

Refleksioner over boligbeskatning og velfærdstab

Morten Skak, lektor

Institut for Virksomhedsledelse og Økonomi, Syddansk Universitet

I artiklen i *Nationaløkonomisk Tidskrift*, *Boligbeskatningens teorigrundlag*, Sørensen og Vastrup (2015), præsenterer Peter Birch Sørensen og Jacob Vastrup en teoretisk gennemgang af beskatningen af fast ejendom med vægt på de to beskatningsformer ejendomsværdiskat og grundskyld (ejendomsskat). Også De Økonomiske Råd (2016) har i formandsskabets forårsrapport 2016 kastet sig over emnet i et større afsnit om *Ejerboligbeskatning: Principper og erfaringer*; og Nationalbankens kvartalsoversigt har ligeledes en artikel; Klein et al. (2016), der beskæftiger sig med beskatningen af ejerboliger. Emnet er absolut interessant og til stadighed politisk aktuelt og ømfindtligt. Det er prisværdigt, at den nuværende regering har vovet sig frem med et forslag til et nyt ejendomsvurderings- og boligbeskatningssystem, der på sigt vil fjerne nogle af det eksisterende boligskattestops og -lofts uhensigtsmæssigheder.

I alle de ovennævnte skrifter er mantraet, at grundskyld er en god boligskat. Det er også korrekt efter lærebøgernes simple fremstilling af boligmarkedet som ét marked med et fast udbud af jord. På det marked vil en skat på jord give fuld nedvæltning i jordlejen og et kapitaltab for ejerne, men intet velfærdstab for samfundet. Det er imidlertid for simpel en fremstilling. I byernes virkelighed er der mange boligmarkeder, hver på sin lokalitet, som er indbyrdes forbundne. Den monocentriske bymodel præsenterer således et kontinuum af boligmarkeder i indbyrdes ligevægt, og modellen giver en bedre forståelse af de velfærdsmæssige effekter, en grundskyld på jord anvendt til produktion af boligservice kan have. En kort beskrivelse af modellen synes nyttig.

Modellen har som nævnt et kontinuum af boligmarkeder, der er i lokaliseringsmæssig ligevægt. Med lokaliseringsmæssig ligevægt menes, at boligejernes velfærd er ens på alle lokaliteter, således at de ikke har noget incitament til at flytte. Lokaliseringsmæssig ligevægt indebærer ikke, at priserne er ens på alle lokaliteter eller boligmarkeder. Det typiske billede er, at priserne på boliger og grunde stiger ind mod byernes centrum. Når velfærden for boligejerne alligevel er ens trods de forskellige priser, skyldes det andre forhold, som påvirker velfærden. Hvis arbejdspladserne, som modellen antager, er koncentreret i byernes cen-

trum, vil den kortere transportafstand til arbejde – og dermed transportudgift – for de centrale beliggenheder kunne udligne den negative effekt på velfærden af de højere grund- og huspriser. Det billede af bolig- og grundpriser i en bydannelses, som modellen forudsiger, er empirisk velunderbygget.

Når der er lokaliseringsmæssig ligevægt mellem byområder i en bydannelses, som f.eks. mellem kommuner i hovedstadsområdet, vil forskelle med hensyn til beskatning af boliger, i dansk regi f.eks. forskelle i ejendomsværdiskat og grundskyld, medføre ændringer i priserne på leje af boliger og jord således, at den velfærd, der opnås ved at bo på de forskellige lokaliteter, vil være ens. Det må derfor forventes, at hus- og jordlejerne og dermed bolig- og grundværdierne mellem de forskellige lokaliteter tilpasser sig, og der bliver »fuld overvæltning« på disse priser.

Hvis der er fri bevægelighed mellem geografisk mere adspredte bydannelser, vil der også være lokaliseringsmæssig ligevægt mellem disse, og forskellene i (kommunal) boligbeskatning vil bl.a. afspejle sig i forskelle i grundværdierne.

De beskatningsmæssige forskelle mellem boligmarkederne, og ændringer i beskatningen, må derfor forventes at blive fuldt overvæltet i værdierne. DØR (2016) p. 259-261 har en analyse af ændringer i grundpriser i kommuner efter kommunalreformen i 2007, som peger på, at denne udligning i priserne etableres. En eksakt »en til en« overvæltning af forskelle i grundskyldspromiller kan dog ikke forventes, da produktionen af boligservice med brug af jord og bygninger over tid vil indstille sig på forskelle i faktorpriserne inklusiv skat.

Det kan forekomme paradoksalt, at den ovenfor beskrevne »fulde« overvæltning i grundpriserne mellem boligmarkeder gælder samtidig med, at grundskylden på jord til produktion af boligservice kan føre til mindre end fuld overvæltning i prisen på jord og dermed et tab af velfærd. Det er i byernes rand, der hvor jorden skifter mellem at være byzone og landzone, at forklaringen skal findes. Her vil en skat på jord til produktion af boligservice, der er højere end beskatningen af produktionsjord (f. eks. jord anvendt til landbrugsproduktion), bevirke, at jordarealet til produktion af boligservice bliver mindre end optimalt. Jord, der vil kunne give større velfærd anvendt som villahave end anvendt som landbrugsjord, vil på grund af den højere grundskyld på jord til boligproduktion ikke blive efterspurgt til boligproduktion. Og planlægningen vil indstille sig efter efterspørgslen.

Den begrænsning af jord til produktion af boligservice i bydannelsernes rand, der følger af den højere grundskyld, reducerer størrelsen af byerne, hvor der bliver større konkurrence om jorden, som stiger i pris. Da boligmarkederne hænger sammen, vil mobiliteten blandt boligejerne sprede prisforhøjelserne til de andre lokaliteter, der ikke er ligger i randen. Her stiger priserne, selv om skatterne er uændrede. Den højere grundskat i byernes rand slår således igennem i højere bolig- og grundpriser på alle markederne i bydannelsen. Gennemslaget bevirker, at den højere grundskyld i randen ikke fuldt nedvælttes i grundpriserne samtidig

med, at der - som ovenfor beskrevet - er fuld overvæltning i grundpriserne af beskatningsforskelle lokaliteterne imellem. De højere jordpriser bevirker, at der bygges tættere og i højden, men det forhindrer ikke, at der bliver en højere pris på boligservice overalt i byen. Velfærdstabet på grund af den høje grundskyld i byområdets rand fordeles således på alle beboerne i bydannelsen.

Bemærk, at den mindre end fulde nedvæltning af grundskylden i prisen på jord til produktion af boligservice er forenelig med, at der omkring bydannelsen er et uendeligt udbud af jord til produktion af boligservice til en pris marginalt over den pris, som jorden er værd som produktionsjord.

I dag har vi en overgrænse for grundskylden til produktionsjord på 8 promille, mens grundskylden på jord til boligproduktion er mellem 16 og 34 promille. Det giver et betydeligt velfærdstab. Sørensen og Vastrup (2015) anfører ganske korrekt side 13, at forskellen i grundskyldsats mellem de to anvendelser giver et forvriddningstab, og DØR (2016) nævner det også på side 223. Men det er som om, at dette tab negligeres efterfølgende, hvor vægten lægges på at fortælle, at grundskyld er en god skat. Det er den ikke, når den bruges på en måde, som giver anledning til store velfærdstab. Klein et al. (2016) overser helt denne problemstilling.

Regeringens nylige udspil til en ændret boligbeskatning rummer en nedsættelse af grundskylden på jord til boligproduktion fra i gennemsnit 26 til 16 promille. Det vil mindske forvriddningen, og er således et skridt i den rigtige retning. Hvis grundskylden på jord til produktion af boligservice kommer ned i nærheden af grundskylden på produktionsjord, kan grundskylden ende med at være en god skat.

Sørensen og Vastrup (2015) fremfører en særlig begrundelse for grundskyld på jord i bydannelser. Argumentationen er, at grundskylden kan fjerne det spekulative jordopkøb, der følger med forventede kapitalgevinster på jorden. I den monocentriske bymodel vil en befolkningstilvækst til en bydannelse medføre højere reale grundpriser, så begrundelsen kan fint bruges med den model som reference. Man skal imidlertid huske, at der er mange byer i landet, som ikke har befolkningstilvækst, og desuden er der en del mindre bydannelser, som har netto afvandring. Her skal grundskylden efter ræsonnementerne i Sørensen og Vastrup (2016) være negativ. Det overvejende billede her i landet er imidlertid, jfr. figur IV.3 side 221 i DØR (2016), at kommuner med afvandring har en relativt høj grundskyldspromille. Dertil kan anføres, at den efter ræsonnementet korrekte grundskyldspromille skal beregnes på grundlag af de forventede reale prisstigninger og må være forskellig fra sogn til sogn. Hvis den ikke beregnes korrekt, bliver skatten forvriddende og velfærdsreducerende. Kommunale provenumæssige overvejelser vil næppe give den korrekte grundskyldspromille.

En beskatning af ejerboligerne alene ud fra ejendomsværdierne, som skal give et nogenlunde uændret skatteprovenu, er vanskelig at beregne, da de realistiske ejendomsvurderinger ikke kendes endnu. Men en sats på lidt over 1 procent

kunne være et gæt. Med denne sats vil jord anvendt til boligproduktion blive beskattet med godt 10 promille. Det kan sammenholdes med regeringens forslag, der beskatter jord anvendt til ejerboliger med gennemsnitlig $16 + 6 = 22$ promille, hvor de 6 promille kommer fra ejendomsværdiskatten. En ejendomsværdiskat på godt 1 procent kan synes høj, og en afdæmpet indfasning vil uden tvivl være hensigtsmæssigt. Men skatten er generelt en god skat, da efterspørgslen efter boligservice er forholdsvis uelastisk og velfærdstabet derfor beskedent.

Referencer

- De Økonomiske Råd, Formandskabet (2016). *Dansk Økonomi Forår, 2016*. København.
- Klein A., Hviid S. J., Hvolbøl T.S., Kramp P.L. og Pedersen E.H. (2016). Boligprisbobler og fordelene ved en stabiliserende boligbeskatning. *Nationalbanken Kvartalsoversigt*, 3. kvartal 2016, s. 39-54.
- Sørensen P. B. og Vastrup J. (2015). Boligbeskatningens teorigrundlag. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. 2015 (1), s. 1-34.