

Arbejdsrapport 77: Kan hårdknuden i ejendomsvurderingerne løses?

Af analysechef Otto Brøns-Petersen (20 92 84 40)

04-01-2024

Dette arbejdsrapport er bragt i Mit Hus, december 2023.

Noget tyder på, at de ellers længe ventede nye ejendomsvurderinger ikke rammer godt nok. Systemet, der har været voldsomt forsinket og fordyret, bereder os i så fald på endnu en skuffelse. Spørgsmålet er dog ikke alene, om vurderingssystemet er for dårligt, men om ambitionerne har været for høje. Det skortede ikke på advarsler om, at især de ønskede mere præcise grundvurderinger kunne vise sig vanskelige at opnå. Regeringens eget ekspertudvalg, Engberg-udvalget, anså opgaven for umulig og foreslog, at man opgav den særlige grundvurdering.

Hvordan kan hårdknuden løses?

Det er først nødvendigt at se på, hvad formål vurderingssystem egentlig skal tjene. Vurderingerne bruges primært til to forskellige skatter. For det første ejendomsværdibeskatningen, som kræver en vurdering af den samlede ejendomsværdi. For det andet grundskylden som kræver en separat vurdering af, hvad grunden er værd.

Ejendomsværdiskatten

Ejendomsværdiskatten er tænkt som en skat på det afkast, det giver at have en ejendom. Da vi beskatter andre former for opsparing - f.eks. i aktier, obligationer og pensionsordninger - ville det forvrilde opsparingen i retning af for store boliginvesteringer og for få investeringer i andre ting, hvis boligafkastet alene ikke blev beskattet. Det hedder sig ganske vist, at "man ikke kan spise mursten". Men i en vis forstand kan man jo godt. Hvis man ejer en bolig, slipper man får at betale husleje, så ejerboliger giver flere penge på kontoen, som man kan købe mad for.

I den forbindelse er det værd at huske på, at der også er fradrag for renteudgifterne. Som der bør være, fordi kun nettoafkast - på boliger og på aktier og obligationer mv. - bør beskattes. Ejendomsværdiskatten er dermed en skat på friværdiens afkast. Hvis ejendomsværdiskatten svarede helt til rentefradragets skatteværdi - som det ville tilfældet i et ideelt neutralt system - ville den svare præcis til afkastet af friværdien.

Det er dog også værd at notere sig et meget grundlæggende og veletableret resultat i økonomisk teori, nemlig at kapitalafkast slet ikke burde beskattes. Heller ikke selv af politikere, som gerne vil føre fordelingspolitik. Det kan måske lyde overraskende, men pointen er, at det er en fordyrende omvej at beskutte kapitalafkast i stedet for at beskutte arbejdsindkomst direkte. Så den bedste sats for ejendomsværdiskatten ville også være nul, men så længe der er endog høje skatter på andet kapitalafkast, er der et argument for at beskutte boligafkastet.

Grundskylden

Grundskylden har umiddelbart meget specielle egenskaber. Den kapitaliseres i grundpriserne, fordi mængden af grunde er mere eller mindre givet. Når man beskatter bygninger, vil udbuddet med tiden give sig, men udbuddet af grunde gør ikke. Der er kun prisen til at give sig. Det betyder på den ene side, at grundskatter er uden negative adfærdseffekter - modsat f.eks. skatter på opsparing, arbejde, forbrug osv. Grundskylden sætter sig i prisen med samme, og derfor forvrider den ikke adfærden derefter. Skatteyderne kan ikke slippe for den. Det er derfor, økonomer ofte er så glade for

grundskatter. Men på den anden side er prisen for denne positive egenskab, at grundskylden rammer ret tilfældigt. Det er den ejer, der tilfældigvis ejer grunden, når skatten hæves, som kommer til at betale hele regningen via en lavere salgspris for grunden til sin tid. Selv om det i praksis er fremtidige ejere, som kommer til at *indbetale* grundskylden, slipper de tilsvarende billigere i købspris.

Nok har tilfældige skatter ingen forvridninger, men hvis man endelig skal udskrive tilfældige skatter, kunne man lige så godt sende girokort ud til danskerne på må og få. Det bryder grundlæggende med forståelsen af retfærdighed.

Ser man på grundskylden i det lys, kan der være grund til at opkræve omtrent det samme, som man har gjort hidtil. Det er, hvad grundpriserne afspejler. Boligejerne har købt grundene under forudsætning af et vist beskatningsniveau og har fået grundene til en pris, der svarer til det. Derimod rammer ændringer i grundskylden tilfældigt - og for mange uretfærdigt.

Hvis man helt aflyste grundskylden, ville det omvendt give nogle ret tilfældige gevinster. Grundpriserne ville stige af alene politiske årsager.

Hvor mange vurderinger har vi brug for?

Med disse egenskaber ved de to boligskatter in mente, kan man spørge, hvor mange vurderinger vi har brug for?

Hvis man skal beskatte afkastet af boliger, kræver det en vurdering af, hvad boligen er værd. Det nødvendiggør en vurdering af den samlede ejendomsværdi. Det er jo den, der er grundlaget for skatten. Heldigvis er ejendomsværdierne - dvs. værdien af grund og bygninger lagt sammen - mindre komplicerede, fordi de kan sammenholdes med salgspriser. De giver en ret tydelig rettesnor for, hvad ejendommene samlet er værd. Og ikke mindst giver ejendomssalg boligejerne mulighed for at klage over urimelige vurderinger. Hvis man lige har købt huset, eller hvis naboejendommen lige er blevet solgt, så kan man sandsynliggøre, at ens vurdering er for høj.

Anderledes forholder det sig med grundvurderingen. Der bliver sjældent handlet med grunde uden for nyudstyknings. Der er altså ikke nogen observeret handelspris at basere sig på. I bedste fald er der en rettesnor fra såkaldte nedrivningssalg, hvor huse købes og rives ned til fordel for at bygge et nyt. Her kan man slutte, at ejendomsværdien er tæt på grundværdien. Men så mange nedrivningssalg er der heller ikke. Ejerlejligheder især rives sjældent ned.

Et særligt problem knytter sig til at anslå grundens værdi i bedst mulige anvendelse. Det vil jo være det, der bestemmer værdien. Men hvad er bedst mulige anvendelse? Nogle grunde giver byggeret til at bygge større eller endog flere huse på grunden. Men om det også er bedst mulige anvendelse, afhænger jo af, om der i sidste ende er en køber, som vil give ekstra for byggeretten. Hvis ikke, er byggeretten ikke noget værd, og så burde det ikke smitte af på grundvurderingen. En firkantet regel om at medregne eller ikke medregne byggeretter, vil uvægerligt kunne ramme skævt.

Grundvurderingerne er en sump af usikkerhed og dilemmaer. Det var ikke uden årsag, at Engberg-udvalget anså retvisende grundvurderinger for en umulig opgave.

Heldigvis kræver et velfungerende boligskattesystem kun en retvisende ejendomsvurdering - til at udskrive ejendomsværdiskatten efter. De umulige grundvurderinger er hverken nødvendige eller ønskelige. Det hænger som nævnt sammen med, at grundskylden rammer ved *ændringer* i vurderingspraksis. Derfor tilsiger en simpel retfærdighedsbetragtning at fastholde gældende vurderingspraksis, uanset at resultatet ikke er retvisende. Tværtimod kan det paradoksalt nok give tilfældige tab og gevinster selv at gå fra en mindre til en mere retvisende praksis. Det hænger som sagt sammen med, at ændringerne kapitaliseres i jordpriserne.

I stedet for ambitionen om nye "retvisende" grundvurderinger kunne man udskrive på grundlag af de hidtidige, velkendte grundværdier. Man kunne så vælge at lade dem stige med den almindelige prisudvikling, eller man kunne vælge at lade kommunalbestyrelserne hæve grundskyldspromillen, hvis det reale provenu kommer til at give for stort efterslæb. I givet fald vil det være en eksplicit politisk beslutning, som borgerne kan stille politikerne demokratisk til ansvar for – ikke et regneresultat fra en anonym computer og anonyme embedsmænd.

Hvorfor ikke avanceskat?

Flere har spurgt, om ikke det ville være mere hensigtsmæssigt at opkræve boligskatterne som en skat på ejendomsavancen ved salg. Fordelen ved en avanceskat er, at den overflødiggør de besværlige vurderinger og i stedet kan baseres på faktiske handelspriser. Angiveligt er det også en fordel, at boligejerne først skal have penge op af lommen, når der foreligger en realiseret indtægt.

Der er dog også betydelige ulemper. Det er ikke tilstrækkeligt at anvende rene handelspriser. De skal korrigeres for udgifter til forbedringer, som det er nødvendigt at holde regnskab med over lange perioder. Realisationsbeskatning har negative indlåsnings effekter, som bl.a. nedsætter mobiliteten på boligmarkedet. Og grundlæggende er det som sagt ikke rigtigt, at man ikke kan "spise mursten", så der er faktisk et løbende afkast at beskatte.

Men helt grundlæggende er avanceskat ikke en erstatning for ejendomsværdiskat eller grundskyld. Den løser ikke de opgaver, som navnlig ejendomsværdiskatten løser som beskatning af det løbende opsparingsafkast. Det er kun den del af afkastet, som tilfældigvis har karakter af værdistigning, som falder ind under avanceskat.

Her er det værd at notere sig, at den væsentligste del af den forventede værdistigning på fast ejendom vil have karakter af inflation. Det er altså ikke en reel gevinst - tværtimod vil en nominel avanceskat udhule den beskyttelse mod inflation, som fast ejendom trods alt giver. Man kunne naturligvis vælge at fritage inflationsstigninger fra avanceskat, men i så fald ville det forventede afkast - og dermed skatteprovenuet - blive relativt beskedent. Det gælder især, hvis avanceskatten blev indrettet symmetrisk, så boligejerne fik systematisk adgang til at udnytte deres tab. Ellers ville det være tilfældigt, om boligejere med tab ville blive fanget med et skattefradrag, de ikke kunne udnytte.

Hvis det eksisterende provenu i stedet skulle opkræves som ejendomsavanceskat ville det - selv ved beskatning også af rene inflationsstigninger - kræve en voldsom høj skattesats. [Ifølge Skatteministeriets beregning](#) skulle satsen ligge på 70 pct. og altså nærme sig et konfiskatorisk niveau. Med fradrag for inflation ville det ikke være muligt at hente det nuværende provenu.

En del af charmen ved ejendomsavancebeskatning er utvivlsomt, at vi har været igennem perioder med betydelige værdistigninger på fast ejendom, som har skabt store formuegevinster for mange boligejere. Det kunne næsten ligne en sikker gevinst at investere i boliger. Men det er langt fra givet, at tendensen til realt stigende ejendomspriser vil fortsætte. Renten vil ikke fortsætte det langvarige strukturelle fald, vi har været vidne til tidligere. Og det er værd at være opmærksom på, at ejendomsværdiskatten for fremtiden faktisk vil opsuge en pæn del af de værdistigninger, som ellers ville forekomme.

Avanceskat er derfor et vildspor, hvor fristende det end kunne lyde som erstatning for de eksisterende boligskatter.

Lad boligejerne træde ud af skatterabatten

En af ulemperne ved avanceskat er som sagt indlåsnings-effekten i form af, at avancer først kommer til beskatning ved salg. I det nye boligskattesystem er også indbygget en alvorlig indlåsnings-effekt. Den består i den skatterabat, der ydes til boligejere, som ellers ville stige i skat ved indførelsen af det nye boligskattesystem. Rabatten udmåles som forskellen i kroner og øre mellem den skat, der skal betales efter det nye system, og den skat, der skulle være betalt efter det gamle. Begge dele i 2024. Derefter ydes en årlig rabat på samme beløb, indtil boligen bliver solgt. Det vil sige, at inflationen gradvist vil udhule værdien af den.

Indlåsnings-effekten kommer af, at rabatten bortfalder ved salg. Der er altså indbygget en straf for at flytte. Selv om det først er den nye ejer, der skal betale den fulde boligskat, rammer det også den eksisterende ejer, fordi boligen vil få en lavere salgspris; den nye ejer medregner skattestigningen i den pris, man er villige til at betale.

Indlåsnings-effekten vil ikke alene ramme de berørte boligejere. Den lavere mobilitet vil også gå ud over produktiviteten i samfundet generelt, når folk er mindre tilbøjelige til at flytte efter ellers bedre job.

Det taler for at overveje en model, hvor de nuværende boligejere får lov til at veksle deres årlige rabat til en endelig skattebesparelse, uanset om de flytter eller ej. Den endelige rabat kunne f.eks. svare til seks års rabat, uanset om man flytter før eller efter seks år. Det ville mindske produktivetsomkostningen, uden i øvrigt at fjerne den nuværende rabatordning for de boligejere, som foretrækker den.

Det er høje tid at rette op på vurderingssystemet

Det nye vurderingssystem er blevet et mareridt, som næppe mange af politikerne bag aftalen havde forestillet sig. Systemet ser ikke alene ud til at blive 40 gange så dyrt, som oprindeligt antaget. Træfsikkerheden er ifølge de foreløbige analyser ikke markant større end i det gamle system. Og der er foreløbigt kommet mange eksempler frem på nye vurderinger, som forekommer meget skæve. En del af forklaringen skal givet findes i, at informationen fra mange års tilretninger igennem individuelle klagesager, bliver smidt væk i det nye system, hvor boligejerne må begynde forfra med at klage.

Der er al mulig grund til at skære opgaven med de nye vurderinger og den nye beskatning til, så problemerne minimeres, samtidig med at man holder fast i de væsentligste egenskaber ved ejendomsbeskatningen, nemlig at beskatte det løbende afkast. Det taler for

- At koncentrere sig om at få de nye vurderinger af den samlede ejendomsværdi på plads, så det løbende boligafkast beskattes i tråd med beskatningen af andet kapitalafkast.
- At opgive en særlig grundvurdering. Boligejerne bør hver især få valget mellem at betale grundskyld af de historiske grundvurderinger, eller - hvis de er lavere - de nye grundvurderinger i 2024. Disse værdier fastholdes for fremtiden. Der kommer kun nye vurderinger ved nyudstyknin g og andet, som ændrer afgørende ved grundenes værdi. Vurderingen kan enten indekseres med prisudviklingen eller fastholdes, så det er op til kommunalbestyrelserne at hæve grundskyldspromillen, hvis de ønsker at fastholde det reale provenu.
- At give eksisterende boligejere adgang til at veksle skatterabatten ved overgangen til det nye skattesystem til en endelig rabat, uanset hvornår de flytter fra boligen.

Det skal understreges, at det langt fra sikrer en problemløs og smidig overgang til det nye system. Dertil er problemerne for store. Men det kan måske forhindre, at systemet mister sin legitimitet så meget, at politikerne bliver tvunget til endnu mere drastiske ændringer.