrug stiger imidlertid permanent med godt ½ promille. Såvel forbruget af ikke-varige forbrugsgoder som af byggede boliger ("mursten") bliver større, mens forbruget af boligjord pr. konstruktion er konstant. Skatteomlægningen ændrer således på sammensætningen af boligerne i retning af flere mursten pr. kvadratmeter grund ("højere boliger").

Skatteomlægningen medfører en effektivitetsgevinst på 1,2 mia. kr., som kan sættes i forhold til skatteomlægningens størrelse (en mekanisk provenuomlægning på 5 mia. kr.).

Tabel A. Virkninger af skatteomlægning

	År 1	År 10	Lang sigt
	----- Personer -----		
Beskæftigelse	990	1.040	1.050
	----- Pct. -----		
BFI	0,02	0,04	0,03
Privat forbrug	0,05	0,06	0,06
Kontantpris	-2,38	-2,40	-2,41

**Model-
beregninger er
illustrative**

En makroøkonomisk modelberegning som den ovenstående (og de efterfølgende i senere afsnit) er i sagens natur afhængig af de konkrete antagelser, der er indbygget i modelerne. Det absolutte niveau for såvel effektivitetsgevinster som BFI-effekter mv. vil typisk afhænge meget af de konkrete valg af parameterværdier og andre forudsætninger, som typisk kan diskuteres. Beregningen af de præcise konsekvenser af skatteomlægningen er derfor forbundet med betydelig usikkerhed. Beregningen giver dog et indtryk af størrelsesordenen og kan bruges til at få en bedre forståelse af, hvilke samfundsøkonomiske mekanismer der træder i kraft ved ændringer som den beskrevne skatteomlægning, og hvilke af forudsætningerne der er kritiske herfor.

**Substitution
mellem jord og
mursten**

Det er blevet nævnt, at hvis der er substitution mellem produktionsfaktorerne jord og kapital (bygninger) i produktionen af boliger, skulle grundskylden kunne give en samfundsøkonomisk forvridning ved at ændre på sammensætningen af boligmassen, sådan at der anvendes mindre jord og mere kapital, jf. Skak (2014). Ifølge Skak vil substitutionen mellem produktionsfaktorerne over mod anvendelse af mindre jord reducere nedvæltningen af den højere grundskyld i prisen på jord til boligformål. Imidlertid vil en skatteomlægning over mod større vægt på grundskylden fortsat forbedre effektiviteten, selv i en situation med substitutionsmuligheder i boligforbruget mellem jord og bygninger og et elastisk udbud af boligjord, jf. Sørensen og Vastrup (2015). I de her beskrevne modelberegninger er der ligeledes gode substitutionsmuligheder mellem grunde og bygninger i boligforbruget, og det relative forhold ændres derfor også i eksperimentet med skatteomlægningen, da det fører til større boligbyggeri, mens det samlede grundareal er givet. Det medfører imidlertid ikke nogen forvridning, men er alene en naturlig reaktion på, at befolkningen får større indkomster og dermed naturligt også ønsker et større forbrug, bl.a. i form af en større boligmasse.

**Højere rente
begrænser
ændringen i
kontantprisen**

En af de faktorer, der påvirker størrelsen af de forskellige effekter, er renteniveauet. I det beskrevne eksperiment er der antaget en gennemsnitlig nominel kapitalforrentning i fremstillingssektoren på 8 pct., hvilket er godt 1½ pct.point lavere, end en umiddelbar kalibrering ud fra data for brutto-

restindkomst mv. ville tilsige. Anvender man i stedet Nationalregnskabets bruttoestindkomst, ville det medføre et lidt lavere kontantprisfald og dermed give mulighed for en lidt større lempelse af arbejdsindkomstskatten. Forskellen ville dog kun betyde, at beskæftigelsen steg med et par hundrede personer mere.

Afslutning

Jordskatter findes i en håndfuld lande – og i Østeuropa

Internationalt er skatter på grundværdier ikke så udbredte. Ifølge en opgørelse fra OECD findes der udover i Danmark særskilte jordskatter i Frankrig, Australien, New Zealand, Kina og Brasilien, jf. Almy (2014). Desuden findes sporadisk i USA, især i delstaten Pennsylvania, en række byer og kommuner med en differentieret ejendomsværdiskat, hvor grundværdien beskattes med en højere sats end værdien af bygningen, jf. Cohen og Coughlin (2005). Derudover er beskatning af jord blevet ret udbredt i Central- og Østeuropa, jf. Almy (2014). Det drejer sig om lande, hvor skattesystemerne er blevet helt nyindrettet i de seneste par årtier, blandt andet inspireret af moderne optimal skatteteori, som følge af overgangen til markedsøkonomier. Der er således forskellige former for beskatning af jord i Estland, Polen, Ungarn, Slovakiet, Slovenien og Rusland.

Opsummering

Et særkende ved en generel beskatning af jordværdier er, at skatten under normale omstændigheder nedvæltes (kapitaliseres) i salgsprisen på grunden. Det medfører, at den reelle byrde ved skatten ikke bæres af den, der officielt betaler skatten på et givet tidspunkt, men af den, der ejede jorden på det tidspunkt, hvor skatten blev indført. Senere købere af grunden kompenseres for deres skattebetalinger i form af en lavere købspris. En empirisk analyse af ændringer i huspriser som følge af den danske kommunesammenlægning i 2007 bekræfter denne nedvæltning. Illustrative modelberegninger i afsnittet bekræfter, at produktion, forbrug og den samfundsøkonomiske efficiens vil stige som følge af en omlægning fra skat på arbejde til skat på jordværdier.

IV.6 Ejendomsværdiskat

Ejendomsværdiskatten har været låst fast i kroner og øre siden 2002, jf. afsnit IV.2. Dette har ført til betydelige gevinster for boligejerne under et, men gevinsterne har været fordelt meget ulige. Samtidig har fastfrysningen reduceret den effektive ejendomsværdiskat, hvilket har bragt ejendomsværdiskatten længere væk fra sit neutrale niveau. I dette afsnit beskrives de fordelingsmæssige konsekvenser af skattestoppets nominalprincip i forhold til både indkomster og geografiske forskelle. Afsnittet indeholder endvidere en vurdering af det niveau for ejendomsværdiskatten, der vil svare til en neutral beskatning, og der præsenteres beregninger, der viser konsekvensen af en skatteomlægning fra arbejdsindkomst- til ejendomsværdiskat.

Betydningen af skattestoppets nominalprincip for ejendomsværdibeskatningen

Boligejerne har betalt mindre i ejendomsværdiskat

Ejendomsværdiskatten for den enkelte bolig har været fastlåst i kroner og øre siden 2002. Denne fastfrysning har betydet, at langt de fleste boligejere har betalt mindre i ejendomsværdiskat, end de ville have gjort, hvis ejendomsværdiskatten var blevet beregnet ud fra de aktuelle ejendomsvurderinger.

Skattestoppet har resulteret i kapitalgevinster

Skattestoppets nominalprincip har også betydet, at ejendomspriserne er blevet højere, end de ellers ville have været, hvilket har resulteret i, at boligejerne har fået en kapitalgevinst. I de efterfølgende beregninger af gevinsten ved skattestoppet er der ikke korrigeret for virkningen på boligpriserne af skattestoppet. Derfor er den beregnede gevinst af skattestoppet, der er opgjort som sparet ejendomsværdiskat, et overkantskøn, hvad angår ejendomsværdiskatten, men til gengæld er der ikke medtaget den del af gevinsten, som kapitalgevinsten udgør, jf. boks IV.10.

Boks IV.10 Beregning af gevinsten af fastfrysningen af ejendomsværdiskatten

Gevinsten af skattestoppet er beregnet ved at udregne, hvad ejendomsværdiskatten ville have været, hvis ejendomsværdiskatten blev beregnet som 1 pct. af ejendomsværdien i 2014 fratrukket den faktiske ejendomsværdiskat. Beregningerne er foretaget for 2014 og fremskrevet til priseniveauet i 2016. Beregningerne inddrager ikke, at boligpriserne er blevet højere, end de ellers ville have været, hvilket har resulteret i, at boligejerne har fået en kapitalgevinst. Den isolerede gevinst for boligejerne af fastfrysningen af ejendomsværdiskatten opgjort som en lavere betaling af ejendomsværdiskat er derfor et overkantskøn. Til gengæld betyder den manglende opgørelse af kapitalgevinster en undervurdering af boligejernes gevinst af skattestoppet.

I beregningerne er der taget højde for, at boligejere, der har købt en bolig før 1. juli 1998, og bl.a. personer, der er fyldt 65 år, får nedslag i ejendomsværdiskatten, ifølge gældende regler, jf. boks IV.2. Det er også antaget, at grænsen for den del af ejendomsværdien, der betales 3 pct. af, reguleres med satsreguleringen. Det betyder konkret, at der i beregningerne er antaget, at der i fravær af skattestoppet ville være betalt 3 pct. af den del af ejendomsværdien, der er over 4,25 mio. kr. i 2016.

Ejerboliger, der har en ejendomsværdi over grænsen for at betale 3 pct. i ejendomsværdiskat, har haft de største beregnede gevinster ved skattestoppet. Det skyldes både, at den højere sats giver en større absolut besparelse, da ejerboliger med en ejendomsværdi over grænsen i gennemsnit er steget mindst lige så meget i værdi som andre ejerboliger, og at flere ejerboliger i beregningen ville blive omfattet af 3 pct. satsen, hvis skattestoppet blev ophævet. Der er således en højere andel af boligerne, der får en værdi over grænsen, fordi grænsen reguleres med satsreguleringen, der er steget mindre end boligpriserne. I 2002 blev ca. 26.000 ejerboliger beskattet med 3 pct. af ejendomsværdien over grænsen. I 2016 ville ca. 70.000 ejerboliger blive beskattet med 3 pct. af ejendomsværdien over grænsen i fravær af skattestoppet. I disse beregninger er ikke indregnet, at skattestoppet i sig selv har betydet, at antallet af boliger med en ejendomsværdi over grænsen for at betale 3 pct. i ejendomsværdiskat er steget.

**De højeste
indkomster har
de største
gevinster**

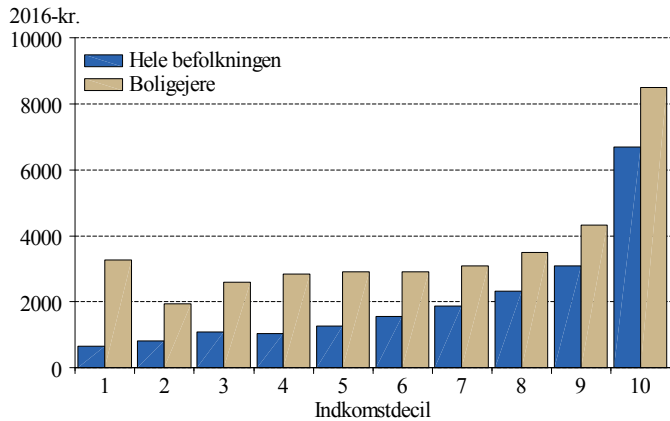
Gevinsterne af skattestoppet er kun beregnet for 2014, men der har været gevinster af skattestoppet i alle årene siden skattestoppet blev indført. Gevinsterne af skattestoppet for ejendomsværdiskatten er beregnet som forskellen mellem det, den enkelte boligejer skulle betale, hvis ejendoms-

værdiskatten blev beregnet med udgangspunkt i ejendoms-vurderingerne, der var gældende for indkomståret 2014, og den faktisk betalte ejendomsværdiskat. Boligejernes gennemsnitlige gevinst af skattestoppet var i 2014 ca. 4.000 kr., men den har generelt været størst for borgere med de højeste indkomster, jf. figur IV.10. Eksempelvis har boligejere i 10. indkomstdecil i gennemsnit en gevinst på godt 8.000 kr., mens boligejere i 2. indkomstdecil har en gevinst på ca. 2.000 kr. Det skal ses i lyset af, at det almindeligvis gælder, at jo højere boligejernes indkomst er, jo større værdi har deres bolig.

**Boligejere med
lave indkomster
har også gevinst**

Der er dog også mange boligejere med lave indkomster, der har haft en gevinst ved skattestoppet. Gevinsten blandt boligejere med de laveste indkomster er således kun lidt mindre end gevinsten for gennemsnitlige boligejere. Denne gruppe af boligejere med meget lav indkomst dækker blandt andet over personer med en relativt høj boligværdi, der samtidig har en negativ kapitalindkomst. Når gevinsten af skattestoppet beregnes som gennemsnit af alle personer i hvert indkomstdecil i stedet for gennemsnittet for boligejere, så bliver de gennemsnitlige gevinster særligt for de lave indkomstdeciler betydeligt lavere, da relativt få personer med en lav indkomst har en ejerbolig.

Figur IV.10 Gevinst af skattestoppet



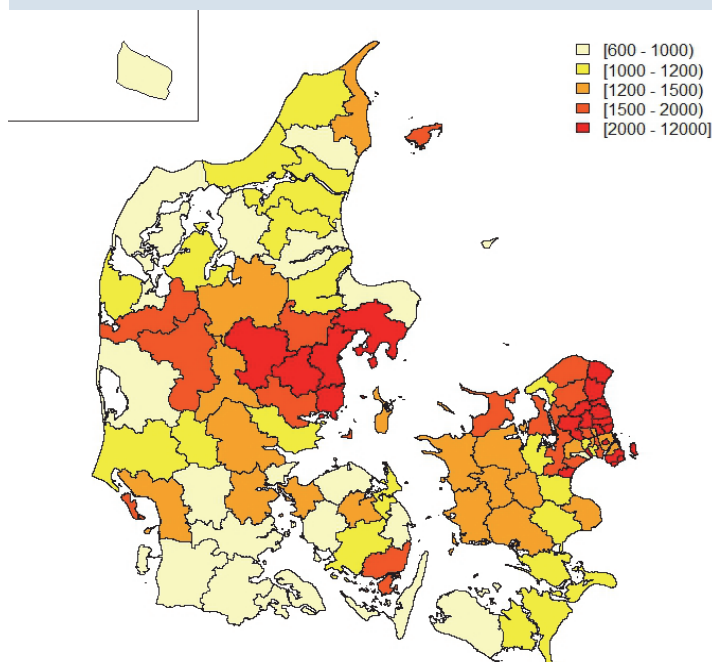
Anm.: Figuren viser forskellen mellem den ejendomsværdiskat, boligejerne skulle betale, hvis ejendomsværdiskatten blev beregnet med udgangspunkt i ejendomsvurderingerne, der var gældende for indkomståret 2014, og den faktisk betalte ejendomsværdiskat. Gevinsten er beregnet som gennemsnit pr. person i husholdninger. Indkomstdecilerne er beregnet ud fra indkomsten for hele befolkningen. Andelen af ejere er ikke den samme i alle indkomstdeciler, da der eksempelvis er færre boligejere i nederste decil end i øverste decil. Beregninger er foretaget på data fra indkomståret 2014 og fremskrevet til 2016-priser.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Betydelig geografisk spredning

Der har også været stor geografisk spredning i størrelsen af gevinsterne ved skattestoppet, jf. figur IV.11. Boligejerne har i alle kommuner i gennemsnit opnået en gevinst af skattestoppet på ejendomsværdiskatten. Men størrelsen har varieret fra godt 600 kr. i Tønder Kommune til knap 12.000 kr. i Gentofte Kommune. Den store spredning afspejler, at der er stor geografisk spredning i ejendomsværdierne. Gevinsterne har været størst i Frederiksberg Kommune og kommuner nord for København. De nævnte kommuner har også en relativt høj andel af ejerboliger, der ligger over progressionsgrænsen, hvor der betales 3 pct. i ejendomsværdiskat.

Figur IV.11 *Gevinsten af fastfrysningen af ejendomsværdiskatten*



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige gevinst pr. person i husholdningen ved afskaffelse af fastfrysningen af ejendomsværdiskatten fordelt på bopælskommune. Figuren omfatter enfamiliehuse, lejligheder, boliger tilknyttet erhverv og sommerhuse. Gevinsten er fordelt på bopælskommune og ikke ejendomskommune, dvs., at gevinsten af et sommerhus vises i kommunen for helårshuset. Figuren omfatter både lejer og ejer. Beregninger er foretaget på data fra indkomståret 2014 og fremskrevet til 2016-priser.

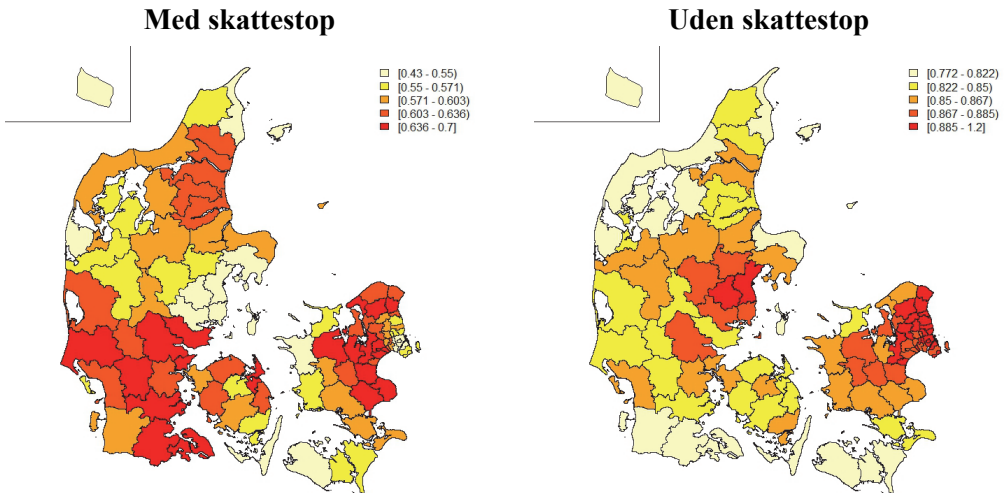
Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Storbyerne og øerne betaler den laveste skat på deres bolig

Den gennemsnitlige effektive ejendomsværdiskattesats for ejerboliger er kun 0,6 pct. En væsentlig del af årsagen til den lave effektive ejerboligbeskatning er skattestoppet, og en ophævelse af skattestoppet vil dermed øge den gennemsnitlige effektive ejendomsværdisats til 0,9 pct., jf. figur IV.12. Samtidig har det ændret den effektive skattesats markant på tværs af landsdele. Gevinsterne ved skattestoppet er først og fremmest tilfaldet boligejere i storbyområ-

derne, hvor prisstigningerne har været størst. I Gentofte og Frederiksberg kommuner har boligejerne således opnået en gennemsnitlig besparelse på over ½ pct.point, mens besparelsen har været under 0,17 pct.point i Vejen, Sønderborg og Lejre kommuner. Som konsekvens af skattestoppet er kommunerne i hovedstads- og Aarhus-området gået fra at have den højeste til at have den laveste gennemsnitlige skattesats. Beregningerne tager dog ikke hensyn til, at skattestoppet i sig selv har medført større kontantprisstigninger, og overvurderer derfor den faktiske besparelse i den effektive skattesats.

Figur IV.12 Den effektive ejendomsværdisats



Anm.: Figuren viser den effektive ejendomsværdisats med og uden skattestoppet. Med skattestoppet er de nuværende ejendomsværdiskattebetalinger sat i forhold til de aktuelle ejendomsvurderinger. Den effektive ejendomsværdisats uden skattestoppet er betalingerne beregnet ud fra de aktuelle ejendomsvurderinger, jf. boks IV.10. Figuren omfatter enfamiliehuse, lejligheder, boliger tilknyttet erhverv og sommerhuse. Den effektive ejendomsværdiskattesats er fordelt på bopælskommune og ikke ejendomskommune, dvs., at skattebetalingen af et sommerhus vises i kommunen for helårshuset. Beregninger er foretaget på data fra indkomståret 2014.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Ejendomsværdiskat ikke længere automatisk stabilisator

Et andet aspekt, der ofte fremføres i forbindelse med skattestoppets nominalprincip, er betydningen for konjunktursvingningerne af, at betalingen af ejendomsværdiskatter er afkoblet fra ejerboligernes aktuelle værdi. Det indebærer, at

ejendomsværdiskatten har mistet sin rolle som automatisk stabilisator. Det vil sige, at ejendomsværdiskatten ikke længere udløser en dæmpende effekt i form af større skattebetalinger, når boligpriserne stiger, og boligprisfald giver omvendt ikke en rabat på skattebetalingerne.

**Nominal-
princippet
har forøget
konjunktur-
udsving i 00'erne**

Nationalbanken har således påvist, at nominalprincippet medvirkede til at forøge konjunkturudsvingene igennem 00'erne ved at forstørre udsvingene på boligmarkedet, jf. Dam mfl. (2011a). Udover den direkte effekt på kontantprisen kan fastfrysningen have medvirket til at skabe den prisboble, der ser ud til at have været på det danske boligmarked i 2005-07, jf. Dam mfl. (2011b). Ligeledes peger OECD i deres seneste gennemgang af Danmarks økonomi på, at nominalprincippet begrænser mulighederne for konjunkturstabilisering, jf. OECD (2016). Såvel den kendsgerning, at skattens størrelse ikke længere påvirkes af prisændringerne, og det lavere niveau for den effektive skattesats forringer ejendomsværdiskattens rolle som konjunkturstabilisator. Internationalt peger undersøgelser på, at højere skattesatser formindsker udsvingene i huspriserne, jf. Blöchliger mfl. (2015).

Neutral ejendomsværdiskat

**Uensartet
beskatning
forvrider og
strider mod
lighedsprincip**

Som beskrevet i afsnit IV.3 er en forskellig beskatning af afkastet ved at eje sin egen bolig i forhold til anden kapitalindkomst i strid med det vandrette lighedsprincip. Samtidig vil forskellig beskatning påvirke, i hvilke aktiver opsparingen placeres. Det kan forvride investerings- og forbrugsmønstret på en uhensigtsmæssig måde.

**Størrelsen af den
neutrale sats
afhænger af
referencepunkt**

Størrelsen af den neutrale ejendomsværdiskat vil afhænge dels af det gennemsnitlige afkast af andre former for kapital med den samme risikoprofil, dels af den gældende beskatning heraf, jf. boks IV.5. For begge forholds vedkommende kan det diskuteres, hvad der er det mest relevante referencepunkt.

**Risikopræmie
ved ejerboliger**

Et vigtigt spørgsmål er, hvilken afkastrate det er relevant at sammenligne ejerboliginvesteringer med. Traditionelt er ofte blevet anvendt en (tilnærmelsesvis) risikofri obligati-

onsrente som eksempelvis renten på danske statsobligationer. Boligejerskab er imidlertid forbundet med en vis risiko med hensyn til afkastet, både hvad angår den fremtidige udvikling i købs- og salgsprisen på ejerboligen, og hvad angår det løbende afkast ved at bo i boligen. Der vil dermed også optræde en positiv risikopræmie ved boliginvesteringer, men det kan være svært at opgøre størrelsen heraf.

Risikopræmier ved forskellige typer aktiver

Forskellige former for finansielle og reale investeringer har ret forskellige risikopræmier. Danske aktier har således i perioden 1924-99 haft et gennemsnitligt merafkast i forhold til statsobligationer på godt 4 pct., jf. Nielsen og Risager (2001). En anden undersøgelse finder en risikopræmie på 5 pct. for perioden 1970-2002, jf. Saabye (2003). En nylig undersøgelse af husprisudviklingen i Danmark og Sverige anvender en risikopræmie på 7 pct. for ejerboliger, jf. Bergman mfl. (2015). I den lavere ende har merrenten på 30-årige kreditforeningsobligationer i forhold til 10-årige statsobligationer i gennemsnit været 1,3 pct. over de seneste 35 år.

Afkast af uddannelse alternativt referencepunkt

Man kunne også argumentere for at sammenligne med afkastet på investeringer i humankapital (f.eks. estimerede uddannelsesafkast), der har flere lighedspunkter med boliginvesteringer. Afkastet af et ekstra års uddannelse er vurderet til at give 4 pct. højere indkomst, men med en betydelig spredning, jf. Asplund mfl. (1990). Derudover indeholder investeringsbeslutningen for humankapital et forbrugselement i tråd med boliginvesteringer.

Skatteværdi af rentefradrag anvendes ofte som reference

Det næste spørgsmål er, hvilken skattesats for anden kapitalindkomst der anvendes som referencepunkt. Den danske kapitalindkomstbeskatning er meget uensartet, jf. bl.a. De Økonomiske Råd (2008). Skattesatser på nominel kapitalindkomst varierer fra 15,3 pct. (pensionsafkastskat) til 43/57 pct. for egen selskabsindkomst. Tager man ydermere hensyn til, at pensionsopsparing ofte vil medføre modregning i offentlige ydelser, kan den effektive beskatning af opsparingen blive overordentlig høj, jf. Linaa mfl. (2013). Ofte tager man udgangspunkt i skattesatsen for negativ kapitalindkomst (skatteværdien af rentefradrag), når den neutrale

ejendomsværdiskat skal beregnes. Den gennemsnitlige effektive skatteværdi af rentefradraget var 33,7 pct. i 2014.⁷

Renten svinger

Et yderligere aspekt er, at renter og andre former for afkast svinger over tid som følge af forskellige økonomiske forhold. Det danske og internationale renteniveau har således gennemgående været faldende i en længere periode. Skulle ejendomsværdiskatten være neutral i hvert enkelt år, skulle satsen således svinge i takt med udsvingene i gennemsnitlige afkastrater.

Forbrugerne har vanskeligt ved at tilpasse sig svingende beskatning

Det ville dog få u hensigtsmæssige konsekvenser for mange boligejere, hvis de stod overfor konstant svingende skattesatser. Det vil forøge likviditets- og solvensproblemerne, hvis selve skattesatsen stiger i takt med renter og afkastrater i perioder, hvor disse stiger. En varierende beskatning kan medføre større udsving i omkostningerne ved at bo i ejerbolig. Hvis der ikke var omkostninger ved at ændre boligforbruget, ville husholdningerne øjeblikkeligt kunne tilpasse det i takt med ændringerne i de løbende udgifter. I praksis er der dog betydelige omkostninger forbundet med at flytte til en anden bolig, både i form af penge og tid. Samtidig kan der være psykologiske omkostninger ved at flytte, fordi man har en særlig tilknytning til sin bopæl. Disse omkostninger betyder, at man til en vis grad er låst fast i det eksisterende boligforbrug på kort sigt, selvom man ville have valgt et andet boligforbrug, hvis de aktuelle omkostninger havde været gældende. Udsving i boligomkostninger kan altså medføre, at nogle forbrugere ender med et u hensigtsmæssigt boligforbrug.

Skattesats bør ikke justeres for tit

Der er altså en afvejning mellem stabilitet i beskatningsforholdene og fuldstændig ensartethed på tværs af investeringsformer i hvert enkelt år. Det er derfor en fordel for boligejerne, at det offentlige fastlægger ejendomsværdiskatten efter det gennemsnitlige afkastniveau i en længere periode. Ejendomsværdiskatten kan så justeres med længereva-

7) For renteudgifter over 50.000 kr. (100.000 kr. for ægtepar) sænkes skattesatsen til ca. 25 pct. frem mod 2019. Da det dog p.t. er en meget lille andel af de samlede rentebetalinger, der ligger over dette niveau, har denne sænkning indtil videre meget lille betydning for det gennemsnitlige rentefradrag.

rende mellemrum, hvis det generelle afkastniveau har ændret sig mærkbart.

1,2 pct. vurderes som et rimeligt bud på en neutral skattesats

Et rimeligt bud på en neutral ejendomsværdiskat for almindelige ejerboliger vurderes at være 1,2 pct., som eksempelvis vil fremkomme ved et afkast på 4 pct. multipliceret med en skattesats for kapitalindkomst på 30 pct. 4 pct. er den værdi, som den 10-årige danske statsobligationsrente forventes at have på mellemlang sigt, jf. kapitel I. Skønnet, der således ikke indregner nogen særlig risikopræmie, er dermed til den konservative side, jf. diskussionen ovenfor og det faktum, at alene de fremtidige gennemsnitlige kapitalgevinster på boliger kan tænkes at være tæt på 4 pct. årligt, jf. afsnit IV.7. Hertil skal så lægges værdien af den sparede husleje. Omvendt kan der argumenteres for, at usikkerhed i ejendomsvurderingen kan give anledning til en vis rabat i beskattningen.

For de højeste ejendomsværdier skønnes 1,8 pct. at være en neutral sats

For ejendomsværdier over ca. 3 mio. kr. (ifølge 2002-vurderingen) er skatten på 3 pct. i stedet for 1 pct. Denne stigning i progressionen er betydelig større end for andre kapitalindkomster. Aktieindkomst beskattes eksempelvis med 27 pct. under en grænse på 50.600 kr. og 42 pct. over denne grænse. Skal afkastet af ejerboliger behandles på lige fod med afkastet af andre formueplaceringer, bør den høje ejendomsværdiskattesats derfor også ligge på omkring det samme relative niveau, hvilket tilsiger en sats omkring 1,8 pct. i stedet for de nuværende 3 pct.

Makroøkonomiske konsekvenser af en omlægning fra arbejdsindkomst- til ejendomsværdiskat

Højere ejendomsværdiskat og lavere skat på arbejde

De langsigtede makroøkonomiske konsekvenser af at ændre ejendomsværdiskatten kan belyses ved hjælp af den anvendte generelle ligevægtsmodel, der er beskrevet i afsnit IV.5. Her beskrives virkningen af en permanent stigning i ejendomsværdiskatten, der medfører et mekanisk merprovenu på 5 mia. kr. årligt (svarende til en stigning i den effektive skattesats på 1½ promille), jf. boks IV.11. Skatten på arbejdsindkomst sænkes, så skatteomlægningen er neutral for den offentlige saldo, når man tager højde for de afledte adfærdseffekter.

Boks IV.11 Skatteeksperiment: Ejendomsværdiskatten hæves, og skatten på arbejdsindkomst sænkes

Der gennemføres et eksperiment, hvor ejendomsværdiskatten hæves permanent svarende til et mekanisk merprovenu på 5 mia. kr. Merprovenuet anvendes til at sænke skatten på arbejdsindkomst, sådan at der fortsat er balance på den offentlige saldo i hver enkelt periode. Det indebærer, at ejendomsværdiskatten øges med ca. 0,2 pct.point, og at skatten på arbejdsindkomst sænkes med ca. 0,3 pct.point.

Det medfører i denne model et øjeblikkeligt fald på godt 2 pct. i grundpriserne og $\frac{3}{4}$ pct. i værdien af den eksisterende bygningsmasse. Dette svarer til et fald på 1,4 pct. i kontantprisen på boliger. Faldet i grundværdien er permanent, mens den lavere bygningsværdi fører til nedgang i byggeriet og dermed et langsigtet fald i bygningsmassen på $1\frac{1}{2}$ pct. Samtidig stiger kontantprisen på boliger igen lidt, så prisfaldet på lang sigt er 1 pct., der udelukkende kommer fra, at grundværdierne permanent er blevet lavere som følge af den højere beskatning. I forhold til en omlægning til højere grundskyld, der blev præsenteret i afsnit IV.5, er der altså i dette tilfælde forskel på kortsigts- og langsigtsvirkningen på kontantprisen som følge af tilpasningen i bygningsmassen.

Skattestigningen fører til en omlægning af forbruget, så forbruget af boligydelse falder i takt med den mindskede bygningsmasse. Forbruget af andre goder stiger permanent med 0,3 pct. Der sker en forskydning af forbrugsprofilen over tid, så det samlede forbrug stiger i de første mange år efter stødet. På lang sigt er niveauet for det samlede forbrug omtrent uforandret, men anderledes sammensat end i grundforløbet.

Den lavere skat på arbejdsindkomst fører til en stigning i arbejdsudbuddet, selv om de højere boligomkostninger får forbrugerpriserne til at stige med 0,2-0,3 pct., hvilket formindsker den disponible realløn før skat og dermed trækker i den modsatte retning. Stigningen i arbejdsudbuddet trækker en tilsvarende stigning i kapitalapparatet med sig, så produktionen i alle andre sektorer end boligsektoren permanent stiger. Som følge af den lavere bygningsmasse mindskes den samlede indenlandske bruttofaktorindkomst dog efterhånden. Samtidig stiger den finansielle opsparing i udlandet, og ved hjælp af rentebetalingerne herfra kan der permanent opretholdes en større import af udenlandske forbrugsvarer end i grundforløbet. Effektivitetsgevinsten er på 0,9 mia. kr. som følge af omlægningen. Effektivitetsgevinsten er udtryk for, at de samlede forvridninger i økonomien reduceres, når arbejdsindkomstskatten sænkes, og ejendomsværdiskatten øges.

Boks IV.11 Skatteeksperiment: Ejendomsværdiskatten hæves, og skatten på arbejdsindkomst sænkes, fortsat

Tabel A. Virkninger af skatteomlægning

	År 1	År 10	Lang sigt
	----- Personer -----		
Beskæftigelse	1.220	990	800
	----- Pct. -----		
BFI	0,03	-0,04	-0,11
Privat forbrug	0,22	0,08	-0,01
Kontantpris	-1,42	-1,16	-1,01

Beskedent fald i kontantprisen

Omlægningen medfører et øjeblikkeligt fald i kontantprisen på boliger på ca. 1½ pct., der efterhånden mindskes lidt igen i takt med, at bygningsmassen bliver mindre. Der er dog også på lang sigt et beskedent fald i kontantprisen som følge af omlægningen.

Højere beskæftigelse og ændret forbrug

Skatteomlægningen medfører en stigning i arbejdsudbuddet og dermed i beskæftigelsen, der igen fører til, at det er optimalt at forøge det indenlandske kapitalapparat, så produktionen udenfor bygge- og anlægssektoren stiger. Det private forbrug stiger i de første år og er på lang sigt omtrent uændret, men sammensat anderledes, så boligforbruget er faldet og forbruget af andre varer steget. Husholdningernes boligformue er mindre på lang sigt som følge af stødet, men til gengæld er den finansielle udlandsformue steget. Man kan sige, at husholdningerne i højere grad vælger at spare op i udenlandske værdipapirer fremfor i mursten. De højere renteindtægter fra udlandet bidrager dermed til at finansiere et permanent højere forbrug af ikke-boliggoder.

Ejendomsværdiskat forvrider – men mindre end andre skatter

Den højere ejendomsværdiskat medfører i sig selv en forvridding af den samfundsøkonomiske effektivitet, men den mere end modsvares af den lavere forvridding, der følger af den modsvarende sænkning af arbejdsindkomstskatten. Højere ejendomsværdiskat forvrider også isoleret set ar-

bejdsudbuddet via en stigning i forbrugerpriserne og dermed alt andet lige en lavere realløn. Virkningen er dog relativt beskeden. Det skyldes til dels, at en del af skatten falder på boliggrundene og derfor virker i stil med en ikke-forvridende grundskyld, jf. afsnit IV.5. En anden årsag er, at bygningsmassen kun tilpasser sig ret trægt og dermed er meget uelastisk på kort sigt. Denne træghed medfører også alt andet lige, at forvridningen som følge af en højere ejendomsværdiskat bliver relativt lav.

Omlægning til neutral skat kan belyses ved hjælp af SMEC

En provenuneutral omlægning til en neutral ejendomsværdiskat på 1,2 pct. og et korresponderende fald i skatten på arbejdsindkomst vil i denne model have de samme kvalitative effekter, men stødet vil være noget større. Modellen tager dog ikke hensyn til, at der kan være længere tilpassningshastigheder for en række vigtige økonomiske størrelser. Skatteeksperimentet kan derfor også undersøges i den makroøkonometriske model SMEC, der har indbygget forskellige trægheder, der bevirker, at situationen kun langsomt tilpasser sig den nye langsigtligevægt som følge af en skatteændring som den ovennævnte.

Indfasning over 10 år

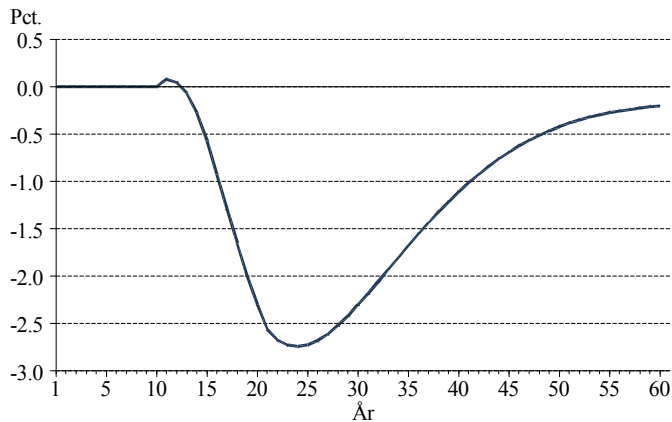
Nedenfor undersøges en skatteomlægning, hvor ejendomsværdiskatten over en periode på ti år hæves til 1,2 pct. En måde at effektuere dette på ville være at hæve ejendomsværdiskatten til 1,2 pct. allerede fra det første år, men samtidig give en skatterabat, som for hver enkelt boligejer beregnes som forskellen mellem den nye ejendomsværdiskat og den ejendomsværdiskat, der skulle betales under de hidtidige regler. En sådan indfasning er tidligere blevet foreslået af formandskabet, jf. De Økonomiske Råd (2011). Forslaget vil indebære, at ejendomsværdiskatten på marginalen hæves til 1,2 pct. med det samme, sådan at udsving i boligpriserne også giver udslag i ejendomsværdiskatterne, mens den samlede virkning først kommer efter 10 år. I dette eksperiment udfases rabatten i løbet af ti år. Merprovenuet bruges til at sænke skatten på arbejdsindkomst, sådan at den offentlige saldo i hvert år ikke påvirkes.

Kontantprisen falder langsommere

Kontantprisen påvirkes i SMEC negativt af skatteomlægningen ligesom i AGL-modellen, men virkningen er betydelig langsommere: Først efter 15 år har faldet nået sit maksi-

male niveau med en kontantpris, der er knap 3 pct. lavere end i grundforløbet, jf. figur IV.13. Derefter begynder kontantprisen igen at stige, og på lang sigt vil der ikke være nogen effekt på boligpriserne. Den sidstnævnte forskel til resultatet i den anvendte generelle ligevægtsmodel skyldes, at der i SMEC ikke er indbygget nogen selvstændig grundprisdannelse. Hele kontantprisen tilpasser sig derfor på lang sigt byggeomkostningerne, der i modellen ikke påvirkes nævneværdigt af skatteomlægningen.⁸

Figur IV.13 Udvikling i kontantprisen



Anm.: Figuren illustrerer den procentvise ændring i kontantprisen som følge af skatteomlægningen i forhold til et grundforløb. Skattereformen begynder sin indfasning i figurens 10. år.

Kilde: Egne beregninger på SMEC.

8) Effekten på kontantprisen er givet stødets størrelse mindre i SMEC end i den tidligere viste AGL-beregning. Det skyldes flere ting, blandt andet at stødet indfases langsomt, og at der ikke er fremadskuende forventninger i SMEC. Effekten på kontantprisen i SMEC-beregningen synes dog også i den lave ende i forhold til andre lignende beregninger, jf. eksempelvis Krakas finanskrisekommission (2014) og Fosse mfl. (2012).

**Beskæftigelsen
stiger med ca.
2.000 personer**

Eksperimentet medfører i SMEC-beregningen, at bundskatten kan sættes ned, hvilket efterhånden medfører en permanent stigning i beskæftigelsen på ca. 2.000 fuldtidsbeskæftigede personer. Merbeskæftigelsen fremkommer dog primært som følge af, at mange vælger at arbejde i flere timer på årsbasis som følge af den lavere beskatning. På trods af den permanente højere beskæftigelse falder BNP på længere sigt tilbage til niveauet uden skatteomlægningen. Dette skyldes det mindre bidrag fra boligbenyttelsen, hvis tjenesteydelser (lejeværdien af boligerne) indgår i beregningen af BNP. Imidlertid kan befolkningen permanent opretholde et højere forbrug som følge af skatteomlægningen, idet udlandsformuen også ifølge denne modelkørsel forøges, sådan at forrentningen heraf giver mulighed for et permanent højere importniveau af forbrugsvarer.

Fordelingsmæssige konsekvenser af en ændring i ejendomsværdiskatten

**Fem trin til
neutral
ejendoms-
værdiskat**

Indførelse af en neutral ejendomsværdiskat har også konsekvenser for indkomstfordelingen. En neutral ejendomsværdiskat består af flere dele, så beregningen af de fordelingsmæssige konsekvenser udføres i fem trin, jf. boks IV.12.

**Trin 1: Aktuelle
vurderinger**

Ændringerne i ejendomsværdiskatten indføres på baggrund af de nyeste ejendomsvurderinger fra 2014, hvor de i dag oftest bliver opkrævet på baggrund af ejendomsvurderingerne fra 2001 og 2002 pga. skattestopet. Det første trin er derfor at opkræve ejendomsværdiskatten med de nuværende satser og nedslag på baggrund af de nyeste ejendomsvurderinger fra 2014, jf. afsnittet om skattestop ovenfor. En sådan ændring indebærer i gennemsnit højere ejendomsværdiskatter, jo højere indkomster husstandene har, jf. figur IV.10 og figur IV.14. Det er især husstande med de 10 pct. højeste indkomster, som i gennemsnit får øget skatten med godt 6.000 kr.

Boks IV.12 Beregninger af fordelingsmæssige konsekvenser af en neutral ejendomsværdiskat

Konsekvenserne af en neutral ejendomsværdiskat på den disponible indkomst beregnes i fem trin, hvor hvert trin ændrer husstandenes indkomst. De fem trin er:

1. Skattestoppet ophæves
2. Satsen under progressionsgrænsen hæves fra 1,0 pct. til 1,2 pct.
3. Satsen over progressionsgrænsen nedsættes fra 3,0 pct. til 1,8 pct.
4. Nedslaget for huse købt før juli 1998 fjernes
5. Nedslaget for pensionister med lave indkomster fjernes

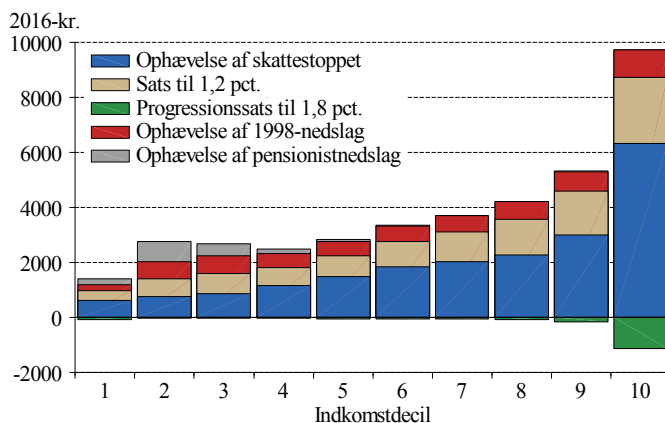
Det første trin – ophævelse af skattestoppet – opkræver ejendomsværdiskatten på baggrund af de aktuelle ejendomsvurderinger (fra 2014) med de nuværende satser og inkl. de to nedslag i ejendomsværdiskatten, jf. boks IV.10. I de efterfølgende fire trin ændres de to satser og de to nedslag enkeltvis. Konsekvenserne af de fire ændringer beregnes på baggrund af de aktuelle vurderinger, dvs. i en situation hvor skattestoppet er ophævet, og trin 1 er udført. Rækkefølgen af trin 2-4 har derimod en lille betydning for det samlede fordelingsmæssige konsekvenser af en neutral ejendomsværdiskat.

I beregningerne tages der ikke hensyn til, at ændringerne påvirker priserne eller arbejdsudbuddet. Effekterne omfatter kun ændringerne i betalingen for ejendomsværdiskatten og ikke grundskylden eller effekten af andre skatter, der måtte blive ændret som følge af et evt. større provenu.

Den gennemsnitlige effekt på ejendomsværdiskatten beregnes for hver indkomstdecil for alle husstande i samfundet. Effekterne er gennemsnitlige for hver decil, men der er store forskelle blandt husstande. I hver indkomstdecil findes der både lejere og ejere. I indkomstdeciler med få ejere, f.eks. første decil, vil effekten alt andet lige blive mindre, da en stor andel af husstandene i decilen ikke påvirkes af ændringen.

Beregninger foretages på data fra indkomståret 2014 og fremskrives til 2016-priser.

Figur IV.14 Ændring i ejendomsværdiskatten fordelt på indkomstdeciler



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige ændring i ejendomsværdiskatten for hver decil som følge af indførelse af en neutral ejendomsværdiskat, jf. boks IV.12. En neutral ejendomsværdiskat er summen af ændringerne i ejendomsværdiskatten af en ophævelse af skattestoppet, stigning i ejendomsværdiskatten til 1,2 pct., en nedsættelse af ejendomsværdiskatten over progressionsgrænsen til 1,8 pct., ophævelse af nedslaget til boliger købt før juli 1998 og en ophævelse af nedslaget til pensionister med lav indkomst. En nedsættelse af ejendomsværdiskatten over progressionsgrænsen til 1,8 pct. medfører en reduktion i ejendomsværdiskatten, så denne del skal fratrækkes summen af de andre ændringer. En neutral ejendomsværdiskat for 10. decil vil dermed øge ejendomsværdiskatten 8.700 kr. (9.700 kr. – 1100 kr.).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Trin 2-3: Ændring af satserne

Efterfølgende hæves satsen under progressionsgrænsen fra 1,0 pct. til 1,2 pct. En stigning i ejendomsværdisatsen medfører en højere ejendomsværdiskat især for husstande med de højeste indkomster. Ejendomsværdiskatten stiger med yderligere 2.350 kr. for husstande med en indkomst blandt de 10 pct. højeste i landet, mens første decil i gennemsnit kun får øget betalingen med 350 kr. I tredje trin sættes progressionssatsen ned fra 3,0 pct. til 1,8 pct. En sådan ændring vil derimod reducere ejendomsværdiskatten, dog i gennemsnit kun blandt husstande med de højeste indkomster. For husstande med en indkomst blandt de 10 pct. højeste i lan-

det reduceres ejendomsværdiskatten i gennemsnit med knap 1.000 kr.

**Trin 4-5:
Afskaffelse af
nedslag**

En afskaffelse af nedslaget for boliger købt før juli 1998 øger i gennemsnit ejendomsværdiskatten relativt lige meget over hele indkomstfordelingen. En afskaffelse af nedslaget for pensionister med lav indkomst øger kun ejendomsværdiskatten blandt den nederste halvdel af indkomstfordelingen, men kun få husstande i første decil bliver påvirket af det, da der er få pensionerede boligejere i denne decil.

**En neutral
ejendomsværdi-
skat forøger
uligheden
marginalt**

Samlet set vil en indførelse af en neutral ejendomsværdiskat medføre højere ejendomsværdiskatter for alle boligejere og dermed en lavere disponibel indkomst. I gennemsnit reduceres den disponible indkomst med godt 3.500 kr. for alle husstande. En neutral ejendomsværdiskat påvirker husstande med indkomster i den nederste halvdel af indkomstfordelingen nogenlunde lige, mens husstande blandt de 10 pct. højeste i landet får reduceret deres disponible indkomst markant mere. En måde at måle graden ulighed i indkomstfordelingen er ved Gini-indekset. Gini-indekset er mellem 0 og 100, og jo mere ulige fordelingen er, jo større vil Gini-indekset være. Gini-indekset stiger fra 27,437 til 27,460 som følge af en indførelse af neutral ejendomsværdiskat, jf. tabel IV.3. Uligheden i indkomsterne er dermed steget, men det er dog kun en marginal stigning. Det er afskaffelsen af pensionist-nedslaget, som primært øger uligheden, mens ophævelse af skattestoppet omvendt medfører en større lighed i indkomsterne.

**Størst provenu
ved afskaffelse af
skattestop**

En neutral ejendomsværdiskat giver et provenu på 15,8 mia. kr., når der ikke tages højde for ændret adfærd, jf. tabel IV.3. Godt halvdelen af provenuet kommer fra afskaffelse af skattestoppet, mens forhøjelse af satsen til 1,2 pct. bidrager næstmest med 4,5 mia. kr.

Tabel IV.3 Ændring i provenu og Gini-indeks

	Provenu	Gini-indeks
	-- Mia. kr. --	-- Absolut ændring --
Ophævelse af skattestop	8,7	-0,100
Forhøjelse af satsen til 1,2 pct.	4,5	-0,001
Nedsættelse af satsen til 1,8 pct.	-0,7	0,022
Afskaffelse af 1998-nedslag	2,6	0,023
Afskaffelse af pensionistnedslag	0,7	0,073
Neutral ejendomsværdiskat (i alt)	15,8	0,023
Sænkning af bundskatten 1,55 pct.point	-15,8	0,067

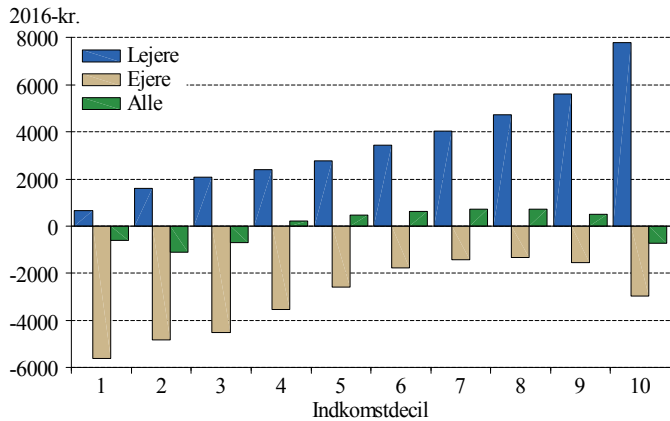
Anm.: Tabellen viser det direkte provenu og ændringen i Gini-indekset som følge af indførelse af en neutral ejendomsværdiskat og en sænkning af bundskatten med 1,55 pct.point, jf. boks IV.12. Gini-indekset er ækvivalerede og hjemmeboende børn under 25 år er ikke medtaget i beregningen. Gini-indekset er før ophævelse af skattestoppet 27,437.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Bundskatten sænkes med 1,55 pct.point

Provenuet for ændringen af satserne og afskaffelse af nedslaget til pensionister og huse købt før juli 1998 kan anvendes til at øge de offentlige udgifter eller sænke skatterne. Anvendes provenuet til sænke bundskatten, kan denne nedsættes med 1,55 pct.point. Gevinsten ved en lavere bundskat kommer både ejere og lejere til gavn, mens det er boligejere, som betaler for omlægningen af ejendomsværdiskatten, da omlægningen fjerner en forvridding i skatten, som begunstiger ejerne, jf. figur IV.15. Det betyder, at alle boligejere uanset indkomst får en lavere disponibel indkomst, mens alle lejere uanset indkomst får en højere disponibel indkomst. Boligejere med lave indkomster får reduceret deres disponible indkomst mest, mens lejere med høje indkomster får øget deres indkomst mest. Der er dog få boligejere og mange lejere blandt husstande med de laveste indkomster, så i gennemsnit får husstande med de laveste indkomster kun en mindre indkomstændring. Tilsvarende er der kun få lejere og mange ejere blandt husstande med de højeste indkomster.

Figur IV.15 Fordelingseffekt af en ændring i ejendomsværdiskatten og bundskatten



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige ændring i disponibel indkomst for hver decil som følge af indførelse af en neutral ejendomsværdiskat og en sænkning af bundskatten med 1,55 pct.point, jf. boks IV.12. Figuren er vist for ejere og lejere samt for alle husstande. Der er ikke lige mange lejere og ejere i hver decil, og indkomstændringen for alle husstande er et vægtet gennemsnit for ejere og lejere.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Opsummering

Ejendomsværdiskatten ligger i dag på et betydelig lavere niveau end det såkaldt neutrale niveau, der svarer til beskattningen af andre former for kapitalindkomst. Dette neutrale niveau vurderes til at ligge omkring 1,2 pct. Skattestoppets nominalprincip har lempet ejendomsværdiskatten og bragt niveauet længere væk fra det neutrale. Det har medført en markant regional omfordeling, så det nu i høj grad er i de kommuner, hvor de mest værdifulde ejerboliger findes, at den effektive ejendomsværdiskat er lavest. Modelberegninger finder, at en omlægning af beskattningen fra arbejds- til ejendomsværdiskat vil forøge arbejdsudbuddet og give en samfundsøkonomisk effektivitetsgevinst.

IV.7 Skat på kapitalgevinster

**To former for
realindkomst ...**

**... giver
anledning til at
overveje to
særskilte
målrettede
skatter**

Som omtalt i afsnit IV.3 består gevinsten ved at besidde en ejerbolig af to forhold: Dels en løbende huslejesbesparelse og dels en forventet kapitalgevinst. Kapitalgevinsten består i, at boligpriserne normalt stiger over tid, så man derfor som boligejer typisk kan sælge sin bolig til et højere beløb, end man gav for den i sin tid. Da disse to gevinster ikke nødvendigvis udvikler sig på samme måde, kan man beskatte de to elementer hver for sig som et alternativ til en samlet løbende ejendomsværdibeskatning. Det kan gøres ved at indføre en selvstændig kapitalgevinstskat. I det tilfælde skal den løbende ejendomsværdiskat kun beskatte den egentlige lejeværdi af en ejerbolig, og det neutrale niveau vil derfor være lavere.

**Udtrædelsesskat
nok den bedste
model**

Som nævnt i afsnit IV.3 kan man forestille sig en kapitalgevinstskat indrettet på tre forskellige måder med hver deres fordele og ulemper: En årlig beskatning af vurderede prisstigninger, selvom der ikke har fundet noget salg sted (lagerbeskatning), beskatning ved salg (realisationsbeskatning) og en udskydelse af beskatningen, til boligejeren helt forlader boligmarkedet (udtrædelsesbeskatning). Af disse tre vil den sidstnævnte formodentlig være den, der giver de mindste ulemper. Det er denne model, der danner grundlag for den svenske kapitalgevinstskat, jf. boks IV.13.

Aggregerede kapitalgevinster

**Huspriserne
stiger årligt med
1,9 pct. mere end
det generelle
prisniveau**

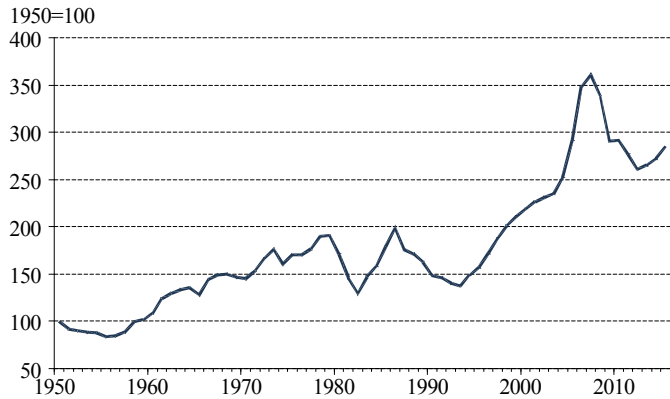
I løbet af de sidste 65 år har der været kraftige udsving i boligpriserne, men med en klart positiv trend, jf. figur IV.16. I gennemsnit over den betragtede 60-årige periode har den årlige reale prisstigning (dvs. merstigningen i forhold til den almindelige inflation) været på 1,9 pct. om året. En betragtelig del af den samlede gevinst ved at bebo en ejerbolig er dermed kommet fra prisstigningerne.

**Også fremover
kan forventes
reale stigninger i
huspriserne**

Udsvingene i huspriserne præges både af strukturelle forhold og af konjunkturer og andre mere midlertidige forhold. Flere forskellige strukturelle faktorer gør det sandsynligt, at de reale huspriser også på længere sigt fremover vil stige.

En årsag er, at udbuddet af grunde er fast. Med en generel økonomisk vækst bliver grunde dermed relativt mere knappe. En anden årsag kan være, at produktiviteten i byggesektoren stiger langsommere end i resten af økonomien, jf. Bergman mfl. (2015).

Figur IV.16 Reale huspriser



Anm.: Huspriserne er deflateret med det private forbrugs deflator.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Det Økonomiske Råd (1966) og egne beregninger.

Boks IV.13 Svensk boligbeskatning

I Sverige er der både en løbende beskatning af at bo i ejer- og andelsboliger, rentefradrag i kapitalindkomsten og en skat på kapitalgevinster ved afhændelse.

Der er en kommunal afgift på en- og tofamiliehuse, ejerlejligheder og sommerhuse på 7.412 skr. om året eller 0,75 pct. af beskatningsværdien, hvis det giver et lavere beløb. Beskatningsværdien er fastsat i 2001, men indekseres med lønudviklingen. Ubebyggede grunde og huse under opførelse betaler en statsskat på jord på 1 pct. af beskatningsværdien i stedet for den kommunale afgift.

Skatteyderne kan fradrage renteudgifter i den skattepligtige kapitalindkomst. Skattesatsen for kapitalindkomst er 30 pct. Værdien af skattefradraget er derfor 30 pct. Hvis man har negativ kapitalindkomst, kan det fratrækkes i indkomstskatten eller i ejendomsskatten med 30 pct. for de første 100.000 kr. og 21 pct. af beløb derover.

Skatten på kapitalgevinster på ejer- og andelsboliger er 22 pct. af den nominelle gevinst. Hvis man har haft et kapitaltab på boligen, kan 50 pct. af beløbet fratrækkes i kapitalindkomsten. Det indebærer, at skatten på kapitaltab er 15 pct., da skat på kapitalindkomst er 30 pct.

Gevinsten beregnes som salgsprovenuet fratrukket anskaffelsesprisen. Udgifter til forbedringer og visse udgifter til reparation og vedligeholdelse kan trækkes fra. Derudover korrigeres salgsprisen for udgifter til ejendomsmægler, advokat, forsikringer, energisyn, m.m. Der korrigeres ikke for inflation.

De samlede udgifter til forbedringer mv. skal have været mindst 5.000 skr. i et kalenderår, før de kan fratrækkes. Forbedringer kan f.eks. være ny-, til- og ombygninger. Det kan også være nyt udstyr som f.eks. hårde hvidevarer, der ikke tidligere har været i boligen. Ligeledes kan omkostningen til væsentligt bedre materiale i forbindelse med udskiftning af bygningsdele eller byggemateriale, f.eks. vinyl- til parketgulve, fratrækkes. Udgifterne i salgsåret og de fem foregående år til reparationer og vedligeholdelse kan fratrækkes, hvis de har medført, at boligen er i bedre stand end på købstidspunktet.

Boks IV.13 Svensk boligbeskatning, fortsat

Hvis ejeren tidligere har fået et skattefradrag for udgifter til reparation, vedligeholdelse samt om- og tilbygninger, kan skatteværdien af disse ikke fratrækkes.

Det er muligt at udskyde beskattningen af kapitalgevinsten, hvis man køber en anden bolig. Boligen må tidligst købes kalenderåret før og skal senest erhverves kalenderåret efter salg af boligen. Det mindste beløb, der kan udskydes, er 50.000 skr., og det maksimale er 1.450.000 skr. pr. bolig. Størrelsen af det beløb, der er mulig at udskyde, afhænger af kapitalgevinstens størrelse, prisen for den nye bolig og størrelsen af udskudt skat af tidligere boliger. Den udskudte kapitalgevinst pålægges en rente på 0,5 pct., hvilket svarer til en rente på den udskudte skat $(0,5/0,22) = 2,27$ pct., da det reelt kun er skatten af kapitalgevinsten, der er udskudt. Renteudgiften for udskudt skat af kapitalgevinster er modsat andre renteudgifter ikke fradragsberettiget, derfor kan renten af udskudt skat beregnes som $2,27/(1-0,3) = 3,25$ pct.

**Fra 1995 til 2007
særligt store
stigninger**

I nogle perioder har der været ekstraordinære forhold, der medførte en særlig bemærkelsesværdig prisudvikling. Eksempelvis har mere liberale lånemuligheder, et faldende internationalt renteniveau og indførelsen af skattestoppets nominalprincip betydning for den kraftige stigning fra 1995 til 2007. Det er ikke alle disse forhold, der kan forventes at fortsætte i fremtiden, og derfor er det usandsynligt, at fremtidens husprisstigninger bliver af samme størrelse som i denne periode.

**4 pct. et
underkantskøn
for samlet
ejerboligafkast**

Antager man, at der også fremadrettet vil være årlige reale husprisstigninger i samme størrelsesorden som i de foregående 65 år, og at den generelle inflation på lang sigt vil være omkring 2 pct., vil boligpriserne årligt i gennemsnit stige med omkring 4 pct. Det peger i retning af, at en forventning på 4 pct., som nævnes i afsnit IV.3 som grundlag for beregning af den neutrale ejendomsværdiskat, er et underkantskøn, da det samlede afkast som boligejer udover forventede kapitalgevinster også omfatter gevinsten fra sparet husleje.

Opgørelse af kapitalgevinster

Kapitalgevinster på enfamiliehuse

I det følgende illustreres størrelsesordenen af de realiserede kapitalgevinster på enfamiliehuse i perioden 1993-2013. Som det fremgik af figur IV.16 ovenfor, er de reale boligpriser steget historisk. Især i perioden 1993 til 2007 steg boligpriserne kraftigt, idet den gennemsnitlige reale prisstigning i den periode var 7 pct. I forbindelse med den økonomiske krise fra 2008 faldt boligpriserne omvendt brat. I beregningerne indgår enfamiliehuse, der både er blevet købt og solgt indenfor perioden.

Beregningerne er et overkantskøn

Kapitalgevinsten af en bolig er beregnet som salgsprisen fratrullet købsprisen. Der findes ikke registeroplysninger om udgifter til ombygninger og forbedringer. Beregningerne nedenfor kan derfor betragtes som et overkantskøn for kapitalgevinsten.

Boligerne ejet i forskellige perioder

I det følgende er den gennemsnitlige årlige gevinst beregnet for enfamiliehuse, der har været ejet i 5 år, 10 år eller 15 år, inden de blev solgt. De forskellige længder er valgt for at få et indtryk af variationen i størrelsen af gevinsten. Perioden 1993-2013 har som nævnt både været præget af delperioder med kraftige prisstigninger og delperioder med markante fald. Den gennemsnitlige kapitalgevinst vil derfor variere betydeligt afhængigt af, i hvilken 5- eller 10-årig periode man har ejet et enfamiliehus. I beregningen vil personer, som købte huset i 1993 og ejet det i 15 år, have solgt det i 2008, og de personer, der senest har købt deres bolig, vil have købt den 1997. Den årlige gevinst er beregnet som salgsprisen sat i forhold til købsprisen og omregnet som et gennemsnit for de år, huset har været ejet.

Stor forskel i gevinsten

Den gennemsnitlige nominelle kapitalgevinst ved at eje en bolig har med en årlig nominel gevinst på 8,6 pct. været størst, når man ejede et hus i fem år, mens det var lavest, hvis man ejede det i 15 år, jf. tabel IV.4. Til gengæld er der en større andel af boligejerne, der får mindre for deres hus, end de selv har givet for det, når de har ejet det i kort tid. Der er således 7,2 pct., der har tabt på deres bolig, hvis de har ejet det 5 år, men det kun er tilfældet for 1,1 pct. af de personer, der har ejet deres hus i 15 år.

Geografiske forskelle i gevinsten

Der er også store geografiske forskelle i den nominelle gevinst. De største gennemsnitlige gevinster har boligejere i København, Frederiksberg og det tidligere Københavns Amt haft, mens boligejere i det sydlige og nordlige Jylland har haft de mindste gevinster. Det gælder, uanset om boligen har været ejet i 5, 10 eller 15 år.

Tabel IV.4 Nominel årlig kapitalgevinst for enfamiliehuse, 1993-2013

	Antal års ejerskab					
	5 år		10 år		15 år	
	Gns. ^{a)}	Andel med tab	Gns. ^{a)}	Andel med tab	Gns. ^{a)}	Andel med tab
	----- Pct. -----					
København og Frederiksberg	11,0	10,5	10,7	1,4	8,6	0,0
Københavns Amt	9,6	8,3	8,5	2,1	7,4	0,0
Frederiksborg	9,4	6,6	8,5	4,0	6,8	0,0
Roskilde	9,4	6,3	8,2	1,9	6,3	0,0
Vestsjælland	8,9	7,5	8,0	1,7	6,2	2,2
Storstrøm	8,5	6,4	8,1	3,0	6,1	2,5
Vejle	8,2	5,6	7,4	1,0	6,6	0,0
Århus	8,1	5,4	7,6	0,7	6,6	0,8
Fyn	7,9	5,6	7,0	1,0	6,5	0,0
Viborg	7,7	6,7	5,5	4,7	5,7	8,9
Nordjylland	7,5	6,9	6,3	0,9	5,8	0,8
Ringkøbing	6,7	7,7	6,0	1,1	4,6	1,4
Ribe	6,8	6,9	5,6	1,9	4,7	3,4
Sønderjylland	6,6	8,1	6,5	4,0	5,0	0,0
Hele landet	8,6	7,2	7,6	1,9	6,5	1,1

a) Gns. er den årlige gevinst, der er beregnet som salgsprisen i forhold til købsprisen i perioden omregnet som en årlig stigning.

Anm.: I beregningerne er ikke medtaget boliger, der har en salgsværdi, der er mindre end 60 pct. af eller over dobbelt så stor som den offentlige vurdering. Der er kun medtaget boliger, hvor hele boligen sælges. Den geografiske afgrænsning svarer til afgrænsningen af de tidligere amter.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Nogle boligejere taber penge

Samlet set viser både den gennemsnitlige udvikling i kontantpriserne siden 1950 og beregningen af individuelle rea-

liserede kapitalgevinster i de sidste par årtier, at boligejerne over tid i gennemsnit tjener betydelige såvel nominelle som reale kapitalgevinster som følge af deres boligejerskab. Samtidig demonstrerer beregninger af gevinsterne for individuelle enfamiliehuse, at der er en betydelig geografisk spredning på den enkeltes gevinst, og at en del direkte oplever at få et kapitaltab på deres bolig.

**Selvstændig
beskatning mere
præcis, men
medfører andre
ulemper**

En ensartet løbende skat på ejerboligens værdi vil således ikke medføre en ensartet beskatning af boligejernes samlede realiserede udbytte ved ejerskabet (som består af summen af den sparede husleje i hele ejerperioden samt den kapitalgevinst, der opstår ved salget). En opdeling af skatten på ejerboliger i en del, der beskatter kapitalgevinsterne, og en anden del, der beskatter den løbende lejeværdi, vil dermed komme tættere på en ensartet beskatning af de faktiske gevinster, jf. boks IV.14. Dette forhold skal dog opvejes mod de administrative og andre problemer, der vil være ved at indføre en selvstændig kapitalgevinstbeskatning som supplement til den løbende ejendomsværdiskat, jf. diskussionen i afsnit IV.3.

Boks IV.14 Effektiv beskatning af kapitalgevinster – et eksempel

Et eksempel kan illustrere, hvordan en ensartet ejendomsværdiskat kan beskatte forskellige personers samlede udbytte af en ejerbolig forskelligt.

Antag, at to personer hver især køber en bolig til en værdi af 1 mio. kr. Antag, at deres lejeværdi (værdien af den sparede husleje fratrukket omkostninger til vedligeholdelse mv.) udgør 20.000 kr. årligt, og at de betaler en ejendomsværdiskat svarende til 1,2 pct. af boligens værdi, dvs. 12.000 kr.

Året efter sælger den ene sin bolig for 1,06 mio. kr. og har dermed fået en kapitalgevinst på 6 pct., mens den anden sælger sin bolig for 980.000 kr., svarende til et kapitaltab på 2 pct. Det samlede nominelle afkast ved at have boet i boligen et år er summen af lejeværdien og kapitalgevinsten, som for den første boligejer er 80.000 kr., og for den anden boligejer 0 kr. Den første boligejer har dermed betalt en effektiv skattesats på 15 pct. ($= 12.000/80.000$ kr.), mens den anden boligejer har betalt skat, selvom hans reelle kapitalindkomst i eksemplet har været 0 kr. I eksemplet beskattes de to boligejeres samlede gevinst ved boligen med en effektiv skattesats på 30 pct. ($= 24.000/80.000$ kr.), men i forhold hertil er den første boligejer blevet underbeskattet, og den anden boligejer er blevet overbeskattet.

IV.8 Sammenfatning og anbefalinger

Boligskatter i fokus af flere grunde

I de seneste år har der på flere måder været fokus på beskattningen af jord og fast ejendom. Indførelsen af det såkaldte nominalprincip i skattestoppet har siden 2002 medført en lempeligere beskatning af ejerboliger. Senere har påpegningen af en række vilkårligheder i ejendomsvurderingen ført til en bebudet revision af vurderingssystemet, der skal forhandles i efteråret 2016, eventuelt i forbindelse med en større skatteomlægning. På finansloven for 2016 fik boligejerne endvidere en særlig begunstigelse, idet deres grundskyldsbetalinger modsat andre grundejeres blev fastholdt på niveauet for 2015.

Jord og fast ejendom en hensigtsmæssig skattekilde

Beskatning af jord og fast ejendom har i århundreder udgjort en væsentlig del af det danske skattesystem. De udgør en vigtig og hensigtsmæssig skattekilde. Det skyldes, at disse skatter typisk skader den samfundsøkonomiske effektivitet mindre end andre skatter, da de skaber færre forvriddninger af befolkningens adfærd. Endvidere bør beskattningen af ejerboliger være neutral i forhold til beskattningen af

andre formueaktiver for at opretholde en skattemæssigt ens behandling af skatteyderne. De to danske hovedskatter på fast ejendom i dag, grundskylden og ejendomsværdiskatten, har således forskellige roller, som er vigtige for at sikre, at det samlede skattesystem fungerer hensigtsmæssigt.

Vigtigt at rette op på skævheder i ejendoms-vurderingerne

En effektiv ejendomsbeskatning forudsætter, at der kan foretages en vurdering af værdien af grundarealer og ejendomme, som afspejler den forventede handelspris i fri handel så godt, som det er muligt. Det danske vurderingssystem har historisk været anset for ganske godt i international sammenhæng og karakteriseret af relativt få klager. I de senere år er der imidlertid konstateret en række problemer i den nuværende praksis. Det er vigtigt at få rettet op på sådanne skævheder, blandt andet ved at inddrage nye og bedre data i vurderingsprocessen og få skabt større gennemskuelighed i vurderingerne. Et nyt vurderingssystem er under opbygning, som bør tage hånd om disse problemstillinger. Samtidig er der behov for ordentlige klagemuligheder, der giver en vis garanti for borgerne mod fejlagtige vurderinger, så tilliden til systemet kan blive genoprettet.

Afvielser mellem vurdering og handelspris uundgåelige og naturlige

Samtidig er det vigtigt at slå fast, at selv det bedste vurderingssystem aldrig vil kunne forudsige handelspriserne fuldstændig. Derfor vil der i fri handel normalt altid forventes en vis spredning omkring vurderingen. Det skyldes, at boliger ikke er ensartede goder, og boligmarkedet er præget af ufuldstændig information. I sådanne tilfælde kan man ikke meningsfuldt tale om en entydig objektiv handelsværdi. Vurderingerne bør derimod ramme den gennemsnitlige markedspris for en bolig med bestemte karakteristika, og en observeret handelspris, der afviger herfra, afspejler ikke nødvendigvis en fejl i vurderingen.

De danske ejendomsskatters struktur er velindrettet internationalt set

Set i sammenligning med mange andre lande har den danske ejendomsbeskatning på flere måder været relativt hensigtsmæssigt indrettet. Det skyldes, at der historisk har fundet en regelmæssig og systematisk ejendomsvurdering sted, som har sikret en nogenlunde sammenhæng mellem handels- og beskatningsværdien.

**Men fortsat
god plads til
forbedring**

Der er endvidere en selvstændig beskatning af jordværdier, som er en forvridningsfri skattekilde, samt en vis beskatning af den beregnede indkomst fra ejerboliger, hvilket er vigtigt for at sikre neutralitet i forhold til andre aktiver. Endelig er transaktionsbeskatningen ved køb og salg af fast ejendom, som hører til de mest forvridende ejendomsskatter, ret beskeden i Danmark i forhold til mange andre lande. Der er dog fortsat plads til forbedringer. De gennemførte begrænsninger i form af skatteloft og skattestop har forringet systemet. Først og fremmest er beskatningen af ejerboliger ulige fordelt og for lav i forhold til det neutrale niveau, og denne forskel er øget i de senere år på grund af nominalprincippet i skattestoppet.

**I en række lande
spiller ejendoms-
beskatning en
større rolle**

Niveauet for den samlede ejendomsbeskatning er svært at sammenligne på tværs af lande på grund af beskatningens vidt forskellige indretning. Der er dog en række lande, hvor ejendomsbeskatningen spiller en større rolle end i Danmark, både som andel af BNP og især som andel af de samlede skatter. Det gælder således Belgien, Frankrig og en række angelsaksiske lande (Storbritannien, Canada, USA og Australien). Det viser, at ejendomsbeskatningen kan spille en større rolle i det samlede skattesystem, end det lige nu er tilfældet i Danmark.

Grundskyld

**Grundskyld
hensigtsmæssig
ud fra
effektivitets-
synspunkt**

Grundskylden betragtes somme tider som en skat på boliger, men er både formelt og reelt en skat på værdien af al jord i Danmark, uanset om jordarealet anvendes til ejer- eller andelsboliger, udlejningsejendomme eller anden erhvervsmæssig aktivitet. Grundskyld – og jordskatter generelt – har to bemærkelsesværdige egenskaber. For det første udgør de et eksempel på en skat, der i princippet ikke påvirker den samfundsøkonomiske aktivitet, fordi det samlede udbud af jord ikke påvirkes af skattens størrelse. Det betyder, at skatten på jord ud fra et samfundsøkonomisk effektivitetssynspunkt er en af de bedste beskatningsformer.

**Grundskyld
nedvæltet i
salgsprisen**

For det andet må grundskyld forventes at blive nedvæltet (kapitaliseret) i jordværdierne, sådan at salgsværdien af en grund, med eller uden bygninger, vil afspejle værdien af den

forventede anvendelse af jorden fratrukket de fremtidige skattebetalinger. Det betyder, at en jordejer vil bære hele byrden ved en stigning i grundskyldspromillen i form af en lavere grundværdi, mens fremtidige købere af grunden bliver fuldt ud kompenseret for deres skattebetalinger i form af en tilsvarende lavere grundpris. Omvendt vil de øjeblikkelige grundejere også høste hele den fremtidige gevinst ved en nedsættelse af grundskylden i form af en stigning i grundens værdi, mens fremtidige købere reelt ikke vil få nogen gevinst, selvom de officielt vil betale en lavere grundskyld.

**Empirisk analyse
bekræfter
kapitalisering**

I kapitlet bekræfter en empirisk undersøgelse denne kapitaliseringseffekt. Det er undersøgt, hvordan salgspriserne for enfamiliehuse har ændret sig i forbindelse med sammenlægningen af en række kommuner i 2007. Som følge af sammenlægningen blev den kommunale grundskyld ændret i en række af de tidligere kommuner. Størrelsesordenen af den efterfølgende prisudvikling på enfamiliehuse peger på, at ændringerne i grundskyldspromillen er blevet fuldt overvæltet i salgsprisen.

**Fastfrysningen af
grundskylden
letter ikke
omkostningerne
fremadrettet**

Overvæltningen af grundskylden i ejendomspriserne betyder også, at fastfrysningen af grundskylden for ejerboliger i 2016 alene er en gevinst for de nuværende boligejere. Grundskylden må forventes at blive nedvæltet i ejendomspriserne. Derfor vil omkostningerne for fremtidige ejere være upåvirket af fastfrysningen.

**Stor variation
mellem
kommuner**

Grundskylden er en kommunal skat, og der er stor variation i satserne mellem kommunerne, hvilket har konsekvenser for de lokale boligpriser. Mulighederne for at beskatte jordværdier udnyttes derfor vidt forskelligt.

**Hensigtsmæssigt
at lægge større
vægt på
grundskylden ...**

Det vil være hensigtsmæssigt, at grundskylden får en større rolle i det samlede skattesystem på længere sigt af hensyn til at begrænse den samlede forvridning i skatteopkrævningen. Det gælder ikke mindst, hvis stigende globalisering fremover lægger større pres på andre skattekilder som beskattningen af arbejds- og kapitalindkomster, idet grundskylden er immun overfor globaliseringspresset. Af samme grund er det vigtigt at opretholde en selvstændig vurdering af grundværdier i forbindelse med ejendomsvurderingen. Model-

beregninger i kapitlet bekræfter, at en omlægning fra skat på arbejdsindkomst til grundskyld vil forøge beskæftigelsen og produktionen samt medføre en effektivitetsgevinst. På længere sigt vil f.eks. indførelsen af en statslig grundskyld som supplement til den nuværende kommunale skat give et samfundsøkonomisk mere effektivt skattesystem.

**... men
ændringer skal
ske langsomt**

Skattepolitik handler dog ikke kun om effektivitets-, men også om fordelingsmæssige overvejelser. De potentielt kraftige kapitaliseringseffekter taler for, at grundskyldsbetalinger generelt ikke bør ændres for hurtigt, hvis der lægges vægt på, at skatteydere ikke skal sættes i en situation, hvor deres privatøkonomi pludselig ændres drastisk af uventede ændringer i skattelovgivningen. Sådanne ændringer bør derfor i givet fald gennemføres i små skridt. En mulighed er, at en højere grundskyld kun lægges på fremtidige *stigninger* i grundværdien. Det vil begrænse formuevirkningen.

**Fradrag for
grund-
forbedringer bør
genindføres**

En forudsætning for, at skat på grundværdier ikke forvrider investeringsbeslutningerne, er, at det er muligt at få fradrag for grundforbedringer, der foretages for eksempelvis at forøge værdien af byggegrunde. Det er derfor uheldigt, at man med skattereformen i 2012 fjernede det hidtidige fradrag for grundforbedringer ved nyudstyknin. Det anbefales at genindføre dette fradrag for at genskabe neutraliteten overfor denne type investeringer.

**Landbrugsjord
bør ikke
favoriseres**

Der betales i dag en lavere grundskyldspromille af landbrugsjord end af jord anvendt til andre formål. Denne forskelsbehandling i beskattningen kan medføre en forvridning i jordens anvendelse, hvis man antager, at den fysiske planlægning af by- og landzoner påvirkes af de potentielle køberes indtjeningsmuligheder. Det anbefales derfor at udfase den særlige grundskyldsrabat for landbruget over tid, men tilpasningen bør dog ske langsomt for at reducere de nævnte kapitaliseringseffekter. Tilpasningen kan med fordel iværksættes på et tidspunkt, hvor jordpriserne i øvrigt er stigende, så overgangen ikke skaber unødigt store problemer for landbruget. Som følge af kapitaliseringseffekten vil denne grundskyldsstigning ikke påvirke erhvervets konkurrenceevne på længere sigt.

Ejendomsværdiskat

To gevinster ved ejerboliger: Både sparet lejeværdi og en forventet kapitalgevinst

Ejendomsværdiskatten pålægges modsat grundskylden kun ejerboliger, og den spiller en anden rolle i skattesystemet. Reelt er ejendomsværdiskatten en beskatning af det afkast, man får af at eje en ejerbolig. Dette afkast består dels i, at man sparer husleje i forhold til, hvis man alternativt skulle have boet til leje i en tilsvarende bolig, og dels i form af en formodet kapitalgevinst, idet ejerboligers værdi i gennemsnit stiger over årene. Begge disse forhold forbedrer bolig-ejerens reale forbrugsmuligheder ligesom afkastet af andre former for investeringer. Beskatningen af ejerboliger skal derfor ses i sammenhæng med beskatningen af anden kapitalindkomst.

Realindkomst bør beskattes ens, uanset hvordan den indtjenes

En vigtig egenskab ved et retfærdigt skattesystem er, at personer med den samme realindkomst skal beskattes ensartet, uanset hvilke kilder realindkomster stammer fra. Dette princip er kendt som det vandrette lighedsprincip og fører til, at afkastet fra ejerboliger skal beskattes på niveau med tilsvarende indkomster fra andre reale eller finansielle investeringer. Dette niveau kan betegnes den neutrale ejendomsværdiskat.

1,2 pct. vurderes som en neutral ejendomsværdiskat

Størrelsen af den neutrale ejendomsværdiskat vil afhænge af, hvor højt man vurderer størrelsen af afkastet ved at have en ejerbolig, og hvilken alternativ skattesats man bruger som referencepunkt. Det er svært at måle det samlede afkast af ejerboliger direkte, og andre former for kapitalafkast beskattes desuden forskelligt, men det vurderes, at en ejendomsværdiskattesats på 1,2 pct. er et godt bud på det neutrale niveau.

Den effektive ejendomsværdiskat er kun 0,6 pct. i dag

I 2014 er den effektive gennemsnitlige ejendomsværdiskattesats for ejerboliger kun 0,6 pct., og ejerboliger beskattes altså lavere end andre aktiver. Det er i strid med det vandrette lighedsprincip og kan føre til en uheldig sammensætning af investeringer og formue, så befolkningen populært sagt ender med at forbruge for mange mursten og for få andre goder.

Kommunerne med de dyreste boliger har nu den laveste effektive ejendomsværdibeskatning

En væsentlig del af årsagen til den lave effektive ejendomsværdibeskatning er det såkaldte nominalprincip i skattestoppet, der har været i kraft siden 2002. Det har afkoblet skattebetalingen fra udviklingen i boligpriserne og foreløbig ført til et fald på 0,3 pct.point i den gennemsnitlige ejendomsværdiskat. Samtidig har det ændret den effektive skattesats markant på tværs af landsdele. Gevinsterne ved skattestoppet er først og fremmest tilfaldet boligejere i storbyområderne, hvor prisstigningerne har været størst. I Gentofte og Frederiksberg kommuner har boligejerne således opnået en gennemsnitlig besparelse på over ½ pct.point, mens besparelsen har været 0,2 pct.point i Vejen, Sønderborg og Lejre kommuner. Som konsekvens af nominalprincippet er kommunerne i hovedstads- og Aarhus-området gået fra at have den højeste til at have den laveste gennemsnitlige skattesats. Beregningerne tager dog ikke hensyn til, at nominalprincippet i sig selv har medført større kontantprisstigninger, og overvurderer derfor den faktiske besparelse i den effektive skattesats. Til gengæld medfører prisstigningen en ekstra kapitalgevinst for boligejerne, som skal lægges til skattebesparelsen for at beregne deres samlede gevinst.

Fortsat skattestop vil forøge problemerne

Fastholdes skattestoppet fremadrettet, vil ejendomsværdiskatten fortsat blive udhulet, og det vil dermed udløse et behov for finansiering andre steder på den offentlige saldo. Nominalprincippet påvirker også mulighederne for at stabilisere økonomiens konjunkturer. Nationalbanken har således påvist, at nominalprincippet forstærkede udsvingene i boligpriserne i 2000'erne og dermed den økonomiske ustabilitet i dette årti.

Neutral skat bør indføres, og særordninger fjernes

Derfor anbefales det at ophæve nominalprincippet, så skattebetalingen igen følger boligernes værdi. Samtidig vil det være hensigtsmæssigt at hæve niveauet for den almindelige ejendomsværdiskattesats til det neutrale niveau på omkring 1,2 pct. I den forbindelse er det nærliggende at fjerne de eksisterende særordninger i ejendomsværdibeskatningen. Boligejere får således en særlig skatterabat, hvis de har købt deres ejerbolig før 1. juli 1998. Ordningen skaber indlåsningseffekter, idet den reelt fungerer som en slags særskat på at flytte til en anden bolig for denne gruppe af boligejere. Selv hvis der ikke p.t. kan skabes enighed om at hæve den

gennemsnitlige effektive ejendomsværdiskat, vil en provenue-neutral omlægning, hvor den procentvise skattesats bliver ens for alle ejendomsværdier under progressionsgrænsen, dog være en forbedring.

Hensyn til pensionister bør ske direkte – ikke indirekte via boligbeskatning

En anden særordning går ud på, at pensionister med en lav indkomst får en særlig skatterabat på ejerboliger. Denne ordning er formodentlig begrundet i et bevidst fordelingsmæssigt ønske om at tilgodese en befolkningsgruppe med lave indkomster. Det virker imidlertid mere hensigtsmæssigt at tilgodese dette ønske mere direkte ved eksempelvis at justere i folkepensionen end ved mindre målrettede undtagelser i form af konkrete skatteregler, der skaber forskelsbehandling mellem forskellige grupper af pensionister med samme indkomstniveau, men forskelligt boligmønster. Hvis der er bekymring for, at likviditetsbegrænsninger kan presse ældre til at flytte fra deres ejerboliger, kan det løses ved at give bedre adgang til indefrysning af beskatningen, jf. nedenfor.

Progression i ejendomsværdiskatten bør også være neutral

En yderligere forskel består i, at skatten for ejendomsværdier over ca. 3 mio. kr. (ifølge 2002-vurderingen) er på 3 pct. i stedet for 1 pct. Denne progressionsregel afspejler formodentlig et ønske om, at højindkomstgrupper skal betale relativt mere i skat end andre, da dyre ejerboliger typisk ejes af personer med høj indkomst. Dette princip er også kendt som det lodrette lighedsprincip og er en anden grundregel i det danske skattesystem, der også kendes fra beskatningen af arbejdsindkomst og andre former for kapitalindkomst som renteindtægter og aktieindkomst. Progressionsgraden er imidlertid langt større for ejendomsværdiskatten, hvor den høje skattesats er tre gange større end den lave, end for eksempelvis aktieindkomstskatten, hvor forskellen (fra 27 til 42 pct.) er på godt 50 pct. Skal afkastet af ejerboliger behandles på lige fod med afkastet af andre formueplaceringer, bør den høje ejendomsværdiskattesats derfor også ligge på omkring det samme relative niveau, hvilket tilsiger en sats omkring 1,8 pct. i stedet for de nuværende 3 pct. Ønsker man en stærkere progression i skattesystemet end dette, virker det mere hensigtsmæssigt at ændre progressionsforholdet generelt i skattesystemet end at opretholde en meget afvigende progression netop på boligskatteområdet. En

sådan kan kun begrundes, hvis der er langt større forvridningsomkostninger ved at opretholde en given progression for andre indkomstformer end for ejerboligindkomster.

**De nævnte forslag
medfører
marginalt større
indkomstulighed**

De nævnte forslag til en neutral ejendomsværdiskat vil samlet medføre en marginal forøgelse af indkomstuligheden i samfundet. I forhold til provenuet vil især fjernelsen af nedslaget for pensionister med lav indkomst samt den mindre progression trække i retning af større indkomstforskelle, mens ophævelsen af rabatten som følge af nominalprincippet isoleret set trækker i den modsatte retning. Opfatter man dette som uønskværdigt, kan man forsøge at udligne disse forskelle ved anvendelsen af merprovenuet.

Overgangsordninger og indefrysningmuligheder

**Der bør tages
hensyn til
likviditets-
problemer**

En særlig problemstilling i forbindelse med betaling af løbende skatter som grundskyld og ejendomsværdiskat er, at boligejere kan få et likviditetsproblem i forbindelse med skattebetalingen. Det kan være tilfældet, hvis de har en lav indkomst, og imperfektioner på kapitalmarkedet gør, at det i praksis er umuligt eller forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger at belåne friværdien for at betale den løbende beskatning. Pensionister nævnes ofte som et eksempel på en befolkningsgruppe, der kan have dette problem, men det kan også gælde andre personer med midlertidigt eller permanent lave indkomster.

**En mulighed at
kunne udskyde
skattestigninger
udover
lønstigningstakt**

For at imødegå dette problem har pensionister allerede i dag mulighed for at indefryse grundskylden, og det kan overvejes at udvide denne mulighed til flere, evt. alle, boligejere. Det vil afhjælpe et potentielt problem, men kan også åbne for en utilsigtet udnyttelse af en billig lånemulighed. Omfanget af ordningen må derfor vurderes i forhold til risikoen for sådanne bieffekter. En mulighed er at indføre en ordning, hvorved alle stigninger i såvel ejendomsværdiskatte- som grundskyldsbetalingen ud over satsreguleringsprocenten (dvs. de årlige lønstigninger) kan blive indefrosset og forrentet med en realistisk markedsrente. En sådan regel vil sikre, at boligejerne ikke bliver ramt på kort sigt af større uforudsete stigninger i skattebetalingen fra år

til år, men samtidig ikke medføre noget provenutab for det offentlige i det lange løb.

**Nyt
vurderingssystem
og neutral
beskatning bør
suppleres med
overgangsordning**

I forbindelse med den forestående overgang til et nyt vurderingssystem kan det imødeses, at mange boligejere vil opleve væsentlige ændringer i vurderingen af både grund- og bygningsværdi. Når ændringen er en korrektion af en fejlagtig vurdering, vil ændringen på længere sigt medføre en mere retfærdig og hensigtsmæssig beskatning. For en del boligejere kan selve overgangen dog være problematisk, hvis den medfører, at de pludselig skal betale væsentligt højere skatter, end de havde forventet, da de i sin tid købte ejendommen under det hidtidige vurderingssystem. I den situation vil det være naturligt med en særlig overgangsordning, der ikke blot medfører en udskydelsesmulighed, men også en egentlig skatterabat i en periode. Det samme vil være tilfældet ved indførelsen af en neutral ejendomsværdiskat på 1,2 pct., hvor det også kan virke rimeligt med en indfasning af den højere beskatning.

**Forskellige
muligheder
for indfasning**

En mulighed for en sådan overgangsordning er en årlig stigningsbegrænsning i skattebetalingen på en bestemt procentsats i stil med det nuværende skatteloft for grundskylden, hvor de afgiftspligtige grundværdier højst kan stige med 7 pct. om året. En anden mulighed er indledningsvis at give en rabat, der svarer til den oprindelige forskel på den gamle og den nye skattebetaling. Denne rabat udfases så i løbet af en årrække. Den sidstnævnte ordning vil i modsætning til den førstnævnte betyde, at den nye skatteordning får fuld virkning på marginalen, sådan at fremtidige ændringer i vurderingen vil slå fuldt igennem i skattebetalingen. Denne ordning vil være mere hensigtsmæssig af hensyn til konjunkturstabiliseringen, da såvel grundskylden som ejendomsværdiskatten i dette tilfælde vil kunne virke fuldt ud som automatiske stabilisatorer allerede fra det første år.

Kapitalgevinstbeskatning af ejerboliger

**En særskilt
skat på
kapitalgevinster
mulig**

Da gevinsten ved at have en ejerbolig består af to forskellige elementer, nemlig såvel lejeværdi som en forventet kapitalgevinst, og disse to ikke nødvendigvis er proportionale, giver det anledning til at overveje, om man burde beskatte

dem særskilt. Et alternativ til en løbende neutral ejendomsværdiskat på 1,2 pct. vil således være at beskatte den egentlige lejeværdi løbende og supplere den med en særskilt kapitalgevinstskat.

**Kan mest
hensigtsmæssigt
indrettes som
udtrædelsesskat**

En kapitalgevinstskat kan indrettes på forskellige måder, men skulle en sådan realiseres, ville det formodentlig mest hensigtsmæssigt ske i en form, så den nominelle gevinst ved salget af en ejendom i princippet beskattes som almindelig kapitalindkomst (ca. 30 pct.), men sådan at sælger har mulighed for at udskyde betalingen, hvis han bruger gevinsten til at købe en anden bolig. Den faktiske skattebetaling behøver dermed kun at forfalde, når boligejeren mere definitivt forlader ejerboligmarkedet. En lignende ordning praktiseres i Sverige. Mulighederne for udskydelse af skattebetalingen vil formindske kapitalgevinstskattens mobilitetshæmmende virkninger.

**Medfører både
fordele og
ulemper**

Skal en sådan særskilt kapitalgevinstskat fungere hensigtsmæssigt, skal den være symmetrisk, så eventuelle kapitaltab på en bolig kan trækkes fra på linje med, at gevinsterne skal beskattes. Desuden skal der gives fradrag for egentlige forbedringer af boligen, som ejeren har foretaget, mens almindelig vedligeholdelse ikke bør give anledning til fradrag. Det betyder dog også, at det vil være nødvendigt at holde regnskab med sådanne udgifter, både for myndighederne og den enkelte borger, i potentielt mange år, og at kunne lave et rimeligt skel mellem vedligeholdelse og forbedringer. En sådan ordning vil altså medføre nogle administrative byrder. Til gengæld kan den fordele skattebyrden mere retfærdigt mellem de enkelte boligejere i forhold til deres realiserede afkast ved at eje boligen. Den vil dermed udligne forskellene mellem personer, der har købt deres boliger på henholdsvis et heldigt og et uheldigt tidspunkt, og udligne mellem boliger med høje og lave prisstigninger.

**Beskatning af
kapitalgevinster
er et supplerende
alternativ**

Som udgangspunkt vil det enkleste være at skabe en neutral beskatning af ejerboliger ved at hæve ejendomsværdiskatten, der allerede fungerer som beskatning af *forventede* kapitalgevinster (udover at være en skat på lejeværdien). Kan der ikke skabes flertal for en sådan stigning af den løbende ejendomsværdiskat til det neutrale niveau, vil et

muligt alternativ være at indføre en eksplicit kapitalgevinstskat på boliger. Også et sådant system kan give en overordnet set neutral og hensigtsmæssig beskatning, hvor den faktiske kapitalgevinst beskattes. Ulempen er, at denne skat kræver en større administrativ indsats. Det er imidlertid vigtigt, at en sådan kapitalgevinstskat fortsat suppleres af en beskatning af den egentlige lejeværdi for at opfylde det vandrette lighedsprincip og undgå en subsidiering af ejerboliger i forhold til andre finansielle aktiver.

Andelsboliger

Andelsboliger bør betale skat på linje med ejerboliger

Også beboerne i andelsboligforeninger bliver i dag begunstiget af skattesystemet, idet de ikke betaler skat af afkastet af andelsboligens værdi. Af hensyn til det vandrette lighedsprincip bør også andelshavere betale ejendomsværdiskat på linje med boligejere. Til gengæld bør de enkelte andelshavere kunne fratrække deres andel af andelsboligforeningens fælles rentebetalinger på deres egen selvangivelse. Alternativt kunne selve andelsboligforeningen beskattes af ejendomsværdien minus nettorenteudgifter. Det anbefales, at det nyligt besluttede udvalg, der skal forberede en modernisering af ejerlejlighedsloven, også overvejer perspektiverne i en ændret beskatning af andelsboliger.

Tinglysningsafgifter

Tinglysningsafgifter bør reduceres til brugerbetaling

Tinglysningsafgifter ved køb og salg af fast ejendom skaber indlåsnings effekter og er generelt mere forvridende end løbende ejendomsbeskatning. Det anbefales derfor at reducere disse udgifter til en brugerbetaling, der dækker de reelle omkostninger ved tinglysning og administration.

Litteratur

Albouy, D. (2015): Should We Be Taxed Out of Our Homes? The Optimal Taxation of Household Consumption. Arbejdspapir. University of Illinois.

Almy, R. (2013): *Property Tax Regimes in Europe*. United Nations Human Settlements Programme.

Almy, R. (2014): Valuation and Assessment of Immovable Property. OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 19. OECD.

Arnold, J., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schwellnus, C., og L. Vartia (2011): Tax Policy for Economic Recovery and Growth. *The Economic Journal*, 121(550), s. 59-80.

Apslund, R., E. Barth, C.L. Grand, A. Mastekaasa og N. Westergård-Nielsen (1990): Wage Distribution Across Individuals. I: Wadensjö, E. (red): *The Nordic Labor Markets in the 1990s*, Vol II. Elsevier Science B.V.

Bergman, U.M., B.T. Sillemann og P.B. Sørensen (2015): House Prices in Denmark and Sweden. I: Andersen, T.M., U.M. Bergman og S.E.H. Jensen (red.): *Reform Capacity and Macroeconomic Performance in the Nordic Countries*. Oxford University Press.

Best, M.C. og H.J. Kleven (2015): Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence From Notches and Stimulus in the UK. Arbejdspapir. London School of Economics.

Blöchliger, H., B. Egert, B. Alvarez og A. Paciorek (2015): The Stabilisation Properties of Immovable Property Taxation: Evidence from OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers No. 1237. OECD.

Borge, L.E og J. Rattsø (2014): Capitalization of Property Taxes in Norway. *Public Finance Review*, 42(5), s.635-661.

Cohen, J.P. og C.C. Coughlin (2005): An Introduction to Two-Rate Taxation of Land and Buildings. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, May/June 2005, 87(3), s. 359-374.

Dam, N.A., T.S. Hvolbøl og P.B. Sørensen (2011a): Kan udsvingene i boligpriserne dæmpes? *Kvartalsoversigt 1. kvartal 2011, del 2*. Danmarks Nationalbank.

Dam, N.A., T.S. Hvolbøl, E.H. Pedersen, P.B. Sørensen og S.H. Thamsborg (2011b): Kan boligpriserne forklares? Og kan deres udsving dæmpes? *Kvartalsoversigt 1. kvartal 2011, del 1*. Danmarks Nationalbank.

Danmarks Statistik (2012): *Skatter og afgifter*.

Danmarks Statistik (2016): www.statistikbanken.dk.

Den af Finansministeren nedsatte kommission til undersøgelse af spørgsmål i forbindelse med gennemførelse af fuld grundskyld (1954): *Betænkning vedrørende fuld grundskyld*. Betænkning nr. 110.

Det Økonomiske Råd (1966): *Dansk Økonomi, august 1966*.

Det Økonomiske Råd (2001): *Dansk Økonomi, Efterår 2001*.

De Økonomiske Råd (2008): *Dansk Økonomi, Efterår 2008*.

De Økonomiske Råd (2011): *Dansk Økonomi, Efterår 2011*.

De Økonomiske Råd (2012): *Økonomi og Miljø, 2013*.

Ekspertudvalg om ejendomsvurderinger (2014): *Forbedringer af ejendomsvurderingen. Resultater og anbefalinger fra regeringens eksterne ekspertudvalg*. Skatteministeriet.

EU-Kommissionen (2012): Possible Reforms of Real Estate Taxation: Criteria for Successful Policies. European Economy Occasional Papers 119.

EU-Kommissionen (2015): Tax Reforms in EU Member States 2015. Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability. Institutional paper 008.

Frederiksen, N.K. (2014): *Ejendomsvurderingerne og forvriddningstabet ved ejerboligbeskatningen*. Skatteministeriet.

George, H. (1879): *Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth: The Remedy*. Doubleday.

Hilber, C. (2011): The Economic Implications of House Price Capitalization. SERC Discussion Paper 91. London School of Economics.

Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys og L. Vartia (2008): Tax and Economic Growth. OECD Economics Department Working Papers No. 620. OECD.

Linaa, J.G., L.H. Pedersen og P.B Sørensen (2013): Effektiv beskatning af opsparingsafkast i Danmark. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 151, s. 1-20.

Mirrless, J., S. Adam, R. Blundell, T. Besley, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles og J. Poterba (2011): *The Taxation of Land and Property*. Mirrless Review of Tax System Published. Institute of Fiscal Studies.

Nielsen, S. og O. Risager (2001): Stock returns and bond yields in Denmark, 1922-99. *Scandinavian Economic History Review*, 149(1), s. 63-82.

Norregaard, J. (2013): Taxing Immovable Property. Revenue Potential and Implementation Challenges. IMF Working Paper No. 13/129.

OECD (2016): *Economic Surveys – Denmark*.

Ormaechea, S.A., og Yoo, J. (2012): Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective. IMF Working Paper No. 12/257.

Rigsrevisionen (2013): Beretning til Statsrevisorerne om den offentlige ejendomsvurdering.

Saabye, N. (2003): *Risikopræmien på aktier*. Kvartalsoversigt 1. kvartal 2003, Danmarks Nationalbank.

Skak, M. (2014): Forvridningseffekter af jordbeskatning. Discussion Papers on Business and Economics No. 16/2014. Institut for Virksomhedsledelse og Økonomi.

Skattekommisionen (2009): *Lavere skat på arbejde*.

SKAT (2016): www.skat.dk.

Sørensen, P.B. og J. Vastrup (2015): Boligbeskatningens teorigrundlag. EPRU Working Paper Series 2015-03.

Palmon, O. og B. Smith (1998): New Evidence on Property Tax Capitalization. *Journal of Political Economy*, 106(5), s. 1099-1111.