

Rentefradrag, boligskatt og boligmarked – noen kommentarer rundt «Skattemeldingen»

Skattefordelen ved boliginvesteringer innebærer en subsidiering av slike investeringer i forhold til finansielle plasseringer. Det nåværende system for boligbeskatning kan neppe sies å ha en ønskelig fordelingsmessig profil. Innføring av rentetak eller andre ordninger som bare gjelder muligheten til å trekke fra gjeldsrenter, vil verken løse fordelings- eller allokeringsproblemer ved det nåværende systemet.

Overgang til mer bruttoskatt vrir beskatningen bort fra

AV
KNUT MOUM

St.meld. nr. 35 (1986–67), reformer i personbeskatningen skisserer forslag til skattereformer som tar sikte på å gi både et bedre og et mer rettferdig skattesystem. Denne kommentaren innskrenker seg til å se på de delene av skattemeldingen som omhandler punkter av særlig betydning for boligmarkedet, det vil si reglene for beskatning av kapitalinntekter og formue.

Hovedregelen i det norske skattesystemet er at det svares skatt til staten av formue og inntekt. Enhver fordel vunnet ved eiendom og kapital regnes som inntekt. Formue skal som hovedregel verdsettes til antatt salgsverdi. Likningsverdien av boligeiendommer kan likevel settes lavere enn denne. For eiendom som for en vesentlig del benyttes av eieren som egen bolig, settes nettoinntekten pt. til 2,5 % av eiendommens likningsverdi. Det gis ikke særskilt fradrag for utgifter til drift og vedlikehold, eller for avskrivninger.

Den årlige skattefordelen av å investere H kroner i egen bolig kan uttrykkes som

$$(1) TI(Y) - TI(Y + (aA - r)H) + TF(W) - TF(W - H(1 - A))$$

der Y og W er henholdsvis inntekt og formue dersom investeringen ikke hadde blitt foretatt, r er (den nominelle) avkastningsraten på alternative plasseringer, a er beregnet inntekt av egen bolig som andel av likningsverdien og A er likningsverdien som andel av markedsverdien. TI og TF er henholdsvis inntekts- og formuesskattefunksjonen. I Norge er for tiden A klart mindre enn 1 (sannsynligvis i størrelsesorden 20 – 25%). Videre er A klart mindre enn r. Ved å flytte sin formue over i egen bolig vil en følgelig redusere både formuesskatten og

kapitalinntekt og over på arbeidsinntekt. Skattemeldingens forsvar for dette innebærer at en igjen må øke nettoskattene når inflasjonen blir tilstrekkelig lav.

En reform med økt bruttoskatt og flat nettoskatt utover en bestemt grense vil trolig redusere de fordelingsmessige skjevhetene i sytemet og gi en bedre utnyttelse av boligkapitalen. Allokeringsproblemene har nesten druknet i den oppmerksomheten fordelingsmessige problemstillinger har fått.

inntektsskatten, i den grad en faktisk betaler skatt i utgangspunktet. Den løpende skattefordelen må veies opp mot eventuell skatt ved anvendelse av boligen. Etter nåværende regler påløper det ingen slik skatt, dersom en har bodd i boligen minst ett av de siste to årene før avhendelsen.

Skattefordelen ved boliginvesteringer innebærer en subsidiering av slike investeringer i forhold til finansielle plasseringer. (Dette subsidieelementet finner en også igjen ved investering i andre varige forbrugsgoder, fordi avkastningen av slike ikke beskattes.) En må gå ut fra at den tildels betydelige subsidieringen av bolig gjennom skattesystemet har betydning for størrelsen på boliginvesteringene, og dermed på størrelsen av og sammensetningen på landets samlede beholdning av realkapital.

Progressiviteten i skattesystemet innebærer at skattefordelen ved en gitt boliginvestering er en ikke-avtakende funksjon av inntekt og formue. Den nåværende utformingen av regelverket kan derfor neppe sies å ha en ønskelig fordelingsmessig profil.

Det følger av relasjonen (1) over at en kan få til en skattemessig likestilling mellom plassering i egen bolig og andre finansielle plasseringer dersom en setter $A = 1$ og $a = r$. Ved å la likningstaksten på bolig følge markedsverdien og den institusjonelt fastlagte avkastningsparameteren å følge alternativavkastningsraten r er det med andre ord mulig å fjerne (eller eventuelt redusere) den skattemessige særbehandlingen av bolig for alle skatteyttere – uavhengig av inntekt, formue og marginalskattesats. (Tilsvarende kan en i prinsippet redusere eller fjerne skattefordelen ved plassering i annen konsumkapital ved å beregne en passende avkastning på slik kapital.) Denne muligheten erkjennes også i meldingen, men avvises med henvisning til at a) inflasjonen rammer ulike former for investering ulikt og b) det er vanskelig å fastsette avkastningen på konsumkapital.

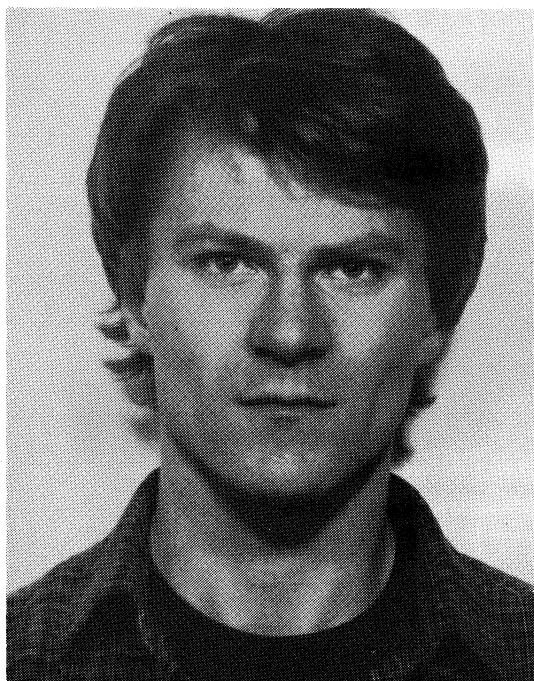
I det minste når det gjelder bolig, synes jeg meldin-

gens argumentasjon på dette punktet er vel rask. Den samlede avkastningen av å investere i egen bolig er lik kapitalgevinsten pluss verdien av de tjenester boligen yter korrigert for driftsutgifter m.m. Det er vanskelig å godta at denne avkastningen i det lange løp vil utvikle seg forskjellig fra avkastningen på alternative plasseringer av formue (korrigert for eventuell usikkerhet), med mindre offentlig sektor systematisk griper inn i markedene. Alternativ avkastningen gir derfor et i det minste grovt mål på den samlede avkastningen ved å sitte med bolig. Når det gjelder skattemessig likebehandling av ulike formuепlasseringer skaper inflasjonen bare problemer i den grad en ikke greier å være konsistent med hensyn til valg av nominell eller reell avkastning som grunnlag for beskatningen.

Det er likevel klart at det i praksis vil være problemer forbundet med en nøyaktig versetting, men disse problemene er neppe større enn at de ville fortjent en sammenligning med problemene og ulempene forbundet med å skille mellom næring og person for personlig næringsdrivende.

Alternativer

Hovedalternativet til å gjøre noe grunnleggende med beskatningen av avkastningen på konsumkapital i sin alminnelighet og bolig i særdeleshet er naturligvis å endre reglene for beskatning av finansinntekter. Meldingen diskuterer to hovedmodeller for en slik endring; fradrag i skatten for en fast prosent av renteutgiftene og en forskyvning fra beskatning av nettoinntekt i retning av økt beskatning av «brutto»inntekt. Til den første metoden bemerkes det at den har den positive egenskapen at verdien av fradraget for renter er uavhengig av inntekt. Når modellen mellom linjene likevel avvises som lite hensiktsmessig, henger det sammen med to forhold. For det første er den nevnte positive egenskapen også til stede i den andre modellen. For det andre innebærer modellen en asymmetrisk behandling av renteinntekter og renteutgifter. Dette kan innby til rent skattemotiverte



Knut Moum er cand. oecon. fra 1978. Han er nå forsker i økonomisk analysegruppe i Statistisk Sentralbyrå.

disposisjoner, for eksempel ved at personer med lave marginalsatser lånefinansierer finansielle plasseringer.

Det er i denne sammenheng verdt å legge merke til at skattefordelen ved å investere i egen bolig ikke er avhengig av at en tar opp et lån i forbindelse med boliginvesteringen, eller av at boligen er belånt. Når vi ser bort fra krumningen av skattefunksjonen og fra forskjeller mellom låne- og plasseringsrenter er det fra et skattesynspunkt likegyldig om reduksjonen i netto inntekt og formue skyldes en reduksjon i bruttobeløpene eller en økning i fradragene. Av dette følger det umiddelbart at dersom en skal gjøre noe for å redusere skattefordelen ved investeringer i egen bolig, eller gjøre fordelene uavhengig av inntekt og formue, må inngrepet virke uavhengig av hvordan boligen er finansiert. Innføring av rentetak og andre ordninger som bare har betydning for muligheten til å trekke fra gjeldsrenter vil derfor hverken løse fordelings- eller allokeringproblemer ved det nåværende systemet. Etter en slik reform vil det fortsatt være gunstig å plassere formuen sin i bolig. Folk som må lånefinansiere boliganskaffelsen må imidlertid påta seg en midlertidig kostnad utover det som er tilfellet i dag, og utover det som er nødvendig for de som har formue. Det siste indikerer at rentetak o.l. ikke kan sies å ha spesielt gunstige fordelingsvirkninger.

Den andre reformmodellen som skisseres i meldingen er en økning i skatten på «brutto»inntekten, kombinert med en reduksjon i skatten på nettoinntekten. En slik reform vil redusere skattefordelen ved å plassere formue i egen bolig, fordi den skattemessige verdien av differensen mellom beregnet inntekt av egen bolig og inntekten ved alternative plasseringer vil gå ned ved en reduksjon av satsene for skatt på nettoinntekt. Det er altså reduksjonen i nettoskattene som påvirker skattefordelen ved plassering i egen bolig, og ikke økningen i bruttoskatten. Økningen av bruttoskatten har imidlertid betydning for de samlede fordelingsvirkningene av reformen.

Dersom en legger seg på en helt flat nettoskatt, vil inntektsskattefordelen av en gitt boligplassering bli uavhengig av størrelsen på inntekt og fradrag. En kan imidlertid ikke eliminere inntektsskattefordelen på denne måten, med mindre en setter nettoskattesatsen lik null. En reform av denne typen kan derfor redusere, men ikke eliminere de allokeringmessige skjevhetene som ligger i dagens system. Inntil en gjør noe med formuesskatten eller drastisk øker boligens ligningsverdi, vil imidlertid den samlede skattefordel fortsatt avhenge av formuens størrelse. Selv ikke en helt flat nettoskatt er derfor tilstrekkelig til å gjøre skattefordelen ved plassering i egen bolig uavhengig av økonomisk situasjon.

Et annet aspekt ved denne reformen er at den generelt vil vri beskatningen bort fra kapitalinntekt og over på arbeidsinntekt, i forhold til det som er tilfellet i dagens system. Dette forsvares i meldingen ved å vise til at nåværende system også beskatter den delen av kapitalavkastningen som kan betraktes som en kompensasjon for inflasjonstapet. Skal en holde fast ved denne tankegangen over tid innebærer det imidlertid at en igjen øker nettoskattene når inflasjonstakten blir tilstrekkelig lav. Den som lever får se!

Virkninger av en reform

La oss anta at det blir gjennomført en reform som kombinerer økt «brutto»skatt med en reduksjon i satsene

for nettoskatt på alle inntektstrinn. La oss videre anta at den faktiske utformingen av systemet blir slik at nettoinntekt utover en bestemt grense beskattes med en flat sats. Dette synes å være i overensstemmelse med det systemet de borgerlige samarbeidspartene på Stortinget nå diskuterer (mai 1987). Hva slags virkninger kan overgangen til et slikt system tenkes å ha i boligmarkedet på sikt? La oss se bort fra andre økonomiske faktorer bak tilpasningen i boligmarkedet enn inntekt og brukerpris på bolig. Brukerprisen vil generelt bestå av fire elementer: rentetap, skattefordel, kapitalgevinst og driftsutgifter. Vi ser først på virkningen av endringer i brukerprisen. Anta for argumentasjonens skyld at alle er selveiere. Overgangen til det nye systemet vil innebære en reduksjon i skattefordelen og derved en økning i brukerprisen for alle etterspørrere. Dette vil trekke i retning av at aktørene ideelt sett vil ønske å sitte med en mindre beholdning av boligkapital. På grunn av de tildels store kostnadene som er forbundet med å endre tilpasning, vil de nye ønskene bare gradvis bli realisert. Siden beholdningen av bolig er gitt på kort sikt, og bare endres relativt langsomt over tid, vil realiseringen av ønskene føre til at boligprisen følger en lavere bane over tid enn den ellers ville ha gjort. For å rendyrke poenget kan vi tenke oss at alle boligeiere umiddelbart endret tilpasning. Kan fallet i boligprisene bli så stort at de som under det gamle skattesystemet hadde størst skattefordel og dermed lavest brukerpris ikke fikk endret sin brukerpris? Nei, i så fall ville alle grupper som i utgangspunktet hadde lavere skattefordel faktisk få redusert sin brukerpris, og samlet boligetterspørsel ville øke. Den endringen i skattefordel som følger av reformen vil følgelig føre

til at de som tidligere hadde størst skattefordel og lavest brukerpris (for en bolig av gitt verdi) vil få økt sine brukerpriser, og de med lavest skattefordel under det gamle systemet vil få redusert sine brukerpriser. Slik sett vil reformen bidra til å redusere de fordelingsmessige skjevhetene i det gamle systemet, og gi en bedre utnyttelse av boligkapitalen.

Inntektseffektene av reformen vil imidlertid komplisere bildet noe. Disse vil jo avhenge både av de enkeltes «brutto»inntekt og av deres nettoinntekt. For å si noe om de samlede direkte virkningene i boligmarkedet, må en følgelig enten vite noe om, eller være villig til å gjøre antagelser om fordelingen av arbeids- og kapitalinntekt over befolkningen. Det er vel likevel grunn til å tro at en reform som ikke endrer skatteprovenyet må gi en virkning i tråd med det som er diskutert ovenfor, siden gjennomsnittsinntekten etter skatt vil ligge tilnærmet fast.

Med det empirisk baserte analyseverktøyet som pr. idag er tilgjengelig, er det vanskelig å gi gode svar på spørsmålet om fordelingsvirkningene av skattereformer, særlig når en også skal ta hensyn til virkningene av at aktørene vil endre tilpasning som følge av en reform. Samtidig er det mulig å peke på klare allokeringssmessige skjevheter både i det nåværende systemet og i de alternativene som diskuteres. På denne bakgrunn er det synd at de fordelingsmessige problemstillingene har fått en så stor oppmerksomhet i meldingen at prinsipielt viktige synspunkter på allokeringsproblemer nesten drukner. Eller som en politiker nylig ble referert i Aftenposten. Å gi alle en tilnærmet lik fordel av rentefradragene er også skattemeldingens hovedmål.

Høstkonferansen 1987

- **Søkelyset på boligpolitikken.**

Oslo 29. og 30. september.