

RESUME

Formandskabets rapport til mødet i Det Økonomiske Råd den 31. maj 2016 indeholder denne gang fire kapitler, der omhandler følgende emner:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik
- Offentlige finanser
- Dansk vækst efter krisen
- Ejerboligbeskatning: Principper og erfaringer

I kapitel I præsenteres en fremskrivning af dansk og international økonomi til 2025. Kapitlet afsluttes med en vurdering af en række aktuelle økonomiske problemstillinger. Kapitel II omhandler de offentlige finanser, og kapitlet indeholder udover den sædvanlige vurdering af den finanspolitiske målopfyldelse blandt andet en vurdering af konsekvensen for de offentlige finanser af den øgede tilstrømning af flygtninge. Kapitel III fokuserer på den danske vækst siden krisen. I kapitlet præsenteres en sammenligning af væksten i Danmark med væksten i udlandet, og aspekter af den lave danske vækst undersøges. Endelig indeholder kapitel IV en diskussion og en række analyser af den danske beskatning af ejerboliger og jord.

Rapporten er udarbejdet af Det Økonomiske Råds formandskab til mødet i Det Økonomiske Råd den 31. maj 2016. Vurderinger og anbefalinger i rapporten er alene formandskabets. I slutningen af rapporten er rådsmedlemmernes skriftlige kommentarer optrykt. I forhold til diskussionsoplægget, som blev diskuteret på rådsmødet, er der kun foretaget korrekturrettelser, indsat enkelte præciseringer samt sket nogle få andre mindre justeringer af teksten

Kapitel I: Konjunkturvurdering

**Lavere
international
vækst i 2016**

Siden efteråret har den globale økonomi været præget af en forøget uro, og de internationale vækstudsigter i 2016 er forværret noget henover vinteren. Uroen er blandt andet

Resumeeet er færdigredigeret den 17. maj 2016.

kommet til udtryk ved store udsving på aktiemarkedene og større interesse for mere sikre statsobligationer. I Europa skaber den store indstrømning af flygtninge og indvandrere samt Storbritanniens mulige udmeldelse af EU politisk usikkerhed. Det er dog forventningen, at usikkerheden gradvist aftager og ikke afsporer det igangværende, forsigtige opsving i international økonomi.

Udsigt til dansk BNP-vækst På ca. 1 pct. i 2016, men højere derefter

Også i Danmark er der udsigt til relativt lav vækst i BNP i 2016, selvom der forventes fremgang i aktiviteten igennem året. Den relativt lave vækst fra 2015 til 2016 på godt 1 pct. skal således i vid udstrækning ses som et resultat af, at BNP faldt i andet halvår 2015. De kommende år forventes fremgangen i aktiviteten at føre til en vækst i overkanten af 2 pct. om året, jf. tabel A.

Tabel A Hovedtal i prognosen

	2015	2016	2017	2018	2025 ^{a)}
BNP (realvækst i pct.)	1,2	1,1	2,0	2,3	1,8
BVT i priv. byerhverv (realvækst i pct.)	1,7	1,4	2,4	2,9	2,1
Output gap (pct. af strukturelt BNP)	-2,1	-2,1	-1,7	-1,0	0,0
Beskæftigelsesændring (1.000 pers.)	28	36	32	33	19
Inflation (pct.)	0,6	0,6	1,6	1,7	2,1
Timeløn (pct.)	1,8	2,0	2,3	2,7	3,1
Offentlig saldo (pct. af BNP)	-2,1	-2,1	-2,0	-1,0	0,4
Strukturel offentlig saldo (pct. af BNP)	-0,7	-0,7	-0,3	0,0	0,4
BNP i aftagerlande (realvækst i pct.)	2,2	2,1	2,2	2,2	2,3

a) Den sidste søjle viser den gennemsnitlige årlige vækst fra 2018 til 2025. For output gap og faktisk såvel som strukturel offentlig saldo vises dog niveauet i 2025, og for beskæftigelsen vises den gennemsnitlige årlige ændring fra 2018 til 2025.

Anm.: Den strukturelle saldo, der er vist i tabellen, er beregnet efter budgetlovens metode.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAM's databank, Macrobond og egne beregninger.

Fremgang i det private forbrug

BNP-væksten i 2015 blev primært drevet af fremgang i det private forbrug. Flere år med tilbageholdenhed i forbruget har bidraget til en genopbygning af husholdningernes finansielle formue. Sammen med stigende beskæftigelse, real-lønsfremgang som følge af en meget lav inflation og et fortsat lavt renteniveau bidrager dette til en forventning om fortsat stigende forbrug og dermed til fremgang i den samlede efterspørgsel og produktion.

Kraftig stigning i beskæftigelsen

Mens BNP kun er steget svagt de senere år, er beskæftigelsen vokset med ca. 75.000 personer siden slutningen af 2012. Beskæftigelsesfremgangen har reduceret ledigheden, men er primært kommet til udtryk ved en stigning i arbejdsstyrken. Det seneste halve års tid er ledighedsfaldet dog accelereret, og nettoledigheden er aktuelt på lige godt 90.000 personer. Den svage BNP-vækst og den betydelige beskæftigelsesfremgang betyder, at produktiviteten har udviklet sig relativt svagt de seneste år.

Ny vurdering af den strukturelle arbejdsstyrke

Med nærværende prognose revideres vurderingen af den strukturelle arbejdsstyrke og dermed af den ledige produktionskapacitet i dansk økonomi. Som følge af en ændring i nogle af antagelserne bag beregningen af den strukturelle arbejdsstyrke samt indarbejdelse af nye historiske data og ny befolkningsfremskrivning er det strukturelle niveau for arbejdsstyrken nedjusteret med 41.000 personer i 2015 og 32.000 personer i 2016. Med den nye vurdering, er den faktiske arbejdsstyrke aktuelt omkring 30.000 personer lavere end den strukturelle arbejdsstyrke.

Output gap er nedjusteret til -2 pct. i 2015

Med den nye vurdering af strukturel arbejdsstyrke vurderes output gap at være ca. -2 pct. i 2015. Dermed er output gap reduceret med godt 1¼ pct.point i forhold til den seneste vurdering, jf. *Konjunkturvurdering og Offentlige finanser, februar 2016*.

Gradvis normalisering af konjunkturerne de kommende år

Med den forventede udvikling i efterspørgsel og produktion forventes output gap at være omtrent uændret fra 2015 til 2016. I de efterfølgende år ventes en gradvis normalisering af konjunktursituationen. Stigende forbrugs- og investeringsefterspørgsel og fremgang på de danske eksportmarkeder ventes at bidrage til fremgangen i produktion og be-

skæftigelse. Det er lagt til grund for prognosen for international økonomi, at den seneste tids negative signaler ikke manifesterer sig i en betydelig vækstnedgang de kommende år.

**Kraftig
beskæftigelses-
fremgang frem
mod 2025**

De seneste års beskæftigelsesfremgang forventes at fortsætte de kommende år dels som følge af normaliseringen af konjunktursituationen, dels som følge af en underliggende stigning i arbejdsstyrken. Frem mod 2025 forventes beskæftigelsen samlet at stige med 230.000 personer i forhold til niveauet i 2015, hvoraf omkring en fjerdedel kan tilskrives normalisering af konjunkturerne, mens den resterende og primære del af stigningen skyldes en stigning i den strukturelle beskæftigelse. Den kraftige strukturelle stigning i beskæftigelsen skal primært ses som resultat af reformer, der er vedtaget i løbet af de seneste ti år, herunder ikke mindst forhøjelsen af efterløns- og folkepensionsalderen.

Aktuel økonomisk politik

**Finanspolitikken
strammes de
kommende år**

Med den økonomiske politik regeringen har lagt op til, blandt andet med vedtagelsen af udgiftslofterne frem til 2019, vurderes finanspolitikken at bidrage negativt til den økonomiske aktivitet de kommende år. Finanspolitikken skønnes således isoleret at reducere den årlige vækst med mellem $\frac{1}{4}$ og $\frac{1}{2}$ pct.point i perioden 2016-19. Det skyldes i særdeleshed en afdæmpet udvikling i det offentlige forbrug.

**Stramning af
finanspolitikken
nødvendig ...**

Den planlagte stramning af finanspolitikken vurderes at være hensigtsmæssig. Opstramningen vurderes at være nødvendig af hensyn til udviklingen på den offentlige saldo på mellemlang og lang sigt, herunder at budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP for den strukturelle saldo ikke overskrides de kommende år.

**... og passende
afstemt med
vækstudsigterne**

Den planlagte finanspolitiske stramning vurderes samtidig at være passende afstemt med den forventede konjunkturudvikling. Uden den finanspolitiske stramning ville der være risiko for, at beskæftigelsesfremgangen kan blive så kraftig, at der opstår mangelsituationer og deraf følgende lønpres på arbejdsmarkedet. De relativt svage og usikre udsigter for væksten i den internationale økonomi taler om-

vendt for, at der ikke gennemføres større finanspolitiske stramninger end allerede planlagt.

Regeringen lægger op til skattereform til efteråret

Regeringen har lagt op til forhandlinger om en skattereform til efteråret og annonceret, at den vil fremlægge en mellemfristet økonomisk plan frem mod 2025, der vil kortlægge råderummet i forbindelse med skattereformen. Man bør være forsigtig med at vedtage ufinansierede skattelettelser i den nuværende situation, hvor der er betydelig usikkerhed om udviklingen i de offentlige finanser de kommende år. Dette bør imidlertid ikke hindre skatteomlægninger, der er fuldt finansierede. Hvad enten skattereformens finansieringselementer kommer til at bestå i en forøgelse af nogle skatter, reformer eller reduktioner af offentlige udgifter, bør de være konkret specificerede.

Regeringen foreslår omlægning af PSO-afgift

Regeringen har for nyligt foreslået at omlægge PSO-afgiften, der i dag opkræves som et tillæg til elprisen og anvendes til at finansiere støtte til vedvarende energi (VE). Regeringen foreslår, at udgifterne til støtte af vedvarende energi i stedet kommer til at indgå på den årlige finanslov.

PSO-afgift kan ikke begrundes ud fra provenu-hensyn eller VE-målsætning

Formandskabet vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt at omlægge PSO-afgiften til en øget bundskat. Dette vil flytte afgiften over på en bredere skattebase og eliminere de negative effekter på virksomhedernes sammensætning af produktionsinput og på husholdningernes forbrugssammensætning. Formandskabet finder det endvidere svært at se, at PSO-afgiften skal kunne begrundes ud fra en VE-målsætning. Ønskes en reduktion i de samlede drivhusgasudledninger i Europa, kan det reelt kun ske ved, at EU reducerer antallet af kvoter i det europæiske kvotemarked.

Kapitel II: Offentlige finanser og vurdering af de finanspolitiske målsætninger

Målsætninger vurderes overholdt ...

Formandskabets vurderinger af overholdelsen af de finanspolitiske mål er sammenfattet i tabel II.7 i afsnit II.2. Overordnet set vurderes de finanspolitiske målsætninger at være overholdt, og på lang sigt vurderes de offentlige finanser grundlæggende at være sunde.

**... men
strukturelt
underskud
tæt på grænsen
i 2017**

Underskuddet på den strukturelle saldo forventes at udgøre 0,3 pct. af BNP i 2017. Der skal dermed kun ske små justeringer i forudsætningerne før, budgetlovens underskudsgrænse bliver brudt ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget for 2017. Der kan derfor opstå et behov for at justere finanspolitikken for at overholde budgetlovens krav. Dette illustrerer udfordringerne ved, at de offentlige finanser ligger så tæt på grænserne, som tilfældet er.

**Underskud under
3 pct. grænsen –
men ændrede
forudsætninger
kan ændre billedet**

Underskuddet på den faktiske saldo ventes at udgøre ca. 2,1 pct. af BNP i 2016 og 2,0 pct. af BNP i 2017, og der er dermed afstand til EU's underskudsgrænse på 3 pct. af BNP. Ændrede forudsætninger for eksempelvis pensionsafkastskatten, udgifter til flygtninge og asylansøgere eller konjunktursituationen kan dog føre til et brud på 3 pct.-grænsen.

**Fra 2018 afstand
til grænser for de
offentlige
finanser**

I 2018 skønnes det faktiske underskud at blive 1 pct. af BNP, og der ventes omtrent balance på den strukturelle saldo. I de følgende år forbedres den strukturelle saldo yderligere, og der er udsigt til et strukturelt overskud på 0,4 pct. af BNP i 2020. Forbedringen af de offentlige finanser skal udover den forventende konjunkturnormalisering blandt andet ses i lyset af Tilbagetrækningsreformen og en beskeden vækst i de offentlige udgifter i årene dækket af udgiftslofterne, dvs. frem til 2019.

Strukturel saldo

**Ny viden og nye
data ændrer
synet på den
strukturelle saldo**

I takt med ny viden og nye data foretager formandskabet løbende revurderinger af det strukturelle niveau for beskæftigelse, arbejdsstyrke og BNP. Disse revisioner fører til ændringer i den strukturelle saldo, som ikke kan forklares med ændringer i den økonomiske politik eller andre fundamentale forhold. Ændringerne kan virke forstyrrende for tilrettelæggelsen af den økonomiske politik, men det må tillægges større værdi, at skønnet for den strukturelle saldo hele tiden giver et retvisende billede af de offentlige finansers sundhedstilstand.

Strukturel saldo nær grænsen giver udfordringer

Budgetlovens grænse for strukturel saldo udgør $-\frac{1}{2}$ pct. af BNP, og både i 2014, 2015 og 2016 har det fremlagte finanslovsforslag afspejlet en strukturel saldo tæt på under-skudsgrænsen. Den grundlæggende usikkerhed om det præcise niveau for den strukturelle saldo gør, at det er problematisk, at denne størrelse tillægges stor værdi ved vurderingen af råderummet for det enkelte års finanspolitik.

Forværring af strukturel saldo som følge af ny arbejdsstyrke

Den omtalte revurdering af den strukturelle arbejdsstyrke har isoleret set bidraget til en forværring af den strukturelle saldo på lang sigt på omkring 0,4 pct. af BNP. Trods nedrevisionen af arbejdsstyrken skønnes stadig en højere strukturel beskæftigelse end regeringen. Dette bidrager til, at vurderingen af den strukturelle saldo i 2020 fortsat er mere positiv end regeringens, der forventer balance på de offentlige finanser.

Den anvendte metode overvurderer effekten på kort sigt

På helt kort sigt har revurderingen af den strukturelle arbejdsstyrke haft større betydning for den strukturelle saldo. Den strukturelle saldo i 2016 er forværret med 0,9 pct. af BNP som følge af nedrevisionen af arbejdsstyrken. Den store forværring skal ses i lyset af den metode, der ifølge Budgetloven skal anvendes til at beregne den strukturelle saldo. Metoden bygger blandt andet på en række forsimplede antagelser, hvor det blandt andet antages, at der er en fast sammenhæng mellem ændringer i beskæftigelses- og output gap og den offentlige saldo. I den konkrete situation vurderes denne antagelse at føre til, at den kortsigtede effekt af den ændrede vurdering af den strukturelle arbejdsstyrke overvurderes, når budgetlovens metode anvendes.

Flygtninge og offentlige finanser**Flere flygtninge svækker de offentlige finanser**

Siden 2014 er antallet af asylansøgere, flygtninge og familiesammenførte i Danmark steget markant. Dette indebærer isoleret set højere udgifter til asylmodtagelse, overførsler, børnepasning mv. I 2016 skønnes de offentlige udgifter på den baggrund at være øget med ca. 9 mia. kr. Nogle flygtninge kommer i arbejde, hvilket kan bidrage til at finansiere en del af de øgede udgifter, men beregninger præsenteret i kapitlet viser, at flere flygtninge vil svække de offentlige finanser ikke bare på kort, men også på lang sigt.

Udfordringens størrelse afhænger af det fremtidige asylantal

Regeringen forudsætter, at finanslovsforslaget for 2017 vil afspejle nulvækst i det offentlige forbrug. Nulvækst kan blive en udfordring at overholde, hvis antallet af asylansøgere fortsætter på det høje niveau i 2016 og 2017. Regeringen skønner, at der kommer 25.000 nye asylansøgere til Danmark i 2016, men de første måneder af 2016 viser et relativt beskedent antal ansøgere. Dette taler for at se tiden an, før der foretages ændringer i den økonomiske politik som følge af flere flygtninge.

Håndtering i forhold til de offentlige finanser

Såfremt antallet af asylansøgere også de kommende år fortsætter på det høje niveau, kan udfordringerne for de offentlige finanser håndteres på forskellige måder. Regeringen har valgt en strategi, hvor udgiftslofterne – og dermed det offentlige forbrug – fastholdes frem mod 2019, selvom der forventes flere flygtninge. Dette betyder, at serviceniveauet pr. bruger alt andet lige reduceres. Et alternativ ville være at hæve udgiftslofterne. Højere udgiftslofter skal som udgangspunkt finansieres gennem højere skatter eller afgifter (eller gennem lavere udgifter uden for udgiftslofterne), men man kan principielt også vælge at lade de højere udgifter slå ud i et større underskud, især hvis svækkelsen kan antages at have midlertidig karakter. Der er både politiske og økonomiske argumenter for og imod de forskellige muligheder, hvorfor der ikke er nogen fagøkonomisk bedste mulighed at pege på.

Kapitel III: Dansk vækst siden krisen

Svag genopretning siden 2009 ...

Danmark blev ramt hårdt af finanskrisen og det medfølgende internationale tilbageslag i 2009. Tilbageslaget skete oven på en højkonjunktur, hvor både boligmarkedet og arbejdsmarkedet blev overophedede. Trods fremgang har den danske vækst siden 2009 været beskedent, og seks år efter krisen ligger dansk BNP pr. indbygger fortsat under før-kriseniveauet.

... og lav vækst internationalt set

Den danske vækst siden finanskrisen er også lav i en international sammenhæng. Blandt 26 EU- og OECD-lande har kun otte lande haft en lavere vækst i BNP pr. indbygger, og flere af disse har modsat Danmark været ramt af den europæiske statsgældskrise. Den relativt lave vækst er dog ikke

et fænomen, der begrænser sig til perioden efter krisen. Den danske vækst har også været lav i forhold til andre lande i hvert fald siden 2000.

Den svage vækst siden 2009 er drevet af time-beskæftigelsen

Den lave vækst siden 2009 afspejles i en svag udvikling i beskæftigelsen og et fald i erhvervsfrekvensen. En del af dette fald kan forklares med stigende uddannelsesaktivitet blandt unge, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med skærpede uddannelsesmålsætninger. Det kan dog også hænge sammen med, at flere har søgt mod uddannelsessystemet i forbindelse med de forringede beskæftigelsesmuligheder ovenpå tilbageslaget.

Lav vækst kan skyldes såvel konjunktur som struktur

Det kan ikke klart afgøres, i hvilken grad den svage danske vækst skyldes en svag konjunkturgenopretning eller en lav strukturel vækst. Der kan dog identificeres mindst et væsentligt strukturelt forhold, som har bidraget til en svagere vækst i Danmark end i andre lande, nemlig ændringer i befolkningens aldersfordeling.

Betydning af aldersforskydninger

Stigning i andelen af unge i Danmark ift. andre lande

Sammenholdes ændringer i befolkningens aldersfordeling i Danmark med andre lande ses blandt andet, at andelen af 20-29-årige er steget i Danmark, mens den er faldet i mange andre lande. Samtidig er andelen af 30-34-årige faldet i Danmark, mens den er steget eller faldet mindre i udlandet. Disse og andre mindre markante forskydninger i aldersfordelingen er væsentlige for væksten, fordi der er store forskelle i arbejdstid, arbejdsmarkedstilknytning og produktivitet på tværs af aldersgrupper.

Aldersfordeling bidrager til at forklare den lave vækst

Effekten på BNP-væksten af ændringer i aldersfordelingen i Danmark og andre lande kan anslås ved at beregne, hvad væksten i Danmark ville have været, hvis den danske aldersfordeling havde udviklet sig som i andre lande, og alle andre forhold havde været uforandrede. Beregningen viser, at den årlige danske vækst ville have været 0,4 pct.point højere i perioden 2009-14, hvis aldersfordelingen i Danmark havde udviklet sig som i gennemsnittet af en række andre lande. Dermed bidrager udviklingen i befolkningernes

aldersfordeling til at forklare, hvorfor Danmark har haft en relativt lav vækst.

Økonomisk politik

Finanspolitikken kan ikke forklare den relativt lave vækst ...

På efterspørgselssiden er den førte finanspolitik en mulig forklaring på den relativt lave danske vækst. Danmark strammede finanspolitikken i årene 2010-13, blandt andet fordi EU-kommissionen gav Danmark en henstilling herom. Andre lande har imidlertid også strammet finanspolitikken og i mange tilfælde mere end i Danmark. Selvom den førte finanspolitik efter krisen ikke er en sandsynlig forklaring på den relativt svage danske vækst, ændrer det ikke ved, at finanspolitikken inden krisen kunne have været bedre afstemt med konjunkturudviklingen. I særdeleshed burde finanspolitikken have været strammere i årene frem mod 2007.

... og det samme gælder fastkurspolitikken

Den danske fastkurspolitik har også været nævnt som en forklaring på den svage BNP-vækst. Fastkurspolitikken tvang i 2008 Nationalbanken til at hæve den pengepolitiske rente for at modvirke et markedspress for en svagere krone. Det var dog et kortvarigt fænomen, og i de efterfølgende år har Danmark haft et lavere renteniveau end euroområdet. På valutakurssiden oplevede Danmark en styrkelse af den effektive kronkurs i forbindelse med finanskrisen og tilbageslaget, men efterfølgende er den effektive kronkurs svækket. Samlet set kan udviklingen i den effektive valutakurs siden 2008-09 ikke siges at have været særlig ugunstig for Danmark.

Forskellige mål for vækst og velstand

Velstand afhænger ikke kun af BNP

Den svage danske vækst trækker i retning af, at velstandsfremgangen i Danmark har været langsommere end i andre lande. Velstanden afhænger imidlertid ikke kun af BNP, men også af andre forhold herunder udviklingen i bytteforhold og formueindkomst mv. fra udlandet. I perioden siden 2009 har disse forhold i betydeligt omfang kompenseret for den svage BNP-vækst.

Danmark har vundet på bytteforholdet

Siden 2009 har Danmark således oplevet en forbedring af bytteforholdet, hvilket har øget forbrugs- og investeringsmulighederne. Da udenrigshandlen spiller en stor rolle for dansk økonomi, har bytteforholdsforbedringen i mærkbart omfang bidraget til den danske velstandsfremgang. Det bytteforholdskorrigerede danske BNP er således set over perioden 2009-14 årligt vokset med 0,2 pct.point mere end BNP i sig selv. Kun få andre lande har oplevet en så positiv udvikling i bytteforholdet.

Højere vækst i BNI end i BNP

Et andet forhold, som har bidraget til en positiv velstandsudvikling i Danmark, er nettoindkomsten fra udlandet. Danmark har i årene siden 2009 haft store overskud på betalingsbalancen. Det har øget den danske nettoudlandsformue fra knap 3 pct. af BNP i 2009 til godt 46 pct. i 2014. Den stigende udlandsformue har ført til stigende renteindtægter fra udlandet, hvilket har bidraget til, at den danske nationalindkomst, BNI, er vokset hurtigere end BNP med 0,7 pct.point årligt. Det er en usædvanlig udvikling, som ikke ses i samme størrelsesorden i andre lande.

Vigtigt at se på mere end blot BNP ...

Samlet set stiller inddragelsen af befolkningens aldersfordeling, bytteforholdet og indkomsten fra udlandet udviklingen i dansk produktion og velstand i et noget bedre lys end en sammenligning af den reale BNP-vækst på tværs af lande. Det understreger, at det er for unuanceret at vurdere de senere års udvikling i dansk økonomi alene ud fra BNP – selvom BNP selvfølgelig er en vigtig størrelse, der med rette indtager en central plads i den offentlige debat.

... og at øge forståelsen af bl.a. bytteforholdet

Der er oplagt et behov for at øge forståelsen af baggrunden for den vedvarende bytteforholdsforbedring og den stigende nettoindkomst fra udlandet – og ikke mindst om denne udvikling kan forventes at fortsætte. Hvis det ikke er tilfældet, øger det behovet for en høj vækst i timeproduktiviteten, hvis Danmark skal fastholde sin position som et af verdens rigeste lande. Ligeledes er det vigtigt at forstå baggrunden for den svage beskæftigelsesvækst og faldet i erhvervsfrekvensen.

Kapitel IV: Ejerboligbeskatning, principper og erfaringer

Jord og fast ejendom en hensigtsmæssig skattekilde

Beskatning af jord og fast ejendom har i århundreder udgjort en væsentlig del af det danske skattesystem og er en vigtig og hensigtsmæssig skattekilde. Det skyldes, at den normalt skader den samfundsøkonomiske effektivitet mindre end andre skatter. De to danske hovedskatter på fast ejendom i dag er grundskylden og ejendomsværdiskatten. De to skatter har forskellige roller, som er vigtige for at sikre, at det samlede skattesystem fungerer hensigtsmæssigt.

Skattestop har givet geografisk ulighed

Skattestoppet for ejendomsværdiskatten har imidlertid bidraget til at skævvride skattesystemet. Skattestoppets nominalprincippet har fastlåst ejendomsværdiskatten i kroner og øre, og i takt med de stigende ejendomspriser er den reelle ejendomsværdiskattesats blevet udhulet. Gevinsten ved skattestoppet er geografisk skævt fordelt, idet det er boligejerne i de dele af Danmark, der har oplevet den stærkeste økonomiske fremgang og stærkeste stigning i boligpriserne, der er blevet favoriseret.

Grundskyld er en forvriddingsfri skat

Grundskyld og jordskatter generelt har to bemærkelsesværdige egenskaber. For det første udgør de et eksempel på en skat, der i princippet ikke påvirker den samfundsøkonomiske aktivitet, fordi det samlede udbud af jord ikke påvirkes af skattens størrelse. Det betyder, at skatten på jord ud fra et samfundsøkonomisk effektivitetssynspunkt er en af de bedste beskatningsformer.

Grundskyld nedvæltes i salgsprisen

For det andet må grundskyld forventes at blive nedvæltet i jordværdierne. Da salgsværdien af en grund afspejler værdien af den forventede anvendelse af jorden fratrukket de fremtidige skattebetalinger, er det de nuværende jordejere, der i praksis bærer hele byrden ved en stigning i grundskyldspromillen i form af en lavere grundværdi. Fremtidige købere af grunden bliver dermed fuldt ud kompenseret for deres skattebetalinger i form af en tilsvarende lavere grundpris. Omvendt vil de nuværende jordejere høste hele gevinsten ved en nedsættelse af grundskylden i form af en stigning i grundens værdi, mens fremtidige købere reelt ikke vil få nogen gevinst.

Empirisk analyse bekræfter kapitalisering

En empirisk analyse præsenteret i kapitlet bekræfter denne kapitaliseringseffekt. I analysen undersøges, hvordan salgspriserne for enfamiliehuse har ændret sig i forbindelse med ændringer i den kommunale grundskyld ved sammenlægningen af en række kommuner i 2007. Størrelsesordenen af den efterfølgende prisudvikling på enfamiliehuse understøtter formodningen om, at ændringer i grundskyldspromillen fuldt ud overvælttes i salgsprisen.

Hensigtsmæssigt at lægge større vægt på grundskylden ...

Fordelen ved at begrænse den samlede forvriddning i skatteopkrævningen betyder, at det vil være hensigtsmæssigt, at grundskylden får en større rolle i det samlede skattesystem på længere sigt. Det gælder ikke mindst, hvis stigende globalisering fremover lægger større pres på andre beskatningstyper, herunder skat på arbejds- og kapitalindkomster. Modelberegninger i kapitlet bekræfter, at en omlægning fra skat på arbejdsindkomst til grundskyld vil give en samfundsøkonomisk gevinst. På længere sigt vil en forøgelse af grundskyld, eksempelvis i form af en statslig grundskyld som supplement til den nuværende kommunale skat, dermed bidrage til et mere effektivt skattesystem.

... men ændringer skal ske langsomt

Skattepolitik handler dog ikke kun om effektivitet, men også om fordeling. Kapitaliseringseffekterne taler for, at ændringer i beskattningen af fast ejendom og især af jord indføres gradvist.

Ejeboliger bør beskattes som andre aktiver

Et vigtigt element i en effektiv og retfærdig skattepolitik er, at alle personer og alle aktiver beskattes ens. Dette princip omtales ofte som det vandrette lighedsprincip. Det vandrette lighedsprincip indebærer, at afkastet fra ejerboliger som udgangspunkt bør beskattes på niveau med indkomster fra andre reale eller finansielle investeringer. Dette niveau kan betegnes som den neutrale ejendomsværdiskat.

1,2 pct. vurderes som en neutral ejendomsværdiskat

Størrelsen af den neutrale ejendomsværdiskat vil afhænge af, hvor højt man vurderer størrelsen af afkastet ved at have en ejerbolig, og hvilken skattesats man bruger som referencpunkt. Det er svært at måle det samlede afkast af ejerboliger direkte, og andre former for kapitalafkast beskattes desuden forskelligt. Det vurderes imidlertid, at en ejendoms-

værdiskattesats på 1,2 pct. er et godt bud på det neutrale niveau.

Den effektive ejendomsværdiskat er kun 0,6 pct. i dag

Skattestoppets nominalprincip har gjort, at den effektive skattesats for ejendomsværdiskatten de senere år er reduceret, og i 2014 var den effektive skattesats for ejerboliger 0,6 pct. Det betyder, at ejerboliger er beskattet mærkbart lavere end andre aktiver. Dette er i strid med det vandrette lighedsprincip, og det bidrager til en uheldig sammensætning af investeringer og formue, idet befolkningen populært sagt ender med at forbruge for mange mursten og for få andre goder.

Neutral skat bør indføres, og særordninger fjernes

Formandskabet anbefaler på denne baggrund at ophæve nominalprincippet, så skattebetalingen igen følger boligernes værdi. Det anbefales også, at niveauet for den almindelige ejendomsværdiskattesats gradvist hæves til det neutrale niveau på omkring 1,2 pct., og at en række særordninger i ejendomsværdibeskatningen fjernes. Det drejer sig om rabatten for personer, der har købt deres ejerbolig før 1. juli 1998, og den særlige pensionistrabat. En reduktion af skattesatsen for de højeste ejendomsværdier fra 3,0 til 1,8 pct. vil bringe progressionen i beskatningen af ejerboliger på niveau med andre former for kapitalindkomstbeskatning.

Muligheder for indfrysning af skattebetalinger bør forbedres

Betalingen af jord- og ejendomsskatter belaster boligejernes økonomi, og kan give anledning likviditetsproblemer. Det bør derfor overvejes at forbedre mulighederne for at kunne udskyde en del af betalingen af såvel grundskyld som ejendomsværdiskat, hvis den opkrævede skat stiger hurtigere end eksempelvis lønniveauet. Pensionister kan allerede i dag vælge at indfryse grundskylden, og denne mulighed kan eventuelt udvides til andre befolkningsgrupper, ligesom indfrysningsmulighed kunne udbredes til også at gælde for ejendomsværdiskatten. I tilfælde af større ændringer i skattesystemet vil det være naturligt med en overgangsordning, der indebærer en midlertidig egentlig rabat.

Større ændringer bør indføres tilpas langsomt

En effektiv ejendomsbeskatning forudsætter, at der foretages en vurdering af værdien af grundarealer og ejendomme, som i rimelig grad afspejler den forventede handelspris i fri handel. Det danske vurderingssystem har historisk været

Vigtigt at rette op på skævheder i ejendomsvurderingerne

anset for ganske godt i international sammenhæng, men i de senere år er der konstateret en række problemer i den nuværende praksis. Det er vigtigt at få rettet op på disse skævheder, blandt andet ved at inddrage nye og bedre data i vurderingsprocessen og få skabt større gennemsækelighed i vurderingerne. Et nyt vurderingssystem er under opbygning, som bør tage hånd om disse problemstillinger.

Afvielser mellem vurdering og handelspris kan ikke undgås

Samtidig er det vigtigt at slå fast, at selv det bedste vurderingssystem aldrig vil kunne forudsige handelspriserne fuldstændig. Derfor vil der i fri handel normalt altid være en vis spredning omkring vurderingerne. Det skyldes, at boliger er meget forskellige, boligmarkedet er præget af mangelfuld information, og købere og sælgere kan handle under indtryk af særlige forhold. Vurderingerne bør ramme den gennemsnitlige markedspris for en bolig med bestemte karakteristika, og en observeret handelspris, der afviger herfra, afspejler ikke nødvendigvis en fejl i vurderingen.

Skat på kapitalgevinster er et alternativ til højere ejendomsværdiskat

Det diskuteres somme tider at indføre en særskilt beskatning af kapitalgevinster på ejerboliger. Kapitalgevinsterne størrelse afhænger af tidspunktet for køb og salg, og gevinsterne svinger dermed meget over tid og mellem boligejere. En beskatning af kapitalgevinsterne vil dermed bidrage til at mindske de betydelige mere eller mindre tilfældige omfordelinger, der sker på boligmarkedet. Samtidig vil en beskatning af kapitalgevinster mindske konsekvenserne af, at ejendomsvurderingerne i praksis aldrig kan blive fuldt retvisende. Indførelse af en kapitalgevinstbeskatning bør derfor opfattes som et alternativ til en forøgelse af den løbende ejendomsværdiskat, hvis der ikke er politisk vilje til at hæve denne fra det nuværende lave niveau.

