

Analyse | kraka

10. oktober 2013

Regionale forskelle i ejendomsbeskatningen

Af Christian Heebøll, Rasmus Larsen og Esben Anton Schultz

Denne analyse belyser den regionale udvikling i ejendomsbeskatningen fra 1992 og frem til 2010, særligt med fokus på effekterne af skattestoppet (fastfrysningen af ejendomsværdiskatten og stigningsbegrænsningen i den afgiftspligtige grundværdi). Notatet fokuserer kun på ejerboliger, der er ejet af privatpersoner og anvendt til beboelse (lejligheder, huse, sommerhuse mv.). Indledningsvist gennemgås reglerne for ejendomsbeskatning i Danmark, herunder effekterne skattestoppet. Dernæst belyses udviklingen i den faktisk betalte ejendomsdomsskat på landsplan såvel som regionalt. Endeligt undersøges beskatningen af nye boligkøb både på landsplan og regionalt.

Hovedkonklusioner

- Skattestoppet har to konjunkturforstærkende elementer. For et første medfører den nominelle fastfrysning af ejendomsværdiskatten fra 2002 og frem, at den effektive ejendomsværdiskat falder, når boligpriserne stiger, og omvendt stiger, når boligpriserne falder. Hvis der er forskellig prisudvikling (og et forskelligt initialt prisniveau) på tværs af regioner, vil denne effekt desuden have et forskelligt gennemslag på tværs af landet. For det andet indebærer stigningsbegrænsningsreglen for grundværdien fra 2003 og frem, at de effektive grundskyldspromiller vil ramme loftet og dermed blive konjunkturforstærkende i regioner, hvor grundværdierne i forvejen er relativt konjunkturfølsomme.
- På landsplan faldt den effektive ejendomsbeskatning fra ca. 1,4 pct. i 1992 til 0,8 pct. i 2008. Herefter steg den til ca. 1 pct. i 2010. Det dækker dog over en betydelig regional variation. Eksempelvis faldt den effektive ejendomsbeskatning med 0,9 pct.-point i Københavns Amt i perioden 1992-2008, mens den faldt med mindre end 0,3 pct.-point i Viborg Amt i samme periode.
- Skattestoppet har den kraftigste konjunkturforstærkende effekt i hovedstadsområdet, hvor prisudsvingene er store. Denne effekt kommer fra både ejendomsværdibeskatningen og grundskylden. I regioner med små prisudsving (fx Viborg Amt) har skattestoppet omvendt kun haft en beskeden konjunkturforstærkende effekt.
- Før skattestoppet trådte i kraft kunne den regionale variation i ejendomsskatterne forklares ved boligejernes alder (fradrag til pensionister), sammensætningen af boligtyper (fradrag til ikke-ejerlejligheder) og hvornår boligerne var købt (fradrag til boliger erhvervet før 1. juli 1998). Efter skattestoppet trådte i kraft gælder det kun i et

begrænset omfang. Nu er det først og fremmest den forskellige udvikling i boligpriserne, der kan forklare de regionale forskelle i ejendomsbeskatningen.

- Beskatningen af nye boligkøb er et mere relevant mål for, hvordan boligbeskatningen påvirker boligpriserne, end de faktisk betalte ejendomsskatter. Der er forskel på disse mål, da nye boligkøbere typisk ikke kan opnå de samme nedslag i ejendomsværdibeskatning som eksisterende boligejere.
- Skattestoppet har en endnu mere konjunkturforstærkende effekt på beskatningen af nye boligkøb end på de faktisk betalte ejendomsskatter, og i 2008 ville ejendomsbeskatningen af nye boligkøb have været omtrent dobbelt så høj, hvis skattestoppet ikke var blevet indført. Ligeledes er der stor regional forskel på, hvor kraftigt skattestoppet slår igennem på beskatningen af nye boligkøb. I fx København og Frederiksberg kommuner ville beskatningen af nye boligkøb således have været 2½ gange så højt som, hvis skattestoppet ikke var blevet indført. Omvendt ville det have været 40 pct. højere i Viborg Amt.

1. Ejendomsbeskatningsregler og effekter af skattestop

Ejendomsbeskatningen i Danmark består overordnet set af to komponenter:

- 1) Lejeværdi af egen bolig og senere ejendomsværdiskat (statslig ejendomsskat), som er ens over hele landet og opgøres på basis af den offentlige ejendomsvurdering.
- 2) Grundskyld (kommunal ejendomsskat), som varierer fra kommune til kommune og beregnes på baggrund af grundværdien.

Nedenfor gennemgås reglerne for ejendomsværdiskat (og lejeværdi af egen bolig) og grundskyld, samt effekterne af skattestoppet.

1.1 Lejeværdi af egen bolig og ejendomsværdibeskatningen

Før 2000 bestod den statslige ejendomsskat af den såkaldte lejeværdi af egen bolig. Lejeværdien var opgjort på basis af den offentlige ejendomsværdi og blev beskattet som kapitalindkomst. Fra 1982 til 1993 udgjorde lejeværdien som udgangspunkt 2,5 pct. af ejendomsværdien under en vis progressionsgrænse, og 7,5 pct. af ejendomsværdien derover.¹ Fra 1994 blev disse satser sænket til hhv. 2 og 6 pct., bortset fra på sommerhuse, hvor de gamle satser blev bibeholdt.

Endvidere eksisterede en række fradrag i lejeværdibeskatningen:

- Pensionistfradrag: For personer over 67 år var lejeværdisatsen det halve.
- Standard fradraget: Der var et 1 pct. fradrag for enfamiliehuse og sommerhuse (dog maks. 2000 kr. frem til 1993 og 3.000 kr. derefter).
- Stigningsbegrænsningen: Lejeværdien måtte maksimalt stige med 3.500 kr. om året for folk under 67 år (dog altid 20 pct.) og 1.000 kr. for folk over (dog altid 20 pct. fratrukket 2.500 kr.).

Med Pinsepakken i 1998 blev den statslige ejendomsbeskatning fra 2000 omlagt til den såkaldte ejendomsværdibeskatning, hvilket er en direkte skat baseret på den offentlige ejendomsvurdering pr. 1. oktober i året. Ejendomsværdibeskatningen blev opgjort som en andel af ejendomsværdien op til en vis grænse og en højere andel af den del, der lå ud over denne grænse. Ligesom lejeværdien af egen bolig var ejendomsværdiskatten således progressiv.

I 2001 udgjorde ejendomsværdiskatten 1 pct. af den offentlige ejendomsvurdering op til progressionsgrænsen på 2.894.000 kr. og 3 pct. af vurderingen derover. Grænsen for betaling af 3 pct.-skatten blev som udgangspunkt reguleret med den gennemsnitlige stigning i ejerboligpriserne. Herved lå andelen af boligejere, der betalte 3 pct.-skatten, på et nogenlunde konstant niveau.

Der eksisterer en række særlige fradrag i ejendomsværdibeskatningen:

- Fradrag for pensionister: Personer over 67/65 år² får et nedslag på 4 promille af beregningsgrundlaget. Nedslaget er maksimalt 6.000 kr. for helårsboliger og

¹ Fra 1991 blev progressionsgrænsen som udgangspunkt reguleret ud fra reguleringstallet i personskattelovens § 20.

² Fra 1. juli 2004 blev folkepensionsalderen nedsat fra 67 år til 65 år.

2.000 kr. for sommerhuse, og det bliver endvidere nedreguleret, hvis husstandens indkomst er over en vis størrelse.³

- For boliger erhvervet før 1. juli 1998 gives et nedslag i beskattningen på 2 promille af beregningsgrundlaget. Hertil kommer et yderligere nedslag på 4 promille (dog maks. 1.200 kr.), hvis boligen ikke er en ejerlejlighed eller en fredet ejendom.

Frem til 2003 blev den offentlige ejendomsvurdering foretaget årligt. Fra 2003 og frem vurderes ejerboliger kun i ulige år, dog med en såkaldt årsomvurdering i lige år. Årsomvurdering bortfaldt fra 2007, hvorefter den offentlige ejendomsvurdering kun ændres hvert andet år. Dette medfører en betydelig forsinkelse i ejendomsværdibeskatningen ift. ejendomsværdien, hvilket kan mindske ejendomsværdibeskatningens effekt som en automatisk, prisstabiliserende mekanisme.

Skattestoppet i 2002

Skattestoppet fra 2002 indebærer, at ejendomsværdiskatten siden 2002 har været låst fast nominelt. Med skattestoppet beskattes man kun af den laveste værdi af en af følgende vurderinger:

- Ejendomsværdien pr. 1. oktober i indkomståret
- Ejendomsværdien pr. 1. januar 2001 med tillæg på 5 pct.
- Ejendomsværdien pr. 1. januar 2002

Desuden er progressionsgrænsen ikke blevet reguleret fra og med 2002, hvor progressionsgrænsen lå på 3.040.000 kr. For boliger, der er opført eller udbygget efter 2002, beregnes ejendomsværdibeskatningen ud fra en vurdering af, hvad en lignende bolig ville have kostet i 2001 med tillæg af 5 pct. De særlige skattefradrag er bibeholdt.

Effekter af fastfrysningen af ejendomsværdiskatten

Før 2002 fulgte ejendomsværdibeskatningen således udviklingen i boligpriserne og havde dermed en konjunkturdæmpende effekt. Med skattestoppet i 2002 blev beskattningen afkoblet fra boligprisudviklingen, hvilket indebærer, at der gradvist skete en udhuling af den real ejendomsværdiskat. Henover et konjunkturforløb, vil ejendomsværdibeskatningen således have en konjunkturførstærkende effekt, fordi den effektive beskatning falder, når boligpriserne stiger, og omvendt stiger, når boligpriserne falder. Hvis der er forskellig prisudvikling på tværs af regioner, er der endvidere tendens til, at den effektive ejendomsværdiskat vil udvikle sig forskelligt på tværs af landet. Dette er illustreret i Boks 1, hvor regioner med det højeste prisniveau og de største prisstigninger, berøres mest af skattestoppet. Det er uheldigt, fordi der netop i disse regioner er størst behov for automatiske, prisstabiliserende mekanismer.

³ Nedslaget reduceres med et beløb svarende til 3 pct. af et særligt indkomstgrundlag udover 174.600 kr. for enlige og 268.600 kr. for ægtepar (2011-grænser). Det særlige indkomstgrundlag udgøres af summen af personlig indkomst plus positiv nettokapitalindkomst og den del af evt. aktieindkomst, hvoraf der er betalt udbytteskat, idet omfang aktieindkomsten overstiger 5.000 kr. for enlige og 10.000 kr. for ægtepar.

Boks 1: Beregningseksempel, der illustrerer det konjunkturforstærkende og regionale element i fastfrysningen af ejendomsværdibeskatningen

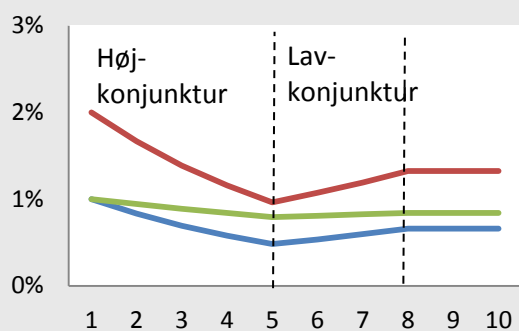
Som eksempel betragtes ejendomsværdibeskatningen over en 10-årig periode i tre forskellige regioner. De første fem år er en periode med højkonjunktur, hvor ejendomsværdierne stiger. Herefter indtræffer en lavkonjunktur, hvor ejendomsværdierne falder de næste tre år. Derefter ligger ejendomsværdien stabilt de sidste to år.

Det første område er af central bymæssig karakter, fx København og Frederiksberg kommuner. Ejendomsværdierne er som udgangspunkt høje (300 kr. i år 1) og prisudsvingene er store. Det andet område er en forstad, hvor prisniveauet som udgangspunkt er relativt lavt (100 kr. i år 1), men prisudsvingene er til gengæld store over konjunkturerne. For begge disse områder stiger ejendomsværdierne med 20 pct. årligt under højkonjunkturerne og falder med 10 pct. årligt under lavkonjunkturerne. Det sidste område er et landdistrikt med lave ejendomsværdier (100 kr. i år 1) og små prisudsving. Ejendomsværdierne stiger kun med 5 pct. årligt under højkonjunkturerne og falder kun med 2 pct. årligt under lavkonjunkturerne.

Der er indført en progressionsgrænse på 150 kr., og den del af ejendomsværdien, der ligger under grænsen, beskattes med 1 pct., mens resten beskattes med 3 pct. Desuden indføres der et skattestop allerede fra år 1, så ejendomsværdiskatten beregnes ud fra ejendomsværdien i år 1.

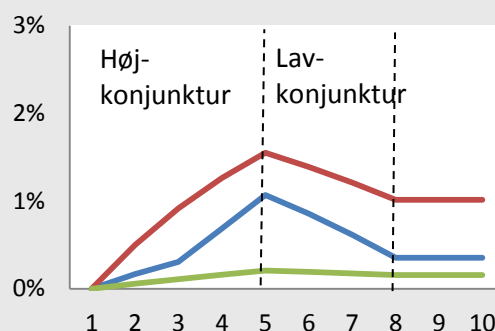
Figurene nedenfor viser udviklingen i den effektive beskatning og besparelse i hvert af de tre områder, hvor besparelsen skal forstås som forskellen mellem skatteprocenten med og uden skattestop.

Effektiv skatteprocent



— Område med høj pris og store prisudsving
 — Område med lav pris og store prisudsving
 — Område med lav pris og små prisudsving

Skattebesparelserprocent



— Område med høj pris og store prisudsving
 — Område med lav pris og store prisudsving
 — Område med lav pris og små prisudsving

Der er to faktorer, der driver udviklingen i den effektive ejendomsværdibeskatning (og skattebesparelse) som følge af skattestoppet. For det første er det initiale prisniveau afgørende, da det bestemmer, hvor stor en del af ejendomsværdien, der ligger over progressionsgrænsen. Det ses ved at sammenligne den effektive beskatning i de to områder med store prisudsving, men forskelligt prisniveau. For det andet er prisudsvingene selvsagt afgørende, hvilket er illustreret ved forskellen imellem den effektive beskatning og besparelse i de to områder med et lavt initialt prisniveau, men forskellige prisudsving.

1.2 Grundskyld

Grundskyld, også kendt som den kommunal ejendomsskat eller grundskat, er en skat på jord, der i dag udskrives og opkræves af den enkelte kommune. I modsætning til ejendomsværdiskatten kan den således variere på tværs af landet, alt efter, hvilken kommune grunden ligger i.

Skattegrundlaget tager udgangspunkt i grundvurderingen, som den fremgår af den offentlige ejendomsvurdering. I praksis beregnes den dog som en promille af den afgiftspligtige grundværdi, dvs. grundværdien fratrukket evt. fradrag. Hvis grundskyldspromillen fx er 20, betyder det, at der betales 20 promille af den afgiftspligtige grundværdi. Grundskylden opkræves med udgangspunkt i vurderingen, der ligger to år forud. Skatten i 2011 opkræves således af vurderingen 2009. Tilsvarende ejendomsværdibeskatningen, kan denne forsinkelse mindske grundskyldens effekt som automatisk, prisstabiliserende mekanisme. Grundskyldspromillen fastsættes fra år til år af kommunen, men må maksimalt udgøre 34 promille.

Skattestoppet

Som et led i skattestoppet blev der fra 2003 indført en såkaldt stigningsbegrænsningsregel, som betyder, at skattegrundlaget for grundskyldskyldsbetalingen på hver ejendom (den afgiftspligtige grundværdi) højst må øges med en vis reguleringsprocent fra år til år. Reguleringsprocenten fastsættes hvert år som den skønnede stigning i det samlede kommunale udskrivningsgrundlag for skatteåret, tillagt 3 pct. Reguleringsprocenten må dog maksimalt udgøre 7 pct. Siden 2003 har den ligget på mellem 4 og 7 pct.

Effekter af stigningsbegrænsningsreglen

Stigningsbegrænsningsreglen har en konjunkturforstærkende effekt på ejendomsbeskatningen i regioner med store prisudsving i grundværdierne. Det skyldes to forhold:

- 1) I år, hvor boligpriserne og grundværdierne stiger kraftigt (dvs. mere end reguleringsprocenten), vil den afgiftspligtige grundværdi ikke stige i samme takt som grundværdierne, hvorved den effektive grundskyldspromille falder.
- 2) Dette medfører endvidere, at udviklingen i den afgiftspligtige grundværdi afkobles fra udviklingen i den faktiske grundværdi. Når grundværdierne begynder at falde, vil den afgiftspligtige grundværdi således fortsætte med at stige med den maksimale reguleringsprocent, så længe den afgiftspligtige grundværdi ligger under den faktiske grundværdi.

I regioner, hvor grundværdierne er meget konjunkturfølsomme, vil stigningsbegrænsningsreglen således medføre, at de effektive grundskyldspromiller vil være konjunkturforstærkende. Omvendt følger grundskyldsbetalingerne grundværdierne eksakt i regioner, hvor grundværdierne udvikler sig mere afdæmpet. Det er uheldigt, fordi det vil medføre en konjunkturforstærkende effekt i de effektive grundskyldpromiller i de regioner, hvor der netop er mest behov for en prisstabiliserende mekanisme. Desuden kan det give anledning til en relativ forskelligartet udvikling i grundskyldsbetalingerne på tværs af landet. Dette er illustreret i Boks 2.

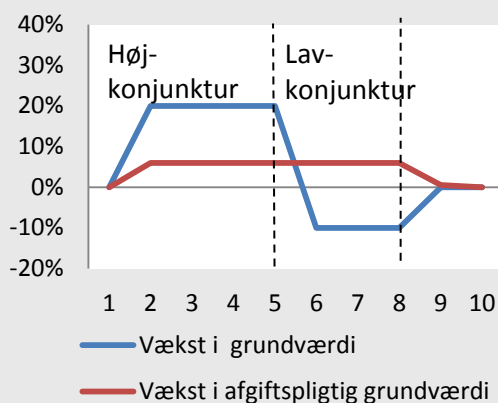
Boks 2: Beregningseksempel, der illustrerer det konjunkturforstærkende og regionale element i stigningsbegrænsningen i den afgiftspligtige grundskyld

Som eksempel betragtes grundskyldsbetalingen for to grunde i to forskellige regioner over et 10 årigt konjunkturforløb. I udgangspunktet er grundværdien i begge regioner 100 kr. (i år 1). De første fem år er en periode med højkonjunktur, hvor grundværdierne stiger. Herefter indtræffer der en lavkonjunktur og grundværdierne falder de næste tre år. Derefter ligger værdierne stabilt de sidste to år. Den ene region er af bymæssig karakter, og prisudsvingene er relativt store. Her stiger grundværdien med 20 pct. årligt under højkonjunktoren og falder 10 pct. årligt under lavkonjunktoren. Det andet område er et landområde. Her stiger grundværdierne med 5 pct. årligt under højkonjunktoren og falder med 2 pct. årligt under lavkonjunktoren. Der er indført en stigningsbegrænsning på den afgiftspligtige grundværdi på 6 pct. om året og der er en grundskyldspromille på 25 promille i begge regioner.

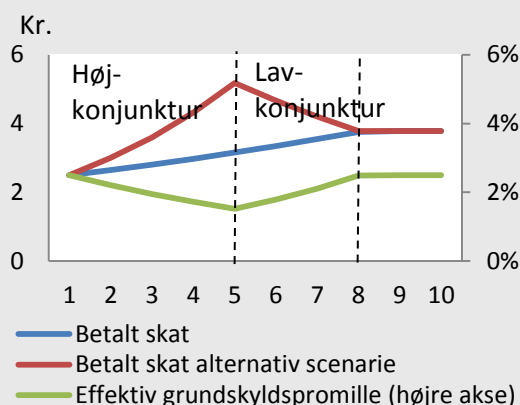
I figurene nedenfor ses væksten i de faktiske og afgiftspligtige grundværdier, samt skattebetalingerne over konjunkturforløbet, både med og uden stigningsbegrænsningen.

Beregninger for bymæssigt område (store prisudsving)

Grundværdi og afgiftspligtig grundværdi

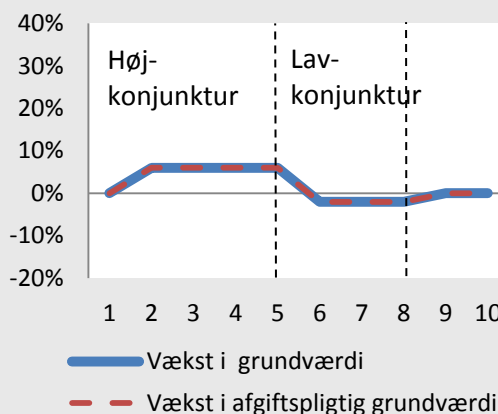


Skattebetalinger

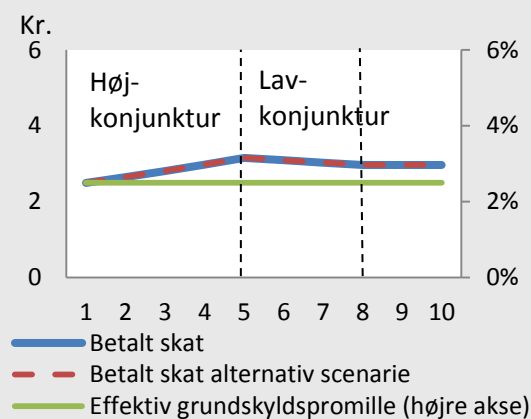


Beregninger for landområder (små prisudsving)

Grundværdi og afgiftspligtig grundværdi



Skattebetalinger



I byområdet, hvor prisudsvingene er relativt store, ses de to konjunkturforstærkende elementer af stigningsbegrænsningsreglen: 1) Den afgiftspligtige grundværdi og dermed skattebetalingerne stiger væsentlig mindre end den faktiske grundværdi under højkonjunkturen og den effektive grundskyldspromille er faldende. 2) Den afgiftspligtige grundværdi og dermed skattebetalingerne fortsætter med at stige over lavkonjunkturen, hvor den faktiske grundværdi er faldende, indtil den effektive grundskyldspromille er tilbage ved udgangspunktet.

I landområdet, hvor prisudsvingene er relativt små og ikke rammer loftet, er den effektive grundskyldspromille omvendt uændret over konjunkturforløbet. I modsætning til byområdet, giver stigningsbegrænsningen således ikke anledning til skattebesparelser i landområdet.

2. Udvikling i de faktisk betalte ejendomsskatter

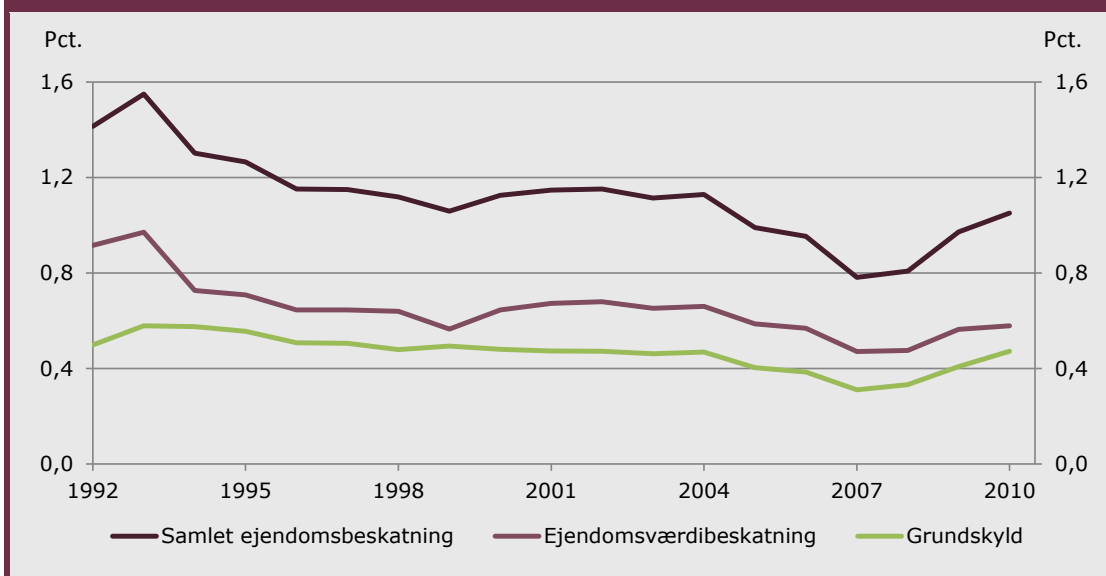
Dette afsnit belyser udviklingen i de faktisk betalte ejendomsskatter på landsplan såvel som regionalt fra 1992 og frem. Beregningerne er baseret på Danmarks Statistiks registerdata, hvor den indbetalte ejendomsskat (grundskyld og ejendomsværdiskat) er opgjort på personniveau. Beregningerne omfatter kun ejerboliger, der er ejet af privatpersoner og benyttes til beboelse (huse, lejligheder, sommerhuse mv.).

2.1 Udviklingen på landsplan

Nedenfor ses nærmere på udviklingen i de faktisk betalte ejendomsskatter på landsplan.⁴ Figur 1 viser de faktisk betalte ejendomsskatter som andel af ejendomsvurderingen. Det ses, at den samlede ejendomsbeskatning som andel af ejendomsvurderingen er omtrent halveret fra 1992 og frem til 2008, hvor den lå på 0,8 pct. Herefter stiger den, og i 2010 lå ejendomsskatternes andel af ejendomsvurderingen på godt 1 pct.

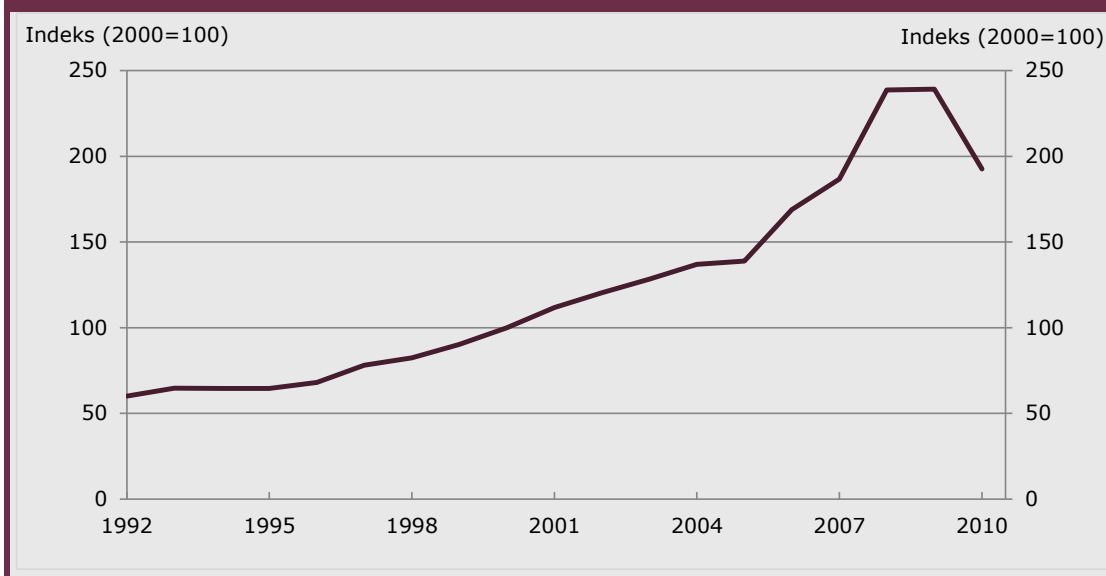
Frem til 2004 er denne udvikling primært drevet af den faldende ejendomsværdibeskatning, ikke mindst som konsekvens af skattereformen 1994. Især fra 2005 og frem, hvor ejendomsvurderinger stiger kraftigt, ses også en betydelig effekt af skattestoppet. Endvidere er der en klar tendens til, at grundskylden bliver mere konjunkturafhængig og dermed i højere grad bidrager til udsvingene i den samlede ejendomsbeskatning.

⁴ Finansministeriet har tidligere vist, at den samlede indbetalte grundskyld som andel af (konjunkturjusteret) BNP har været svagt stigende siden begyndelsen af 2000'erne. Derimod har ejendomsværdiskatten ligget på et nogenlunde stabilt niveau.

Figur 1: Faktisk betalte ejendomsskatter som andel af ejendomsvurdering.

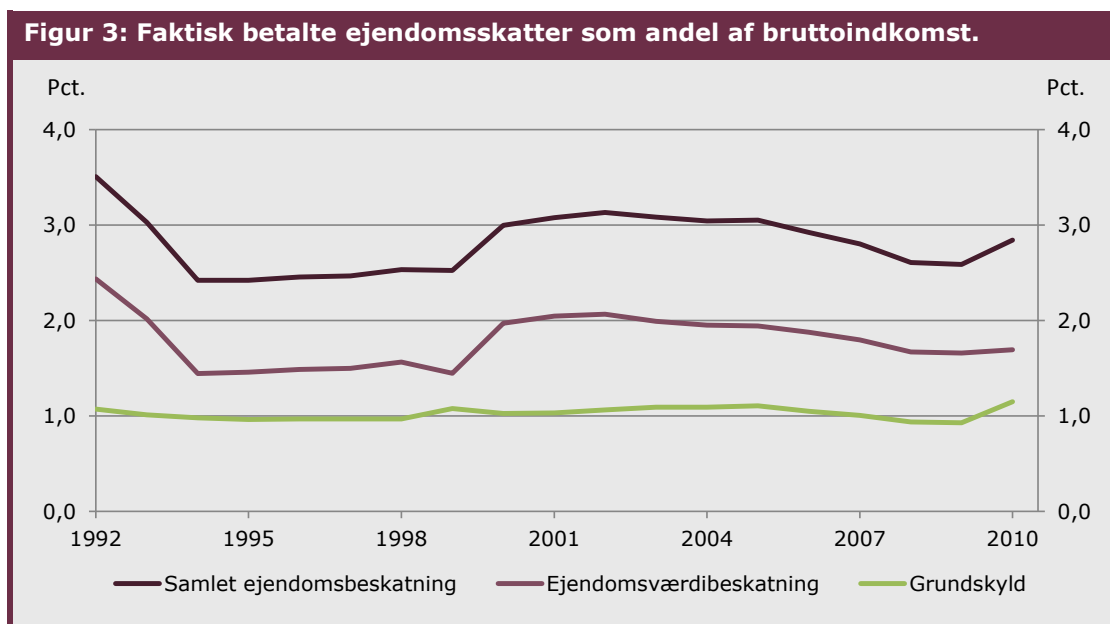
Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Udviklingen i ejendomsskatterne afhænger også af udviklingen i den offentlige ejendomsvurdering. Figur 2 viser, at den gennemsnitlige offentlige ejendomsvurdering er blevet ca. firedobbelt i perioden fra 1992 og frem til 2008-2009. Alene fra 2005 til 2008 steg den offentlige ejendomsvurdering med mere end 70 pct. Fra 2009 til 2010 faldt den offentlige ejendomsvurdering imidlertid, og i 2010 lå den på omkring det samme niveau som i 2007. Stigningen i ejendomsværdierne skal ses i sammenhæng med det kraftige fald i beskatningen af fast ejendom.

Figur 2: Udviklingen i den offentlige ejendomsvurdering. Indeks (2000=100).

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Figur 3 viser udviklingen i de samlede ejendomsskatter som andel af bruttoindkomsten.⁵ Det ses, at ejendomsskatternes andel af bruttoindkomsten lå på omkring 3 pct. i både 1992 og 2010. Der var dog et større fald ejendomsværdiskatten som andel af bruttoindkomst fra 1992 til 1994, som imidlertid blev omtrent udlignet i 2000, hvor man overgik fra lejeværdi af egen bolig til ejendomsværdibeskatning. Grundskylden som andel af bruttoindkomsten har ligget på et stabilt niveau gennem hele perioden.



Kilde: Egne beregninger på registerdata.

2.2 Udvikling fordelt på regioner

I dette afsnit belyses den regionale udvikling i de faktisk betalte ejendomsskatter. Danmarks Statistiks registerdata indeholder kun den samlede indbetalte ejendomsværdiskat for hver enkelt person. Hvis en person ejer (eller er medejer af) flere boliger, er det således ikke umiddelbart muligt at identificere den ejendomsværdiskat, som vedrører den enkelte bolig.

Derfor er det valgt at belyse den regionale udvikling i ejendomsskatten ved at fordele ejendomsskatterne efter personernes bopælsadresse. For hver enkelt person tilskrives hele ejendomsskatten dermed det amt, personen bor i, og ikke det amt/de amter, hvor boligen/boligerne rent faktisk ligger. Hvis en person fx ejer et hus i Københavns Amt, som vedkommende bor i, og samtidigt ejer et sommerhus i et andet amt, tilskrives hele skattebetalingen således Københavns Amt. Denne tilgang måler således den regionale udvikling i ejendomsskatterne for dem, der bor i de enkelte amter.⁶

⁵ Bruttoindkomst er den indkomst, der kommer til almindelig indkomstbeskatning og er opgjort som summen af personlige A-skattepligtige indkomster (løn, pensioner, indkomstoverførsler mv.), indkomst som selvstændig, kapitalindkomst og indkomst fra udlandet, før skat. Bruttoindkomsten er defineret af Danmarks Statistik.

⁶ Alternativt kunne man fordele ejendomsskatterne efter personernes bopælsadresse, men se bort fra personer, der ejer flere boliger og/eller sommerhuse. Dermed er der relativ stor sikkerhed for, at skattebetalingerne henføres til det amt, boligen rent faktisk ligger i. Omvendt fjernes omkring hver femte boligejer, fordi de enten ejer flere boliger og/eller et sommerhus. Det kan potentielt medvirke til, at der tegnes et lidt skævt billede af den faktiske forskel i indbetalte ejendomsskatter på tværs af regioner. Hvis der eksempelvis er relativt mange i København og Frederiksberg kommune med en

Af fremstillingsmæssige hensyn fokuseres endvidere kun på fire amter: København og Frederiksberg kommune, Københavns Amt, Aarhus Amt og Viborg Amt. Disse amter er udvalgt fordi de er repræsentative for den forskelligartede udvikling på tværs af alle amter.

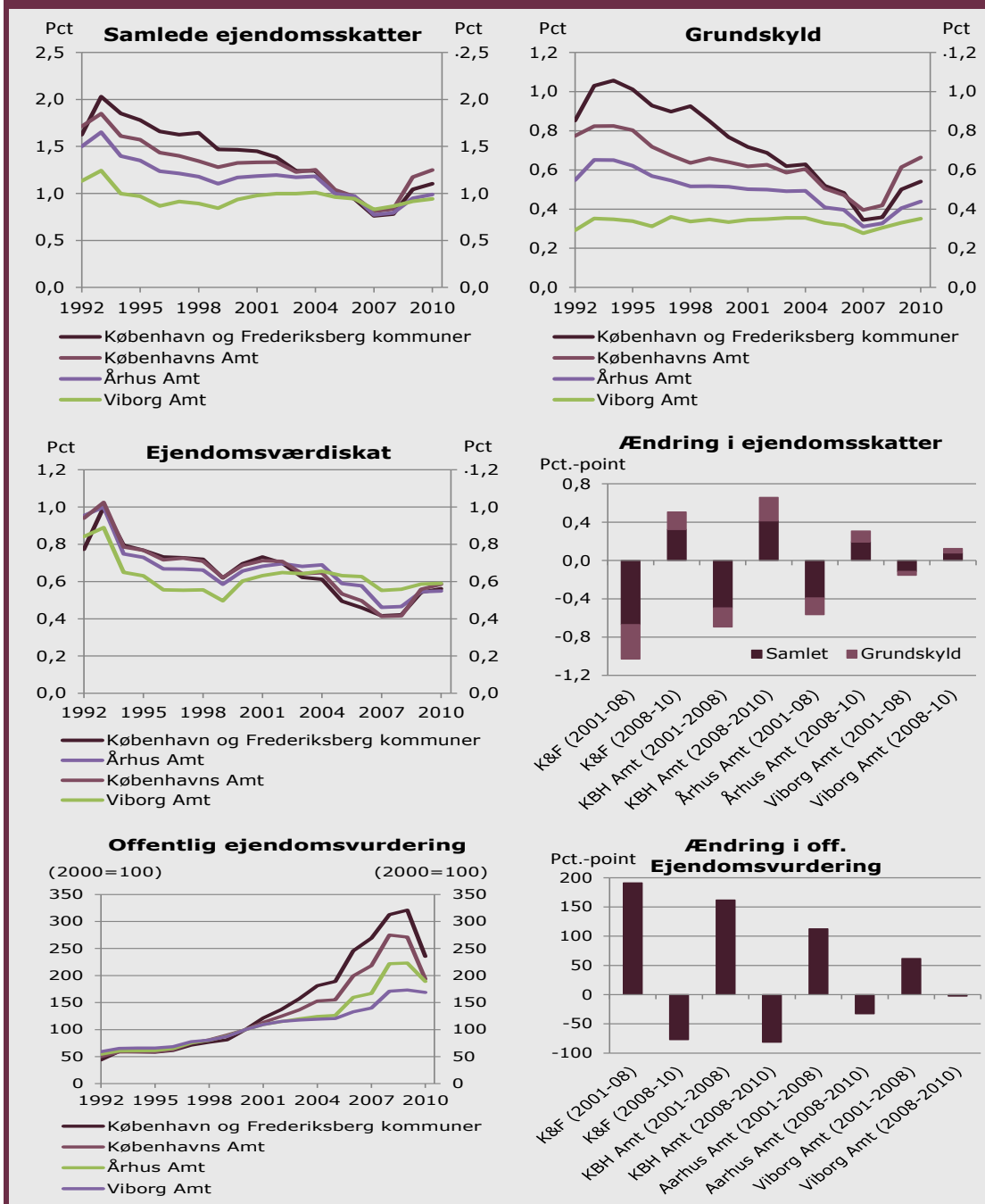
Figur 4 viser den regionale udvikling i ejendomsskatterne opgjort efter personernes bopælsadresse. Ejendomsbeskatningen som andel af ejendomsvurderingen lå i udgangspunktet på et væsentligt højere niveau i hovedstadsområdet (København og Frederiksberg kommuner og Københavns Amt) og Aarhus Amt end i Viborg Amt.

I perioden fra 1992 og frem til 2008 skete der et betydeligt fald i de samlede ejendomsskatter som andel af ejendomsvurderingen i hovedstadsområdet og i Aarhus Amt. Omvendt var faldet i ejendomsskatterne relativt beskedent i Viborg Amt, og i 2008 lå ejendomsskatterne som andel af ejendomsvurderingen rent faktisk på et højere niveau i Viborg Amt end i de øvrige amter. Fra 2008 og frem til 2010 er den effektive ejendomsskat i Viborg Amt dog steget mindre end i de øvrige amter.

Ejendomsskatten (både ejendomsværdiskat og grundskyld) i Viborg Amt er derfor kun i begrænset omfang påvirket af skattestoppet. Det står i kontrast til hovedstadsområdet og Aarhus Amt, hvor skattestoppet har medvirket til at ejendomsskatterne systematisk udvikler sig modsat konjunkturerne og dermed har en konjunkturforstærkende effekt. Det gælder for såvel ejendomsværdiskatten som grundskylden.

bolig over progressionsgrænsen, som samtidigt ejer et sommerhus, vil det trække i retning af at undervurdere de faktiske indbetalte ejendomsskatter i dette område. Det viser sig imidlertid, at de to tilgange giver anledning til stort set samme udvikling i ejendomsskatterne på tværs af amter.

Figur 4: Regional udvikling i faktisk betalte ejendomsskatter som andel af ejendomsvurdering. Opgjort efter bopælsadresse.



Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Som nævnt fastsættes grundskyldspromillen fra år til år af den enkelte kommune, mens ejendomsværdiskatten følger et generelt regelsæt på landsplan. For bedre at forstå de regionale forskelle i ejendomsværdibeskatningen, er der nedenfor foretaget en "dekomponering" af ejendomsværdiskatten i de enkelte amter før og efter skattestoppet trådte i kraft. Øvelsen består i trinvis at fjerne flere og flere af de faktorer/personer, som potentielt kan bidrage til at forklare forskellene på tværs af amter.

Denne form for dekomponering indebærer selvsagt, at "bidraget" fra de enkelte faktorer afhænger af den rækkefølge, de fjernes i. Hvis man eksempelvis fjerner pensionister før ejerlejligheder, vil effekten fra pensionister blive overvurderet, fordi en række pensionister også bor i ejerlejligheder. Omvendt vil den faktiske effekt af at fjerne ejerlejligheder blive undervurderet, fordi en del af effekten allerede blev fjernet, da vi fjernede pensionister.

Figur 5 viser denne dekomponering af ejendomsværdiskatten i de fire amter i hhv. 2001 og 2008. Først betragtes panel A, der viser ejendomsværdiskatten som andel af ejendomsvurderingen i 2001, hvor skattestoppet ikke var trådt i kraft. I udgangspunktet var ejendomsværdiskatten som andel af vurderingen højest i København og Frederiksberg kommuner. Det ses, at ejendomsværdiskatten stiger, når man fjerner pensionister fra personkredsen. Det skyldes, at pensionister får et fradrag i ejendomsværdiskatten.

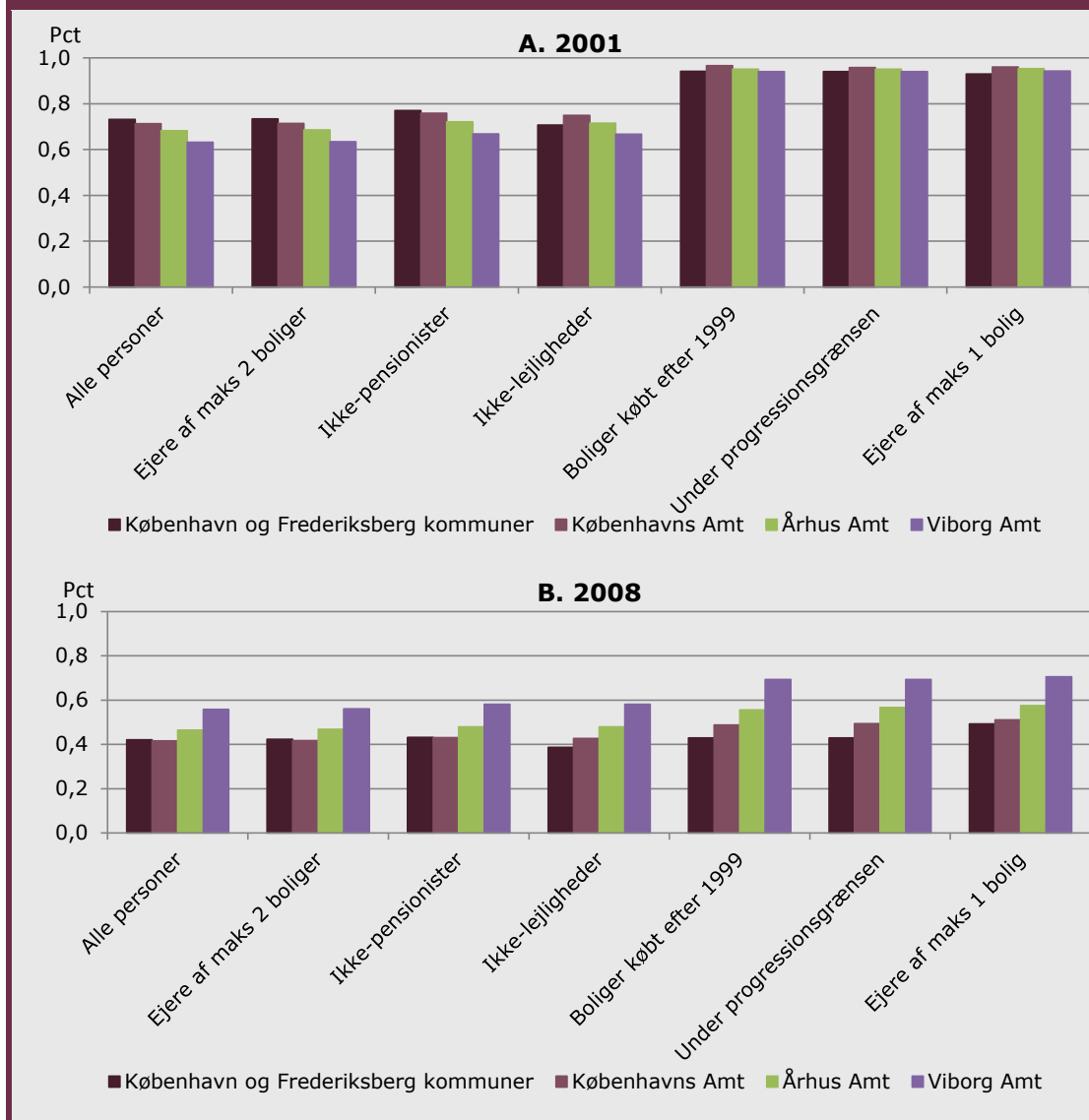
I modsætning til enfamiliehuse og sommerhuse, kan man ikke opnå fradrag i ejendomsværdiskatten, når man ejer en lejlighed. Hvis man fjerner personer i ejerlejligheder, bliver ejendomsværdiskatten som andel af ejendomsvurderingen højere i Københavns Amt og Aarhus Amt end i København og Frederiksberg kommuner. Det afspejler, at der bor relativt flere i ejerlejligheder i Københavns og Frederiksberg kommuner.

Boliger, der er købt før 1. juli 1998, får et nedslag i ejendomsværdiskatten på 0,2 pct. Når man fjerner disse boliger fører det dels til en væsentlig stigning i ejendomsskatten som andel af ejendomsvurderingen i alle amter og dels til en udjævning af forskellene i ejendomsskatten på tværs af amter.

Forskellene i ejendomsværdiskatten på tværs af amter i 2001 skyldes således primært forskelle i boligejernes alder, sammensætningen af boligtyper og hvornår boligerne var erhvervet.

Panel B viser ejendomsværdiskatten som andel i ejendomsvurderingen i 2008, hvor skattestoppet var trådt i kraft. Ejendomsværdiskatternes andel af vurderingen er nu højest i Viborg Amt. Det ses, at der i 2008 ikke sker den samme udjævning af ejendomsværdiskatten på tværs af amter, når man trinvist fjerner personer, der bl.a. kan opnå særlige fradrag mv. i ejendomsværdiskatten. Tværtimod stiger den absolutte forskel mellem Viborg Amt og de øvrige amter, især når der kun ses på boliger, der er købt efter 1998. Dette afspejler, at ejendomsvurderingerne/boligpriserne er steget væsentligt mindre i Viborg Amt end i de øvrige amter siden skattestoppet på ejendomsværdi-beskatningen blev indført i 2002.

Figur 5: Dekomponering af den faktisk betalte ejendomsværdiskat som andel af ejendomsvurdering. Ejendomsskatter opgjort efter personers bopælsadresse.



Kilde: Egne beregninger på registerdata.

3. Udviklingen i beskatning af nye boligkøb

Dette afsnit belyser udviklingen i beskatningen af nye boligkøb på landsplan og regionalt gennem perioden 1992-2010. Beskatningen af nye boligkøb er formentlig et mere relevant mål for, hvordan boligbeskatningen påvirker boligpriserne, end de faktisk betalte ejendomsskatter. Dette skyldes, at nye boligkøbere typisk ikke opnår fradrag i ejendomsværdibeskatningen. Som nævnt kræver det nemlig, at man er pensionist og/eller har købt boligen før 1. juli 1998.

Konkret foretages en beregning af ejendomsbeskatningen, i det hypotetiske scenarie, at alle boliger købes i de pågældende år uden særlige fradrag i ejendomsværdibeskatningen. Beregningerne omfatter således ejerboliger, uanset om de rent faktisk er købt i året. Som konsekvens af kommunalreformen og ændringer af ejendomsopgørelserne, har det dog endnu ikke været muligt at koble alle boliger over tid. Endvidere er boliger opført siden

2002 ikke omfattet. Data for disse beregninger udgør således ca. 1/3 af alle ejendomme ejet af privatpersoner, klassificeret som beboelsesejendomme, sommerhuse eller ejerlejligheder. Særligt ejerlejligheder blev frasorteret under koblingen af boliger over tid, hvilket resulterede i, at den gennemsnitlige grundskyldsbetaling steg til et højere niveau fra 2000 og frem i områder med mange ejerlejligheder. En nærmere beskrivelse af beregningerne af beskatningen af nye ejerboliger og konsekvensen af frasorteringen af ejerlejligheder er præsenteret i Boks 3.

Boks 3: Beskatning af nye ejerboliger

Beregningen af den gennemsnitlige beskatning per ejendom for nye boligkøb er dannet på baggrund af Danmark Statistiks register og på grundlag af de gældende lejeværdi- og ejendomsværdiskattereglerne. Beregningerne omfatter ejendomme ejet af privatpersoner, hvor ejendommene er klassificeret som beboelsesejendomme, sommerhuse eller ejerlejligheder (benyttelseskoderne 1, 8, 21, 26 og 27). Beregningerne foretages for alle ejerboliger i data, hvor det antages, at de er købt i indeværende år uden særlige fradrag i ejendomsværdiskatten.

Fra 1990 til 1999 beregnes ejendomsværdiskatten som lejeværdien ganget med en gennemsnitlig kapitalafkastskattesats fra ADAM (variablen *tsuih* i ADAM-banken). Lejeværdien beregnes på grundlag af ejendomsvurderingen fra Danmark Statistiks ejendomsvurderingsregister, hvor der samtidig tages højde for progressionsgrænsen og standardfradraget. Grundskyldsbetalingerne beregnes på baggrund af de faktiske grundskyldsbetalinger til kommunerne per ejendom fra Danmark Statistiks ejendomsskatregister.^a Hvis der betales mere end 7 pct. i grundskyld på en ejendom, betragtes ejendommen som en ekstrem observation og den fjernes fra analysen.

Fra 2000 og frem beregnes ejendomsværdiskatten ligeledes på baggrund af ejendomsvurderingsregistret, hvor der tages hensyn til progressionsgrænsen. Bemærk at der ikke længere gives standardfradrag medmindre ejendommen er købt før den 1. juli 1998 (da beregningerne er for nye købere inkluderes fradraget derfor ikke). Grundskyldsbetalingerne beregnes på baggrund af de faktiske grundskyldsbetalinger fra ejendomsskatregisteret. Igen fjernes en ejendom, hvis der betales mere end 7 pct. i grundskyld på ejendommen.

Med indførelsen af skattestoppet er det nødvendigt at følge den samme ejendom over tid for at kunne beregne ejendomsbeskatningen. Dette kan gøres ved hjælp af et ejendomsnummer, der er unikt inden for hver kommune. Kommunalreformen i 2007 medfører dog, at en del ejendomme ikke kan sammenkobles før og efter reformen, fordi ejendomsnumrene ændres i de kommuner, der ikke længere eksisterer efter 2006. I analysen har vi dog valgt at lave koblingen på tværs af kommunalreformen således, at datasættet inkluderer alle ejendomme, som kan følges fra 2000 til 2012. Det indebærer, at antallet af observationer falder fra 1,4 mio. til 0,5 mio. på landsplan efter år 2000 (faldet er særligt stort i nogle få amter).

Den kontrafaktiske beskatning af nye køb beregnes som om, at skattestoppet ikke var blevet indført i 2001:

1. Beregningsgrundlaget for ejendomsværdiskatten er den faktiske ejendomsvurdering og ikke mindstebeløbet beskrevet i regelbeskrivelsen.
2. Progressionsgrænsen følger den nationale prisudvikling for enfamiliehuse.

3. Forholdet mellem den anvendte grundværdi og den faktiske grundværdi antages at være lig forholdet i 2001 i alle årene derefter. Herefter kan den kontrafaktiske grundskyldsbetaling beregnes som grundværdien nedskaleret med forholdet mellem den anvendte grundværdi og den faktiske grundværdi, hvilket herefter ganges med grundskyldspromillen.

Frasorteringen af ejerlejligheder under koblingen af ejendomme over tid medfører, at den gennemsnitlige grundskyldsbetaling i områder med mange ejerlejligheder stiger til et permanent højere niveau fra 2000 og frem. Derfor er grundskyldsbetalingerne beregnet uden at koble ejendomme sammen over tid, således at ejerlejligheder inkluderes. De kontrafaktiske grundskyldsbetalinger for hver ejendom er beregnet ved at gange grundskyldspromillen med grundværdien fratrukket fradrag for forbedringer. Når hver ejendom ikke følges over tid kan man dog ikke udregne den samlede skattebetaling for hver ejendom. Derfor er den gennemsnitlige samlede beskatning som andel af ejendomsvurderingen udregnet som den gennemsnitlige grundskyldsbetaling som andel af ejendomsvurderingen plus den gennemsnitlige ejendomsværdiskattebetaling som andel af ejendomsvurderingen.

Beregningerne for ejendomsværdiskattebetalinger og udviklingen i skattegrundlaget er ikke blevet ændret. De vil derfor være påvirket af selektionsproblemet.

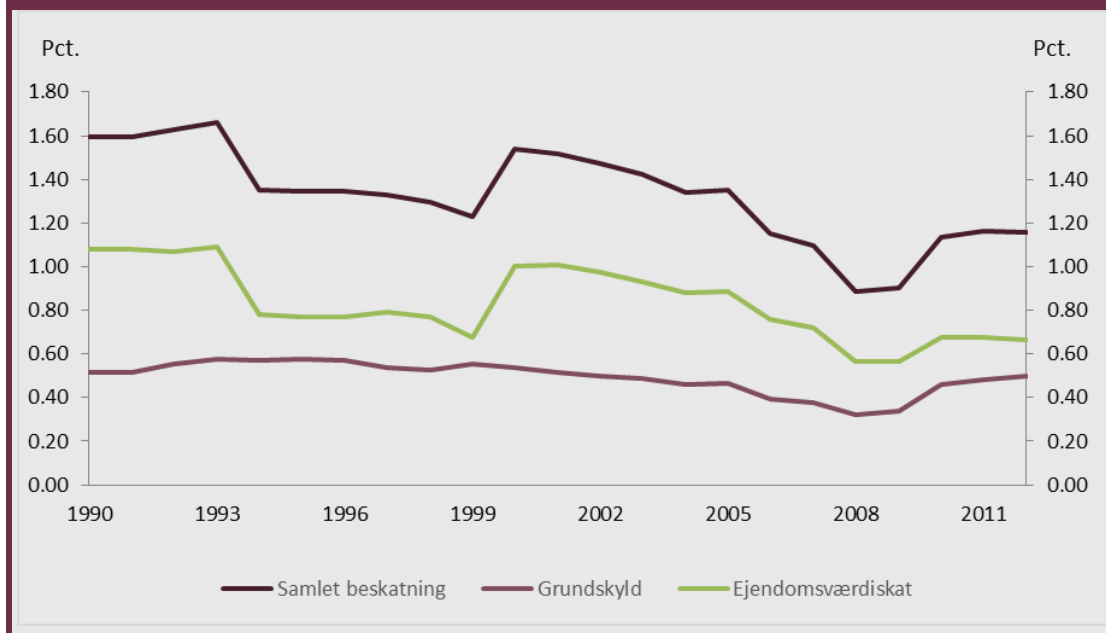
a) I Københavns Kommune mangler grundskyldsbetalingen og den afgiftspligtige grundværdi for størstedelen af ejendommene i registret til og med 1992. Grundskyldsbetalingerne i 1990-1992 for hver ejendom i København er derfor beregnet ved at gange grundskyldspromillen med den faktiske grundværdi skaleret med forholdet mellem den afgiftspligtige og den faktiske grundværdi i 1993.

3.1 Udviklingen på landsplan

I dette afsnit belyses udviklingen i ejendomsbeskatningen af nye boliger på landsplan. Figur 6 viser ejendomsskatterne som andel af ejendomsvurderingen. Sammenlignet med de faktisk betalte ejendomsskatter (Figur 1), ligger beskatningen af nye boliger ikke overraskende på et generelt højere niveau. Fra 1992 og frem til 2008 faldt beskatningen af nye boliger som andel af ejendomsvurdering med 0,7 pct.-point. Det svarer nogenlunde til faldet i de faktisk betalte ejendomsskatter i samme periode.

Desuden ses, at skattereformerne i 1994 og 1999, hvor satserne for ejendomsværdiskatten blev hhv. reduceret og forøget, slår væsentligt mere igennem på beskatningen af nye boliger. Fra 2005 og frem ses endvidere en noget kraftigere effekt af skattestoppet – det gælder både faldet i beskatningen frem til 2008 og stigningen derefter. Skattestoppet slår således hårdere igennem på beskatningen af nye boligkøb end på de faktisk betalte ejendomsskatter.

Figur 6: Beskatning af nye ejerbolig som andel af ejendomsvurdering. Hele landet.

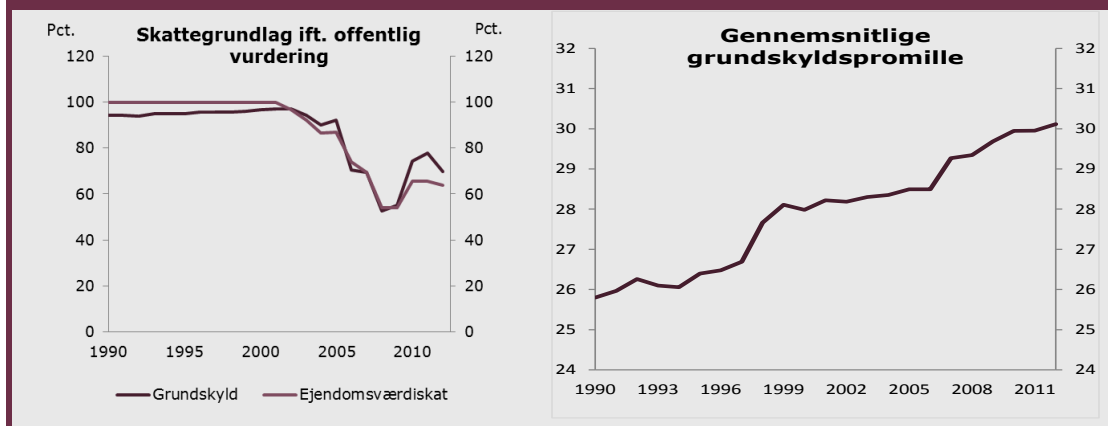


Kilde: Egne beregninger på registerdata.

Nedenfor vil fokus især være rettet mod at forstå udviklingen i ejendomsbeskatningen efter skattestoppet i 2002. Figur 7 viser udviklingen i skattegrundlaget til beregning af hhv. ejendomsværdiskat og grundskyld, som procent af hhv. den offentlige ejendomsvurdering og grundværdi. For ejendomsværdiskatten vises den offentlige ejendomsvurdering for året ift. den selvsamme offentlige ejendomsvurdering frem til 2002. Derefter fastlåses skattegrundlaget og figuren viser udviklingen i den offentlige ejendomsvurdering i 2001 + 5 pct. i forhold til den offentlige ejendomsvurdering i året. For grundskyldsbetalingerne vises den afgiftspligtige grundværdi i forhold til den faktiske grundværdi.

Det fremgår af figuren, at skattegrundlaget for både grundskyld og ejendomsværdiskatten er lig hhv. den faktiske offentlige ejendomsvurdering og grundværdi frem til 2002. Herefter udhules skattegrundlaget for de to skattetyper mere eller mindre i samme tempo frem til 2008. Fra 2008 til 2010 stiger det relative skattegrundlag for grundskylden dog betydelig hurtigere end for ejendomsværdiskatten. Det skyldes, at der fra 2003 til 2008 blev opbygget et spænd imellem den faktiske og afgiftspligtige grundværdi, hvilket medfører at den afgiftspligtige grundværdi efter 2008 – i modsætning til skattegrundlaget for ejendomsværdiskatten – også har mulighed for at stige i kroner og øre.

Figur 7: Udviklingen i skattegrundlag ift. offentlig vurdering, samt grundskyldspromille. Hele landet.

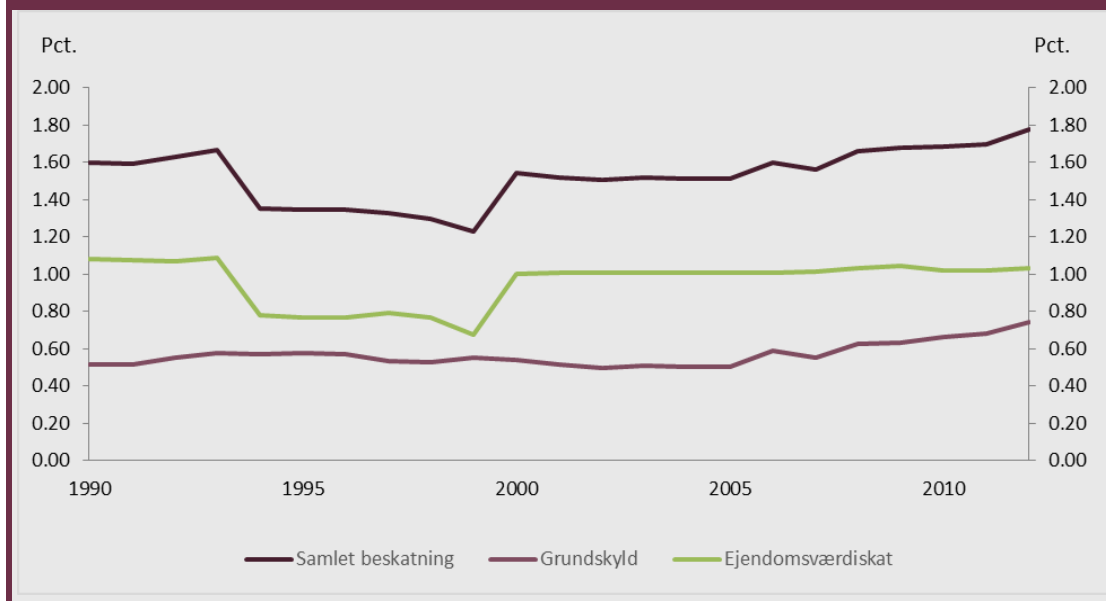


Effekterne af skattestoppet kan også belyses ved at se på, hvordan beskatningen af nye boliger ville have udviklet sig, hvis skattestoppet ikke var blevet indført. Ved beregningen af denne kontrafaktiske udvikling i ejendomsskatterne på nye boliger, er det som nævnt antaget, at alle ejerboliger er købt i indeværende år og ikke opnår særlige fradrag i beskatningen. Beregningen af de gennemsnitlige grundskyldsbetalinger er nærmere beskrevet i Boks 3. Endeligt antages det, at progressionsgrænsen stiger i takt med den generelle udvikling i priserne på ejerboliger, som den gjorde inden skattestoppet trådte i kraft.⁷

Figur 8 viser den kontrafaktiske udvikling i ejendomsskatterne på nye boliger. I modsætningen til udviklingen i beskatningen af nye boliger, hvor effekten fra skattestoppet var indregnet, ses her en svag stigning i ejendomsskatternes andel af ejendomsvurderingen over perioden 2001-2008, særligt fra 2006 og frem. I 2008 ville den samlede ejendomsbeskatning af nye boligkøb have været omkring dobbelt så høj, hvis skattestoppet ikke var blevet indført. Stigningen fra 2006 og frem skyldes primært stigninger i grundskyldsbetalingerne, idet en række kommuner opjusterer deres grundskyldspromiller i disse år, jf. Figur 7.

⁷ Dette er beregnet som et vægtet gennemsnit af prisudviklingen på ejerlejligheder og enfamiliehuse. Bemærk, at der her kan forekomme mindre forskelle i resultaterne afhængigt af, hvordan prisindekset er opgjort.

Figur 8: Kontrafaktisk udvikling i ejendomsbeskatning som andel af ejendomsvurdering for nye boligkøb. Hele landet.



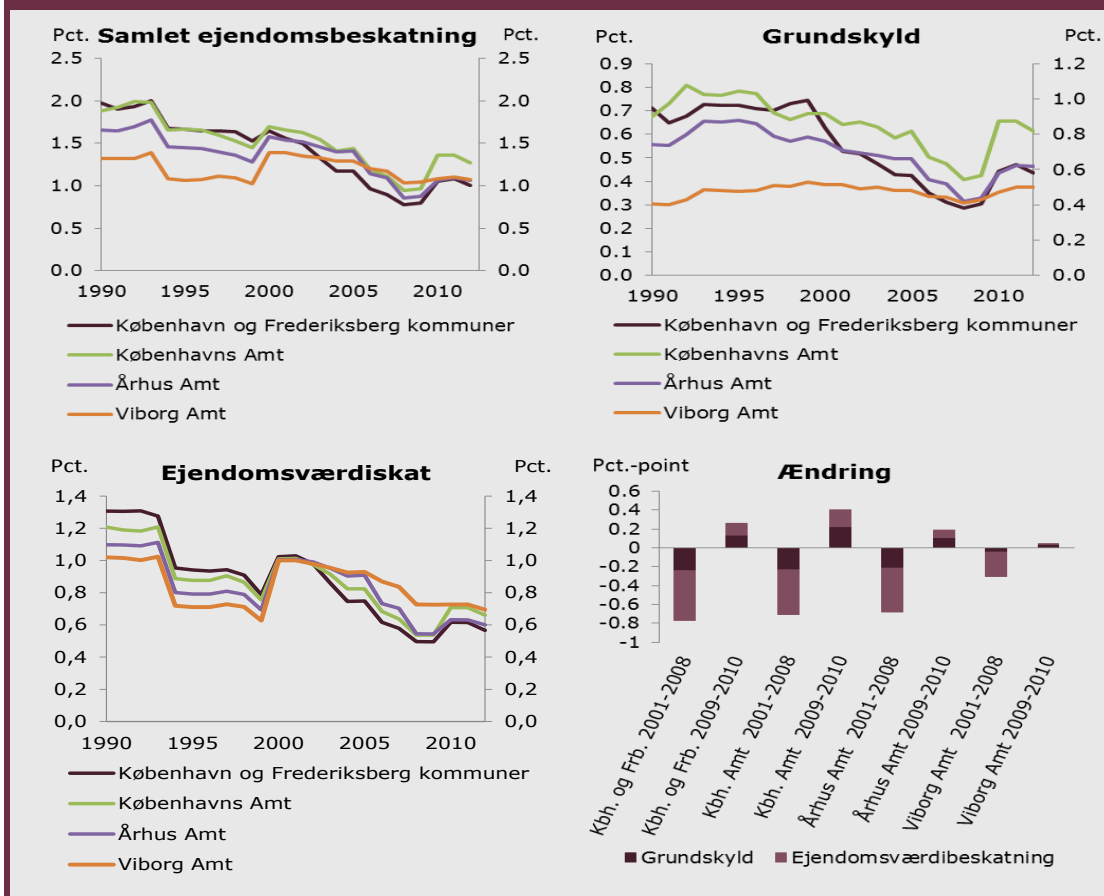
Kilde: Egne beregninger på registerdata.

3.2 Udvikling fordelt på regioner

I det følgende analyseres den regionale udvikling i beskatningen af nye ejerboliger, hvor der ligesom i afsnit 2.2 fokuseres på København og Frederiksberg kommuner, Københavns Amt, Aarhus Amt og Viborg Amt. I modsætning til den regionale udvikling i faktisk betalte ejendomsskatter, er ejendomsskatterne her opgjort i det amt, boligerne rent faktisk ligger i.

Figur 9 viser den regionale udvikling i ejendomsskatternes andel af ejendomsvurderingen for nye boligkøb. Det ses, at ejendomsbeskatningen af nye boliger følger nogenlunde den samme udvikling på tværs af amter frem til 2000. Herfra falder beskatningen i alle amter frem til 2008. Der er dog væsentlig forskel på, hvor meget beskatningen falder på tværs af amterne. I København og Frederiksberg kommuner falder ejendomsskatternes andel af ejendomsvurderingen for nye boligkøb således med ca. 0,8 pct.-point. Til sammenligning er tallet godt 0,3 pct.-point i Viborg Amt. Tilsvarende stiger beskatningen med 0,25 pct.-point fra 2008 til 2010 i København og Frederiksberg kommuner, mens den stiger med 0,04 pct.-point i Viborg Amt i samme periode. Der er således stor regional forskel på, hvor kraftigt skattestoppet slår igennem på beskatningen af nye boligkøb. Det understreger, at den konjunkturførstærkende effekt af skattestoppet varierer betydeligt på tværs af amter.

Figur 9: Regional udvikling i ejendomsbeskatning som andel af ejendomsvurderingen for nye boligkøb.



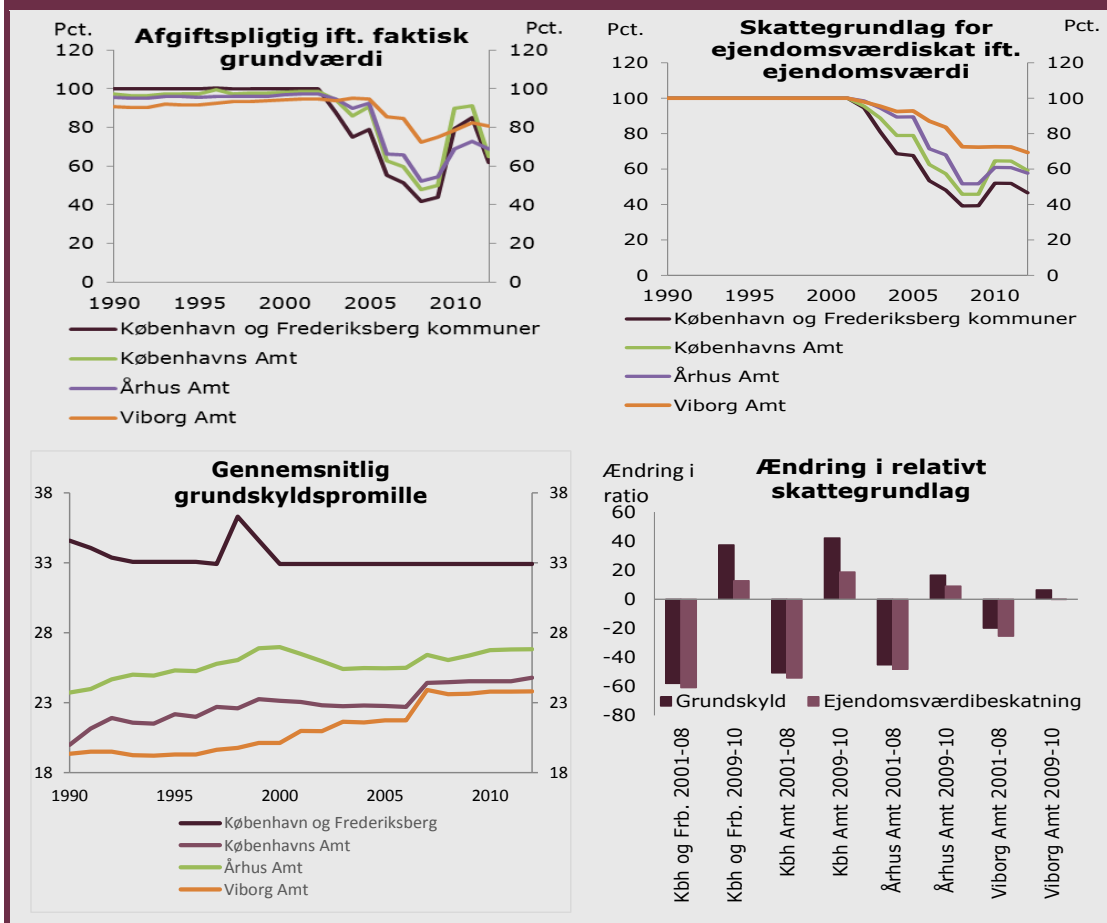
Kilde: Egne beregninger på registerdata.

For at belyse de regionale forskelle i effekten af skattestoppet, er det relevant at betragte udviklingen i skattegrundlaget i forhold til den offentlige vurdering for hhv. grundskyld og ejendomsværdi. Figur 10 viser dette for de udvalgte amter.

Som det ses, er der en meget forskellig udvikling på tværs af landet. Hvor København og Frederiksberg kommuner oplever en udhuling af skattegrundlaget for både grundskyld og ejendomsværdibeskatning på omkring 60 pct. fra 2001 til 2008, er dette tal ca. 30 pct. for Viborg Amt. Udhulingen af skattegrundlaget for grundskyld og ejendomsværdiskat er ret ens i de enkelte områder. Der er en lille stigning i grundskyldspromillerne i 2007 for alle andre områder end København og Frederiksberg kommuner, hvilket har været med til at øge grundskyldsbetalingerne marginalt i disse områder. Grundskyldspromillerne for København og Frederiksberg kommuner kan ikke stige, da den allerede lå på den maksimalt tilladte sats i 2001 (34 promille).

Fra 2008 til 2010 stiger det relative skattegrundlag for såvel grundskyld som ejendomsværdiskat i alle områder. Den største stigning finder sted i Københavns Amt, som tilsvarende også havde det største fald i den offentlige ejendomsvurdering fra 2008 til 2010, jf. Figur 4.

Figur 10: Regional udvikling i skattegrundlag ift. offentlig vurdering, samt grundskyldspromiller.

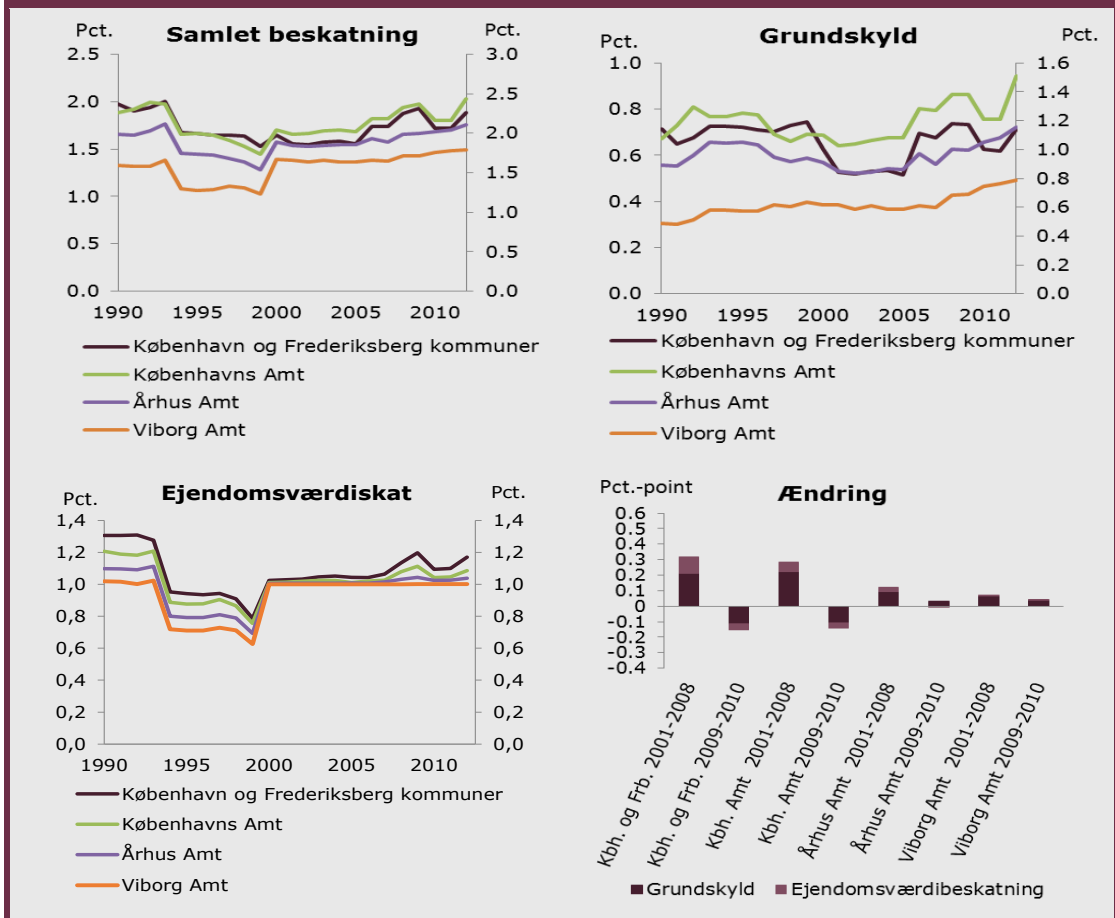


Kilde: Egne beregninger på registerdata.

De regionale effekter af skattestoppet kan også belyses ved hjælp af den kontrafaktiske udvikling i ejendomsbeskatningen på tværs af regioner. Beregningerne følger den samme metode som beregningen af den kontrafaktiske ejendomsbeskatning for hele landet.

Figur 11 viser den kontrafaktiske udvikling i ejendomsskatterne på nye boliger for de fire amter. I modsætningen til udviklingen i beskatningen af nye boliger, hvor effekten fra skattestoppet var indregnet, stiger ejendomsskatternes andel af ejendomsvurderingen i alle amterne fra 2001 til 2008, særligt fra 2006 og frem. Stigningen er betydeligt større i hovedstadsområdet (København og Frederiksberg kommuner og Københavns Amt) end i Viborg Amt. Det indebærer, at den samlede ejendomsbeskatning af nye boligkøb i København og Frederiksberg kommuner have været ca. 2½ gange så højt, hvis skattestoppet ikke var blevet indført. Til sammenligning ville den kun have været knap 40 pct. højere i Viborg Amt. Det viser igen, at skattestoppet har en væsentlig større effekt på beskatning af nye boliger i hovedstadsområdet end i eksempelvis Viborg Amt, hvor boligpriserne er vokset mere moderat.

Figur 11: Kontrafaktisk udvikling i ejendomsbeskatning som andel af ejendomsvurdering for nye boligkøb på tværs af regioner.



Kilde:

Egne beregninger på registerdata.