

Seminarer Stocholm 1999 økonomisk nasjonalrapport - dansk

Dansk boligbeskatningset i ejendoms- og boligøkonomisk perspektiv

af

Jens Lunde

lektor, cand. polit.

Institut for Finansiering

Handelshøjskolen i København

Sammenfatning

Præsentationen af dansk boligbeskatning er udarbejdet med henblik på en sammenligning af boligbeskatningen i Norden. Derfor indgår en forholdsvis omfattende beskrivelse af lovgivningen, men på et overordnet plan. Da boligen er et dualt gode, er både skattereglerne for afkastet af investering i boligejendomme, for investeringens finansiering, for besiddelse af ejendomme og for forbrug af bolig relevante at inddrage. Ligeledes er ikke under 80 % af boligejendommene omfattet af skattefritagelse eller -lempelse, hvorfor det er oplagt at sammenkæde resultatet af boligbeskatningen og af boligsubsidieringen.

Tre skattereformer, senest Pinsepakken, har haft reduktion af rentefradragsrettens værdi som et centralt element til at betale for anden reduktion af indkomstskattesatserne, ligesom ejerboligens beskatning har været omfattet på anden vis. Det vises, at også Pinsepakken - i højere grad end de to tidligere skattereformer - gør det dyrere at bo i ejerbolig, undtagen for de få ejere med høj indkomstskat og positiv formue ud over boligens værdi, og at pakken rummer en betydelig prisfaldseffekt. På meget lang sigt redresseres denne effekt, men fører da til lavere kvantitativt boligforbrug i ejerboligerne. Videre belyses ændringerne i skattebetalingen ved omlægningen af lejeværdi af egen bolig til ejendomsværdiafgift (ejendomsskat).

Det vises videre, at der hersker overordnet ingen investor-neutralitet, (og temmelig velkendt:) ingen balance imellem privates skat af renter ved opsparing og låntagning og heller ingen balance imellem boligudgifter og boligomkostninger i de forskellige boligformer.

Det er på denne baggrund naturligt at afslutte med et skitseforslag til en mere effektiv boligbeskatning, der ved uændret provenu kunne levere det skattemæssige bidrag til at bringe balance på boligejendoms- og på boligmarkedet. Forslaget opfylder samtidig en nødvendig forudsætning for, at der fremover findes et tilgængeligt privat lejeboligalternativ.

Del I. Dansk boligbeskatnings virkningsområde.

I.1. Dansk boligbeskatning - indledning.

Boligbeskatningen er een blandt mange kilder til nødvendigt skatteprovenu. Danskerne har OECD's højeste skattetryk i forhold til bruttonationalproduktet og betalte i gennemsnit 105.100 kr. i skatter og afgifter i 1997 pr. indbygger, i OECD kun overgået af Luxembourg med 111.900 kr. pr. indbygger, (Danmarks Statistik, 1999). Samtidig rummer boligområdet mange skattefritagelser og skattelempler - såkaldte "skatteudgifter" - der sammen med andre boligsubsidier bidrager til at nødvendiggøre dette skattetryk.

Boligbeskatningen medvirker til at forvride investeringernes allokering såvel som prisstrukturen på boligejendomsmarkedet. Der er manglende neutralitet i boligvalget, hvor ubalancen mellem de forskellige boligformers boligudgifter og boligomkostninger netop kan henføres til forskelle i beskatning og

subsidiering. Boligskatter og -subsidier medvirker til væsentlig omfordeling mellem boligtagerne, også mellem familier med i øvrigt ens økonomiske karakteristika. Boligskatter (og boligsubsidier) påvirker ejendomspriser, boligomkostninger og det mængdemæssige boligforbrug - og ændringer i boligbeskatningen virker igennem overvæltningmekanismer, der giver forskellige resultater på kort og lang sigt.

Ejerboligens beskatningsvilkår har været omfattende behandlet i alle massemedier og har fremkaldt utallige faglige bidrag. Alligevel mødes næsten aldrig en økonomisk behandling af boligbeskatningen under eet. Således frembringes eje-leje-sammenligninger typisk uden, den skattemæssige behandling af ejere af ejendomme med leje- og andelsboliger er medtaget. OECD har i sin nylige kritik af dansk boligpolitik netop peget på uligheden i beskatningen af ejendomsejerne som en væsentlig faktor bag boligpolitikens forvriddinger, men desværre uden at tage hensyn hertil i deres opgørelse af boligsubsidierne (OECD, 1999).

Det må fremhæves, at boligskattevilkårene og boligsubsidierne har medvirket til at skabe et kvantitativt og kvalitativt ganske stort boligforbrug med høj international rating og med 51 m² i gennemsnit pr. indbygger som iøjnefaldende benchmark. Med liberaliseringen af kapitalmarkedet og rentefaldet i 1980'erne blev realrenten efter skat positiv for boligejere og andre private med lån. Yderligere er rentefradraget reduceret ved skattereformerne, og vilkårene er ændret på andre punkter også. Det er for længst blevet væsentlige dyrere at bo i ejerbolig. Fremtidige reduktioner af skatteudgifter og af andre boligsubsidier såvel som øget boligbeskatning - også ved yderligere reduceret rentefradragsret - kan imidlertid fortsat være et fremtidsperspektiv. Det truer på kort sigt ejerboligpriser og -egenkapital. På mangeårig sigt - men ikke på kort sigt - vil dette sænke det mængdemæssige boligforbrug.

1.2. Det duale boligkode.

Boligen er et dualt gode. Den er et formuegode, og den skaber, anvendt i et tidsrum, en tjenesteydelse for forbrugeren og giver denne nytte. Denne simple sammenhæng har vidtrækkende betydning for økonomiske analyser af boligen, fx om boligbeskatningen, både når boligtager lejer boligen hos en anden person eller juridisk enhed, og når boligtager samtidig ejer (evt. som boligmedejer) og anvender boligen.

Der sondres, også fagligt, ofte mellem boligen som enten et investeringsgode eller et forbrugsgode, hvilket undertiden tillægges betydning for, om og hvorledes ejerboligen er beskattet, og om den er subsidieret jfr. fx (Holmans & Whitehead, 1998, pp.6-7). Det hævdes almindeligvis også, at efterspørgerne kun drives af ønsket om at finde en bolig (med ønsket beliggenhed, størrelse og kvalitet i øvrigt) for at bo dér, og at de færreste investerer i en bolig for at få afkast eller for at spekulere.

Den økonomisk set duale karakter er imidlertid oplagt: boligen er økonomisk logisk både et investerings- og et forbrugsgode på samme tid. Opførelsen eller overtagelsen af en boligejendom er en investeringsakt, der udløser et afkast i en fremtidig årrække, men der er væsentlig risiko forbundet med at opnå det årlige afkast og omkring udviklingen i ejendommens værdi. Samtidig benyttes boligen, og denne tjenesteydelse er umiddelbart et forbrug, der ikke kan lagres. Huslejen i en lejebolig er årets bruttoafkast for udlejer og er lejers boligudgift, mens boligejerfamilien selv forbruger årets afkast af boligen.

Med boligen som både investerings- og forbrugsgode er markederne for boligejendomme og bolig tjenester uløseligt forbundet. Boligejendommens priser og omkostningerne ved at bo er gensidigt afhængige. Beskatning - eller mangel herpå - og subsidier til boligejendomme eller deres lån påvirker boligomkostningerne. Omvendt påvirkes boligejendommens værdi af skatter på såvel som subsidier til

boligforbruget. Det kan give helt samme resultat, om boligejendommen eller boliganvendelsen beskattes. Et aktuelt eksempel herpå er, at den mangeårige indkomstskat af lejeværdi af egen bolig fra år 2000 bliver omlagt til en ejendomsværdiafgift.

I.3. Afgrænsning og struktur i rapporten.

En meningsfyldt behandling af boligbeskatningen må således både omfatte alle skatter med boligejendommen som objekt og med boligforbruget som objekt. Mere diskutabelt medtages beskatningsregler for lån og generelt finansielle fordringer, men disse regler er i enkelte tilfælde specifikke for boligbelåning og kan også være afpasset ud fra hensyn til boligmarkedet.

Boligbeskatningen anvendes snævert forbundet med direkte og indirekte subsidier såvel som anden regulering til at fastsætte de økonomiske vilkår for de enkelte boligformer. Sådanne subsidier omfatter maksimalhuslejer, anden lejeregulering, direkte tilskud til ejendomme eller personer, tilskud til finansiering, lånegarantier m.m. Disse regler har under eet ikke skabt balance på boligmarkedet imellem boligformernes user costs og subsidiering, jfr. fx (Lunde, 1996 og OECD 1999), og det gør skatteregler og -vilkår isoleret set slet ikke. Alligevel belyses kun skatteforholdene i denne artikel.

Spørgsmålet om boligbeskatningens indretning kædes næsten altid kun sammen med skattevilkårene for ejerboliger (52 %), mens disse vilkår er på hver sin vis mindst lige så interessante for almene boliger (19 %), private andelsboliger (6 %) og private udlejningsboliger (19 %). Alle boligformer, hvis andele af boligmassen er nævnt i parenteserne, medtages naturligvis her.

Strukturen i den resterende del af artiklen er som følger: I næste del behandles hovedelementerne og strukturen i det regelsæt, der tilsammen udgør boligbeskatningen - eller manglen herpå. Bagved ligger et omfattende og stærkt detaljeret regelsæt, der ikke kan refereres, endsiges analyseres fyldestgørende inden for artiklens rammer. Derfor er lovhenviisninger som hovedregel udeladt. Artiklens tredje del omhandler de tre skattereformer, der er vedtaget i 1985, 1993 og 1998, især belyses den seneste reform, "Pinsepakken". I fjerde del analyseres virkningen på skattebetalingen ved omlægningen fra lejeværdi af egen bolig til ejendomsværdiafgift. Det påpeges, at rentefradraget ikke er et ejerboligsubsidie, og argumenter for og imod en lejeværdiskat og nu ejendomsværdiafgift trækkes frem. I femte del analyseres/belyses den manglende neutralitet i skatte- og subsidiemæssig henseende for boliginvesteringer, boligbelåning og boligvalg. Endelig rummer artiklens afsluttende del en forslagsskitse til de væsentlige ændringer i boligbeskatningen, der vil være nødvendige for at skabe neutralitet og effektivitet på boligmarkedet, og som kun i mindre grad vil øge boligbeskatningens provenu og dermed reducere boligsubsidieringen.

Del II. Strukturen i boligbeskatningen.

II.1. Overskud og indkomst fra boligvirksomhed.

Boligejendomme udgør det dominerende fysiske kapitalgode ved produktionen af bolig tjenester, hvorfra overskuddet og indkomsterne principielt er skattepligtig. Dette princip er i praksis for længst gennemhullet, da næsten alt overskud af bolig tjenesteproduktion er skattefrit eller lavt beskattet. Samtidig bliver lønindkomst m.v. fra denne virksomhed beskattet, mens bolig tagernes egenindsats ved boligens drift, vedligeholdelse, renholdelse, havepasning etc. ikke modsvarer af en pengeindkomst og er ubeskattet; beskatningen af indkomst ved lønarbejde eller eget arbejde ved bolig tjenesteproduktionen inddrages ikke yderligere her.

Forrentningen af bolig tjenesteproduktionen omfatter både årets driftsoverskud og en værdistigning (eller et værditab) på virksomhedens kapitalgoder, hvilket sidste tages op i forbindelse med

ejendomsavanceskat og afskrivningsret i næste afsnit.

Årets driftsmæssige overskud opgøres efter et nettoprincip ved, at udgifter til administration, drift, ejendomsskatter, vedligeholdelse m.v. fradrages i bruttooverskuddet. For private lejeboligejendomme gælder lejelovgivningens regelsæt for udgifters fordeling på vedligeholdelse og forbedringer, mens det skatteretslige forbedringsbegreb omfatter både de lejeretslige forbedringer og visse lejeretslige vedligeholdelsesudgifter, (Boligministeriet, Lejelovkommissionen, bilag 12, 1997). I den private lejeboligsektor har seks årtiers huslejerregulering både fjernet de væsentligste økonomiske incitamenter til at minimere disse udgifter og skabt omgåelsesmotiver, hvorfor lejelovgivningen rummer en række nærmere regler om opgørelse og afgrænsning af disse udgifter (fx om vedligeholdelse i forhold til forbedring af ejendomme). For ejerboliger (excl. ejerlejligheder) gælder til og med 1999 et standardfradrag på 1 % af den offentlige ejendomsværdi, men maksimeret til 3000 kr., som en beskeden rest af et fradrag for vedligeholdelsesudgifter, mens boligejernes fradragsret for ejendomsskat var fuldt udfaset i 1985.

De gældende skatteregler for beskatning af afkastet af ejendomsinvesteringen er på nær alle punkter maksimalt forskellige for de fire boligejendomsformer: private lejeboliger, almene lejeboliger, ejerboliger og private andelsboliger.

For private lejeboliger afhænger skattereglerne yderligere af, om ejer er personligt beskattet og da benytter virksomhedsskatteordningen, er selskabsskattepligtig eller er underlagt den særlige pensionsafkastbeskatning.

Den personligt beskattede ejer af en udlejningsejendom kan optage årets overskud af driften som personlig indkomst ved indkomstskattens beregning og beskattes (fra år 2002) med mellem 43,7 % og 62,8 % i en gennemsnitskommune. De tilsvarende skattesatser for tidligere år fremgår også af tabel 1 nedenfor. Ejers renteudgifter på eventuelle lån kan fradrages i kapitalindkomsten ved satsen 32,6 % (fra år 2001). Satser for personligt beskattedes kapitalindkomst fremgår af tabel 2.

Den personligt beskattede ejer kan vælge i stedet at anvende virksomhedsskatteordningen - eller den mere enkle kapitalafkastordning - og fradrage eventuelle renteudgifter i overskuddet, førend det beskattes som indkomst hos ejer. Disse ordninger vil være fordelagtigst for de (nok fleste) personligt beskattede ejere, hvis samlede indkomst når ud over skatteskalaens laveste trin (164.300 kr. for år 2000).

Den selskabsbeskattede ejer af en privat udlejningsejendom er underlagt tilsvarende regler ved opgørelsen af ejendomsafkastet, men kan nøjes med at betale selskabsskattesatsen på 32 % (ved samtidigsskat).

De pensionsafkastbeskattede ejere (pensionskasser, livsforsikringselskaber, ATP, LD m.fl.) af udlejningsejendomme skal fra år 2000 svare en afgift på 26 % af årets overskud af udlejningen. Denne nominelle proportionalsskat erstatter den hidtidige realrenteafgift på afkastet fra de ejendomme, disse ejere har købt eller opført siden 12.3.1986. Efter realrenteafgiftens gennemførelse fra 1984 var disse investorers ejendomsinvesteringer (sammen med aktier og indeksobligationer) friholdt for realrenteafgift, hvilket også har været gældende for en mindre årlig kvote af nybyggeri og - som konjunkturstimulering - for ejendomme påbegyndt opført mellem 1.1.1993 og 31.12.1994. Siden 1986 er pensionskassernes investeringer i ejendomme mest sket i et aktieselskab for at nyde fordel af en lavere skattesats (32 % mod realrenteafgiftsatsen omkring 50 %) og for at udskyde beskatningen af ejendommens værdistigning til dens eventuelle realisation ved salg (jfr. næste afsnit).

Den anden lejeboligform, den almene bolig, er modsat skattefri af indtjent overskud. Selskabsskatteloven fritager nemlig boligselskaber, der er godkendt af boligministeren til at udøve almennyttig boligvirksomhed. Deres indtægter må da kun anvendes til almennyttige formål. De almene boligselskaber er non-profit virksomheder i den forstand, at de ikke udbetaler noget overskud. Selskaberne er på den anden side i stand til at opbygge en egenkapital - også i likvid form, men de må ikke uden kommunalbestyrelsens og boligministerens godkendelse realisere egenkapital ved salg af ejendomme (Lov om almene boliger, '27) og må have kommunalbestyrelsens godkendelse af låntagning (samme, '29).

Ligeledes er byfornyelses- og saneringselskaber såvel som Boligselskabernes Garantifond og Landsbyggefonden for almennyttigt byggeri friholdt for overskudsskat ifølge selskabsskatteloven, om end disse selskaber ikke selv udlejer boliger. De almene boliger udlejes, ifølge lovkrav, især til personer og familier, der opfylder forskellige sociale kriterier. Udlejningen sker imidlertid på samme lejevilkår som ved udlejning til andre, hvorfor selskabernes sociale funktion ikke i sig selv er forbundet med indtægtstab, der kunne begrunde skattefritagelsen. Huslejerne i almene boliger har ligget lidt over de private lejeboligers, men niveauet syntes udlignet for 1995, jfr. (Boligministeriet, udateret).

Ejerboliger genererer et afkast af ejendommen til ejeren præcis som for andre ejendomme, men årets overskud af ejerboligen foreligger som naturalieindkomst, og den udgør kapitalomkostningen i ejers user cost. Dette overskud har begrundet lejeværdien af egen bolig, der - med variation - har været indkomstbeskattet siden 1903 (Møller, 1983, p. 186) og lige til (og med) 1999. Som alternativ begrundes lejeværdiskatten med, at boligejer ved i stedet at placere boligens værdi i værdipapirer ville have været indkomstbeskattet af papirernes afkast. Fra år 2000 omlægges lejeværdiskatten til en ejendomsværdiafgift, men derved elimineres de særlige økonomiske begrundelser ganske ufølsomt for denne skat. Lejeværdiskatten og ejendomsværdiafgiften belyses separat i afsnit II.3.

Private andelsboligforeninger ejes af boligtagerne og andre med brugsret til lokaler i foreningens ejendomme. De enkelte ejeres andele svarer typisk til lejlighedernes indbyrdes værdi. De private andelsboligforeninger er almindeligvis friholdt for selskabs- og anden indkomstbeskatning, og foreningerne er også skattefri i forhold til såvel positiv som negativ kapitalindkomst. Den enkelte andelsbolighaver beskattes heller ikke af overskuddet af den bolig, foreningen stiller til rådighed, og som andelsbolighaveren i ikke-juridiske sammenhænge betragter som sin ejendom. Andelsbolighaver beskattes nøjagtig som alle andre borgere af positiv og negativ kapitalindkomst, herunder rentefradraget fra lån til erhvervelse af andelsbeviset til andelsboligen.

Andelsboligformen kunne let friste til skattearbitrage, hvor medlemmerne lånte i foreningen med fradragsret for lånets renter og førte låneprovenuet tilbage som indskud med ubeskattet forrentning i foreningen. Et cirkulære i 1982 fra det daværende Skattedirektorat synes imidlertid at have stoppet sådanne arrangementer, idet cirkulæret har fastsat regler om en "skattepligtig boligfordel", der i givet fald ville udløse en forholdsvis høj skattebetaling.

II.2. Kapitalgevinstbeskatning og afskrivninger.

Værdistigningen på en ejendom udgør en del af ejers afkast, mens et værdifald reducerer dette. Når renter og andre kapitalindkomster beskattes fuldt ud efter et nominelt princip, taler hensynet til skatteneutralitet for at beskattes afkastet af fast ejendom efter et tilsvarende princip. I så fald beskattes rentens hhv. ejendomsafkastets indbyggede kompensation for generel inflation. Dette princip følges for private udlejningsboligejendomme, jfr. nedenfor om ejendomsavanceskatten.

Heroverfor står det reale rentebeskatningsprincip, der kun anvendes i beskeden udstrækning for finansielle fordringer, nemlig for privates indeksobligationer og -lån, men omfatter for boligejendomme for de godt 80 % af boligmassen, der ikke lejes ud privat.

Ejerboliger har tidligere og da kun sjældent, bl.a. ved kortvarende ejerskab under to år, været omfattet af en vis kapitalgevinstbeskatning i diverse udformninger. Da private andelsboligforeninger og almene boligforeninger normalt aldrig afhænder deres ejendomme, ville en skat af deres ejendomes kapitalgevinst umiddelbart savne mening. Derimod kunne private andelshavere - i teorien - være beskattet af kursgevinster på deres andelsbeviser, men naturligvis korrigeret for foreningens afdrag på lån.

Det følger af gængse skatteprincipper, at kapitalgevinster på ejendom først beskattes, når de er konstateret, dvs. ved salg. Med de mangeårige ejertider har denne skattecredit høj værdi og sænker de effektive skattesatser væsentligt.

Der er forskel mellem en ejendoms pris- og værdistigning. Prisstigningen gælder per definition for ens varer og dermed for ejendomme af samme kvalitet. Den enkelte ejendoms nedslides og forringes (svarende til afskrivningen) imidlertid over tid, hvorfor en ejendoms værdi i gennemsnit vil stige lidt svagere end dens pris. Forskellen ses tydeligt ved fuldstændig prisstabilitet (også for ejendomme), hvor ejendommenes værdi da falder i overensstemmelse med deres nedslidning.

Private boligudlejerens fortjeneste ved salg af en ejendom opgøres som hovedregel til kontant anskaffelsessum eller ejendommens offentlige vurdering pr. 19. maj 1993 med visse tillæg, såfremt denne værdi er højere, og ejendommen er anskaffet før denne dato. Anskaffelsesværdien opjusteres med 10.000 kr. pr. år samt yderligere udgifter ved forbedring og renovering. Da der ikke må afskrives på boligudlejningsejendomme, får reglerne om bygningsafskrivning ingen betydning for skatten her. Den skattefri fortjeneste på ejers bolig adskilles fra en skattepligtig ejendomsavance på ejendommens erhvervsdel.

Der findes desuden muligheder for at modregne tab ved salget af en ejendom i gevinster ved salg af andre ejendomme, såvel som for at overføre en skattepligtig fortjeneste til en anden nyanskaffet erhvervs ejendom. Imidlertid må en skattebyrde ved salg af en ejendom ventes at sænke salgsincitamentet og føre til særlige dispositioner alene for at sænke skattebyrden.

Det kan synes tvivlsomt, om ejendomsavanceskatten leder frem til noget større skatteprovenu fra boligudlejningsejendomme. Disse afhændes i disse år enten til andelsboligforeninger, som lejerne har oprettet til formålet, eller sælges til større ejendomsporteføljer eller pensionskasser m.v., som kun i undtagelsestilfælde må forventes at sælge deres ejendomme igen.

For pensionskasser og andre skattepligtige under pensionsbeskatningsloven indgår gevinst eller tab på fast ejendom i løbet af året i deres skattepligtige indkomst, idet fortjenesten opgøres som forskellen mellem ejendommens værdi ved årets begyndelse og ved dets udløb (lagerprincip). Realrenteafgiften indeholdt en tilsvarende bestemmelse.

Det er denne regel, der har ført til, at disse investorer overvejende placerer ejendomsinvesteringer i aktieselskabsform. Derved var udbytter og kursgevinster fritaget for realrenteafgiften, så årets overskud

af ejendommen i aktieselskabet alene blev beskattet med den lavere selskabsskatteprocent (32 %) og værdistigningen først ved dens eventuelle senere realisation. Med proportionalsskatten på 26 % for pensionsopsparingsafkast fra år 2000 bliver alt formueafkast af aktier yderligere beskattet med 5 %. Dette må begrænse, men næppe fjerne incitamentet for pensionskasser m.v. til at lægge ejendomsinvesteringer i aktieselskaber.

Den stadig strammere beskatning af pensionsopsparingens afkast synes at have fjernet disse institutionelle investorers incitament til at opføre boligudlejningsejendomme og måske også til at erhverve ældre ejendomme under huslejerregulering trods deres lave ejendomsprisniveau.

Der er ingen adgang til bygningsafskrivninger for boligejendomme. På den ene side er princippet økonomisk velbegrunderet, når ejendomsinvesteringer ikke senere beskattes af kapitalgevinster eller - som private udlejningsejendomme - kun beskattes af den konkrete værdistigning. Denne værdistigning vil netop være påvirket af ejendommens faktiske værdiforringelse ved nedslidning og forældelse m.v. På den anden side må der skattemæssigt afskrives på (afskrivningsberettigede) erhvervsejendomme, også selv om disse senere måtte blive beskattet som genvundne afskrivninger, og ejendommene vil være pligtig til at svare ejendomsavanceafgift. I den henseende er private boligudlejningsejendomme ligesom ejendomme med kontorer, finansielle virksomheder m.fl. overbeskattet.

II.3. Boligejers skat af lejeværdi af egen bolig og den nye ejendomsværdiafgift.

Boligejernes lejeværdi af egen bolig ligger væsentlig lavere end et markedsbestemt nettooverskud ved udlejning, om end kun få har givet et skøn over den "sande lejeværdi", jfr. (Søndergaard, 1978) og (Lunde, 1996). En mere vidtrækkende ændring ved Pinsepakken, juni 1998, var lejeværdiskattens udskiftning med ejendomsværdiafgiften fra år 2000. Det kan skønnes, at hvis ejendomsværdiafgiften for år 2000 blev opkrævet af alle boligejere efter hovedreglen: 1 % af den offentlige ejendomsværdi, ville provenuet udgøre 11-12 mia. kr. Reglerne for lejeværdi og for ejendomsværdiafgift beskrives nedenfor, mens deres konsekvenser for boligejernes skat vises i afsnit IV.1.

II.3.1. Lejeværdi af egen bolig.

Lejeværdi af egen bolig indgår i boligejers skattepligtige indkomst og beskattes dér som kapitalindkomst. Hvis boligejer netto havde positiv kapitalindkomst, blev lejeværdien i 1998 - før Pinsepakken - beskattet med 40,4 %, 46,4 % eller 58,7 % i en gennemsnitskommune, afhængigt af boligejeres kapitalindkomsts og øvrige indkomsts højde. Hvis boligejer i stedet netto havde negativ kapitalindkomst, reducerede lejeværdien dette fradrag og blev dermed beskattet med 40,4 % ved en personlig indkomst under 139.000 kr. og med 46,4 % ved højere indkomst (jfr. afsnit II.5 om skat af kapitalindkomst).

Lejeværdien af egen bolig opkræves som hovedregel med 2 % af den offentlige ejendomsværdi. Set over årene ligger den offentlige ejendomsværdi fx for den største ejerboliggruppe, enfamiliehusene, i

gennemsnit omkring 10 % lavere end deres markedsværdi på vurderingstidspunkterne (1. januar).

Boligejerne har til og med 1999 adgang til at fradrage 1 % af ejendomsværdien som et standardfradrag, om end dette maksimalt må være 3000 kr.

For ejere, der er fyldt 67 år ("pensionister"), er lejeværdiprocenten 1 %. Lejeværdi af ejendomsværdi, der ligger op over 2.393.000 kr. (grænsen for 1999), opkræves med 6 % for alle ejere. For fritidshuse er lejeværdiprocenten 2,5 %, og der gælder samme grænsebeløb for "hoppet" til 6 %. Lejeværdien beregnes ikke af summen af ejendomsværdier, hvis boligejer har flere ejerboliger.

Der er særlige stigningsbegrænsningsregler, så lejeværdien som hovedregel altid må stige med 3.500 kr. eller med 20 % af lejeværdien året før, også selv om denne stigning beløbsmæssigt bliver større. Denne grænse ligger ved en lejeværdi på 17.500 kr. og en ejendomsværdi på 875.000 kr. Ved højere ejendomsværdier gælder den maksimale stigning på 20 %.

Der gælder endvidere en særlig begrænsningsregel for boligejere, der er fyldt 67 år, er førtidspensionister og er fyldt 60 år, eller er efterlønsmodtagere. Deres lejeværdi må altid stige med 1.000 kr. eller med 20 %, men da minus 2.500 kr.

Generelt behandles en udlejet ejerbolig som en udlejningsejendom i skattemæssig henseende. Ejere af mindre udlejningsejendomme med egen bolig heri kan vælge at blive beskattet af lejeværdi af egen bolig, omvurderet til værdien som ejerbolig, frem for at blive overskudsbeskattet af denne bolig.

II.3.2. Ejendomsværdiafgiften fra år 2000.

Fra år 2000 opkræves ejendomsværdiafgiften - ligesom lejeværdiskatten - sammen med indkomstskatten, men kun af boligejere. Primær- og amtskommunen modtager 2/3 resp. 1/3 af afgiftens provenu. Som hovedregel bliver afgiften opkrævet med 1 % af den offentlige ejendomsværdi primo året for ejere, der har købt boligen efter 1. juli 1998. Standardfradraget er desuden fjernet fra år 2000.

Det hidtidige "lejeværdihop" bevares ved, at skattesatsen for

De pensionsafkastbeskattede ejere (pensionskasser, livsforsikringselskaber, ATP, LD m.fl.) af udlejningsejendomme skal fra år 2000 svare en afgift på 26 % af årets overskud af udlejningen. Denne nominelle proportionalsskat erstatter den hidtidige realrenteafgift på afkastet fra de ejendomme, disse ejere har købt eller opført siden 12.3.1986. Efter realrenteafgiftens gennemførelse fra 1984 var disse investorers ejendomsinvesteringer (sammen med aktier og indeksobligationer) friholdt for realrenteafgift, hvilket også har været gældende for en mindre årlig kvote af nybyggeri og - som konjunkturstimulering - for ejendomme påbegyndt opført mellem 1.1.1993 og 31.12.1994. Siden 1986 er pensionskassernes investeringer i ejendomme mest sket i et aktieselskab for at nyde fordel af en lavere skattesats (32 % mod realrenteafgiftsatsen omkring 50 %) og for at udskyde beskatningen af ejendommens værdistigning til dens eventuelle realisation ved salg (jfr. næste afsnit).

Den anden lejeboligform, den almene bolig, er modsat skattefri af indtjent overskud. Selskabsskatteloven fritager nemlig boligselskaber, der er godkendt af boligministeren til at udøve almennyttig boligvirksomhed. Deres indtægter må da kun anvendes til almennyttige formål. De almene boligselskaber er non-profit virksomheder i den forstand, at de ikke udbetaler noget overskud. Selskaberne er på den anden side i stand til at opbygge en egenkapital - også i likvid form, men de må ikke uden

kommunalbestyrelsens og boligministerens godkendelse realisere egenkapital ved salg af ejendomme (Lov om almene boliger, '27) og må have kommunalbestyrelsens godkendelse af låntagning (samme, '29).

Ligeledes er byfornyelses- og saneringsselskaber såvel som Boligselskabernes Garantifond og Landsbyggefonden for almenyttigt byggeri friholdt for overskudsskat ifølge selskabsskatteloven, om end disse selskaber ikke selv udlejer boliger. De almene boliger udlejes, ifølge lovkrav, især til personer og familier, der opfylder forskellige sociale kriterier. Udlejningen sker imidlertid på samme lejevilkår som ved udlejning til andre, hvorfor selskabernes sociale funktion ikke i sig selv er forbundet med indtægtstab, der kunne begrunde skattefritagelsen. Huslejerne i almene boliger har ligget lidt over de private lejeboligers, men niveauet syntes udlignet for 1995, jfr. (Boligministeriet, udateret).

Ejerboliger genererer et afkast af ejendommen til ejeren præcis som for andre ejendomme, men årets overskud af ejerboligen foreligger som naturalieindkomst, og den udgør kapitalomkostningen i ejers user cost. Dette overskud har begrundet lejeværdien af egen bolig, der - med variation - har været indkomstbeskattet siden 1903 (Møller, 1983, p. 186) og lige til (og med) 1999. Som alternativ begrundes lejeværdiskatten med, at boligejer ved i stedet at placere boligens værdi i værdipapirer ville have været indkomstbeskattet af papirernes afkast. Fra år 2000 omlægges lejeværdiskatten til en ejendomsværdiafgift, men derved elimineres de særlige økonomiske begrundelser ganske ufølsomt for denne skat. Lejeværdiskatten og ejendomsværdiafgiften belyses separat i afsnit II.3.

Private andelsboligforeninger ejes af boligtagerne og andre med brugsret til lokaler i foreningens ejendomme. De enkelte ejeres andele svarer typisk til lejlighedernes indbyrdes værdi. De private andelsboligforeninger er almindeligvis friholdt for selskabs- og anden indkomstbeskatning, og foreningerne er også skattefri i forhold til såvel positiv som negativ kapitalindkomst. Den enkelte andelsbolighaver beskattes heller ikke af overskuddet af den bolig, foreningen stiller til rådighed, og som andelsbolighaveren i ikke-juridiske sammenhænge betragter som sin ejendom. Andelsbolighaver beskattes nøjagtig som alle andre borgere af positiv og negativ kapitalindkomst, herunder rentefradraget fra lån til erhvervelse af andelsbeviset til andelsboligen.

Andelsboligformen kunne let friste til skattearbitrage, hvor medlemmerne lånte i foreningen med fradragetsret for lånets renter og førte låneprovenuet tilbage som indskud med ubeskattet forrentning i foreningen. Et cirkulære i 1982 fra det daværende Skattedirektorat synes imidlertid at have stoppet sådanne arrangementer, idet cirkulæret har fastsat regler om en "skattepligtig boligfordel", der i givet fald ville udløse en forholdsvis høj skattebetaling.

II.2. Kapitalgevinstbeskatning og afskrivninger.

Værdistigningen på en ejendom udgør en del af ejers afkast, mens et værdifald reducerer dette. Når renter og andre kapitalindkomster beskattes fuldt ud efter et nominelt princip, taler hensynet til skatteneutralitet for at beskattes afkastet af fast ejendom efter et tilsvarende princip. I så fald beskattes rentens hhv. ejendomsafkastets indbyggede kompensation for generel inflation. Dette princip følges for private udlejningsboligejendomme, jfr. nedenfor om ejendomsavanceskatten.

Heroverfor står det reale rentebeskatningsprincip, der kun anvendes i beskeden udstrækning for finansielle fordringer, nemlig for privates indeksobligationer og -lån, men omfatter for boligejendomme for de godt 80 % af boligmassen, der ikke lejes ud privat.

Ejerboliger har tidligere og da kun sjældent, bl.a. ved kortvarende ejerskab under to år, været omfattet af en vis kapitalgevinstbeskatning i diverse udformninger. Da private andelsboligforeninger og almene

boligforeninger normalt aldrig afhænder deres ejendomme, ville en skat af deres ejendommers kapitalgevinst umiddelbart savne mening. Derimod kunne private andelshavere - i teorien - være beskattet af kursgevinster på deres andelsbeviser, men naturligvis korrigeret for foreningens afdrag på lån.

Det følger af gængse skatteprincipper, at kapitalgevinster på ejendom først beskattes, når de er konstateret, dvs. ved salg. Med de mangeårige ejertider har denne skattecredit høj værdi og sænker de effektive skattesatser væsentligt.

Der er forskel mellem en ejendoms pris- og værdistigning. Prisstigningen gælder per definition for ens varer og dermed for ejendomme af samme kvalitet. Den enkelte ejendoms nedslides og forringes (svarende til afskrivningen) imidlertid over tid, hvorfor en ejendoms værdi i gennemsnit vil stige lidt svagere end dens pris. Forskellen ses tydeligt ved fuldstændig prisstabilitet (også for ejendomme), hvor ejendommens værdi da falder i overensstemmelse med deres nedslidning.

Private boligudlejerens fortjeneste ved salg af en ejendom opgøres som hovedregel til kontant anskaffelsessum eller ejendommens offentlige vurdering pr. 19. maj 1993 med visse tillæg, såfremt denne værdi er højere, og ejendommen er anskaffet før denne dato. Anskaffelsesværdien opjusteres med 10.000 kr. pr. år samt yderligere udgifter ved forbedring og renovering. Da der ikke må afskrives på boligudlejningsejendomme, får reglerne om bygningsafskrivning ingen betydning for skatten her. Den skattefri fortjeneste på ejers bolig adskilles fra en skattepligtig ejendomsavance på ejendommens erhvervsdel.

Der findes desuden muligheder for at modregne tab ved salget af en ejendom i gevinster ved salg af andre ejendomme, såvel som for at overføre en skattepligtig fortjeneste til en anden nyanskaffet erhvervs ejendom. Imidlertid må en skattebyrde ved salg af en ejendom ventes at sænke salgsincitamentet og føre til særlige dispositioner alene for at sænke skattebyrden.

Det kan synes tvivlsomt, om ejendomsavanceskatten leder frem til noget større skatteprovenu fra boligudlejningsejendomme. Disse afhændes i disse år enten til andelsboligforeninger, som lejerne har oprettet til formålet, eller sælges til større ejendomsporteføljer eller pensionskasser m.v., som kun i undtagelsestilfælde må forventes at sælge deres ejendomme igen.

For pensionskasser og andre skattepligtige under pensionsbeskatningsloven indgår gevinst eller tab på fast ejendom i løbet af året i deres skattepligtige indkomst, idet fortjenesten opgøres som forskellen mellem ejendommens værdi ved årets begyndelse og ved dets udløb (lagerprincip). Realrenteafgiften indeholdt en tilsvarende bestemmelse.

Det er denne regel, der har ført til, at disse investorer overvejende placerer ejendomsinvesteringer i aktieselskabsform. Derved var udbytter og kursgevinster fritaget for realrenteafgiften, så årets overskud af ejendommen i aktieselskabet alene blev beskattet med den lavere selskabsskatteprocent (32 %) og værdistigningen først ved dens eventuelle senere realisation. Med proportionalskatten på 26 % for pensionsopsparingsafkast fra år 2000 bliver alt formueafkast af aktier yderligere beskattet med 5 %. Dette må begrænse, men næppe fjerne incitamentet for pensionskasser m.v. til at lægge ejendomsinvesteringer i aktieselskaber.

Den stadig strammere beskatning af pensionsopsparingens afkast synes at have fjernet disse institutionelle investorers incitament til at opføre boligudlejningsejendomme og måske også til at

erhverve ældre ejendomme under huslejerregulering trods deres lave ejendomsprisniveau.

Der er ingen adgang til bygningsafskrivninger for boligejendomme. På den ene side er princippet økonomisk velbegrunderet, når ejendomsinvesteringer ikke senere beskattes af kapitalgevinster eller - som private udlejningsejendomme - kun beskattes af den konkrete værdistigning. Denne værdistigning vil netop være påvirket af ejendommens faktiske værdiforringelse ved nedslidning og forældelse m.v. På den anden side må der skattemæssigt afskrives på (afskrivningsberettigede) erhvervsejendomme, også selv om disse senere måtte blive beskattet som genvundne afskrivninger, og ejendommene vil være pligtig til at svare ejendomsavanceafgift. I den henseende er private boligudlejningsejendomme ligesom ejendomme med kontorer, finansielle virksomheder m.fl. overbeskattet.

II.3. Boligejers skat af lejeværdi af egen bolig og den nye ejendomsværdiafgift.

Boligejernes lejeværdi af egen bolig ligger væsentlig lavere end et markedsbestemt nettooverskud ved udlejning, om end kun få har givet et skøn over den "sande lejeværdi", jfr. (Søndergaard, 1978) og (Lunde, 1996). En mere vidtrækkende ændring ved Pinsepakken, juni 1998, var lejeværdiskattens udskiftning med ejendomsværdiafgiften fra år 2000. Det kan skønnes, at hvis ejendomsværdiafgiften for år 2000 blev opkrævet af alle boligejere efter hovedreglen: 1 % af den offentlige ejendomsværdi, ville provenuet udgøre 11-12 mia. kr. Reglerne for lejeværdi og for ejendomsværdiafgift beskrives nedenfor, mens deres konsekvenser for boligejernes skat vises i afsnit IV.1.

II.3.1. Lejeværdi af egen bolig.

Lejeværdi af egen bolig indgår i boligejers skattepligtige indkomst og beskattes dér som kapitalindkomst. Hvis boligejer netto havde positiv kapitalindkomst, blev lejeværdien i 1998 - før Pinsepakken - beskattet med 40,4 %, 46,4 % eller 58,7 % i en gennemsnitskommune, afhængigt af boligejeres kapitalindkomsts og øvrige indkomsts højde. Hvis boligejer i stedet netto havde negativ kapitalindkomst, reducerede lejeværdien dette fradrag og blev dermed beskattet med 40,4 % ved en personlig indkomst under 139.000 kr. og med 46,4 % ved højere indkomst (jfr. afsnit II.5 om skat af kapitalindkomst).

Lejeværdien af egen bolig opkræves som hovedregel med 2 % af den offentlige ejendomsværdi. Set over årene ligger den offentlige ejendomsværdi fx for den største ejerboliggruppe, enfamiliehusene, i gennemsnit omkring 10 % lavere end deres markedsværdi på vurderingstidspunkterne (1. januar).

Boligejerne har til og med 1999 adgang til at fradrage 1 % af ejendomsværdien som et standardfradrag, om end dette maksimalt må være 3000 kr.

For ejere, der er fyldt 67 år ("pensionister"), er lejeværdiprocenten 1 %. Lejeværdi af ejendomsværdi, der ligger op over 2.393.000 kr. (grænsen for 1999), opkræves med 6 % for alle ejere. For fritidshuse er lejeværdiprocenten 2,5 %, og der gælder samme grænsebeløb for "hoppet" til 6 %. Lejeværdien beregnes ikke af summen af ejendomsværdier, hvis boligejer har flere ejerboliger.

Der er særlige stigningsbegrænsningsregler, så lejeværdien som hovedregel altid må stige med 3.500 kr. eller med 20 % af lejeværdien året før, også selv om denne stigning beløbsmæssigt bliver større. Denne grænse ligger ved en lejeværdi på 17.500 kr. og en ejendomsværdi på 875.000 kr. Ved højere ejendomsværdier gælder den maksimale stigning på 20 %.

Der gælder endvidere en særlig begrænsningsregel for boligejere, der er fyldt 67 år, er

førtidspensionister og er fyldt 60 år, eller er efterlønsmodtagere. Deres lejeværdi må altid stige med 1.000 kr. eller med 20 %, men da minus 2.500 kr.

Generelt behandles en udlejet ejerbolig som en udlejningsejendom i skattemæssig henseende. Ejere af mindre udlejningsejendomme med egen bolig heri kan vælge at blive beskattet af lejeværdi af egen bolig, omvurderet til værdien som ejerbolig, frem for at blive overskudsbeskattet af denne bolig

ejendomsværdi ud over 1998-basisbeløbet på 2.150.000 kr. er 3 %. Denne grænse reguleres med et ejerboligværdiindeks og er foreløbig fastsat til 2.650.000 kr. ved forskudsregistreringen for år 2000.

Afgiften rummer en "rabatordning" for de hidtidige ejere, der har købt før 2. juli 1998, på 0,2 % af ejendomsværdien, og de har samtidig et nedslag for det gamle standardfradrag på 0,4 % af ejendomsværdien, men dog maksimalt 1.200 kr. (excl. ejerlejligheder).

Afgiften rummer også fortsat en "rabatordning" for pensionister, men rabatten er blevet indkomstafhængig og er dermed begrænset noget i forhold til lejeværdireduktionen for ejere på over 66 år. Nedslaget er på 0,4 % af ejendomsværdien, men dog højst 6.000 kr., (svarende til en ejendomsværdi på 1.500.000 kr.) og 2.000 kr. for sommerhuse. Dette nedslag aftrappes med 6 % af den del af ejerens personlige indkomst med tillæg af positiv nettokapitalindkomst og af aktieindkomst, der når ud over 134.600 kr. for enlige pensionister og ud over 207.000 kr. for gifte pensionister i år 2000. Målgruppen for nedslaget er dog udvidet noget, idet de omfattede pensionister skal være fyldt 67 år inden udgangen af indkomståret, førtidspensionister fyldt 60 år, efterlønsmodtagere, samt ægtefæller til disse; desuden er der særregler for efterlevende ægtefæller.

Ejendomsværdiafgiften rummer kun regler om begrænsning af afgiftsstigningen for pensionistgruppen. For pensionisterne begrænses afgiftens stigning til højst 500 kr. årligt, idet deres ejendomsværdiskat dog godt må stige med 20 % af ejendomsværdiskatten for året før minus 900 kr. Disse regler er kædet til de hidtidige regler for begrænsning af stigningen i pensionisters lejeværdi.

Ejendomsværdiafgiftens satser er de samme for sommerhuse. Afgiften opgøres for hver ejerbolig for sig.

II. 4. Egentlige ejendomsskatter - grundskyld.

Besiddelse af jord og fast ejendom har været en skattekilde i århundreder. Den eneste egentlige ejendomsskat, der udskrives på alle boligejendomme, er grundskylden, der opkræves med en promillesats af ejendommenes offentligt vurderede grundværdier. Med få oplagte undtagelser - tx kirkegårde, veje og jernbanestrækninger - opkræver både primær- og amtskommuner grundskyld.

Grundværdierne skal vurderes som grundenes værdi i handel og vandel, dvs til jordens markedsværdi. Det er naturligvis oplagt vanskeligt at foretage en præcis vurdering af jordens værdi i områder - fx i bycentre - hvor der næste aldrig handles byggegrunde, ligesom der totalt handles få ubebyggede grunde og andre jorder. Grundværdierne må således til dels vurderes ad statistisk vej.

Der har tidligere været opkrævet en generel ejendomsskyld, udskrevet på grundlag af den offentligt vurderede ejendomsværdi. Denne ejendomsskyld til staten og til primærkommunen blev fastfrosset i 1957 og herefter både aftrappet og udhulet af inflationen; ejendomsskylden blev endeligt afskaffet fra 1986 som led i 1987-skatteformen. Provenuet var da ubetydeligt. - Det er en ejendomsskyld, betegnet ejendomsværdiskat, der er indført for ejerboliger fra år 2000.

Den primærkommunale grundskyldspromille skal mindst være 6 og må højst være 24 promille, og den var i gennemsnit 14,78 promille i 1998. Den amtskommunale grundskyldspromille må højst være 10 promille, og det har den i en årrække været i alle amtskommuner.

Udmålt i forhold til ejendomsmassens samlede offentlige ejendomsværdi udgjorde de samlede ejendomsskatter 0,57 % i 1998. Selv om denne størrelse også dækker grundskyld på landbrugsjord og anden erhvervsmæssigt anvendt jord, svarer den formentlig nogenlunde til det påtryk, grundskylden udøver på boligomkostningerne.

Grundskylden - og dermed ejendomsskatterne som helhed - har udgjort en svagt faldende andel af de samlede skatter og afgifter igennem det seneste tiår, i 1988 således 2,4 % og faldende til 2,0 % i 1999; andelen var dog midlertidigt 2,4 % i 1993.

Denne udvikling kan måske overraske, idet der har været megen opmærksomhed mod at styrke beskatningen af de immobile skattekilder - og ikke mindst af boligerne. Men når ejendomsskat overvejende udskrives på grundværdierne, som netop ved vurderingerne justeres efter grundenes markedsværdi, rammes grundskylden af, at det faldende og fortsat beskedne boligbyggeri har begrænset efterspørgslen efter byggegrunde stærkt. Ifølge Told og Skats prisindeks for byggegrunde under 2000 m² ligger grundpriserne - nominelt - fortsat lidt lavere end i midten af 1980'erne; grundpriserne nåede bunden i 1990.

II.5. Skatten af kapitalindkomst og kapitaludgifter.

Renteindtægter er skattepligtige, og renteudgifter kan fradrages i indkomsten før skat. Det princip gælder alle danske skattesubjekter. Indtil udgangen af 1998 blev der dog også i Danmark udstedt skattefri fordringer, idet indeksobligationers afkast blev friholdt for realrenteafgift med besparelse på statens udgifter til støtte af nyt boligbyggeri m.v. som oplagt motiv; dette omtales kort sidst i dette afsnit.

I den personlige beskatning findes et skarpt skel mellem ejere af en virksomhed og ikke-selvstændige. De første kan anvende en virksomhedsskatteordning eller en variant heraf, kapitalafkastordningen. Virksomhedens renteudgifter kan da fradrages ved opgørelse af indkomsten inden for ordningen, før denne nettoindkomst udbetales til og beskattes hos ejer, der derfor reelt kan fratække rentefradraget ved højeste marginalsattesats. Disse relativt komplekse ordninger belyses ikke nærmere, selv om de anvendes til erhvervsmæssig boligudlejning og har en vis marginal betydning ved at kunne anvendes til indirekte skattearbitrage.

De resterende renter for virksomhedsejere ligesom andre indkomstmotageres renter indgår som positiv eller negativ kapitalindkomst i den personlige indkomstbeskatning. Der skelnes ikke i Danmark mellem renter på boliglån og på andre lån, hvorfor rentebeskatningen formelt ikke er knyttet til ejerboligens økonomi.

Samtidig har boligejerne (og andelsbolighaverne) en meget forskellig kapitalstruktur (forholdet mellem egen- og fremmedkapital), spændende fra ejere uden lån til ejere, der med større lån end deres boligs og andre formuegoders værdi er teknisk insolvente. Rentebeskatningen - og ændringer heri - har derfor vidt forskellig virkning inden for gruppen af boligejere.

De skattepligtige renteindtægter udgjorde 13,6 mia. kr. og de fradragsberettigede renteudgifter 61,4 mia. kr. i 1997, altså et rentespænd på 47,8 mia. kr. (uden for virksomhedsskatteordningerne). Dette giver enhver dansk regering et stærkt provenumotiv til - som nu - at beskatte renteindtægter med samme

satser som anden indkomst og især til, at renteudgifter får lav fradragsværdi. Det store rentespænd skyldes især, at den store pensionsopsparing på hen mod 1000 mia. kr. er bunden, og at dens renter beskattes i en særlig ordning uden for den personlige beskatning.

Opdelingen i virksomhedsrenter og private renter blev indført som led i 1987-skattereformen. Forud blev renteindtægter, -udgifter og anden kapitalindkomst beskattet med de samme progressive skattesatser som anden indkomst. Det havde bolig- og fordelingspolitisk været iøjnefaldende, at boligudgifterne for en højt belånt ejerbolig var mindre, jo højere indkomst ejer havde. Også user costs for ejerboligen faldt med ejers indkomst, fordi kapitalomkostningen efter skat var mindst for højt beskattede. Det vakte mindre opmærksomhed, at ulighedens årsag reelt var, at de højest beskattede fik mindst ud af at spare op. Resultatet blev den symmetriske rentebeskatning ved 1987-skattereformen med ens skattesats for positiv og negativ kapitalindkomst på ca. 50 % i en gennemsnitskommune. For boligejere med større underskud i ejerboligen (renteudgifter - lejeværdi + standardfradrag), der forinden havde været marginal beskattet med enten 62 % eller 73 %, var stigningen i boligudgifter og user costs betydelig, og da gruppen omfattede de fleste 1.gangskøbere (især uden for landdistrikterne) var fordyrelsen udslagsgivende ved prissætningen på ejerboligmarkedet.

Den asymmetriske rentebeskatning blev genindført ved 1994-skattereformen. Positiv kapitalindkomst skulle beskattes efter samme skalasatser som anden indkomst, mens negativ kapitalindkomst kun måtte fratrækkes i statens bundskat og mellemskat på hhv. 8 og 6 % (fra 1998) samt i de kommunale indkomstskatter på i gennemsnit 30,3 % (1993). Lejeværdien blev sænket fra 2,5 % til 2 % (som hovedregel) og var fortsat en positiv kapitalindkomst, ligesom kapitalindkomsten fortsat blev opgjort efter nettoprincippet.

For de fleste boligejere ville den relevante skattesats for boligen og for lån være ca. 44 % fra 1998, men for et mindre antal med lav indkomst - hovedsaglig ældre ejere - var den relevante sats ca. 38 %. Skatten af negativ nettokapitalindkomst var gennemsnitligt 52,2 % i 1993.

At gennemsnitssatsen ikke længere var ca. 50 %, skyldtes stigende indkomstskattetryk, manifesteret som højere kommunale skatter. Dette skulle gentage sig, for da Pinsepakken blev gennemført i 1998, var de kommunale indkomstskattesatser øget med yderligere 2 %, så den relevante skattesats for de allerfleste boligejere nu var 46,4 % og ikke 44 %. - Dette var een blandt mange årsager til, at 1994-skattereformen ikke fik større indflydelse på ejerboligmarkedet.

Næppe var 1994-skattereformen fuldt indfaset, før Pinsepakken blev introduceret med specielt sænkning af skattesatsen for negativ kapitalindkomst. Forinden omtale heraf præsenteres i tabel 2 en oversigt over udviklingen i kapitalindkomstens skattesatser. Desuden er vist skattesatsen for bunden pensionsopsparing (realrenteafgiften og nu: pensionsafkastskatten), der er det vigtigste alternativ til personlig opsparing og til lånedbringelse.

Tabel 2.

Skalamarginalskattesatser for positiv og negativ personlig kapitalindkomst i en gennemsnitskommune, udvalgte år.

1) Maksimal forskel for den enkelte persons positive og negative kapitalindkomst.

2) Realrenteafgiften blev indført fra 1984 og er fra år 2000 erstattet af en proportional pensionsafkastgift. Den midlertidige formueafgift på pensionsmidler i 1983 er ikke med.

Kilde: Finansministeriet (1999).

- Pinsepakkens skattesats for negativ kapitalindkomst.

Det mest markante træk ved Pinsepakken er, at skattesatsen for negativ kapitalindkomst sænkes til 32,4 % i en gennemsnitskommune. Skattesatsen for negativ kapitalindkomst var dér 40,4 % for 1998, hvis skatteyderen ikke skulle betale mellemskat ved personlig indkomst under 139.000 kr. For de fleste boligejere med højere personlige indkomster end 139.000 kr. var den relevante skattesats 46,4 %.

Omlægningen indføres gradvist i årene 1999-2001, altså over 2,5 år. Herefter kan negativ kapitalindkomst kun fradrages i den primære- og amtskommunale indkomstskat samt kirkeskatten.

Forskellen mellem de enkelte primær- og amtskommuners indkomstskattesatser kan fortsat skabe variation imellem skatteydernes negative kapitalindkomstskattesatser. Den gennemsnitlige kommunale og amtskommunale skatteprocent er 31,9 % for 1999 (en stigning på 0,2 % fra 1998), og variationen spænder fra 26,5 % (Holmsland kommune) til 34,8 % (Tornved kommune), men de allerfleste kommuner ligger meget tæt på gennemsnittet (Skatteministeriet, 1999).

- Pinsepakkens skattesatser for positiv kapitalindkomst.

Med ophævelsen af reglerne om lejeværdi af egen bolig, jfr. nedenfor, har skattereglerne for positiv kapitalindkomst ingen formel betydning for boliginvestering og boligforbrug, men nok en reel konsekvens. Skattesatserne for positiv kapitalindkomst er desuden kun lidt ændrede, som det fremgår af tabel 2. Derimod sættes bundfradraget for mellemskat gradvist op fra 139.000 kr. i 1998 til 171.000 kr. i 2002 (1998-prisniveau). Desuden er bundfradrag på 21.400 kr. resp. 42.800 kr. ved beregningen af topskat af positiv nettokapitalindkomst fjernet, fordi lejeværdi af egen bolig ikke længere indgår som kapitalindkomst.

Når boligejer har egenkapital ("friværdi") i ejerboligen er den relevante skattesats ud fra en alternativbetragtning skattesatsen for positiv kapitalindkomst, der herved får en reel betydning for investering i ejerbolig, der svarer til egenkapitalens andel af ejerboligen værdi. Denne betydning overses ofte, fordi en stor andel af de handlede ejerboliger er (næsten) fuldt belånte. Men derved har det forøgede spænd imellem skattesatsen for positiv og negativ kapitalindkomst også en boligøkonomisk dimension.

Både 1994-skattereformen og Pinsepakken blev i udstrakt grad motiveret med at opsparingen ønskes fremmet. Denne opsparingsfremme ville regeringen åbenlyst ikke udstrække til "fri" personlig opsparing, hvis afkast som positiv kapitalindkomst i alle tilfælde vil blive hårdere beskattet end negativ kapitalindkomst, hvorimod bunden, langfristet opsparing i pensionsopsparingsinstitutterne fremover beskattets med en fast sats på 26 % til erstatning af realrenteafgiften.

- Overgangsordning for stor negativ kapitalindkomst.

Pinsepakken fik indføjet en overgangsordning for at afbøde skatteforhøjelsen for personer med særligt høje renteudgifter. De kan opnå et særligt fradrag for negativ nettokapitalindkomst, der ligger ud over 20 % af deres personlige indkomst, et ekstra fradrag, der fører til skattesækning på: 0 % i 1999, 4 % i 2000, 8 % i 2001 og 2002, 6 % i 2003, 4 % i 2004, 2 % i 2005, og herefter hører op. Formentlig bliver ganske få skatteydere omfattet af reglens lille lettelse: Ved eksempelvis en ekstra renteudgift på 50.000 kr. ud over de 20 % af personlig indkomst, bliver den maksimale ekstra skattebesparelse på 4.000 kr.

- Kursgevinster.

En vis del af fast forrentede fordringers (herunder de fleste realkreditobligationers og -låns) forrentning

er kursgevinster og -tab, - eller med modsat fortegn for låntagere: debitortab og -gevinster. Personligt skattepligtige er som hovedregel ikke skattepligtige af disse kursgevinster, og de har ikke fradrag for kurstab, hvis den underliggende fordring opfylder bestemmelsen om en mindsterente ved fordringens stiftelse. Dermed kan personer normalt ikke opnå fradrag for kurstab, fx på obligationslån, men kan i stedet anvende kontantlånsformen, jfr. nedenfor.

Mens gevinster og tab på terminkontrakter m.v. generelt er skattepligtige, er aftaler vedrørende fast ejendom friholdt, hvilket specielt har betydning for kurskontrakter ved realkreditlåns optagelse og eventuelle førtidige indfrielse.

- Kontantlån.

For et realkreditlån, der udbetales som obligationslån, tilbagebetales forskellen mellem lånets provenu (optagelseskursen A lånets pålydende) og lånets pålydende som afdrag, der ikke vedrører skatteopgørelsen. Udbetalt som kontantlån, udgør lånets provenu beregningsgrundlaget for afdrag og renter, og da udbetalingskursen ligger under 100, bliver kontantlånets renter højere og afdragene lavere end på obligationslånet.

Fra 1996 er der påny adgang til kontantlån i realkrediten, men samtidig blev eventuelle debitorgevinster på kontantlån beskattet, såfremt disse lån indfries før tid, men ikke for indfrielse i forbindelse med salg, skilsmisse el.lign. Hensigten var at dæmme op for såkaldte "vandrette" og "lodrette" konverteringer, hvor et kontantlån ved en rentestigning efter lånets optagelse blev indfriet til den nu lavere kurs og erstattet med et højere forrentet lån - og med større rentefradrag som en markant forskel.

Den samme mulighed for "lodret" konvertering findes imidlertid med obligationslån, og da beskattes debitorgevinsten ved den førtidige indfrielse ikke. Lovgiver accepterer i øvrigt også, at rentefradraget på pengeinstitutlån og andre variabelt forrentede lån svinger med markedets renter, jfr. (Jensen og Lunde, 1995).

På baggrund af denne mulige beskatning vælger låntagerne - og de rådgives oftest af de finansielle institutter til at vælge - obligations- frem for kontantlån i forholdsvis høj udstrækning. Dette gælder selv for "små" realkreditlån og ved lån langt inden for den maksimale lånegrænse. Beskatningsreglerne afføder dog øjensynligt en del forståelsesproblemer både blandt låntagere og rådgivere.

- Realrenteafgiftsfri indeksobligationer.

Afkastet af langvarig, institutionelt bunden pensionsopsparing var frem til 1982 helt skattefrit. Ved realrenteafgiftens vedtagelse det år blev afkastet af indeksobligationer, der var udstedt for at finansiere indeksregulerede realkreditlån, friholdt for realrenteafgift. Den ikke angivne hensigt hermed var at begrænse statens direkte udgifter til almennyttigt og andet støttet boligbyggeri, for at kunne forøge dette byggeri i en svag økonomisk konjunktur på bygge- og boligmarkedet; det lykkedes. Der var imidlertid skabt en klar forvridding i rentebeskatningen til de reelt beskattede private debitorer/kreditorer. Med det relativt omfattende støttede boligbyggeri siden, nåede den mistede skatteindtægt på indeksobligationer op på flere milliarder kroner om året. Realrenteafgiften blev med Pinsepakken lagt om til den proportionale skat på 26 % fra udgangen af 1998, og samtidig blev indeksobligationernes skattefrihed fjernet. Netop fordi de realrenteafgiftspligtige investorer næsten havde "støvsuget" markedet for indeksobligationer var dette blevet en særdeles illikvid og dermed dyr finansieringsform, jfr. (Lunde, 1997), og denne finansiering af nyt støttet boligbyggeri blev reelt bragt til ophør. - Dette skatteprovenumæssigt interessante kapitel er løbet ud og indgår derfor ikke yderligere i analysen her.

II.6. Formueskat.

Ejerboliger og private udlejningsejendomme indgik med den offentlige ejendomsværdi i den skattepligtige personlige formue. Formueskatten er imidlertid nu afskaffet og blev senest i 1996 opkrævet af nettoformue over en bundgrænse (i 1996: 2,4 mill. kr. for enlige og 4,8 mill. kr. for ægtepar). Formueskattesatsen havde da ligget i størrelsesordenen 1 - 2 % i en årrække. For ejendomsværdi over bundgrænsen ækvivalerer formueskatten en højere lejeværdiskat resp. en højere marginal indkomstsattesats af overskuddet ved udlejning. Som de høje bundgrænser antyder, var forholdsvis få skatteydere formueskattepligtige.

II.7. Transaktionsskatter.

Handelen med ejendomme er belagt med stempelafgift på skødet på 0,6 % for boligejendomme. For tinglysning (registrering) af skødet betales nu 1.200 kr. og fra 1.1.2000 1.400 kr. For dette gebyr fås arbejdsydelsen: tinglysningen udført med en givetvis betydelig fortjeneste til staten.

De fleste købere af ejerboliger belåner - og mener, de er nødt til at belåne - deres boligkøb med realkreditlån op til lovens maksimale lånegrænse på 80 % af boligens værdi, og de finansierer yderligere en mærkbar del af restkøbesummen med et banklån eller et sælgerpantebrev. Dette gælder i særdeleshed for nye købere. Det er diskutabelt, om stempelafgiften på 1,5 % af lånets provenu er en afgift på handelen, men det er selvsagt i alle tilfælde en skattebetaling. Lånet skal tinglyses og gebyret herfor er 1.200 kr. og fra 1.1.2000 1.400 kr.

Samlet er afgiften på en fuldt finansieret ejerbolighandel dermed 2,1 % af handelsprisen, og med moms på salæren er handelens afgiftstryk 3 - 4 %. Transaktionsskatter såvel som andre transaktionsudgifter hviler relativt tungest på ejendomme med korte ejertider som fx mindre ejerlejligheder. Afgifterne er de samme på udlejningsejendomme, hvis ejertider er relativt lange, og mange af disse ejendomme overtages af andelsboligforeninger. Almene boligejendomme og private andelsboligejendomme bliver aldrig handlet, hvorfor transaktionsskatter er uden betydning.

Provenuet fra stempelafgifter - i al væsentlighed fra fast ejendom - og tinglysningsgebyrer var 6,1 mia. kr. i 1998. Dette provenu udgjorde omtrentligt samme andel af de samlede skatter og afgifter som for ti år siden og har tilsyneladende især fulgt udviklingen i omsætningen af ejerboliger.

II.8. Momsfritagelse.

Udlejning af boliger er fritaget for moms (merværdiafgift). Salg af boligejendomme og andre ejendomme er ligeledes fritaget for moms. Derimod er omkostningerne ved byggeri momsbelagte, da momsen på udgifterne ikke kan fratrækkes ("løftes af") i momsen på en ejendoms salgspris. I princippet betales der således en moms, der ville svare til "moms"ning af anskaffelsessummen minus grundens købesum og minus overskud fra byggeriet. - De forskellige særlige regler om denne moms-fritagelse inddrages ikke nærmere.

II.9. Andre afgifter.

Afgifter på energi og grønne afgifter m.v. betragtes ikke som relateret til boligen, men til familiens anvendelse af boligen. Disse afgifter behandles ikke.

Del III. Pinsepakken og boligmarkedet.

III.1. Pinsepakken sammenholdt med de to tidligere skattereformer.

De senere års tre markante skattereformer - fra 1987, 1994 og 1999 - har isoleret betragtet alle øget omkostningerne ved at bo i ejerboliger ganske mærkbart og dermed virket imod lavere priser på ejerboligerne. Efter en mangeårig tilpasning vil priserne igen bevæge sig imod højere ligevægtspriser, men også mod et mængdemæssigt lavere boligforbrug i ejerboliger og imod substitution i efterspørgslen over imod andre boligformer. Ejerboligen er derfor allerede en boligform på tilbagegang. Bortset fra andelsbolighaveres personlige lån til at erhverve andelsbeviser har skattereformerne ikke haft betydning for det øvrige boligmarked, der ikke i denne årrække har været omfattet af andre nævneværdige lovbestemte fordyrelser.

De tre skattereformer har som fælles trend udvidet skattebasen ved at reducere eller fjerne fradrag i skattepligtig indkomst for at kunne sænke indkomstskattesatserne og lempe marginalskatte-satserne. Der har efter de første reformers vedtagelse i 1985 og i 1993 været en opdrift mod højere indkomstskattesatser, manifesteret som højere kommuneskatter (jfr. tabel 1), og dette har gentaget sig fra 1998 til 1999. Tilsvarende skattereformer er gennemført i en række lande, således i de øvrige nordiske lande, UK og USA, jfr. (Kennedy & Andersen, 1994, pp. 22-23).

De tre reformers betydning for ejerboligmarkedet kan sammenlignes relativt simpelt. Ved 1987-reformen blev skattesatsen for kapitalindkomst sænket med mellem 0 og 23 %, afhængigt af skatteyderens indkomstniveau. I gennemsnit kunne boligejernes marginalsattesats anslås til godt 60 % forud, og den gennemsnitlige satsreduktion var altså godt 10 procentpoints. Ved 1994-reformen blev skattesatsen for negativ kapitalindkomst sænket med 8 procentpoints for majoriteten af boligejere, men samtidig blev lejeværdien af egen bolig sænket fra 2,5 % til 2 %. Lovpakken indeholdt flere andre modificerende tiltag, herunder lempelser af restriktioner på realkredit og accept af bevarelse af "kontantlånsfordelen" på skattebilletten ved førtidsindfrielse af gamle kontantlån. Med Pinsepakken reduceres fradragsværdien af negativ kapitalindkomst med 14 % som hovedregel, og lejeværdien følger ikke denne gang "med ned", for dens provenu forøges tværtom (moderat) ved omlægningen til ejendomsværdiafgift.

Pinsepakken er således den til dato "hårdeste" skattereform. Omvendt blev 1994-reformen forholdsvis lempelig, og perioden efter 1994 blev præget af et lavere renteniveau og af højere kommunale indkomstskattesatser, der tilsammen mere end udhulede virkningen af at sænke rentefradraget.

III.2. Pinsepakkens betydning for boligudgifter og -omkostninger i ejerboliger.

Pinsepakken blev indført under målsætninger om at bringe bedre balance i den langsigtede opsparing, i det danske skattesystem og imellem danske og udenlandske skatteregler, og for alle tre formål udpeges en begrænsning af rentefradragets skatteværdi som en hovedingrediens, jfr. (Regeringen, 1998, p. 6). Dette sigter klart imod at gøre det dyrere at optage lån ved køb af ejerbolig, og på de sidste tekstsider i pakkens præsentationspjece omtales fordyrelsen ved: "Isoleret set kan rentefradragets lavere skatteværdi dæmpe væksten i huspriserne med i gennemsnit ca. 3 pct. om året over en periode på ca. fire år, i alt 10-14 %." (Regeringen, 1998, p. 44). Både lovgiver og marked ser umiddelbart Pinsepakken som en fordyrelsen af at bo i ejerbolig.

Det er samtidig vurderet i pjecen, at Pinsepakken med en positiv provenuvirkning er udtryk for en finanspolitisk stramning, og yderligere: "Et andet hypotetisk alternativ til reduktionen af rentefradragets skatteværdi er en meget kraftig finanspolitisk stramning på op til 20 mia. kr., idet en sådan stramning ville have en tilsvarende aktivitetsdæmpende virkning." (Regeringen, 1998, pp. 37-38 og 45-46). Den samlede

effekt af Pinsepakken rummer omvendt ingen stimulering af ejerboligefterspørgslen til at opveje boligformens fordyrelse.

Pinsepakkens konsekvenser for ejerboligens boligudgifter og boligomkostninger kan vises igennem et eksempel: en ejerbolig (enfamiliehus) har markedsværdien 1 mill. kr. og en offentlige vurdering på 900.000 kr. Til sammenligning var gennemsnitsprisen for handlede enfamiliehuse 912.000 kr. i 1. kvartal 1999. Da enfamiliehuse primo 1999 var ca. 14 % undervurderede (Skatteministeriet, 1999), synes den forudsatte afstand mellem handelspris og offentlig ejendomsværdi acceptabel. Hvis ejerboligen var købt i 1998, havde skattesatsen i gennemsnitskommunen været 46,4 % for de allerfleste købere. Ved køb under år 2001's skatteregler bliver den relevante negative kapitalindkomsts-kattesats 32,4 % (som forudsat ved Pinsepakkens vedtagelse), og købers ejendomsværdiafgift er 1 %.

I tabel 3 er nettoboligudgiften for første år beregnet. Den skal angives ved alle bolighandler og anses i markedet - fejlagtigt - for at svare til "huslejen" i ejerboligen og sammenlignes med huslejen i en lejebolig. Nettoboligudgiften har derfor informationsmæssigt væsentlig betydning for prisdannelsen på markedet, selv om den alene udtrykker (en del af) likviditetsbelastningen ved at bo i ejerboliger. Huslejen i en lejebolig må derimod sammenlignes den egentlige boligomkostning - user costs - for ejerboligen, jfr. nedenfor.

Pinsepakken betyder - ceteris paribus - at nettoboligudgiften i eksemplet vokser fra 66.423 kr. til 78.035 kr. eller med 17,5 %. Det skal understreges, at denne nettoboligudgift stiger med samme styrke ved alle prisniveauer for ejerboliger.

Tabel 3.

Nettoboligudgift 1. år for ejerbolig, 1998- og 2001-skatteregler.

Enfamiliehus, købspris 1. mill. kr., offentlig ejendomsværdi 900.000 kr.

Negativ kapitalindkomsts-kattesats: 46,4 % for 1998 og 32,4 % for 2001.

Den egentlige boligomkostning - user costs - er for samme bolig opstillet i tabel 4 under tilsvarende forudsætninger. I user costs medtages det mistede renteafkast efter skat af egenkapitalen, renter efter skat på lån, afskrivningen som udtryk for ejendommens nedslidning og forældelse, grundskyld, ejendomsværdiafgift samt drifts-, vedligeholdelses- og administrationsudgifter, mens prisstigningen på ejendommen (ved fastholdt kvalitet) fratrækkes.

De anvendte beregningsforudsætninger fremgår af tabel 4 og er som i tabel 3 valgt med udgangspunkt i de forudsætninger og vilkår, der gjaldt ved Pinsepakkens gennemførelse i 1998. Dog må bemærkes, at den forventede prisstigning for ejerboliger svarer til forbrugerprisernes aktuelle stigning, idet ejerboligernes priser ikke i længden ville kunne fortsætte med de stigningstakter, der var kendt fra 1993 og frem til Pinsepakken, og som havde rod i det kraftige (reale) prisfald på ejerboliger fra 1987 (skattereformen) og frem til 1993. Nærmere analyser bør omfatte følsomhedsanalyser m.h.t. de valgte variable og forudsætninger.

Tabel 4.

User costs for ejerbolig, 1998- og 2001-skatteregler.

Enfamiliehus, købspris 1. mill. kr., offentlig ejendomsværdi 900.000 kr.

Negativ kapitalindkomsts-kattesats: 46,4 % for 1998 og 32,4 % for 2001.

I Det relativt høje krævede afkast af egenkapitalen er valgt, idet købet ved en så beskeden egenkapital er stærkt risikobehæftet.

2 Den aktuelle inflationstakt er valgt som forventet prisstigningstakt for ejerboliger, da det er yderst tvivlsomt, om ejerboligpriser på lang sigt skulle kunne stige med anden styrke end det generelle prisniveau. På kortere sigt er ejerboligpriserne særdeles volatile, hvilket dækkes igennem risikotillægget til egenkapitalen.

User costs vokser i eksemplet fra 65.129 kr. til 77.688 kr., en stigning på 19,3 %. Eksemplet rummer en særdeles høj belåning og synes derved karakteristisk for en majoritet af ejerbolighandeler, herunder for de allerfleste 1. gangs købere.

Det er karakteristisk for Pinsepakkens ændringer - som påbegyndt ved 1994-skattereformen, jfr. (Lars Matthiessen, 1994) - at boligejerens kapitalstruktur påvirker størrelsen af user costs. Boligejer disponerer over lån og egenkapital i en individuel proportion, og denne kapital kunne være anvendt til at investere i et alternativt projekt med samme forventede afkast og risiko som ejerboligen. I det ene ekstrem: 0 % egenkapital og 100 % lån, er satsen på 32,4 % for negativ kapitalindkomst relevant, og i det andet ekstrem: 100 % egenkapital og 0 % lån, gælder satserne for positiv kapitalindkomst (for 1998) fra 38,4 % til 59 %, afhængigt af indkomstens højde. Den høje sats gælder ved indkomst over 251.200 kr. (1998-niveau) for en væsentlig del af boligejerne.

I et lidt ændret eksempel i tabel 5 vises denne spændvidde i user costs for en ejerbolig med 0 % 20 % og 100 % egenkapital. Det er forudsat, at ejerboligens alternative afkast er 8 %, og at den effektive rente for realkreditlån er 7 %. Ved 80 % belåning bliver egenkapitalafkastet derfor 12 %.

Tabel 5.

User costs for ejerbolig og egenkapital-lån-strukturen, ved satsen 32,4 % for negativ og satsen 59 % for positiv kapitalindkomst.

Enfamiliehus, købspris 1. mill. kr., offentlig ejendomsværdi 900.000 kr.

Eksemplet i tabel 5 viser, at boligomkostningerne i en ejerbolig varierer med over en fjerdedel og altså afhænger af ejers indkomst og formue, der bestemmer om ejer har positiv eller negativ kapitalindkomst. Boligejere med blot "pæn" indkomst og med positiv formue kommer således fremover til at bo væsentlig billigere i deres ejerbolig, end hvis de havde lån. Dette skyldes, at personer med personlig formue beskattes relativt hårdere heraf, end når boligkøbere må optage lån for at finansiere købet. Desuden beskattes personer, der placerer i bunden pensionsopsparing kun med 26 %.

Man ville tilsvarende kunne vise, at Pinsepakken kun i mindre grad har øget user costs for boligejere med positiv kapitalindkomst, med mindre de som pensionister får beskåret deres lejeværdifordel ved overgangen til ejendomsværdiafgift.

Før 1987-skattereformen afhang boligejernes boligudgifter og user costs kun af indkomstens højde. Efter Pinsepakken afhænger boligejerens user costs igen af indkomsten, men nu kræves også formue for at bo billigere i ejerboligen ud fra alternativbetragtningen. Igen må også bemærkes, at denne effekt kun nås, fordi skatteyder med "høj" indkomst og positiv formue (ud over ejerboligen) beskattes hårdest af fx en renteindtægt, mens skatteyder med "lav" indkomst beskattes lempeligere af samme renteindtægt, og skatteyderen med gæld (netto) ved siden af ejerboligen kun opnår en lav skattebesparelse af sit rentefradrag.

III.3. Pinsepakkens betydning for ejerboligpriserne.

Når boligudgifter og boligomkostninger for ejerboliger vokser, må efterspørgerne forventes at reagere ved at reducere den mængdemæssige efterspørgsel på ejerboligmarkedet og i højere grad at rette deres

efterspørgsel mod andre boligformer. Den lavere efterspørgsel kommer frem i handelssituationen, hvor det er udbredt at prisfastsætte og handle ud fra et bestemt ydelsesniveau, og det vil virke mod lavere ejerboligpriser.

De familier, der allerede ejer en ejerbolig, vil opleve fordyrelsen efter Pinsepakken i den udstrækning, de har lån - og det har de allerfleste boligejere under 50-60 år i ganske væsentlig grad. Samtidig påfører lavere ejerboligpriser dem et kapitaltab. De kan reagere herpå ved at søge mod en billigere bolig, hvis pris også er faldet, således at de omlægger en del af deres merudgift til et kapitaltab, mens de fortsat betaler en merudgift i forhold til den nye boligs værdi.

Købere, der ikke hidtil har haft ejerbolig, vil kun komme til at betale det samme som hidtil, hvis ejerboligprisen falder tilsvarende fordyrelsen af at bo i ejerboligen. Det gælder også købere, der allerede har ejerbolig, men som rykker op i en dyrere bolig, idet disse oprykkende købere ikke kan undgå fordyrelsen (og kapitaltabet) på deres hidtidige ejerbolig, men de kan undvige fordyrelsen på forbedringen af deres boligstandard.

Det er overordentligt vanskeligt at forudse de præcise reaktionsmønstre på ejerboligmarkedet som skabt af Pinsepakken og andre skattereformer af tilsvarende karakter. Der foreligger logisk tre muligheder:

1. Det kan ikke afvises, at køberne umiddelbart er villige til at betale mere for at bo, fx fordi de allerede havde forventet og disponeret efter ændringen, og at ejerboligpriserne derfor vil falde mindre end svarende til fordyrelsen.
2. Det kan heller ikke afvises, at da købere og andre boligejere har samme budgetgrundlag for deres efterspørgsel og netto ikke har fået lempelser på andre områder, vil de ikke ønske at betale mere end hidtil.
3. Det kan heller ikke afvises, at Pinsepakken netto strammer efterspørgslens budgetgrundlag, skaber forventninger om tilsvarende senere indgreb og skaber usikkerhed med udskydelse af købsbeslutninger til følge. Under denne "overshooting"-forudsætning falder ejerboligpriserne yderligere.

Udgangspunktet for beregningen her af prisfaldskonsekvensen er situation 2), hvor ejerboligpriserne falder, så det efter Pinsepakken koster det samme at bo for køber som før pakken - alt andet lige. Denne konsekvensberegning af virkningen på kort sigt kan ofte vise sig at være mangeårig på ejerboligmarkedet som følge af den store bestand af ejendomme i forhold til tilgang og afgang herfra. De mulige virkninger på lang sigt skitseres kort i næste afsnit.

Andre samfundsøkonomiske faktorer påvirker naturligvis samtidig ejerboligmarkedet og dets priser. Dette gør det umuligt at identificere i hvor høj grad, et ejerboligprisfald skyldes en tidligere skattereform, eller hvad ejerboligpriserne havde været uden "reformen".

Forud for hver skattereform og senest Pinsepakken har det i medierne, blandt interesserepræsentanter og blandt politikere været betvivlet, om reformen skabte ejerboligprisfald. Samtidig leverer den økonomiske udvikling camouflage, når fx rentefald modvirker prisfaldet, eller når fx dårlige internationale

konjunkturer i sig selv kunne skabe et prisfald.

Ejerboligprisfaldet på kortere sigt synes teoretisk velbegrunder, når boligudgifter og -omkostninger i ejerboligen forøges. Men det er yderligere empirisk bekræftet. Nogle eksempler skal gives: Kennedy og Andersen nævner: "in many countries the tax changes have tended to increase the user cost, and the timing of this may have significantly affected house prices." (1994, p.23). Englund og Ioannides viser, at "The tax reforms generally reduced previously more favorable tax treatment of homeownership, which should be expected to have an adverse effect on house prices." og estimerer explicit den danske 1987-skattereforms prisfaldsvirkning til 16 % (1997, pp. 131-132). Bjørn Christ konkluderer, at de konstaterede forskelle i ejerboligprisudviklingen i otte OECD-lande "kan i udstrakt grad tilskrives skattereformer i de pågældende lande, idet afvigelser fra længere tids stabile bevægelsesmønstre næsten altid stemmer tidsmæssigt overens med gennemførelsen af en skattereform." (1994, p. 208). Agell, Englund og Södersten konkluderer i deres efterundersøgelse af 1991-skattereformen i Sverige, at det skabte ejerboligprisfald var i overensstemmelse med det forventede (omkring 15 %) (1998, p.13).

Det må herefter være på tide at vise skøn over Pinsepakkens prisfaldseffekt på ejerboligmarkedet, idet det er forudsat, at 1. gangs købere med høj belåningsgrad er udslagsgivende for prisdannelsen.

Hvis boligkøberne agerer ud fra likviditetshensyn og partiel information i handelssituationen ved at baserer deres beslutning på fastholdt nettoboligudgift, kræver det for boligen i eksemplet i tabel 3 et prisfald på 14,9 %.

Hvis boligkøberne i stedet vælger ud fra boligomkostningen og baserer deres beslutning på fastholdt user costs, kræver dette for boligen i eksemplet i tabel 4 et prisfald på 26,5 %. Grundskyld, drifts-, administrations- og vedligeholdelsesudgifter er fastholdt uændret, mens de øvrige omkostningsposter er beregnet i forhold til den lavere ejendomsværdi.

Resultatet ved anvendelse af user costs er noget følsomt over for beregningsforudsætninger og specielt den valgte skatteforudsætning. Derfor er Pinsepakkens prisfaldseffekt også beregnet for boligen i tabel 5 og for en kapitalstruktur med 20 % egenkapital, hvoraf det positive kapitalafkast ellers ville have været beskattet med 59 %. Det er desuden forudsat, at grundskylden på 6.000 kr. "følger med ned" ved, at kommunen fastholder sin grundskyldspromille trods lavere grundskyldsprovenu.

User costs for denne ejerbolig er forøget fra 60.316 kr. før Pinsepakken til 70.196 kr. efter, en stigning på 16,4 %. Det kompenserende prisfald er 19,5 % under disse forudsætninger. Uden forudsætningen om faldende grundskyld havde prisfaldseffekten været 22,2 %.

Et alternativ er en nutidsværdimodel, hvor ejerboligens fremtidige afkast efter skat anvendes til at bestemme ejerboligens (højeste) pris, jfr. (Lunde, 1992). Der anlægges samme forudsætninger, som da ejerboligens user costs blev opgjort i tabel 5. Grundskylden er sat til et fast beløb, og der ses væk fra standardfradragets bortfald. Hvis den fuldt belånte bolig er udslagsgivende for ejerboligmarkedets prisdannelse, giver Pinsepakken et boligprisfald på 22,0 %.

Dette er en "hjørneløsning". Modpolen er, at boligen er 100 % finansieret med egenkapital og ejer beskattes med 59 % af positiv kapitalindkomst før og efter Pinsepakken. Når ændringen i ejerboligens pris efter Pinsepakken nu beregnes under disse og ellers samme forudsætninger v.h.j.a. denne nutidsværdimodel, bliver resultatet, at prisen ligefrem skulle stige 4,8 % for ejerboligen, men var standardfradragets bortfald blevet indregnet, ville prisen have været den samme.

Den helt dominerende andel af de handlede ejerboliger bliver imidlertid finansieret med 80 % realkreditlån og et toplån. Det gælder særlig unge købere og 1. gangs købere. Dette vidner også belåningen af ejerboligmassen om, (Lunde, 1990). Konklusionen kan derfor kun være, at Pinsepakken rummer en betydelig prisfaldseffekt på nok 15-20 % af den hidtidige pris.

Hverken vedtagelsen af 1987-skattereformen eller af Pinsepakken førte til øjeblikkelige prisfald på ejerboligerne. Det skyldes, ejerboligmarkedet ikke er effektivt. Tilpasningen sker tværtom over nogen tid. Forklaringsfaktorer er givetvis adskillige og rummer, at markedet må "prøve sig frem", idet en liggetid på flere måneder fra udbuddet af boligen til salget er almindeligt. Ligeledes rummer markedet ingen korrekte priser som sigtemål for den forholdsvis heterogene ejerboligmasse, ligesom efterspørgernes reaktionsmønstre kan indvirke ganske forskelligt. En sådan tidsforskydning kunne også iagttages i den svenske 1991-skattereform (Agell et.al., 1998) og for andre OECD-lande (Christ, 1994).

Når ejerboligpriser falder, begrænses boligejernes egenkapital med samme beløb. Pinsepakken og andre skattereformer har ingen direkte indflydelse på renten, og dermed er gælden i ejerboligerne upåvirket af disse indgreb. En væsentlig del af de danske boligejere, især blandt de yngre og blandt dem, der i 1993 var teknisk insolvente, har høj gæld. Rentefaldet fra 1993 har samtidig øget obligationsrestgældens kursværdi, og konverteringer og forlængelse af realkreditlånenes løbetid har trukket i samme retning.

Med forventede prisfald i den angivne størrelse sænkes egenkapitalen i ejerboligmassen stærkt i lyset af den høje belåningsgrad, og markant flere boligejere vil have negativ egenkapital og være teknisk insolvente. Pinsepakken rummer hermed en oplagt risiko for, at den tekniske insolvens aktiveres og skaber en ny bølge af tab og tvangsauktioner blandt boligejere med afledte tab for deres kreditorer. - Dette aspekt kan ikke forfølges dybere inden for rammerne af denne artikel.

III.4. Pinsepakkens påvirkning af boligefterspørgsel og ejerboligpriser på lang sigt.

Med årtiers lempelige beskatning af boligejendomme og subsidiering af boligforbrug er både boligforbruget og boligmassen, herunder for ejerboligerne, utvivlsomt tilpasset subsidieringens niveau og karakter. Pinsepakken og andre skattereformer, der begrænser boligsubsidieringen, virker derfor forskelligt på kort og på lang sigt.

En reduktion af boligefterspørgslen må på længere sigt ventes opløst i en pris- og i en mængdeeffekt, så efterspørgerne vil være villige til at betale mere for at bo, men samtidig mindskes boligefterspørgslen kvantitativt og kvalitativt. Disse effekters indbyrdes styrke skal ikke søges vurderet her. Hvis kun een boligform blev dyrere, in casu ejerboligen, vil der samtidig på segmenter af markedet være væsentlig substitution i efterspørgslen over til andre boligformer.

Den kvantitative tilpasning af boligforbruget må tage udgangspunkt i den givne boligmasse. En umiddelbar sænkning af dette boligforbrug er fysisk set umuligt. Tilpasningen må ske ved nedslidning og forældelse af boligmassen. Samtidig lettes denne strukturtilpasning, hvis befolkningsvækst, økonomisk vækst, rentefald eller andre faktorer virker mod at øge boligefterspørgslen påny. Det er naturligvis yderst vanskeligt at vurdere længden af en tilpasningsperiode, der helt vil afhænge af den økonomiske udvikling i landet. Tilpasningen kan i værste fald være udstrakt over årtier.

Som led i denne proces må ejerboligpriserne før eller siden blive bragt op på et niveau, hvor det påny måtte være fordelagtigt at opføre nye boliger. Dette sker principielt først, når tilpasningen er ført til ende. Denne proces kan desuden have et tidsmæssigt forskelligt forløb i landets regioner.

I tilpasningsforløbet kan et eksternt "stød" medføre, at ejerboligmarkedet bevæger sig imod en sådan ny ligevægt (med byggeri). Det markante rentefald i 1993 ligner et oplagt eksempel på et sådant stød. Sådanne stød har dog ikke nødvendigvis et positivt fortegn. En ny finansiel krise eller en ny skattereform kunne være eksempler på negative stød. Pinsepakken blev således gennemført, før ejerboligpriserne var tilbage på 1986-prisniveauet realt set, og før boligbyggeriet var steget væsentligt op over 1993-lavpunktet.

Når det bliver dyrere at bo i ejerbolig, vil efterspørgslen i højere grad blive vendt mod andre boligformer. De private lejeboliger (og ældre private andelsboliger) tilføres ikke nævneværdigt nybyggeri, men svinder tværtom ind, hvorfor denne boligbestand ikke kan opsuge en øget efterspørgsel. Derimod bygges der med støtte almene lejeboliger og private andelsboliger, som de facto kan imødekomme en højere efterspørgsel. Disse boligformer er dog kun et alternativ på dele af boligmarkedet. Det er ikke givet samme efterspørgere, der fravælger ejerboligen, og som flytter ind i nyt alment og andelsboligbyggeri. Men der kan udmærket være fordelingsmekanismer, hvor personer med fravalg af ejerboligen opnår adgang til de private lejeboliger eller til de ældre private andelsboliger, hvor kravet til kapital ved indflytning bliver temmelig stort de kommende år.

Det må bemærkes, at den strammere beskatning af ejerboliger og dermed deres mindre subsidier ikke har været ledsaget af nogen mere følelig reduktion af subsidierne til de øvrige boligformer inden for de senere årtier, tværtom.

Del IV. Skattemæssige problemstillinger for ejerboligens subsidiering.

IV.1. Isolerede skatteændringer ved overgang fra lejeværdi af egen bolig til ejendomsværdiafgift.

Omlægningen ved Pinsepakken fra skat af egen bolig til ejendomsværdiafgift genindfører den traditionelle ejendomsværdiskat (ejendomsskyld), men kun for en del af ejendomsmarkedet. Der er grund til at se på boligejerens skatteforøgelse og dermed statens større provenu derved. Med regeringens mål om at beskatte de immobile skattekilder i stigende omfang i de kommende år, jfr. (Regeringen, 1997, pp. 65-67) ligger denne skattekilde frit åben for fremtidige forhøjelser. De nu næsten glemte teorier om kapitalisering af ejendomsskyld og hele argumentationen imod Henry George's teorier må omvendt ventes at blive støvet af.

Som led i skattereformerne i 1987 og 1994 fulgte skatten af lejeværdi af egen bolig nedsættelsen af rentefradragets skatteværdi. I 1987 gav princippet om symmetrisk renteskat samme sats for positiv og negativ kapitalindkomst. Fra 1994 blev lejeværdien således først beskattet med de eventuelt højere satser for positiv kapitalindkomst, når lejeværdien oversteg renteudgifterne, hvilket tager en del år for en fuldt belånt ejerbolig ved boligkøbet.

Pinsepakken opretholder - godt og vel - skatteværdien af lejeværdien af egen bolig ved dens omlægning til ejendomsværdiafgift, men reglerne virker forskelligt. Virkningen på boligejerens skat af denne ændring vises først og dernæst, hvorledes skattens vækst begrænses ved stigning i ejendomsværdien.

Grundeksempel, de almindelige regler:

Eksemplets ejerbolig har en offentlig ejendomsværdi på 1 mill. kr., dvs. en smule over det gennemsnitlige niveau, og eventuelle lån er ikke inddraget her. Der er taget udgangspunkt i den negative kapitalindkomstskat for en gennemsnitskommune i 1998 på 46,4 %, og det opstillede eksempel viser hovedreglen for den hidtidige lejeværdi.

Overskud af egen bolig, gamle regel:

lejeværdi: 20.000 kr.

- standardfradrag:- 3.000 kr.

overskud 17.000 kr.

Skatteværdi ved 46,4 % 7.888 kr.

Den nye ejendomsværdiskat for ejere, der har købt efter 1. juli 1998, bliver 10.000 kr., altså en stigning på 2.112 kr.

For de hidtidige boligejere, der har købt før 2. juli 1998, beregnes ejendomsværdiskatten som (1 - 0,2)% af ejendomsværdien minus 1.200 kr., og skatten i eksemplet bliver 6.800 kr., altså et fald på 1.088 kr.

I kommuner med højere kommuneskat end gennemsnittet, ville lejeværdiskatten have været højere end i eksemplet - og omvendt i kommuner med lavere skat.

Hvis lejeværdiskatten ved Pinsepakken var blevet sænket og standardfradraget var opretholdt som ved de tidligere skattereformer, ville skatten af overskuddet af egen bolig have været 5.508 kr. ved Pinsepakkens skattesats i år 2001 for negativ kapitalindkomst på 32,4 %. - For køberen af eksemplets hus er skatten øget 4.492 kr. i forhold til dén situation.

Boligejere med en indkomst under 139.000 kr. i 1998 havde ofte en lavere skattesats for kapitalindkomst på 40,4 % (i gennemsnitskommune). Gruppen vil bl.a. omfatte forholdsvis mange ældre, der ikke længere har lån. Skatteværdien af deres overskud af egen bolig ville i 1998 have været 6.868 kr. eller nær det samme som ejendomsværdiskatten, hvis de bliver boende.

For det relativt færre boligejere, der beskattes på det højeste indkomstskattetrin og netto har positiv kapitalindkomst, rummer ejendomsværdiafgiften en skattebesparelse. Deres relevante skattesats på 58,7 % gælder uændret (i en gennemsnitskommune). Dog er bundfradraget for kapitalindkomst i topskatten fjernet (1998: 21.400 kr. for enlige og 42.800 kr. for ægtepar). Disse ejeres skatteværdi af overskuddet af egen bolig ville have været 9.979 kr. I eksemplets bolig oppebærer de en skattesækning på 3.179 kr., så længe de bliver boende. Flytter de til anden ejerbolig til samme værdi, vokser deres ejendomsværdiskat, men ikke til mere end deres tidligere lejeværdiskat.

Grundeksempel, pensionistregler:

For pensionister med overskud af egen bolig i 1998 i eksemplets bolig, ville lejeværdiskatten have været:

lejeværdi: 10.000 kr.

- standardfradrag:- 3.000 kr.

overskud 7.000 kr.

Skatteværdi ved 46,4 %: 3.248 kr.

Skatteværdi ved 40,4 %: 2.828 kr.

For pensionister i ejerbolig med indkomst i år 2000 på indtil 134.600 kr. (hhv. 207.000 kr. for ægtepar, 1998-satser), bliver ejendomsværdiskatten:

Generelle ejendomsværdiskattesats, 1 %:10.000 kr.

nedslag for køb før 2. juli 1998, 0,2 %: 2.000 kr.

nedslag for pensionist, 0,4 %: 4.000 kr.
 nedslag for gl. standardfradrag: 1.200 kr.
 Ejendomsværdiskat for pensionist: 2.800 kr.

På dette indkomsttrin skulle ejer ikke betale mellemskat og derfor ville overskuddet af egen bolig have været beskattet ved de 40,4 %. Der er derfor ingen stramning for denne gruppe. Hvis pensionistejer i stedet havde købt boligen efter 1. juli 1998, er ejendomsværdiskatten i stedet 6.000 kr., dvs. en stigning på 3.182 kr.

For pensionister i ejerbolig med højere indkomster (ud over 134.600 kr. hhv. 207.000 kr. for ægtepar), aftrappes pensionistnedslaget på 0,4 % med 6 % af indkomsten ud over disse grænser. Da pensionistnedslaget er maksimeret til 6.000 kr., vil det være fuldt aftrappet ved en merindkomst på 100.000 kr. Det svarer til en ekstra marginalskat samtidig med, at andre pensionisttillæg falder bort (samspilsproblemer). Pensionistejere med indkomster over 234.600 kr. (307.000 kr. for ægtepar) kommer herefter til at betale samme ejendomsværdiskat som de andre ejere; i mange tilfælde vil denne skatteforhøjelse først blive gradvist indfaset som følge af reglerne om maksimal stigning for pensionistejere.

- stigningsbegrænsning for pensionister - og andre?

Ejendomsværdiafgiften rummer kun for pensionistejere regler, der begrænser deres mulige afgiftsstigning til max 500 kr. årligt resp. til 20 % af ejendomsværdiskatten året før, men nedsat med 900 kr. Hvis ejendomsværdiskatten fx var 10.000 kr., må stigningen altså højst være 2.000 kr. - 900 kr. = 1.100 kr.

Ejendomsværdi-grænsen, hvor 500 kr.'s begrænsningen lige netop giver samme resultat som 20 %-reglen, kan også findes for "lave" indkomster under 134.600 kr. /207.000 kr. De 20 % svarer til en stigning på 500 kr. + 900 kr. = 1.400 kr. Når stigningen i ejendomsværdiskat både er 20 % og 1.400 kr., var ejendomsværdiskatten året før på 7.000 kr. Hvis ejendommen er købt efter 1. juli 1998, vil grænsen ligge ved en offentlig ejendomsværdi på 1.166.667 kr. - Hvis ejer havde købt ejerboligen før 2. juli 1998, vil 500 kr.'s reglen være effektiv ved en ejendomsværdi på 2.050.000 kr. og derunder.

Begrænsninger i den mulige stigning fandtes i lejeværdireglerne, men var slettet i Pinsepakkens ejendomsværdiafgift for ikke-pensionistejere. På Skatteministeriets hjemmeside findes et ikke-fremsat lovforslag, hvor der foreslås en begrænsningsregel, der svarer til den hidtidige for lejeværdien, nemlig at ejendomsværdiskatten højst må stige 2.400 kr., men dog altid med 20 % af ejendomsværdiskatten året før. Forslaget begrundes med, at "den almindelige ejendomsvurdering for 1999 har indebåret relativt store vurderingsstigninger", at vurderingerne for 1998 var for lave, og at "årlige vurderinger giver mulighed for mere effektivt at kunne genoprette vurderingerne i områder, som generelt hidtil har været vurderet for lavt." (Skatteministeriet, 1999).

I samme ikke-fremsatte forslag erkendes, at "pensionister med relativt gode indkomstforhold kan ... komme til at opleve en relativ kraftig stigning i ejerboligbeskatningen". Derfor foreslås, at indkomstreguleringen af pensionisters rabat på 0,4 % af ejendomsværdien i ejendomsværdiafgiften først gennemføres fra 2003. (Skatteministeriet, 1999).

IV.2. Rentefradragsretten rummer ikke ejerboligsubsidier.

Det er en udbredt, men forkert opfattelse, at ejerboliger subsidieres gennem retten til at fradrage renteudgifterne på lån med pant i ejerboligerne ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Også selv

om 4/5 af husstandenes renteudgifter netop skyldes disse lån ifølge Forbrugsundersøgelsen for 1994-96. Alligevel er denne opfattelse udtryk for en misforståelse, der let leder til forkerte policy-beslutninger - i Danmark som i udlandet.

Lån er overførsel af midler fra en kreditor til en debitor - og vice versa under amortiseringen af lånet - og der er ikke knyttet indkomstkabelse til ydelse af lån. Derimod skabes der indkomst ved selve formidlingen af lån, og denne indkomst beskattes. At debitor antagelig bedre end kreditor vil kunne anvende de lånte midler til produktions- eller forbrugsformål er netop begrundelse for at optage og at yde lånet. Lån allokere kun muligheder, ikke den eventuelle indtjening, der i sig selv beskattes.

Det er et politisk valg, om man ønsker at beskatte renteindkomst og øge kreditors skattetilsvær, og samtidig give adgang til at fradrage renteudgifter ved indkomstopgørelsen med lavere skat hos debitor til følge. Eller om man ønsker at undlade at beskatte renter. Begge løsninger er i længden neutrale over for statsfinanserne. Vælges det at beskatte renteindkomst uden at give fradrag for renteudgifter, fører det til mange forvridninger. Ved "sort" långivning kan kreditor slippe for renteskat. Manglende symmetri i rentebeskatningen fører ikke blot til skatteunddragelser, men sænker også det finansielle systems effektivitet.

Fradragsretten for renteudgifter er knyttet til låntagningen og ikke til selve besiddelsen af ejerboligen. Derfor kunne rentefradragsretten højst betragtes som et lånesubsidie og ikke som et ejerboligsubsidie. Hvis rentefradragsretten virkelig var et boligsubsidie, ville det rumme mange økonomisk absurde resultater, der fx kunne tænkes udspillet inden for nøjagtig ens boliger i samme bebyggelse:

- boligejere med store lån, fx blandt de yngre familier, ville opnå særligt store boligsubsidie
- boligejere uden lån, fx blandt ældre familier, ville være uden boligsubsidie
- i perioder med lav rente er boligsubsidiet lille (for ejere med nyoptagne lån), mens boligsubsidiet bliver stort under høj rente
- ejerboligsubsidiet bliver lavere for lån med et-årig rentevariation (fx et-årige rentetilpasningslån / FlexLån) end for 20 årige fast rente lån ved "normal" rentestruktur og igen lavere end for 30 årige fast rente lån,
- ejerboligsubsidiet vil ligeledes variere med lånetype,
- og almindelig op- og ned-konvertering påvirker subsidiet.

Hvor lån til ejerboliger qua rentefradragsretten skulle rumme et ejerboligsubsidie, måtte lån til køb af biler, møbler, hårde hvidevarer o.s.v. med samme logik være "bilsubsidie", "møbelsubsidie", "hvidevaresubsidie" o.s.v. Dette er ikke tilfældet.

I for eksempel engelsk boligøkonomisk litteratur mødes den opfattelse, at ejerboligen kan opfattes som et forbrugsgode (med lang levetid), og at - bl.a. den engelske - skattelovgivning ikke giver adgang til at fradrage renteudgifter på lån til andre forbrugsformål end netop boligforbrug (og i England da inden for et bestemt maksimum), jfr. (Holmans and Whitehead, 1998). Begrænsningen af rentefradragsretten synes imidlertid at være en second-best-løsning på ønsket om at reducere ejerboligsubsidier ifølge de samme

forfattere (p. 6): "Pragmatically, the consumption good model has prevailed because no one other than economists has ever been convinced that imputed rent of owner-occupied houses is genuinely income that could properly be subject to income tax. In practise therefore, it is the tax relief on house purchase loan interest that is treated as being in substance a subsidy for owner-occupiers."

Subsidieringen af ejerboligen har som omtalt hidtil været knyttet til den lave skat af lejeværdi af egen bolig, set i forhold til, hvorledes boligens nettolejeindtægt var beskattet, hvis den havde været lejet ud til anden side. Den anden standardforklaring er, at boligejer alternativt kunne have investeret på kapitalmarkedet til samme forventede rente og risiko som ved ejerboligplaceringen, og i det tilfælde ville ejer være blevet beskattet af dette afkast. - Økonomisk kan ejendomsværdiafgiften begrundes på samme vis, men med skattens "navneændring" bliver begrundelserne ikke lettere at forstå - især ikke for de beskattede.

IV.3. Argumenter imod lejeværdiskat - og nu ejendomsværdiafgift.

Det synes korrekt, at de skattebetalende boligejere har haft yderst vanskeligt ved at erkende, at lejeværdiskatten skulle være hensigtsmæssig, og at den med sin lave sats endda rummer et egentligt ejerboligsubsidie. Tværtom har lejeværdien de senere år været en af de politisk mest kritiserede skatter. Muligvis er lejeværdien med til at tjene som symptom på den hårde beskatning, der har sikret Danmark placeringen som landet med det hårdeste skattetryk, altså et moderne skattenægter symptom.

Der er dog ingen grund til at tro, Danmark skulle være enestående på dette punkt. Til eksempel har Holland, det europæiske land, hvor ejerboligbeskatningen ligner den danske mest, haft helt samme type debatter herom som i Danmark (Marietta Haffner, 1996). Og ejendomsskatter diskuteres intenst i mange lande.

Lejeværdien af egen bolig og nu ejendomsværdiafgiften såvel som grundskyld opkræves imidlertid ikke af likvid indtjening. Dette har størst effekt for boligejere i de år, hvor de har faldende eller lavest indkomst som måske i pensionisttilværelsen. Der er ikke andre væsentlige illikvide skattepligtige indkomster.

Den reelt arbitrære skillelinie mellem forbrugs- og investeringsgoder sættes også hyppigt i focus, hvor det fremhæves, at ingen betaler lejeværdi af egne biler, cykler, lystbåde, møbler, smykker, køleskabe eller andre goder med længere levetid end et år. Det overses dog ofte, at disse goder enten allerede er ganske belastet af afgifter, eller at de ikke ville yde et nævneværdigt skatteprovenu.

Samme mangel på likvid indkomst ville gælde ved en - hypotetisk - årlig ejendomsavanceskat, der blev bestemt ud fra årets vurderede prisstigning. I så fald kunne den tilregnede indkomst svinge voldsomt. En ejendomsavanceskat, der udløstes ved salg, ville endda tage likviditet fra køber, der skal erhverve en anden tilsvarende bolig, som herefter måtte belånes stærkere end ellers.

Pinsepakkens ejendomsværdiskat (jfr. nedenfor) blev bl.a. begrundet med: "Lejeværdien har voldt forståelsesproblemer og erstattes derfor af en kommunal ejendomsværdiskat med tilsvarende økonomiske virkninger." (Regeringen, 1998, p. 7). - Det vil dog næppe overraske mange, hvis de samme forståelsesproblemer også viser sig for den nye ejendomsværdiskat og i endnu højere grad ved en eventuel ejendomsavanceskat på ejerboliger.

Det overses tit, at lejeværdien af egen bolig kun findes i få landes skattelovgivning. Inden for EU kun i Belgien, Holland, Spanien og Grækenland samt uden for EU i Norge, og i de lande udskrives lejeværdien med lavere sats og/eller på en vurderingsværdi langt under ejerboligens markedsværdi, jfr. (European

Mortgage Federation, 1997). I Danmark har provenuet af lejeværdiskatten derfor været relativt højere end i noget andet europæisk land.

Det er derimod ganske hyppigt påpeget, at Danmark er et af de eneste lande med fuld fradragsret for renteudgifter. Tilsyneladende har kun Holland også en ubeskåret rentefradragsret, jfr. (European Mortgage Federation, 1997). Rentefradragsrettens værdi er imidlertid markant sænket i forhold til skattesatsen for positiv kapitalindkomst ved de nu tre skattereformer.

I lande som USA, Canada og Australien kan ejerboligens skattemæssige vilkår karakteriseres ved ingen lejeværdiskat, ingen eller ineffektive ejendomsavanceskat og rentefradragsret. Dog har i hvert fald USA i stedet en mærkbar ejendomsværdiskat.

Skatter på formue og ejendomme mv. under et udgjorde i 1996 1,9 % af bruttonationalproduktet i Danmark. For de europæiske OECD-lande under eet var andelen 1,8 %, og den var 2,9 % for OECD-Amerika og 2,7 % for OECD-Stillehav (Danmarks Statistik, 1999). Indregnes ejendomsværdiafgiften her, kan den skønnes at udligne differensen til OECD-Amerika, mens formueskattens ophør efter 1996 næsten kun formelt reducerer andelen.

IV.4. Private andelsboliger - fri for lejeværdi.

Private andelsboliger kan betegnes som "kollektivt ejede ejerboliger". De har aldrig været pålagt lejeværdiskat eller anden ækvivalent skattebyrde. Mens ejerboligens "lave" lejeværdi af egen bolig har været økonomisk analyseret og diskuteret utallige gange og i alle medier og fora, har andelsboligens beskatning næsten aldrig fået den ære.

Efter andelsboligformen boligpolitisk blev genintroduceret i slutningen af 1970'erne, er der gentagne gange direkte og indirekte peget på, at private andelsboliger burde beskattes som ejerboliger af hensyn til balancen på boligmarkedet, jfr. fx (Lunde, 1985, 1994 og 1996). Den juridiske forskel mellem andels- og ejerboliger ses i, at andelsbolighaver indirekte ejer sin bolig ved at eje en tilsvarende andel af boligejendommen (boligforeningen), mens boligejeren direkte ejer sin bolig; desuden handles andelsbeviset, dvs. egenkapitalen i andelsboligen, mens hele ejerboligaktivet handles under eet, og først herefter opgøres sælgers provenu, der modsvarer egenkapitalen.

Disse forskelle mellem andelsboliger og ejerboliger rummer ingen forskel i den økonomiske belastning af boligtageren. Derimod sænker andelsboliglovens alternative maksimalprisregler for andelsbeviset prisniveauet for specielt ældre andelsboliger, der tidligere har været private udlejningsejendomme. Denne økonomiske fordel for andelsboligkøber og ejer begrundes ikke, andelsbolighaver friholdes for lejeværdiskat, men kunne omvendt begrunde, at lejeværdiskatten på ældre andelsboliger blev opkrævet med 2-3 gange så høje satser, da ældre andelsboligers priser løst skønnet sagtens kan ligge mellem 1/3 og 1/2 af tilsvarende ejerlejligheders priser, men dette må nærmere undersøges afdække.

Der er økonomisk tre begrundelser for at beskatte andelsboliger som ejerboliger: minimere beskatningens forvridninger, skabe balance og ligestilling på boligmarkedet, samt åbne en kilde til skatteprovenu. Når en sådan beskatning ikke er indført, trænger to forklaringsbidrag sig på. Andelsbolighaverens og deres bevægelses ideologiske modvilje mod at indse deres boligforms mange lighedspunkter med ejerboligen går hånd i hånd med deres snævre økonomiske interesser. Den anden grund er, at det radikale parti i mange år har haft en udslagsgivende politisk position, og at netop de radikale har søgt at fremme andelsboligformen.

Del V. Manglende neutralitet ved boliginvestering, boligvalg og boligbelåning.

Analysen ovenfor var koncentreret om skattereformernes og specielt Pinsepakkens påvirkning af ejerboligernes økonomi. Det er imidlertid afgørende for investeringsmønstret, at der er balance på boligejendomsmarkedet som helhed ved, at skattereglerne sikrer "investor-neutralitet" imellem boligformerne. Det er videre afgørende, at der er balance - symmetri - mellem de forskellige former for positiv og negativ kapitalindkomsts beskatning. Det er endelig afgørende for boligvalget, at der er balance på boligmarkedet som helhed ved, at boligformerne fremstår som lige dyre.

At ingen af disse balancer er til stede i dag, fremgik indirekte af beskrivelsen af boligbeskatningen, men vises i sammenhæng her.

V.I. Manglende neutralitet for forskellige investorer ved investering i boligejendomme.

Skattesatserne ved investering i de fire hovedboligformer sammenlignes nedenfor, og samtidig indbefattes skattesatserne for skattemæssigt forskellige ejerkategorier for private udlejningsejendomme.

Ved sammenligningen anvendes tilnærmelsesvist effektive skattesatser. Det skyldes hovedprincippet, at skat først forfalder ved realisation, og ejendomsavanceafgiften kan meget vel forfalde årtier efter for mange investeringer, især når de foretages af selskaber og andre ikke-personer. Pensionskasser og andre under pensionsafkastskat skal imidlertid betale skat af årets antagne værdistigning ved egen direkte investering i ejendomme.

Tabel 6.

Overslag over effektive indkomstskattesatser 2001 for ejere af boligejendomme.

* Ved anvendelse af virksomheds- / kapitalafkastskatteordninger svarer ejers afkast efter skat med tilnærmelse til afkastet i et aktieselskab med selskabsbeskatning.

** Der er ikke taget hensyn til beskatningen af aktieindkomst hos aktionærene (private ejere resp. pensionsafkastskattepligtige ejere); jfr. også * ovenfor.

*** Effektive skattesats for værdistigningen er dels beregnet som ejendomsavanceskat efter 1 års ejerskab og dels beregnet efter forudsat 20 års ejerskab (regnet fra nu af) og er da ført tilbage til nu med en kalkulationsrente efter skat på 4 % p.a.

**** Ejendomsværdiafgiften for egen bolig er omregnet til en effektiv skattesats af det risikojusterede afkast på 8 % som forudsat ved tabel 5.

Tabel 6 bekræfter, at afkastet af boliginvestering beskattes nær maksimalt forskelligt, og at de privatejede lejeboliger beskattes markant hårdere end de øvrige boligformer. Samtidig påvirker skattereglerne valget af selskabsform, idet aktieselskabsformen er et mere fordelagtigt investeringsforum for både personer, virksomheder og pensionsafkastbeskattede end i egen økonomi ved investering i private udlejningsvirksomhed; dog synes forskellen for private ejere mellem at anvende aktieselskabsformen og virksomhedsskatteordningen beskeden.

Skattereglerne gør - allerede inden hensyn til huslejelovgivningen - det umiddelbart ufordelagtigt at leje ejerboliger ud frem for at sælge dem. Dette er ikke tilstrækkeligt til, at alle ejerboliger sælges, fordi ejer ikke selv ønsker at disponere over boligen en periode, men de forventede udlejningsperioder bliver

kortere, inden det er mest fordelagtigt at sælge. På et velfungerende boligmarked ville skattereglerne være neutrale over for, om en ejer ønskede at leje boligen ud eller selv at beholde den.

IV.2. Manglende neutralitet i beskatningen af positiv og negativ kapitalindkomst - skattearbitrage. Med Pinsepakken uddybes forskellene imellem beskatningen af positiv og negativ personlig kapitalindkomst, således som det også fremgår af tabel 2, og i forhold til anden kapitalindkomst (specielt pensionsopsparing). Uden for personbeskatningen gælder de øvrige skattesatser som vist i tabel 6 også for positiv og negativ kapitalindkomst. De beskattede virksomheder og selskaber har rentefradragsret (fradrag for negativ kapitalindkomst) ved samme sats, som deres overskud og dermed anden kapitalindkomst beskattes med. For de ubeskattede almene boligselskaber og private andelsboligforeninger gælder "skattefriheden" også deres positive og negative kapitalindkomster og kan klart påvirke deres adfærd på kapitalmarkedet.

Sådanne forskelle i rentebeskatningen indbyder klart til en slags skattearbitrage, og en række dispositioner omkring boliginvestering og -belåning har indirekte denne karakter. Det må dog vurderes, at det på forskellig vis er sikret, at denne arbitrage ikke omfatter egentlig spekulativ eller ubegrænset skattearbitrage.

Ved at anvende virksomhedsskatteordningen kan en privat ejer af en udlejningsejendom fradrage renteudgifter i indkomsten, førend denne beskattes og udbetales, og ejer opnår herved indirekte at kunne fratække renterne ved høj skattesats.

Efter symmetrien i rentebeskatningen blev fjernet ved 1994-skattereformen, har forældres køb af ejerlejlighed til deres børn vundet yderligere indpas. Dette sker typisk i en virksomhedsskatteordning samtidig med, at børnene som lejere evt. kan opnå boligsikring. Forældre med positiv formue (ved siden af ejerboligen) og derfor positiv kapitalindkomst ville samtidig have været beskattet med op til 59 % heraf.

Et sådant arrangement er for så vidt en udløber af, at en højere beskattet kreditor og en lavere beskattet debitor har et klart incitament til at lægge deres aftale uden for skattemyndighedernes regi. Sådanne ikke-registrerede lån kan enklest arrangeres inden for familiens fælles økonomiske interessesfære.

Det er som nævnt i afsnit II.1 hindret af skattemyndighederne, at den private andelsboligform kunne være rammen om skattearbitrage. Der resterer imidlertid den reminiscens, at der ubeskattet kan spares op til fornyelser og istandsættelser o.l. inden for foreningens rammer. Det er tilsvarende skattemæssigt fordelagtigt for andelhaverne selv at optage lån med rentefradragsret, fx til at indskyde til fornyelser af ejendommen eller til at købe andelen for, frem for foreningen optager lånet.

Almene boligforeninger deltager tilsvarende i en slags bankvirksomhed inden for deres organisatoriske rammer. Der må imidlertid være et klart incitament for de enkelte selskaber til at placere overskudskapacitet og egenkapital i stats- og realkreditobligationer o.l. frem for til eventuelle lavere renter i moderselskab eller administrationsselskab.

De forskellige støtteordninger til alment og til andelsboligbyggeris belåning har også måttet afpasses efter, at disse agenter er skattefrie. Igennem støtteordningerne må statskassen således indirekte udbetale et merbeløb, der dækker den skattebesparelse, de pågældende kunne have opnået som skattenedsættelse ved rentefradrag.

Det skal imidlertid erkendes, at der findes ingen lette løsninger på de mange ubalancer i rentebeskatningen ved det nuværende skattetryk, når det økonomisk-politisk ønskes, at rentefradrag højst må udløse en moderat skattebesparelse.

Det er således et vigtigt hensyn, at der heller ikke må foreligge arbitrage-muligheder mellem positiv kapitalindkomst og arbejdsindkomst. Det ville jo være tilfældet ved (større) forskelle mellem disse indkomsters beskatning.

IV.3. Manglende neutralitet i boligforbruget og boligvalget.

Boligudgifter og boligomkostninger i de forskellige boligformer afhænger grundlæggende af markedsvilkårene på boligejendomsmarkedet, i byggeriet, på kapitalmarkedet og i økonomien som helhed. Det er imidlertid ikke synderlig sandsynligt, at ejendommene med de forskellige boligformer - ejerboliger, private lejeboliger, almene lejeboliger, private andelsboliger - på markedsvilkår ville koste forskelligt at opføre eller at belåne, såfremt identiske ejendomme sammenlignes. Ligeledes må identiske boliger også komme til at koste det samme at bo i inden for de forskellige boligformer, såfremt bolig tjenesterne omfatter det samme.

For boliger i etageejendomme o.l. vil der normalt foreligge fællesudgifter til vicevært, trappevask, loftsbelysning o.s.v. For individuelle boliger kan boligtager lettere forestå en del aktiviteter selv. Sådanne forskelle skyldes boligens fysiske udformning, ikke dens ejer- og dispositionsforhold.

Det kan ikke udelukkes, at netop forskellige ejer- og dispositionsvilkår kan skabe forskellige udgifts- og omkostningsstrukturer. Fx hævdes det, at boligejere er mere omhyggelige med deres boliger end lejere. Det er blot ikke dokumenteret. Et synspunkt er, at non-profit boligforeninger leverer tjenesteydelserne bedre og billigere end overskudsgivende selskaber, mens det modsatte synspunkt er, at den manglende hensyntagen til et overskud skaber en ineffektiv administration. De mere ideologisk betonedede argumenter pro og contra den enkelte boligform skal ikke yderligere repeteres. Arbejdshypotesen må blive, at sådanne forskelle i bedste fald har beskeden betydning.

Tilbage står, at de forskellige boligformers beskatning, subsidiering og regeldannelser er vidt forskellige. Det er primært derfor, at boligformernes ejer- og dispositionsforhold er af interesse. Det er videre påstanden her, at det er disse regelsæt, der bestemmer boligformernes boligudgifter og boligomkostninger.

Balancen på boligmarkedet eller balancen imellem boligformernes boligudgifter og boligomkostninger illustreres i tabel 7 og 8 ved at referere en nyere analyse, der netop skulle belyse balanceproblemstillingen, jfr. (Hvidt og Lunde, 1999).

Analysen sammenligner for en nyopført bolig til 1. mill. kr. boligudgifterne - boligtagernes likviditetsbelastning - i tabel 7 for hvert af de første 10 år i årets priser, mens tabel 8 tilsvarende rummer omkostningsaspektet, user costs, for de 10 år. Analysen er foretaget under gældende lovgivning og med Pinsepakkens skatteregler for 2001, og boligudgifter og user costs er vist i årets priser. Der er anvendt næsten samme beregningsforudsætninger som ved beregning af boligudgifter og user costs (boligomkostninger) foran ved tabel 5. (Undtagelsen er den nominelle afkastrate på 9 % her mod 8 % foran, pristigningstakten på 1,5 % mod 2 %, administrations-, drifts- og vedligeholdelsesudgifter på 25.000 kr. det første år, samt skattesatserne for personers positive kapitalindkomst 59 %, for negativ kapitalindkomst 32 % og for afkast af ejendomsinvestering 53 %.)

Der kan ikke laves beregninger af denne type, uden at forudsætningerne kan diskuteres. Der må her henvises til undersøgelsen og dens detaljerede beregninger under alternative forudsætninger, jfr. (Hvidt og Lunde, 1999).

Tabel 7.

Årlige boligudgifter i de forskellige boligformer

Bolig med anskaffelsessum 1. mill. kr. 1.000 kr. (Årets priser ved inflation på 1,5 % p.a.)

Den nuværende boligbeskatning og boligsubsidiering har ikke bragt nogen nævneværdig balance på boligmarkedet. Pinsepakken har nok gjort ejerboligformen dyrere, jfr. foran, men det er ikke her søgt vist, hvorledes balancen var forud. - Resultaterne skal kort kommenteres i relation til de enkelte boligformer.

For ejerboligen er vist boligudgifter og user costs som foran. Det er for user costs valgt, at lånene ved afdrag erstattes med egenkapital, hvis afkast alternativt var beskattet som positiv kapitalindkomst med 59 %. Derfor falder user costs over tid.

Nyopførte private lejeboliger, der udlejes på markedsvilkår, er klart den dyrest boligform, og den er klart dyrere end den anden lejeboligform: den almene bolig, der opføres med støtte. Der er hverken støtteordninger eller skattelempelser forbundet med nye private lejeboliger, og de for rentabilitet nødvendige huslejer ville næppe kunne opnås på markedet. Derfor bygges stort set ikke private boligudlejningsejendomme.

De ældre private lejeboliger indgår slet ikke i beregningerne. Efter 60 års huslejeregulering har disse lejeboliger fortsat samme lave lejer som almene boliger med samme alder, jfr. også (Boligministeriet, udateret), mens de ældre private andelsboliger oftest er lige så billige at bo i, jfr dog nedenfor. Disse boligformer er som "gode billige boliger" alle svært tilgængelige på markedet.

Når de ældre private andelsboliger har høje boligudgifter og user costs ifølge resultaterne ovenfor, skyldes det analysen af boligformen som helt ubeskattet, herunder fraværet af rentefradragsret. Med tiden vil andelsbolighaver vælge selv at optage lån til erhvervelse af andelen og opnå fradragsretten herved, hvilket gør boligformen billigere i længden. Resultaterne viser, at det er dyrere at være ubeskattet investor, end at være lempeligt beskattet boligejer, mens det omvendt er klart dyrest at være beskattet udlejer i den private udlejningsboligform.

For de nybyggede private andelsboliger svarer user costs ret nøje til ejerboligernes, mens deres boligudgifter er lidt højere. Denne pæne overensstemmelse ligner en "historisk tilfældighed", idet balancen næppe holder under andre samfundsøkonomiske forudsætninger end de aktuelle. Der bygges nu ganske få private andelsboliger - og få ejerboliger.

De almene lejeboliger fremtræder i beregningerne som den klart billigste boligform blandt de nybyggede. Huslejeniveauet er alligevel forholdsvis højt i forhold til ældre lejeboligers, og få nye almene boliger udlejes, uden beboerne modtager boligsikring eller boligydelse (der ikke indgår i beregningerne). Samtidig er almene lejeboliger ofte svært tilgængelige og uden nærmere interesse for boligsøgende, idet de udlejes efter forskellige sociale kriterier, og da et maksimum for boligstørrelsen er et tildelingskriterie.

Del VI. Skitseforslag til en mere effektiv boligbeskatning.

VI.1. Skitseforslagets baggrund og forudsætninger

Når boligskatten - beskatningen af boligejendomes afkast og af forbruget af bolig tjenester - holdes op imod beskatningen af andre kapitalgoders afkast og af andet forbrug, er boligbeskatningen generelt særdeles lempelig. Sådanne fordele danner tilsammen med direkte støtte, huslejeregulering og andre begunstigelser den samlede boligsubsidiering, således som denne er udviklet over mere end et halvt århundrede. Som det ligger implicit i disse sammenligninger, har disse gunstige vilkår forvredet investeringsmønsteret til fordel for større boliginvesteringer og forvredet forbrugsmønsteret med øget boligforbrug som resultat. Den danske boligmasse og danskernes boligforbrug må vurderes forlængst at være tilpasset herudfra. Forsøg på en empirisk bekræftigelse må forekomme skønsmæssig, men indicier er:

- at danskernes boligforbrug i m² - 51 m² pr. indbygger - er større end i noget andet land,
- at boligmassen forekommer mere ligeligt fordelt end i de fleste andre lande, og
- at boligforbruget i al væsentlighed synes "mættet", når befolkningens størrelse, antal husstande og antal boliger sammenholdes, jfr. (Boligministeriet, 1993).

Som tanken om immobile skatte kilder viser, trives der oplagt ideer om at begrænse de mange former for boligstøtte og heriblandt også at stramme boligbeskatningen, men næppe uden for ejerboligområdet. Motivet kan være - som et alternativ til højere skattetryk - at opprioritere andre offentlige tilskud eller at øge det offentlige forbrug på bekostning af boligområdet, eller motivet er at sænke skattetrykket. Et slagkraftigt argument er, at befolkningen allerede bor godt, og at boligsubsidier blot fører skat tilbage til skatteyderne, da alle modtager boligsubsidier. Sådanne begrundelser for at begrænse boligstøtten er diskuteret af Christoffersen & Lunde (1988, kap. 8).

En afvikling eller blot generel begrænsning af boligsubsidieringen vil i sagens natur øge boligomkostningerne og presse mod lavere ejendomspriser for ejerboliger (og andelsboliger, opført med støtte), men vil omvendt presse mod højere ejendomspriser for udlejningsejendomme; og aktiviteterne ved både nybyggeri og ved ombygninger m.v. vil være på et minimum i en årrække. Boligforbruget vil kun blive reduceret langsomt, fordi de nuværende boliger i alle tilfælde kan eksistere i en lang årrække. Til gengæld er virkningen, herunder det minimale boligbyggeri, spredt ud over en lang årrække.

Der forligger gode, almene begrundelser for at sikre befolkningen et vist minimumsboligforbrug og dermed - i sidste instans - anvende en vis generel boligsubsidiering med lempelig boligbeskatning. Da investering i boliger, specielt som ejer- eller andelsboliger, ikke er oplagte substitutter til andre erhvervmæssige investeringer, er forvriddningen ved de forskellige incitamentter til boliginvesteringer og ikke-boliginvesteringer formentlig beskeden. Tilsvarende synspunkter findes hos Miles, der konkluderer: "But while there is no good reason to aim for equality of tax treatment of housing relative to other goods, there is a strong case for the tax system not to discriminate in favour of one type of housing tenure." (Miles, 1994, p.210).

Nedenstående skitseforslag til en ny ændret boligbeskatning sigter således mod at skabe balance imellem boligformerne, både ved boligejendomsinvestering og ved boligvalg. Forslaget sigter ikke imod en generel skattestramning - eller subsidiereduktion - på området, men det kan ved at stramme vilkårene på mindre dele af boligmarkedet alligevel få en sådan virkning totalt set. I den udstrækning skitseforslaget måtte nyde fremme, bliver nødvendige overgangsordninger naturligt udformet i det detaljerede forslag.

VI.2. Udvid ejendomsværdiafgiftens område.

Det er iøjnefaldende, at kun ejerboliger er omfattet af ejendomsværdiafgiften, og at opkrævningen afbrydes som nu med lejeværdien, hvis boligen lejes ud. Det vil være nærliggende at udskrive ejendomsværdiafgiften på alle typer boligejendomme og samtidig sikre, at udskrivningen sker på ejendommens markedsværdi som tilnærmet bestemt igennem de offentlige vurderinger; dette markedsværdiniveau må enten sikres ved, at boligejendomme har samme afkastniveau før skat, eller ved at alle boligers offentlige vurdering sker, som om boligerne var ejerboliger. Alle boligejendomme pålignes ifølge forslagsskitsen således alene grundskyld og ejendomsværdiafgift.

For private lejeboliger er ejendomsværdiafgiften en integreret del af et nyt beskatningsforslag, hvor denne afgift afløser den hidtidige overskudsbeskatning og ejendomsavanceafgift, jfr. nedenfor.

For almene boliger vil en ejendomsværdiafgift lettere end en egentlig overskudskat sikre et provenu, og den vil kunne overvæltet på huslejen. Det må sikres, at nybyggede almene boliger ikke overbeskattes som følge af, at ejendommens offentlige ejendomsværdi er fastsat højere end svarende til deres værdi i handel og vandel. Med de nuværende boligsikrings- og boligydelsesregler vil udgifterne hertil stige som følge af højere huslejer, men med langt mindre end provenuet, for trods alt modtager ikke alle lejere i almene boliger individuel boligstøtte. Samtidig bliver konteringen af udgifterne til boligstøtte mere præcist knyttet til støttens formål.

For ældre private andelsboliger vil ejendomsværdiafgiften give et for lavt provenu ved det nuværende meget lave prisniveau for disse andelsboligejendomme, et prisniveau, der spejler huslejustrereguleringen igennem de mange år, ejendommene var private lejeboligejendomme. Det kunne fx imødegås ved at vurdere disse boliger som ejerboliger.

For de nyere private andelsboliger, der er opført med støtte, kunne en ejendomsværdiafgift eventuelt løfte boligomkostningerne for højt op. I så fald kunne man justere støtten til opførelse.

For begge andelsboligtyper vil en indførelse af ejendomsværdiafgift begrunde, at andelsbolighavere fremover kunne fradrage deres andel af foreningens renteudgifter ved skatteopgørelsen.

VI.3. Fjern beskatning af overskud af privat udlejning af boliger.

Da privat boligudlejningsvirksomhed som eneste boligejendomsform indkomstbeskattes af overskud, ligger det lige for at ophæve denne skat. Forslaget gælder alle ejere (privat person, privat virksomhed, selskab, pensionskasse m.fl.) uanset den forskellige lovbaggrund. Det blev foreslået ovenfor, at private udlejningsejendomme omfattes af en ejendomsværdiafgift.

Forslaget vil være forbundet med ikke ikke-negligabelt provenutab for de offentlige kasser. Dette tab må de offentlige kasser under alle omstændigheder realisere over en årrække! Som følge af det helt fraværende nybyggeri vil den private lejeboligform svinde hen. Nogle ejendomme bliver revet ned, mange bliver omdannet til (skattefri) andelsboligforeninger, atter andre bliver efter byfornyelse m.v. omdannet til almene boliger eller til private andelsboligforeninger, og i alle disse tilfælde elimineres overskuddet - og skatten heraf.

Forslagets lempelse af skattebyrden for ejere af private udlejningsejendomme er en nødvendig forudsætning, men ikke også en tilstrækkelig forudsætning for at genoplive den private

udlejningsboligform. Dertil må føjes, at huslejerne må kunne fastsættes på samme boligomkostningsniveau som for andre boligerformer.

Det er lykkedes i lande som Tyskland og Schweiz at skabe velfungerende private lejeboligmarkeder, hvor huslejerne ligger på et rentabelt niveau, også for nybyggeri, selv om der foreligger udstrakt lovgivning. Såfremt lejeboligmarkedet ikke blot bevidstløst ønskes frigivet, må man indføre et sæt "spilleregler" til at regulere udlejningens funktionsmåde (lejeaftale, opsigelse, vilkår for fortsat lejeaftale, husorden, fordeling af forpligtigelse til vedligeholdelse, initiativ og forpligtigelse til renovering, o.s.v.), med en metode til at ajourføre huslejen til ændringer i prisniveau og -struktur. Samtidig må man sikre et tilstrækkeligt huslejeniveau til, at afkastet af private udlejningsboliger er konkurrencedygtigt.

En sådan nyorientering af både skatte- og lejelovspolitikken er nødvendig, hvis personer og familier uden særlige sociale karakteristika skal sikres adgang til en lejebolig, hvis det inden for overskuelig tid skal være muligt at finde en lejebolig af relevant størrelse og kvalitet i forhold til betalingsevnen, hvis private lejeboliger skal kunne benyttes til at løse boligsociale forpligtigelser, og hvis der ønskes en tilgang af nybyggede lejeboliger i alle størrelser og kvaliteter. En sådan skatte- og lejereform er ganske enkelt nødvendig, hvis der fortsat skal eksistere private lejeboliger på boligmarkedet i noget nævneværdigt omfang.

En sådan forøgelse af huslejeniveauet vil øge lejeindtægterne og blive kapitaliseret som højere ejendomspriser. Dette er for så vidt hensigten med forslaget! Men problemstillingen tages op nedenfor.

VI.4. Fjern ejendomsavanceskat for private boligudlejningsejendom.

Forslaget om, at forskellige boligejendomsformer beskattes ens, fører også til, at privat lejeboligejendom friholdes for ejendomsavanceskat. Herefter foreligger der ingen begrundelse for at indføre en adgang til at afskrive på investeringer i disse ejendomme.

Et alternativt forslag om at stramme regelsættet ved at beskatte andre boligformer med en ejendomsavanceskat, bør ikke nyde fremme. Provenuet af sådanne afgifter synes desuden altid at smuldre væk.

Til eksempel har USA en ejendomsavanceskat på ejerboliger, men denne ville under stigende priser begrænse mobilitet på markedet stærkt, hvorfor skyldig skat i USA er tilladt ført over på den nye bolig, og når pensionsalderen nås, opgiver myndighederne skattekravet. Herefter er afgiften kun en skat på emigration.

Man kan også hæfte sig ved, at trak man almindelig inflation ud af en ejendomsavance og gav fuldt fradrag for tab, ville provenuet blive nul. Desuden øger prisstigningen for eksisterende boligejendomme ikke den totale reale formue i samfundet, hvorfor den gennemsnitlige sats for ejendomsværdiafgiften for eksisterende ejendomme da ville blive nul, (Miles, 1994, p. 211).

Det kan synes selvmodsigende at fjerne ejendomsavanceskatten for private udlejningsejendomme, netop når disse ejendomspriser må forventes hurtigt øget og måske flerdoblet. De allerfleste nuværende ejere må således have erhvervet deres ejendom efter indførelsen af huslejeregulering, hvorfor de ikke selv har lidt formuetab derved.

Omvendt kan det forekomme nærmest amoralsk, at staten først påfører udlejerne store kapitaltab over

mange år ved huslejeregulering, og dernæst bortbeskatter kapitalgevinster fra ejeren, når huslejereguleringen og/eller overskudsbeskatningen afvikles.

Der findes mange forskellige mulige løsningsforslag, men næppe nogen fuldt perfekte. En mulighed er, at myndighederne vurderer private lejeboliger som tilsvarende ejerboliger. Forskellen mellem denne ejendomsværdi som ejerbolig og den aktuelle værdi som lejebolig kunne udgøre særskattens udskrivningsgrundlag, men satsen kunne være den samme som for ejendomsavance. Forskellens beskatning kunne accepteres udskudt til realisationen af gevinsten ved salg, og eventuelt kunne gevinsten inflationsreguleres i mellemtiden. Denne særgevinst blev herefter eneste form for ejendomsavanceskat på boligejendom.

Når prisniveauet for private udlejningsejendomme må forventes hævet væsentligt og udlignet til andre boligformers, forsvinders lejers fordele ved at udnytte forkøbsretten til ejendommen ved et salg til anden side ved at stifte en andelsboligforening. På den anden side forekommer det oplagt at lade forkøbsretten fortsætte ved et markedsprisniveau for at opretholde et mangfoldigt bolig- og boligejendomsmarked med konkurrence, hvor efterspørgernes præferencer og ikke særfordele afgør boligvalget.

VI.5. Privatisering af almene boligselskaber.

Den nuværende kombinerede nul-beskatning, subsidiering og anvendelse af selvstændige non-profit organisationer til den almene boligform er på tre punkter særlig dyr for de offentlige kasser ved et givet aktivitetsniveau. Dette har et indirekte link til skattesiden, fordi for høje offentlige udgifter fører til ekstra skatteopkrævning, hvortil kommer boligformens ubeskattede overskud. Indførelsen af ejendomsværdiafgift også for almene boligejendomme som foreslået kunne følges op af en egentlig privatisering af boligselskabssektoren.

De tre punkter, den nuværende ordning skaber for dyre løsninger er:

1) Der ydes alene støtte til nybyggede boliger. I lange perioder - i 1980'erne og 1990'erne - har det været generelt urentabelt at opføre ejerboliger på markedsvilkår, da de nybyggede boligpriser blev for høje i forhold til de ældre boligpriser. Det lave boligbyggeri og de lave grundpriser tyder på, dette stadig er tilfældet i store dele af landet. I den situation ville boligselskaberne kunne købe boliger billigere på markedet, end det koster at bygge nye. En vis del af støtten til at bygge boliger bliver derfor en ren byggestøtte, der ud fra et bolighensyn er en unødvendig omkostning, jfr. også (Lunde, 1996).

2) Støtten til nybyggeri ydes overvejende som en betaling af en del af ydelsen på almene boligejendomes realkreditlån og ved at stille garanti for disse. Derved betaler det offentlige indirekte dele af afdragene på lånene og bidrager ad denne vej til at opbygge en egenkapital i det almene boligselskab. Hvis det offentlige selv ejede selskabet var denne opbygning af egenkapital naturlig. Nu kan det udtrykkes, som at de offentlige kasser "forærer" de almene boligselskaber deres formue. Selv om selskaberne som før nævnt ikke kan realisere deres ejendoms kapital, ligner dette en overflødig udgift.

3) Der stilles ingen krav til forrentning af egenkapitalen i denne non-profit organisation. Egenkapitalens størrelse bliver da tilsyneladende uinteressant. Ligeledes kan egenkapitalen ikke samlet realiseres ved salg eller låntagning. Denne egenkapital får derfor karakter af en "herreløs" kapital.

De senere år har budt på privatiseringer af en række danske offentlige virksomheder. For så vidt er almene boligselskaber allerede selvstændige private organisationer, om end med tæt tilknytning til

statsapparatet. Imidlertid kan en egentlig privatisering ske ved, at selskaberne selv får ansvaret for opbygning af deres egenkapital, også for at bedre incitamenterne til effektiv drift. - Det skal understreges, at de almene boliger fortsat skulle udbydes som lejeboliger, således at privatiseringen hverken skulle følge den engelske model med salg af boligerne som ejerboliger eller den danske model med salg som andelsboligforeninger. Derimod kunne vilkårene for almene og private lejeboliger i højere grad bringes i overensstemmelse, så begge lejeboligformer kunne imødekomme al efterspørgsel efter lejeboliger ved et reguleret markedslejeniveau, jfr. også ovenfor.

VI.6. Neutral rentebeskatning

Rentebeskatningen er som anført alene medtaget i analysen, fordi en meget stor andel af de finansielle fordringer tilvejebringes ved ejendomsfinansieringen, fordi finansieringsomkostningerne påvirker boligudgifter og boligomkostninger, og fordi rentefradragsretten sænker adgangsbarrieren til boligmarkedet.

Det er absolut en politisk villet økonomisk politik og strukturpolitik, der har ført frem til reduktion af rentefradragsretten for privat gæld. Samtidig er der voldsom provenueffekt heraf.

Det er vist, at det ikke skatte- og boligøkonomisk er hensigtsmæssigt at operere med væsentlige spænd i beskatningen af forskellige indkomstarter, herunder mellem positiv og negativ kapitalindkomst. Stramningen af rentefradragsretten virker mod at øge første års udgifterne i ejerbolig, og især det forhold synes at sænke tilgangen til ejerboligmassen fra "yngre" årgange. Endelig er det begrundet, at subsidieringen af ejerboligmassen ikke er knyttet til rentefradragsretten, men ligger i den lave beskatning af ejerboligernes afkast, men hvor andre boligformer er lige så moderat beskattede.

Med gennemførelsen af en ensartet beskatning af de forskellige boligformers ejendomme ved at påligne dem alle en ejendomsværdiafgift ligger det lige for, at rentefradragsrettens skattebesparelse bliver den samme for alle ejendomsjere. Balancen på boligejendoms- og på boligmarkedet bør ledsages af en balance på kapitalmarkedet ved låntagning. Det vil bl.a. ikke være hensigtsmæssigt, at private udlejningsejendomme, kun beskattet med ejendomsværdiafgift og grundskyld, skulle kunne lægges ind i virksomhedsskatteordninger. Ligeledes burde private andelsboligforeningers renteudgifter som nævnt fordeles på andelshaverne. - En sådan ensretning kan dog også tænkes at rumme praktiske vanskeligheder.

Det kan kun foreslås at tilnærme satserne for beskatning af positiv og negativ kapitalindkomst til hinanden - og til skattesatserne for anden indkomst. Det kan ikke anbefales separat at reducere rentefradragsretten yderligere som led i nye "skattereformer" med stort set dette ene sigte. Imidlertid er betydningen for skatteprovenuet så stærkt og sammenkædningen med generelle skatteregler så tæt, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at konkretisere disse hensyn nærmere i et egentligt forslag.

Litteratur

Agell, Jonas, Peter Englund and Jan Södersten (1997): "Incentives and Redistribution in the Welfare State. The Swedish Tax Reform." (Macmillan.) Uppsala. October 1997.

Boligministeriet (1993): "Boligmætning og huslejespænd - et debatoplæg". Betænkning afgivet den 1. juli 1993 af udvalget til belysning af udviklingen på boligmarkedet i de kommende år. Juli 1993.

Boligministeriet, Lejelovskommissionens betænkning, (1997): "Lejeforhold". Betænkning nr. 1331. Februar 1997.

Boligministeriet (udateret): "Huslejen i 1995". (Publiceret notat.)

Christ, Bjørn (1994): "Ejerboligprisudviklingen 1980-1992 i otte OECD-lande med rentefradragsret". Nationaløkonomisk Tidsskrift. Bind 132. Nr. 2. 1994, pp. 199-208.

Christoffersen, Henrik og Jens Lunde (1988): "Den boligsociale opgave, den almennyttige sektor og boligpolitikken". AKF. 1988.

Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger (1998): "Forbrugsundersøgelsen 1994-96", Indkomst, forbrug og priser 1998:11.

Danmarks Statistik (1999): "Skatter og afgifter. Oversigt 1999." Sept. 1999.

Englund, Peter and Yannis M. Ioannides (1997): "House Price Dynamics: An International Empirical Perspective." Journal of Housing Economics. Vol. 6, No. 2, June 1997, pp. 119-136.

European Mortgage Federation (1997): "The Tax Aspects of Aid for Owner-occupied Houses." January 1997.

Finansministeriet (1999): "Finansredegørelse 98/99". Februar 1999.

Haffner, Marietta E.A. (1994): "Housing subsidies for owner-occupiers in Northwestern Europe". Paper presented at ENHR Conference in Helsingør, August 26-31, 1996.

Holmans, Alan and Christine Whitehead (1998): "Housing Subsidies And Tax Reliefs In Britain: Trends And Prospects". Council of Mortgage Lenders. May 1998.

Jensen, Bjarne Astrup og Jens Lunde (1995): "Høj pris for kontantlån - skattemæssig asymmetri og ufleksibel, fordyret låntagning". finans/invest 4/95, pp. 26-27.

Kennedy, Neale and Palle Andersen (1994): "Household Saving and Real House Prices: An International Perspective." Bank for International Settlements. Basle. January 1994.

Lunde, Jens (1985): "Mere fordelagtigt at vælge andelsboligen". ABFnyt, 4/1985.

Lunde, Jens (1990): "Boligejernes formuesituation - en empirisk undersøgelse". Institut for Finansiering. Handelshøjskolen i København. Working Paper 90A10. November 1990.

Lunde, Jens (1992): "Skattereform og ejerboligpriser: Drømme og realiteter". Nationaløkonomisk Tidsskrift. Bind 130. No. 2, 1992, pp. 605-618.

Lunde, Jens (1994): "Andelsboligens finansielle problemer". finans/invest 7/94, pp. 320-323.

Lunde, Jens (1996): "HOUSING SUBSIDIES. The Danish Case." Working Paper 96-12. Institut for Finansiering. 1996.

Lunde, Jens (1997): "Fifteen years with index-linked mortgages: Successes and failures." Netherlands

Journal of Housing and the Built Environment. Vol. 12. No. 4. 1997, pp. 401-422.

Lunde, Jens og Anders Hvidt (1999): "Privatøkonomiske konsekvenser af bosætning forskellige steder i Hovedstadsregionen og boligpolitikens og skattereglers betydning for dette." Bilag 9, pp. 107-133 i: Bilagsbind til SBI-Rapport 315: "Boligmarkedet i Øresundsregionen". Statens Byggeforskningsinstitut og Institutet för Bostadsforskning. 1999.

Matthiessen, Lars (1994): "Perspektiver på skattereformen". Nationaløkonomisk Tidsskrift. Bind 132. Nr. 1. 1994, pp. 36-58.

Miles, David (1994): "Housing, Financial Markets and the Wider Economy". (John Wiley & Sons. Chichester. 1994.

Møller, Michael (1983): "Det danske boligmarked". Institut for Finansiering. Handelshøjskolen i København. September 1983.

Regeringen (1997): "Danmark som foregangsland. Internationalisering og den økonomiske politik." 1997.

Regeringen (1998): "Bedre Balance". Juni 1998.

Skatteministeriet (1999): "Forslag til Lov om ændring af ejendomsværdiskatteloven. (Generel begrænsningsregel og indfastning af indkomstregulering)". J.nr. 11.1999-311-0136. Udkast (1). 13. august 1999.

Søndergaard, Jørgen (1978): "Direkte og indirekte tilskud til boligforbruget". SBI-rapport 107, Statens Byggeforskningsinstitut 1978.