



Skatteministeriet

29. august 2017

J.nr. 2017-677

Til Folketinget – Finansudvalget

Hermed sendes svar på spørgsmål nr. 436 af 12. august 2016 (alm. del).

Karsten Lauritzen

/ Claus F. Houmann



Spørgsmål

Ministeren bedes redegøre for konsekvenserne af en omlægning af boligsigten, som foreslået af Det Konservative Folkeparti i udspillet ”Afskaf ejendomsværdiskat og grundskyld, Konservativt forslag til en ny boligbeskatning” på den forventede fordeling af boligskat mellem boligejere i land- og bydistrikter. Ministeren bedes herunder redegøre for, om han vurderer, at forslaget vil medføre en forskydning af boligbeskatningen mellem de mere eftertragtede beliggenheder og andre områder i landet.

Svar

Jeg skal indledningsvist beklage den lange svartid.

Det Konservative Folkeparti (K) offentliggjorde i januar 2016 boligudspillet ”Afskaf ejendomsværdiskat og grundskyld – Konservativt forslag til ny boligbeskatning”.

Der er tale om et omfattende forslag, som vil have vidtrækkende konsekvenser og vil ændre markant på husholdningernes investerings- og opsparingsbeslutninger. Således vil forslaget potentielt føre til en markant anderledes sammensætning af husholdningernes gæld og opsparing i pension, aktier mv. end i dag. Adfærdseffekterne vurderes derfor at være af en sådan karakter, at de vil have væsentlig betydning for den samlede vurdering af de provenu- og fordelingsmæssige konsekvenser.

Der foreligger imidlertid ikke et erfaringsmæssigt grundlag, som kan danne et solidt fundament for en retvisende vurdering af de adfærdsmæssige effekter af en så omfattende omlægningen af nettobeskatningen af kapitalafkast, herunder negativ kapitalindkomst (renteudgifter). Dermed er der en betydelig risiko for, at de provenu- og fordelingsmæssige konsekvenser ikke er retvisende. Skatteministeriet er på nuværende tidspunkt ikke i stand til i tilstrækkelig grad at kvantificere de adfærdsmæssige effekter af boligudspillet.

Der pågår på nuværende tidspunkt et omfattende modeludviklingsarbejde, der sigter efter at udvikle en model, som har til formål at belyse de samlede adfærdseffekter af ændringer i kapitalindkomstbeskatningen.

Nedenfor er der derfor alene foretaget en kvalitativ vurdering af konsekvenserne af boligudspillet.

Hovedtræk i K's boligudspil

Boligudspillet indebærer blandt andet, at den løbende boligbeskatning (grundskyld og ejendomsværdiskat) afskaffes, mens der indføres beskatning af ejendomsavancer for ejer- og andelsboliger. I udspillet foreslås endvidere, at skattebetalingen knyttet til det enkelte boligsalg kan udskydes indtil, at boligejeren forlader boligmarkedet eller reducerer sit boligforbrug.

Ifølge udspillet er den foreslåede omlægning af boligbeskatningen provenuneutral, hvis rentefradraget afskaffes, og det offentlige forbrug nedsættes (ved lavere offentlig forbrugsvækst i en periode) med 9 mia. kr. årligt.

Nærmere gennemgang af konsekvenser ved K's boligudspil

Der er tale om et omfattende forslag, der vil have vidtrækkende konsekvenser for boligmarkedet. Det vil bl.a. føre til mere ustabile boligpriser (da skatterne ikke løbende stiger og falder i takt med boligpriserne), medføre en betydelig svækkelse af de offentlige finanser på kort og mellemlangt sigt, og indebære væsentlige administrative byrder for bolig ejere og offentlige myndigheder.

Betydningen for samfundsøkonomien

Samlet forventes forslaget at føre til et samfundsøkonomisk tab, da det øger asymmetrien i beskattningen af kapitalafkast betragteligt. Det skyldes, at rentefradraget bortfalder, mens positivt kapitalafkast fortsat beskattes. Dermed vil tilskyndelsen til at investere i aktier, herunder opstart af virksomhed, til pensionsopsparing og boligforbedringer reduceres, mens tilskyndelsen til gældsnedbringelse øges kraftigt.

Samtidig indebærer forslaget en nettoforøgelse af beskattningen af boligafkast, da afskaffelsen af ejendomsværdiskatten mere end opvejes af, at der indføres beskattning af ejendomsavancer, og muligheden for at fratække nettorenteudgifter i skat ophæves. Bortfaldet af grundskylden vil isoleret set medføre et betydeligt engangsløft i grundværdierne (og dermed ejendomsværdierne), mens det påvirker ikke boligafkastet i en ligevægt, da grundskylden vurderes at være fuldt kapitaliseret i grundpriserne. Dvs. at grundskylden (blot) medfører, at grundværdierne (og dermed ejendomsværdierne) er tilsvarende lavere.

Den mindre tilskyndelse til aktieinvesteringer og til opstart af virksomhed vil som udgangspunkt reducere erhvervsinvesteringerne og derigennem reducere økonomiens langsigtede vækstpotentiale.

Betydningen for de offentlige finanser

Overgang fra løbende ejendomsbeskatning til avancebeskatning vil medføre en betydelig skatteudskydelse, da kun en relativt beskedent del af den samlede boligmasse handles årligt. Samtidig lægges op til, at beskattningen kan udskydes til man helt forlader boligmarkedet, hvilket typisk først sker som pensionist. Derfor opnås det fulde provenu ved avancebeskatning først efter mange år. En sådan avancebeskatningsmodel vil dermed i et vist omfang få karakter af at være en boafgift.

Dermed vil de offentlige finanser svækkes på kort og mellemlangt sigt. På langt sigt kan forslaget – når der ses bort fra adfærdændringer – medføre et merprovenu, da der lægges op til at reducere det offentlige forbrug. Det kommer dog meget an på udviklingen i renterne fremadrettet og dermed af skatteværdien af de samlede skattefradrag.

Det skal hertil bemærkes, at forslaget om at afskaffe rentefradraget betyder, at det bedre kan betale sig at nedbringe gæld end at spare op til pension. Det vil isoleret set føre til en svækkelse af den langsigtede finanspolitiske holdbarhed, da lavere privat pensionsopsparing fører til højere offentlige pensionsudgifter, da folkepensionen aftrappes med stigende pensionsudbetalinger.

Påvirkning af boligpriserne

Generelt vil avancebeskatning på ejerboliger bidrage til at øge udsvingene i boligpriserne, idet boligejere tilskyndes til at udskyde salg ved stigende boligpriser (for at udskyde beskatning af kapitalgevinsten), mens boligejere tilskyndes til at fremrykke salg ved faldende boligpriser (for at opnå fradrag for tab). Modsat har løbende grundskyld og ejendomsværdiskat en stabiliserende effekt på udviklingen på boligmarkedet, når skatten bevæger sig i takt med udviklingen i ejendoms- og grundpriser. Endvidere medvirker løbende boligbeskatningen til at udjævne privatforbruget hen over konjunkturforløbet, da boligskatte stiger, når boligpriserne stiger (hvilket typisk sker i en situation med økonomisk fremgang), mens de boligskatte falder, hvis boligpriserne falder (hvilket typisk sker i en situation med økonomisk tilbagegang).

Afskaffelsen af grundskylden reducerer de løbende brugeromkostninger ved at eje en grund/ejendom og vil umiddelbart føre til højere grund- og dermed ejendomspriser, da udbuddet af jord principielt er konstant. Omvendt øger afskaffelse af rentefradraget brugeromkostningerne ved at eje (låne til) ejendom, hvilket umiddelbart fører til lavere ejendoms- og grundpriser.

Den udskudte skattebetaling er uforrentet, hvilket kan resultere i indlåsnings effekter, der blandt andet kan hæmme mobiliteten på arbejdsmarkedet. Det forhold, at beskatningen kan udskydes, til man forlader boligmarkedet, reducerer dog indlåsnings væsentligt.

Administrative konsekvenser

Derudover vil forslaget indebære en række administrative byrder for boligejere, ejerlejlighedsforeninger og skattemyndigheder. Det skyldes, at avancebeskatning bl.a. bør medføre, at der gives fradrag for udgifter til boligforbedringer. Det vil kræve, at boligejere og ejerboligforeninger løbende fører regnskab over størrelsen af forbedrings- og vedligeholdelsesudgifterne.

Andelsbolig- og ejerforeninger kan have lån i foreningsregi. Ved andelsforeninger stammer de oprindeligt fra bl.a. selve byggeriet, mens de for ejerforeninger (og andelsforeninger) stammer fra efterfølgende forbedringer. I disse foreninger vil det i et vist omfang være muligt at omlægge gæld fra egen bolig/andelsbevis til gæld i ejer-/andelsboligforening. Sådant en omlægning vil nedsætte værdien af ejerlejligheden/andelsboligen, idet de gældsmæssige forpligtelser knyttet til boligen stiger, hvorved ejendomsavancen reduceres. Indførelse af avancebeskatning vil derfor kræve, at der indføres en række værnsregler, så grundlaget for beskatning af ejendomsavancer ikke bliver for lavt.

Mere balanceret (øget) beskatning af boligafkast for andelshavere

I udspillet foreslås, at andelsboliger (andelsbeviset) omfattes af avancebeskatning, ligesom det foreslås for avancen ved ejerboliger. Dermed vil beskatning af andelshaveres boligafkast blive mere afbalanceret i forhold til den øvrige boligbeskatning. Efter gældende reg-

ler er andelsboligejeres boligafkast lempeligt beskattet, da de er fritaget for ejendomsværdiskat, mens de kan fratække renteudgifter knyttet til deres andelsbevis. Andelshavere har ikke fradrag for foreningens renteudgifter.

Det skal dog bemærkes, at da rentefradraget bortfalder, bør principielt hverken avancer på ejerboliger eller på andelsbeviser beskattes, da der principielt og i skatteøkonomisk optik bør være symmetri mellem beskatningen af positivt kapitalafkast, herunder ejendomsavancer, og negativ kapitalindkomst (rentefradraget).

Omfordeling mellem skatteborgerne

Det foreslås, at grundskylden afskaffet, hvilket både kommer nuværende boligejere, ejere af erhvervsjendomme og lejere til gavn, sidstnævnte da grundskyld for boligudlejningsjendomme i vidt omfang overvæltet i huslejen. Afskaffelsen finansieres navnlig ved en afskaffelse af rentefradraget, der primært berører boligejere. Dermed vil der ske en omfordeling fra boligejere til ejere af erhvervsjendomme og til lejere. For forretningsejendomme vil kapitalgevinsten, som følge af afskaffelsen af grundskylden, tilfalde ejerne og deres aktionær, herunder også udenlandske investorer.

Endvidere vil det være til fordel for husholdninger med stor friværdi, dvs. det vil typisk være til fordel for pensionister og til ulempe for yngre boligejere/-købere. Denne omfordeling reduceres af, at der foreslås et særligt skattefradrag for førstegangskøbere.

Forslaget vil endvidere være til fordel for de boligejere, hvor grundværdien udgør en relativt stor andel af ejendomsværdien, og hvor grundskylden derfor udgør en relativt stor del af den samlede ejendomsbeskatning. Det vil typisk være i de dyrere boligområder i nærheden af de større byer.

Andelshavere vil på den *ene* side nyde gavn af afskaffelsen af grundskyld, men vil på den *anden* side skulle betale avanceskat af deres andelsbevis. Endvidere vil andelshavere blive påvirket af afskaffelsen af rentefradraget. Samlet skønnes andelshavere (såvel som lejere) at opnå en gevinst ved omlægningen.

Samlet set skønnes omlægningen at medføre en mindre stigning i indkomstforskellene.

Geografisk omfordeling

De kommuner, hvis borgere skønnes at ville opleve den største fremgang i rådighedsbeløbet, er samlet set typisk kommuner med store grundværdier relativt til ejendomsværdier, relativt mange lejeboliger og/eller relativt lave nettorenteudgifter. I disse kommuner kan forøgelsen af rådighedsbeløbene, som følge af afskaffelsen af grundskylden og ejendomsværdiskatten, overstige reduktionen i rådighedsbeløbet ved afskaffelsen af rentefradraget samt indførelsen af avancebeskatning.

I kommuner med lave grundværdier relativt til ejendomsværdier, relativt få lejeboliger og/eller relativt høje renteudgifter vil rådighedsbeløbet i gennemsnit falde eller være omtrent neutral.

Det samlede forslag skønnes på den baggrund umiddelbart at medføre fremgang i den disponible indkomster for gennemsnitlige familier i store dele af Nordsjælland, Hovedstadsområdet og Aarhus. Det resterende Danmark skønnes i gennemsnit at opleve en reduktion i den disponible indkomster.