



BRITA BYE
Forsker, Statistisk sentralbyrå

Gir boligskatt økt samfunnsøkonomisk effektivitet?*

I den offentlige debatten kan en av og til få inntrykk av at økt boligskatt i seg selv øker effektiviteten i økonomien. I denne kommentaren viser jeg at dette trolig ikke er tilfelle. For det første reduseres sparingen og for det andre reduseres arbeidstilbudet. Begge deler bidrar til å redusere effektiviteten i økonomien. Det er først når økt boligskatt kombineres med en reduksjon i andre skatter og avgifter at effektiviteten samlet sett øker.

Debatten om innføring av boligskatt har igjen dukket opp i kjølvannet av finanskrisen og effektene den kan ha på boligmarkedet, blant annet i sentralbanksjef Svein Gjedrems årstale 11. februar 2010. Det fremheves at mangel på skattlegging av bolig fører til overinvestering i boligkapital og at boligbeskatning vil ha en dempende effekt på svingninger i boligprisene. I tillegg kan det offentliges inntekter fra en eventuell boligbeskatning benyttes til å redusere andre skatter. I en stadig mer internasjonal verden hvor skattebasene kan flyttes mellom land er bolig og eiendom gode, immobile skattebaser som kan bidra til å sikre skatteinntekter framover.

Hvor gunstig innføring av en sterkere beskatning av bolig vil være for økonomien avhenger imidlertid også av hvordan boligskatten samspiller med økonomiens mange andre skatteklær og markedsufullkommenheter. Økt beskatning av bolig vil påvirke fordelingen av investeringene mellom ulike typer kapitalobjekter og ha effekter på samlet sparing. I tillegg vil boligskatt påvirke reallønn etter

skatt og dermed ha effekter i arbeidsmarkedet via endringer i arbeidstilbudet.

Et samfunnsøkonomisk effektivt kapitalbeskatnings-system er karakterisert ved at avkastningen av alle typer realkapital beskattes likt og at det er likhet mellom beskatningen av avkastningen på finanskapital og realkapital. Vi kaller dette for et nøytralt system for kapitalbeskatning. Det norske skattesystemet har i dag tilnærmet nøytralitet mellom beskatningen av normalavkastningen på finanskapital og realkapital.¹ Det største unntaket fra denne nøytraliteten er at avkastningen av bolig- og fritidseiendom ikke beskattes tilsvarende som annen kapital. Dette bidrar til en overinvestering i boligkapital og et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Nøytralitet i beskatningen av ulike kapitalformer er knyttet til såkalt statisk eller *intratemporal* effektivitet. Et skattesystems intratemporale effektivitet bør imidlertid også sammenliknes med systemets *inter-temporale* (over tid) effektivitet. Skattlegging av kapitalinntekter fører til at den privatøkonomiske avkastningen

* Takk til Roger Bjørnstad og en anonym konsulent for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

¹ Beskatningen av meravkastningen av kapital som ble innført i Skattereformen av 2006 skal i prinsippet virke nøytralt, se for øvrig NOU 2003:9, Skatteutvalget.

av sparingen er lavere enn den samfunnsøkonomiske avkastningen, og det spares for lite.

Økt beskatning av bolig kan finansiere en reduksjon i andre skatter og avgifter, men la meg først betrakte noen virkninger av kun å øke boligskatten. Det bidrar isolert sett til at ulike former for kapital behandles mer nøytralt og vi får en mer effektiv sammensetning av investeringene. Dette bidrar positivt til intratemporal effektivitet. Økt skattlegging av bolig vil i tillegg øke boligkostnaden og bidra til lavere reallønn etter skatt. Dette virker negativt på arbeidstilbudet. Skatten på arbeidsinntekter er høy, og sammen med et høyt nivå på indirekte skatter som bl.a. merverdiavgift, bidrar dette til at den største skattekiln i det norske skattesystemet finnes i arbeidsmarkedet (Holmøy og Strøm, 2004). Skatteendringer som påvirker reallønn etter skatt får dermed stor effekt på samfunnsøkonomisk effektivitet. Effekten i arbeidsmarkedet er en såkalt skatteinteraksjonseffekt som påvirker samlet intratemporal effektivitet. Økt boligs katt vil også redusere sparingen som følge av høyere gjennomsnittlig marginals katt på samlet sparing. Dette reduserer den intertemporale effektiviteten og har en negativ effekt på samfunnsøkonomisk effektivitet. Den totale effekten på samfunnsøkonomisk effektivitet og dermed økonomiens velferd av økt skattlegging av boligeiendom er dermed uklar, og det er behov for detaljerte numeriske analyser på dynamiske modeller.

De samfunnsøkonomiske effektene av en boligs kattreform hvor avkastningen av boligkapital blir skattlagt som avkastningen av annen kapital², har tidligere blitt analysert ved hjelp av en dynamisk generell likevektsmodell for norsk økonomi, Bye og Åvitsland (2003). Modellen som benyttes har fremadskuende profitt- og nyttemaksimerende aktører og gir en detaljert beskrivelse av norsk økonomi, inklusive systemet for skatter og avgifter. Dette gjør modellen velegnet til å analysere en slik boligs kattreform fordi den har aktører som tar innover seg endringer i framtidige priser og lønninger i sin tilpasning, i tillegg til at mange ulike skattekiln, inklusive kilene i kapitalmarkedet og arbeidsmarkedet nevnt over, er modellert.

Hva blir så effektene av å innføre skatt på avkastningen av boligkapital tilsvarende som for annen kapital? Be-

regningene i Bye og Åvitsland (2003) viser at en slik skattereform vil gi et fall i boligprisene, spesielt på kort sikt, lavere investeringer i boligkapital og høyere investeringer i andre typer realkapital.³ Kostnadene ved å eie egen bolig øker og samlet sparing faller fordi den gjennomsnittlige marginals katten på sparing øker. I tillegg faller reallønna etter skatt fordi leieprisen på bolig stiger, og dermed reduseres arbeidstilbudet. Det er de to siste effektene som dominerer og gir en negativ effekt på samfunnsøkonomisk effektivitet og dermed lavere økonomisk velferd. Det er altså ikke mulig å få både i «pose og sekk» – både et mer effektivt skattesystem og høyere skatteinntekter, ved å skattlegge bolig tilsvarende som annen kapital.

På den annen side gir økt boligs katt store skatteinntekter som kan benyttes til å redusere andre vridende skatter i økonomien. Hvis skatteinntektene benyttes til å redusere marginals katten på kapitalinntekt har dette en positiv effekt på sparingen. Denne er imidlertid ikke stor nok til i vesentlig grad å motvirke den negative effekten på sparingen som den nøytrale boligs katten innebærer. Samlet sparing øker bare svakt i forhold til alternativet med kun økt boligs katt. Vridningen mot økt bruk av realkapital gir også lavere etterspørsel etter arbeidskraft og dette forsterker den negative effekten økt boligs katt har i arbeidsmarkedet. Økt profitt i bedriftene bidrar imidlertid til økt produksjon og flere produkter⁴ slik at den totale effekten på samfunnsøkonomisk effektivitet er svakt positiv. Hvis skatteinntektene derimot benyttes til å redusere den gjennomsnittlige marginals katten på arbeidsinntekter øker reallønna tilstrekkelig til at arbeidstilbudseffekten blir positiv. Dette oppveier den negative effekten via lavere sparing og vi får en klarere samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst.

Opprettelsen av et sentralt system for verdsetting av boliger i forbindelse med endringer i formuesskatten som ble lagt fram i Nasjonalbudsjettet for 2010, St.prp. nr 1 (2009-2010), vil gjøre det mulig å gjennomføre en verdsetting av boliger og etter hvert fritidseiendom som kan legges til grunn for økt skattlegging av bolig- og fritidseiendom framover. For å oppnå en samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst bør imidlertid økt boligbeskatning kombineres med en reduksjon i andre vridende skatter.

² Avkastningen av markedsverdien av boligen skattlegges med 28 prosent.

³ I analysen er boligkapitalen homogen og mobil mellom sektorer. Sensitivitetsanalyser av immobil boligkapital viser at dette har lite å si for resultatene.

⁴ Markedet for innenlandsk produksjon er karakterisert ved monopolistisk konkurranse og aktørene har preferanser for økt produktspekter.

Den beste måten er å redusere den gjennomsnittlige marginalsakten på arbeidsinntekter. Fordi skattekilen er størst i arbeidsmarkedet vil reformer som bidrar til økt reallønn etter skatt gi en samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst i forhold til reformer som kun gir lavere skatt på kapital (sparing). Lavere skatt på såkalt alminnelig inntekt reduserer skatten på både kapital- og arbeidsinntekter. Det gir imidlertid størst effekt på samfunnsøkonomisk effektivitet å konsentrere seg om å redusere skatten på arbeidsinntekter.

Økt beskatning av bolig- og fritidseiendom kan lettere få aksept i befolkningen dersom det kombineres med reduksjoner i andre skatter og avgifter. En effektivitetsfremmende boligskatte reform som skissert her vil kjennes på lommeboken i positiv forstand. Dagens system hvor bolig dels skattlegges via formuesskatten og dels via en kom-

munal eiendomsskatt på bolig- og fritidseiendom, kan gjøre det vanskeligere å få gjennomført en slik koordinert endring av skattesystemet.

REFERANSER:

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

Holmøy og Strøm (2004): *The Social Cost of Government Spending in an Economy with Large Tax Distortions. A CGE Decomposition for Norway*. Discussion paper 396, Statistics Norway.

NOU 2003:9 Skatteutvalget - forslag til endringer i skattesystemet (Skaugutvalget), Finansdepartementet.

St.prp. nr. 1 (2009-2010) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, Finansdepartementet.