

12. April 2014

## Den skattemæssige begunstigelse af boligejere er forsvundet<sup>1</sup>

*Skatten på ejerboliger er nu ikke længere lavere end på renter. Det såkaldte skattesubsidium til ejerboliger er væk. Hvor boligejere i begyndelsen af 1980'erne kunne skære op mod 10 pct. af gælden årligt på grund af lempelig ejendomsværdiskat<sup>2</sup> (den gang kaldet lejeværdiskat), er der nu en lille merbeskatning.*

*Derfor er der heller ikke længere samfundsøkonomisk grundlag for at øge boligskatten. Og selvom det alligevel blev besluttet f.eks. at fordoble ejendomsværdiskatten, ville det kun give et provenu på ca. 5 mia. kr. I modsætning til tidligere er der ikke længere en stor "skjult reserve" til f.eks. at finansiere en skattereform med.*

*Årsagen til, at skattebegunstigelsen er faldet bort, er dels den lavere inflation og rente, dels det markante fald i skatteværdien af rentefradraget. Fradragsværdien er faldet fra op til 73 pct. i 1986 til 30,6 pct. i år. Og den falder yderligere til ca. 25 pct., når Forårspakke 2.0 er fuldt indfaset.*

*Skattebegunstigelsen er således forsvundet på trods af skattestoppet. Skattestoppet har heller ikke forhindret, at de samlede skatter på fast ejendom er steget mere end BNP siden 2000.*

Den relative skattebegunstigelse er faldet fra et meget højt niveau gennem de seneste 30 år - inklusive tiåret med skattestop. Der er derfor ikke længere et markant provenu at hente ved en mere neutral beskatning af ejerboliger. Det betyder, at der ikke er basis for at øge boligbeskatningen som led i en skattereform, som tilstræber større neutralitet. Tværtimod er der behov for at sænke den høje kapitalbeskatning i Danmark, og i den forbindelse kan det være nødvendigt også at nedjustere ejendomsværdibeskatningen.

### Markant stigning i den relative ejendomsværdiskat

Beskatningen af kapitalindkomst har traditionelt været høj i Danmark. Afkastet af ejerboliger har også været højt beskattet, men i mindre udstrækning end anden kapitalindkomst. Der har derfor været en relativ skattemæssig begunstigelse af ejerboliger. Økonomer har ofte peget på øget ejendomsværdibeskatning som en offentlig finansieringskilde, der ikke ville forvride i samme grad som andre skatteforhøjelser - senest er det blevet fremført af OECD<sup>3</sup> og Produktivitetskommissionen<sup>4</sup>.

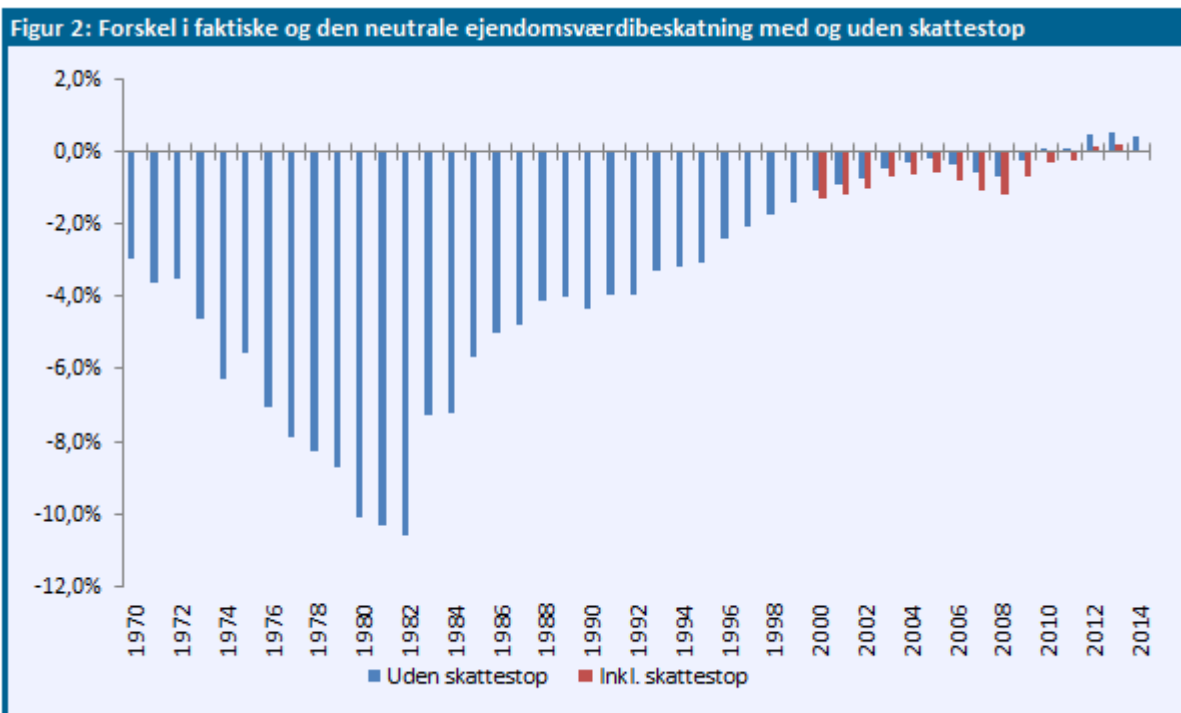
Det er stort set overset, at den relative begunstigelse af ejerboliger i forhold til andet kapitalafkast ikke eksisterer længere. Tværtimod er der aktuelt gennemsnitligt en lille merbeskatning af ejerboliger.

<sup>1</sup> Beregningsmetoder mv. er dokumenteret i arbejdsrapporten "Boligskatterne og konjunkturerne", Cepas arbejdsrapport, som er tilgængelig på Cepas' hjemmeside.

<sup>2</sup> Frem til 2000 havde denne skat karakter af en lejeværdiskat, således at overskuddet fra ejerboliger skulle medregnes i indkomstskatten. Ejendomsværdiskatten beregnes derimod direkte af ejendommens vurderede værdi. I notatet er lejeværdiskatten omregnet, så den svarer til en ejendomsværdiskat.

<sup>3</sup> [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/oced-economic-surveys-denmark-2013\\_eco\\_surveys-dnk-2013-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/economics/oced-economic-surveys-denmark-2013_eco_surveys-dnk-2013-en#page1)

<sup>4</sup> <http://produktivitetskommissionen.dk/media/164448/Baggrundsrapport%20om%20skat.pdf>



Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger

Af figur 2 fremgår forskellen mellem den faktiske og den såkaldte neutrale ejendomsværdiskattesats. Ved neutral beskatning er der ingen relativ skattebegunstigelse af boliger, og der er således ingen skattemæssige konsekvenser forbundet med en fuldt belånt bolig, idet ejendomsværdiskatten modsvarer skatteværdien af rentefradraget.

Det er vigtigt at understrege, at der ved neutralitet i ejendomsværdiskatten altså forstås neutralt *relativt til andet kapitalafkast*. Ved neutralitet i den samlede kapitalbeskatning forstås derimod, at skatten ikke forvrider opsparings- og investeringsbeslutninger *absolut set*.<sup>5</sup> En neutral kapitalindkomstskat ville kræve, at skatten på både boligafkast og anden kapitalindkomst blev fjernet eller erstattet af et helt andet skattesystem.

Som det ses, var afvigelsen mellem faktisk og neutral skat -10 pct.point i begyndelsen af 1980'erne. I eksempelvis 1982 var renten 20,5 pct. og rentefradragets skatteværdi gennemsnitlig 58,9 pct.<sup>6</sup> Den neutrale ejendomsværdiskat var dermed 12,1 pct., mens den faktiske (omregnede) ejendomsværdiskat var 1,5 pct. Afvigelsen var altså -10,6 procentpoint. I 1990 var afvigelsen reduceret til ca. -4 point og i 2000 ca. -1 point. I 2013 var den faktiske ejendomsværdiskat derimod omkring ½ point højere end den neutrale skat. Det svarer til, at ejerboliger beskattes hårdere i stedet for at blive relativt subsidieret.

Disse tal tager dog ikke hensyn til, at det nominelle skattestop for ejendomsværdiskatten indebar en udhuling af den effektive skat, fordi vurderingsværdien ikke kan overstige 2001-vurderingen tillagt 5 pct. eller 2002-vurderingen. I figur 2 er angivet et skøn for den effektive sats, når der tages højde for skattestoppet. Det ses, at den effektive sats godt og vel svarede til den neutrale sats i 2013. Skattestoppet skabte et mindre afbræk i den stigende tendens fra midten af 00'erne og frem til krisen, men herefter er den fortsat.

Ifølge Produktivitetskommissionen<sup>7</sup> er ejendomsværdiskatten aktuelt lidt under det neutrale niveau. Det skyldes, at der anvendes en lang obligationsrente som udgangspunkt. Den korte rente, som fortsat er mere

<sup>5</sup> Den tekniske baggrund for den neutrale skat fremgår af arbejdsrapporten op.cit.

<sup>6</sup> Data til beregningen af den neutrale sats er fra ADAMs databank.

<sup>7</sup> Op.cit.

udbredt ved boligfinansiering, ligger imidlertid på et lavere niveau. I figuren er anvendt en gennemsnitlig obligationsrente. Samlet ændrer det ikke billedet af, at ejendomsværdiskatten er i historisk balance med skatteværdien af rentefradraget.

Der er flere årsager til den meget markante stigning i den effektive relative beskatning af ejerboliger:

- Renten og inflationen er faldet voldsomt siden begyndelsen af 1980'erne. Ejendomsværdiskattesatsen skal for at være neutral følge renten, idet beskatningen af andet kapitalafkast - herunder fradragsværdien af renteudgifter - afhænger af renten. Faldende rente er derfor ensbetydende med skærpet relativ ejendomsværdibeskatning, hvis satsen ikke ændres.
- Fradragsværdien for renteudgifter er halveret fra gennemsnitligt 62,5 pct. i 1985 (og for skatteydere på højeste indkomstskatteskalatrinn fra 73 pct.) til foreløbig ned til 30,7 pct. Faldet fortsætter til marginalt 25 pct., når Forårspakke 2.0 er fuldt indfaset. Lavere fradragsværdi indebærer ligeledes skærpet effektiv ejendomsværdiskat, hvis den formelle ejendomsværdiskattesats fastholdes.
- Faldet modificeres af, at skattesatsen i ejendomsværdiskatten (og inden 2000: Lejeværdiskatten) blev nedsat i 1994 i forbindelse med reduktionen af skatteværdien af rentefradrag i Ny Kurs-skattereformen. Satsen blev nedsat lidt for eksisterende ejere ved overgangen til ejendomsværdibeskatning i 2000, men skærpet for nye ejere fra efter 1998.

Elimineringen af den relative skattemæssige begunstigelse betyder, at der som udgangspunkt ikke er samfundsøkonomiske gevinster ved at øge ejendomsværdiskatten og sænke skatten på arbejdsindkomst.

Den relative skattebegunstigelse kan dog genopstå, hvis renten stiger væsentligt fra det nuværende lave niveau. På samme måde vil fortsat nominelt skattestop kunne udhule den effektive sats ved stigende ejendomspriser, som ikke sætter sig i beskatningsværdien. I modsat retning trækker som nævnt, at skatteværdien af renteudgifter falder i den periode, der er skattestop frem til 2020<sup>8</sup>.

Samtidig kan der argumenteres for, at beskatningen af bygninger bør være lavere end af mere likvide aktiver for at kompensere for øget risiko. Afkastet af pensionsopsparing beskattes således med blot 15,3 pct. mod rentefradragets skatteværdi på 30,7 pct. med et tilsvarende rationale. Den særlige risiko ved mindre likvide placeringer består i, at beskatningen øges, inden det er muligt at realisere aktiverne.

For at undgå et fornyet spænd i ejendomsbeskatningen i forhold til det neutrale niveau kan det overvejes at regulere ejendomsværdiskatten med vurderingerne igen, men fastholde den effektive sats, når skattestopet udløber efter 2020.

### Høj selvfinansieringsgrad

Ejendomsværdiskatten har en høj selvfinansieringsgrad. CEPOS' beregninger<sup>9</sup> viser, at det offentlige vil tabe omkring 50 pct. af en forhøjelse af ejendomsværdiskatten på lavere provenu fra grundskylden. Det skyldes, at højere ejendomsværdiskat reducerer efterspørgslen efter grunde og dermed grundværdierne (med dagens renteniveau er gennemslaget på grundskyldsprovenuet endda over 80 pct.). Hertil kommer, at en forøgelse af ejendomsværdiskatten også ville have traditionelle negative effekter på arbejdsudbudet og tilbageløbet fra andre skatter (moms- og afgiftstab ved lavere privatforbrug)<sup>10</sup>. Det betyder, at selvfinansieringsgraden samlet er omkring 60 pct.

Ved en selvfinansieringsgrad på 60 pct. ville en fordobling af ejendomsværdiskatten alene indebære et merprovenu svarende til ¼ pct. af BNP eller omkring 5 mia. kr. Der er således ikke et stort provenupotentiale ved at øge ejendomsværdiskatten, ligesom der som nævnt heller ikke er et argument for at gøre det af hensyn til større neutralitet.

<sup>8</sup> Af aftalen om skattereformen fremgår: "Parterne er i den forbindelse enige om, at ejendomsværdiskatten og skatteværdien af rentefradraget fastholdes svarende til gældende lovgivning frem til 2020."

<sup>9</sup> Fremgår af ovennævnte arbejdspapir

<sup>10</sup> Det er dog kun den del af ejendomsværdiskatten, som vedrører bygningerne, der påvirker arbejdsudbud m.v., mens resten kapitaliseres i grundværdierne og omfordeler mellem nuværende og nye ejere.

### Stigende ejendomsskattetryk trods skattestop

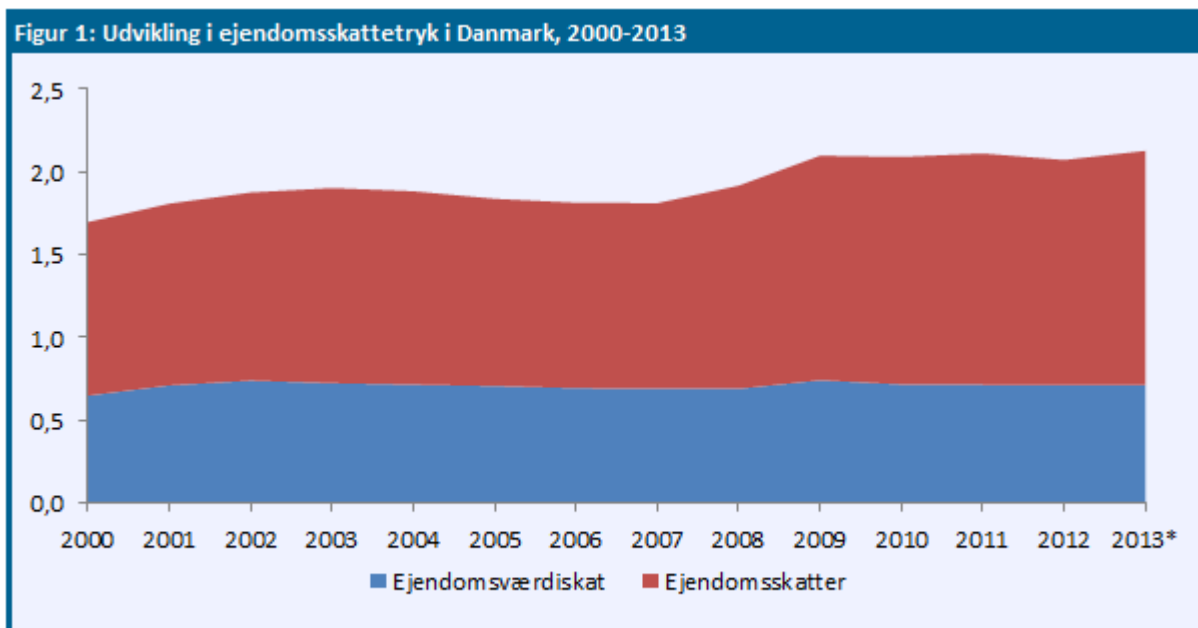
Gennemslaget fra ejendomsværdiskatten på grundskylden er en del af forklaringen på, at de samlede skatter på fast ejendom er steget mere end BNP i løbet af 00erne trods skattestoppet<sup>11</sup>. Som det fremgår af figur 2, er især grundskyldsprovenuet vokset. Der er endog en begrænsningsregel, som har forsinket gennemslaget på grundskylden. Grundskylden kan således højst vokse med 5-7 pct. om året. Det betyder, at det i nogle kommunerne vil tage omkring ti år, før effekten er slået fuldt igennem<sup>12</sup>.

Provenuet fra ejendomsværdiskatten er dog trods skattestoppet vokset i takt med BNP, jf. figur 2. Det skyldes især, at ejendomme købt eller bygget efter 1998 beskattes med 1,0 pct. i ejendomsværdiskat mod 0,8 pct. for andre ejendomme. Salg eller nybyggeri udløser derfor ofte højere skattesats.

### Konklusion

Beskatningen af ejerboliger er i ubemærkethed gået hen og blevet neutral. Den relative skattebegunstigelse er faldet fra et meget højt niveau gennem de seneste 30 år - inklusive tiåret med skattestop. Der er derfor ikke længere et markant provenu at hente fra at reducere forvriddingerne i beskatningen af ejerboliger. Tværtimod er der behov for at sænke den høje kapitalbeskatning i Danmark, og i den forbindelse kan det være nødvendigt også at nedjustere ejendomsværdibeskatningen.

Når aftalen om skattestop for ejerboliger udløber efter 2020, kan der dog være grund til igen at lade ejendomsværdiskatten følge udviklingen i vurderingerne, men således at den effektive sats ikke sættes op. Den effektive sats må da forventes at blive ca. 0,6 pct. Ved samme lejlighed bør den nuværende skærpelse af beskatningen ved ejerskifte og den høje progressive sats på 2 pct. falde bort. Den progressive skat er langt over det neutrale niveau, og ejendomsværdiskatten er ikke hensigtsmæssig til fordelingspolitik<sup>13</sup>.



Kilde: Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse august 2013 samt egne beregninger. Anm.: 2013 er prognose

<sup>11</sup> Se også Otto Brøns-Petersen "Skatter på fast ejendom fordoblet siden 2001 på trods af skattestoppet" CEPOS analysenotat december 2013.

<sup>12</sup> [http://danskeanalyse.danskebank.dk/abo/grundskyldflash100612/\\$file/grundskyld\\_flash\\_100612.pdf](http://danskeanalyse.danskebank.dk/abo/grundskyldflash100612/$file/grundskyld_flash_100612.pdf)

<sup>13</sup> I det omfang, man ønsker at bedrive fordelingspolitik, er indkomstbeskatningen det mindst uhensigtsmæssige redskab. Også her er der dog en forvriddningseffekt, men den er mindre i forhold til fordelingseffekten sammenholdt med andre skatter.