

Beskrivelse af forskningsprojekt om
EFFEKTIVITETSVIRKNINGER AF
SKATTESUBSIDIERINGEN AF EJERBOLIGER

Peter Birch Sørensen
Økonomisk Institut, Københavns Universitet
August 2011

Projektets formål

Formålet med dette forskningsprojekt er at udvikle en generel og let anvendelig metode til at estimere størrelsen af det økonomiske effektivitetstab, der fremkommer som følge af skattesubsidieringen af ejerboliger. Metoden vil derefter blive anvendt til at give et skøn over effektivitetstab ved skattesubsidieringen af ejerboliger i Danmark. Projektet vil endvidere udvikle en operationel formel til beregning af det langsigtede provenutab som følge af skattesubsidieringen under hensyntagen til de afledte generelle ligevægtsvirkninger på andre markeder. Som led i projektet vil der blive beregnet tidsserier for de effektive satser for grundskyld og lejeværdiskat/ejendoms værdiskat i Danmark.

Baggrund: Den traditionelle tilgang til måling af effektivitetstab ved ejerboligsubsidiering

I langt de fleste OECD-lande subsidieres ejerboligforbrug gennem skattesystemet. Ved skattesubsidiering forstås her en situation, hvor skattereglerne medfører en sænkning af brugerprisen på ejerboliger i forhold til en situation uden beskatning. Hvis kontantprisen på en ejerbolig er p^K , er brugerprisen i en situation uden skat (bp_0) givet ved

$$bp_0 = (i - \pi^K + \delta) p^K, \quad (1)$$

hvor i er den nominelle rente, π^K er den forventede nominelle prisstigningstakt for ejerboliger (den forventede nominelle kapitalgevinst), og δ er afskrivningsraten for ejerboliger, der inkluderer vedligeholdelsesudgifter. I en situation med beskatning (og rentefradrag) bliver udtrykket for brugerprisen modificeret til

$$bp_1 = [i(1-t) - \pi^K + \delta + e] p^K, \quad (2)$$

hvor t er kapitalindkomstskattesatsen, og e er den effektive ejendomsskattesats, dvs. ejendomsskatter opgjort i forhold til boligens aktuelle markedsværdi. I (2) er det antaget, at kapitalgevinster på ejerboliger ikke beskattes, og at der ikke er fradragsret for vedligeholdelsesudgifter. Ligeledes er det for enkelheds skyld antaget, at

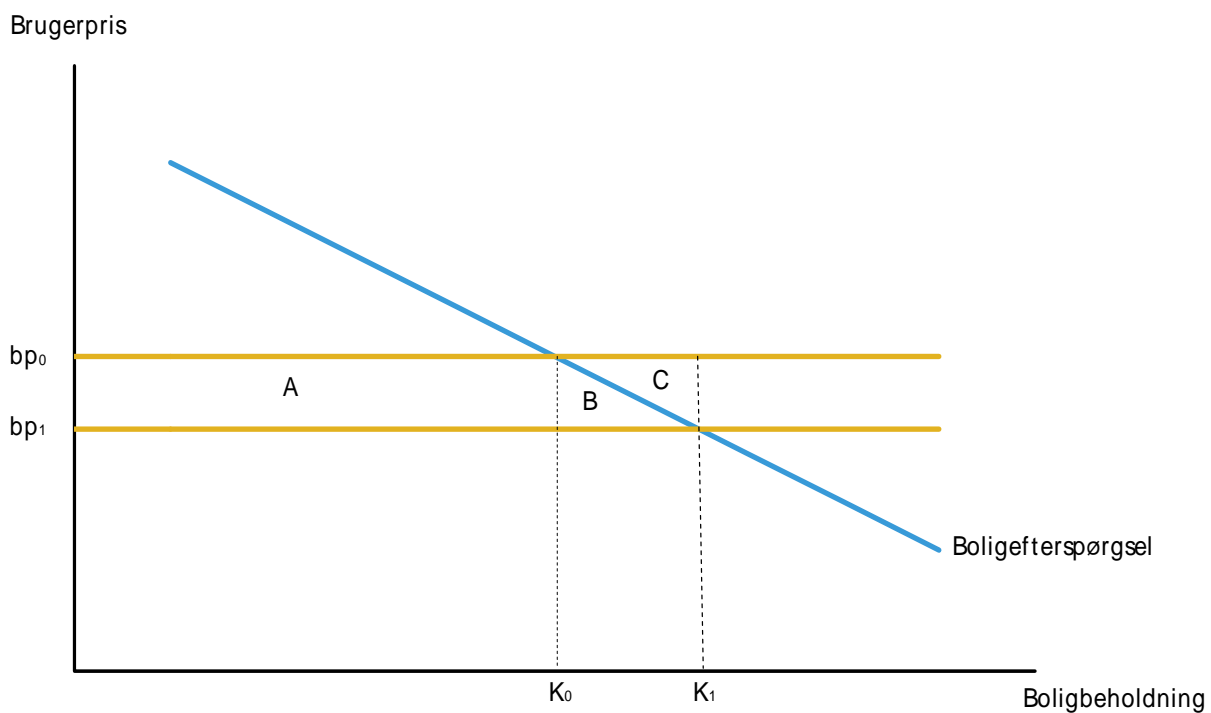
kapitalindkomstbeskatningen er rent proportional, således at skatteværdien af rentefradraget svarer til marginalsattesatsen for positive nettorenteindtægter. I en dansk sammenhæng indgår ejendomsværdiskatten i den effektive ejendomsskattesats. Den kommunale grundskyld skal også indregnes, i det omfang den ikke er fuldt kapitaliseret i grundpriserne (jf. mere herom nedenfor).

Ved brug af (1) og (2) kan skattesubsidiet pr. kroners ejerboligværdi (s) nu opgøres som

$$s \equiv \frac{bp_0 - bp_1}{p^K} = t \cdot i - e. \quad (3)$$

Størrelsen $t \cdot i$ i (3) angiver, hvor meget indkomstkatten og den dertil knyttede rentefradragsret reducerer (offer)omkostningen ved boligbesiddelse. I det omfang, denne omkostningsreduktion ikke opvejes af ejendomsbeskatningen, sker der en skattesubsidiering af ejerboligforbrug. Traditionelt har man opgjort det deraf følgende effektivitetstab med udgangspunkt i en figur som nedenstående, hvor den blå kurve angiver den kompenserede ejerboligefterspørgsel som funktion af brugerprisen, og K måler den fysiske boligbeholdning. Afstanden $bp_0 - bp_1$ på andenaksen er lig med $s \cdot p^K$, og effektivitetstab ved skattesubsidieringen er lig med arealet af "Harberger-trekanten" B.

Figur 1. Effektivitetstab ved skattesubsidiering af ejerboliger



Ved brug af (1) og (3) kan man vise, at effektivitetstabet (ET) kan skrives som

$$ET = \frac{\varepsilon}{2} \left(\frac{ti - e}{i(1-t) - \pi^K + \delta + e} \right)^2 bp_1 K_1, \quad \varepsilon \equiv - \frac{\partial K}{\partial bp} \frac{bp_1}{K_1}, \quad (4)$$

hvor ε er elasticiteten i den kompenserede ejerboligefterspørgsel m.h.t. brugerprisen, og $bp_1 K_1$ er værdien af forbruget af ejerboligydelser. Den væsentligste udfordring ved anvendelse af formel (4) er at estimere den kompenserede brugerpriselasticitet i ejerboligefterspørgslen. Derudover kræves kun få yderligere datainput; skøn over størrelserne K_1 og δ kan f.eks. baseres på nationalregnskabet.

Det klassiske bidrag baseret på denne metode til opgørelse af effektivitetstabet ved skattesubsidieringen er Laidler (1969). Metoden er siden blevet anvendt i talrige andre studier, bl.a. af Aaron (1972), Rosen (1979), Poterba (1992) og van Ewijk, Jacobs og de Mooij (2007). Den åbenlyse fordel ved metoden er dens enkelhed, men den har også nogle vigtige svagheder, som motiverer dette forskningsprojekt. I det følgende redegøres nærmere herfor.

Svagheder ved den traditionelle tilgang til måling af effektivitetstabet ved ejerboligsubsidiering

En første svaghed ved den traditionelle metode er, at den ikke tager højde for kapitaliseringseffekter af beskatningen. Metoden antager således, at kontantpriserne er upåvirkede af kapitalindkomsts-katten/rentefradraget og ejendomsskatterne, således at skatterne slår fuldt igennem på brugerprisen. Denne antagelse forsvares normalt med, at kontantprisen på eksisterende boliger i en langsigtligevægt må svare til (eller bevæge sig parallelt med) omkostningen ved at opføre tilsvarende nye boliger, og at det er en rimelig første approksimation at forudsætte, at byggeomkostningerne ikke påvirkes af de nævnte skatter. Denne argumentation ser imidlertid bort fra, at en væsentlig del af kontantprisen på ejerboliger udgøres af grundværdien. For Danmark som helhed udgør grundværdierne f.eks. ifølge den seneste offentlige ejendomsvurdering knap 30 procent af ejerboligernes samlede værdi. Hvis byggegrunde udbydes helt uelastisk, vil man forvente, at såvel ejendomsskatterne som værdien af rentefradraget nedvælttes fuldt ud i den del af ejendomsværdien, der udgøres af grundværdien.

Det første formål med nærværende forskningsprojekt er derfor at modificere ovenstående formel for effektivitetstabet, således at der tages hensyn til kapitaliseringseffekter af rentefradraget og ejendomsskatterne. I den forbindelse skal der udledes en formel for kapitaliseringseffekten, der tager højde for, at der må forventes en vis (om end formentlig begrænset) positiv elasticitet i udbuddet af jord til boligformål. Selvom den internationale litteratur om ejendomsbeskatning indeholder analyser af kapitaliseringseffekter, er der mig bekendt ingen bidrag, som indkorporerer sådanne effekter i estimater for effektivitetstabet ved ejerboligsubsidiering. Der vil således være tale om et nyt bidrag til litteraturen om sidstnævnte emne.

En anden svaghed er, at den traditionelle metode til måling af effektivitetstabet bygger på en partiel ligevægtsanalyse, der ikke inddrager de afledte virkninger af boligbeskatningen på andre markeder. Specielt er det problematisk, at der ikke tages hensyn til virkningen på arbejdsmarkedet. Goulder og Williams (2003) har således vist, at traditionelle partielle ligevægtsberegninger af effektivitetstabet ved punktafgifter typisk giver meget skæve estimater, fordi de ikke tager hensyn til, at punktafgifter udhuler den disponible realløn og dermed forstærker den eksisterende skatteforvridning af arbejdsudbuddet. Derved falder beskæftigelsen, hvilket medfører en negativ "fiskal eksternalitet" (en negativ dynamisk provenueffekt) via det offentlige budget. Goulder og Williams finder med udgangspunkt i amerikanske forhold, at de traditionelle partielle beregninger i flere tilfælde undervurderer effektivitetstabet ved punktafgifter med en faktor på 10 eller mere.

De generelle ligevægtsvirkninger af boligbeskatning – og deraf følgende fiskale eksternaliteter (budgetvirkninger som følge af adfærdsrespons) - er per definition medregnet, når boligbeskatningens effektivitetsvirkninger søges estimeret ved hjælp af en anvendt generel ligevægtsmodel (CGE model), som det f.eks. sker hos Bye og Åvitsland (2003). En ulempe ved at benytte store CGE-modeller er imidlertid, at de centrale mekanismer bag de fundne resultater kan være svære at gennemskue, og at resultaterne ofte afhænger ganske meget af specifikke modelegenskaber. Det omtalte papir af Bye og Åvitsland er et eksempel herpå. Papiret beskriver bl.a. et scenario, hvor provenuet fra en skærpet boligbeskatning anvendes til at sænke skattesatsen for kapital- og selskabsindkomst. I forfatterens CGE-model fører dette til oprettelsen af nye selskaber, der markedsfører nye produktvarianter under monopolistisk konkurrence. Da modellens husholdninger har en "love of variety" i den forstand, at deres velfærd forøges, når de møder et bredere vareudbud, stammer en væsentlig del af den beregnede effektivitetsgevinst ved skatteomlægningen fra denne kilde. Den empiriske viden om størrelsen af love-of-variety effekter er imidlertid sparsom og usikker, så i praksis vil man næppe ønske at designe boligbeskatningen ud fra et skøn over en sådan effekt. Det forekommer mere ønskeligt at basere en generel ligevægtsanalyse på en simpel og gennemskuelig model, hvori der alene indgår velkendte parametre, hvorom der foreligger en betydelig empirisk viden. Det andet hovedformål med forskningsprojektet er at udvikle en sådan model.

Projektets indhold

Det første trin i projektet vil være at generalisere den traditionelle partielle ligevægtstilgang til beregning af effektivitetstabet ved ejerboligsubsidiering. Generaliseringen vil som nævnt bestå i at inddrage beskatningens kapitaliseringseffekter, baseret på udviklingen af en formel for graden af kapitalisering. Formlen skal bl.a. gøre det muligt at analysere, hvor følsom størrelsen af kapitaliseringseffekterne er overfor priselasticiteten i udbuddet af jord til boligformål. Den partielle ligevægtstilgang fastholdes i denne del af projektet for at belyse den isolerede betydning af kapitaliseringseffekterne. De udledte estimater for effektivitetstabet på dette trin af projektet kan give et indtryk af, hvor store de afledte fiskale eksternaliteter skal være for at "overdøve" de direkte effektivitetsvirkninger på boligmarkedet. Foruden det teoretiske bidrag, der ligger i udledningen af

en generaliseret formel for effektivitetstab, vil der blive givet et skøn over tabets størrelse i en aktuel dansk sammenhæng med udgangspunkt i eksisterende estimater for priselasticiteten i ejerboligefterspørgslen.

Det andet trin i projektet vil bestå i udviklingen af en simpel og operationel generel ligevægtsmodel, der foruden kapitaliseringseffekterne opfanger de vigtigste afledte adfærdsvirkninger af boligbeskatningen og de deraf følgende fiskale eksternaliteter. Denne model vil ligeledes blive brugt til at skønne over effektivitetstab ved den aktuelle danske ejerboligsubsidiering. Ved sammenligning med resultaterne af den partielle ligevægtsanalyse får man dermed et indtryk af, hvor vigtige de generelle ligevægtsvirkninger er.

Den opstillede model vil bygge på den antagelse, at husholdningerne opnår nytte af tre goder: ejerboligforbrug, øvrigt forbrug og fritid. Modellen vil dermed kunne opfange, at en subsidiering af ejerboligforbrug dels fører til substitution væk fra øvrigt forbrug, hvilket reducerer provenuet af den indirekte beskatning, og dels fører til substitution væk fra fritid og over mod arbejde, hvilket øger provenuet fra indkomstkatten og de indirekte skatter. Modellen vil inddele forbrugerens livsløb i to perioder, således at der også indbygges et valg mellem nutidigt og fremtidigt forbrug. Dermed vil modellen også kunne belyse, hvordan boligbeskatningen påvirker den finansielle opsparing og provenuet af kapitalindkomstbeskatningen.

Det vil efterfølgende være naturligt at udvide modellen til at omfatte fire goder: ejerboligforbrug, lejeboligforbrug, øvrigt forbrug og fritid. Modellen vil dog blive holdt så simpel, at den kan rummes i et enkelt og overskueligt Excel regneark, der let vil kunne anvendes af interesserede brugere. Inspiration til opstillingen af modellen vil kunne hentes i det førømtalte studie af Goulder og Williams (2003), og der vil blive lagt afgørende vægt på at sikre, at modellens egenskaber alene afhænger af nogle få velkendte elasticiteter og budgetandele.

Den opstillede generelle ligevægtsmodel vil endvidere blive anvendt til at give et skøn over provenutabet ved den gældende skattesubsidiering af ejerboligerne, når der tages hensyn til adfærdsvirkningerne på boligefterspørgslen, forbruget af øvrige goder og arbejdsudbuddet. Modellen vil ligeledes kunne benyttes til at give et skøn over det langsigtede provenutab som følge af det gældende nominalprincip for ejendomsværdiskatten. Endelig vil modellen kunne bruges til at skønne over langsigtsvirkningerne på beskæftigelse og økonomisk effektivitet af en skatteomlægning, der skærper boligbeskatningen og sænker marginalsatterne på arbejdsindkomst. P.g.a. modellens enkelhed vil disse skøn have en vis "back-of-the-envelope" karakter, men til gengæld vil det være nemt at gennemskue, hvad der driver resultaterne.

Som historisk og empirisk baggrund for projektet vil der blive beregnet tidsserier for de effektive satser for lejeværdiskat/ejendomsværdiskat og grundskyld. Hvis der er interesse for det i ministerierne, vil disse tidsserier blive søgt opstillet i dialog med Skatteministeriet og Finansministeriets skattepolitiske kontor. Alt datamateriale samt regnearket med modellen vil blive stillet frit til rådighed for interesserede brugere.

Projektets politikrelevans

Boligbeskatningen er til stadighed genstand for en omfattende og til tider følelsesladet debat både i udlandet og i Danmark. Alligevel er der herhjemme ikke hidtil foretaget noget systematisk studium af effektivitetsvirkningerne den gældende skattemæssige behandling af ejerboliger. Det her foreslåede forskningsprojekt kan give et kvantitativt input til debatten om boligbeskatningen og vil bl.a. kunne give et indtryk af størrelsen af de samfundsøkonomiske omkostninger ved at videreføre den udhuling af ejendomsværdiskatten, som skattestoppets nominalprincip medfører. Projektet vil også kunne give et indtryk af de potentielle velfærdsgevinster ved den omlægning fra arbejdsindkomstbeskatning til boligbeskatning, som en lang række fagøkonomer gentagne gange har foreslået.

Tidsplan og forventede publikationer

Projektet tænkes påbegyndt i slutningen af 2011 og forventes afsluttet inden sommeren 2012. Det er målsætningen, at projektet skal lede til to publikationer. Den ene tænkes at tage form af en engelsksproget artikel i et internationalt tidsskrift. Denne artikel vil fokusere på projektets metodemæssige bidrag og illustrere metodens anvendelse med nogle få beregninger på danske data. Den anden publikation tænkes at bestå i en dansksproget artikel i Nationaløkonomisk Tidsskrift, som går mere i dybden med analysen af det danske skattesystem og præsenterer mere omfattende beregninger og følsomhedsanalyser mm.

Budget

(Der søges om frikøb af PBS i tre måneder. Der er ingen forventede udgifter til datakøb og rejser mm.)

Litteraturhenvisninger

Aaron, H. (1972). *Shelter and Subsidies*. The Brookings Institution, Washington, D.C.

Bye, B. and T. Åvitsland (2003). The welfare effects of housing taxation in a distorted economy: A general equilibrium analysis. *Economic Modelling* 20, 895-921.

Goulder, L.H. and R.C. Williams III (2003). The substantial bias from ignoring general equilibrium effects in estimating excess burden, and a practical solution. *The Journal of Political Economy* 111, 898-927.

Laidler, D. (1969). Income tax incentives for owner-occupied housing. In A.C. Harberger and M.J. Bailey, eds., *The Taxation of Income from Capital*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

Rosen, H.S. (1979). Housing decisions and the U.S. income tax. *Journal of Public Economics* 11, 1-23.

Poterba, J.M. (1992). Taxation and housing: old questions, new answers. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 3963, January 1992.

van Ewijk, C., B. Jacobs and R. de Mooij (2007). Welfare effects of fiscal subsidies on home ownership in the Netherlands. *De Economist* 155, 323-336.