

Forvridningseffekter af jordbeskatning

Morten Skak, lektor

Institut for Virksomhedsledelse og Økonomi, Syddansk Universitet

Det er økonomisk lærdom, at goder, hvis udbud eller efterspørgsel er helt uelastisk, kan beskattes uden velfærdsmæssigt negative forvridningseffekter. Da udbuddet af jord ofte antages at være uelastisk, antages det ligeledes, at beskatning af jord er uden forvridningseffekter. De økonomiske Råd (2008 p. 316) og senest Produktivitetskommissionen (2014 p. 114) anbefaler således beskatning af jord, dvs. grundskyld eller ejendomsskat, som en bedre skat end en ejendomsværdiskat, der opkræves som en procent af den samlede værdi af grunden og eventuelle bygninger (forskelsværdien). Begrundelsen er, at grundskylden er en skat, der er fri for forvridningseffekter. I det følgende argumenteres der for, at det er uholdbart at antage, at udbuddet af jord anvendt til f.eks. produktion af landbrugsvarer eller boligydelse er uelastisk, og at det bl.a. på grund af forvridningseffekterne af grundskylden er mere hensigtsmæssigt at anvende ejendomsværdien som grundlag for beskatning af produktionen af boligydelse.

Beskatning af landbrugsjord

Jord til dyrkning i landbruget er en af flere produktionsfaktorer eller input i produktionen. De andre er arbejdskraft, maskiner og bygninger, kunstgødning og vand mv. Nogle jorder er vanskeligere at dyrke end andre, således at der skal en større indsats af de andre produktionsfaktorer til, hvis det samme udbytte per hektar skal opnås. Jordens kvalitet – alle forhold taget i betragtning – kan være så dårlig, at det ikke kan betale sig at bruge den til landbrugsproduktion. Da Danmark er et forholdsvis fladt land med gode jorder, kan det meste bruges rentabelt til produktion af landbrugsvarer. I mere bjergrige egne er det ikke rentabelt at dyrke al jorden. Stejle skråninger og meget klippeholdig jord inddrages ikke til landbrugsjord. Rentabiliteten af at inddrage et givet jordstykke i landbrugsproduktionen påvirkes af den skat, som skal betales for jorden, når den bruges som landbrugsjord. Jo højere jordskat, der skal betales, jo mindre vil arealet af landbrugsjord derfor blive.

Man kan tegne en figur, hvor jorden rangordnes efter dens kvalitet som landbrugsjord. Ud ad den vandrette akse er den bedste jord placeret til venstre, og kvaliteten af hver hektar jord falder mod højre. Op ad den lodrette akse er kroner per hektar. Jo flere kroner per hektar, der kan tjenes ved dyrkning af jorden, jo mere vil »de marginale jorder komme under plov«, således at der fremkommer en stigende udbudskurve. Da efterspørgselskurven efter landbrugsvarer kan antages at være elastisk, får vi den sædvanlige figur for en markedsligevægt med elastisk udbud og efterspørgsel. Pålægges jorden en skat, får vi derfor de sædvanlige forvriddningseffekter og et velfærdstab, idet mindre end optimalt jord vil blive inddraget i landbrugsproduktionen. Jordskatten bevirker endvidere, at kombinationen af produktionsfaktorerne i landbruget vil blive forvredet, idet anvendelsen af jord vil blive reduceret, når der sker en substitution over mod brug af andre produktionsfaktorer. Det sker også på de gode jorder, idet det bliver mere rentabelt at øge udbyttet ved at bruge mere gødning på disse jorder end ved at indtage ny jord. Jordskat på landbrugsjord har således forvriddningseffekter.

Eksemplet med landbrug i bjergegne er ikke relevant for Danmark. Mest relevant er problemstillingen muligvis i Vadehavet, hvor der nogle steder stadig indvindes jord til brug i landbruget. Rentabiliteten af denne indvinding, afhænger af den skat, den indvundne jord vil blive pålagt.

Beskatning af jord til produktion af boligydelse

Når det gælder jord til produktion af boligydelse, vil en jordskat ligeledes have forvriddningseffekter. Betegnelsen boligydelse er min oversættelse af det engelske ord housing. I engelsksproget økonomisk litteratur skelnes mellem house og housing, hvor det første kan oversættes med hus eller bolig, mens det sidste betegner det antal serviceydelse, der konsumeres ved at bo i en given bolig. En stor bolig vil levere flere serviceydelser (boligydelser) end en lille. Forskelle i boligernes tilstand med hensyn til isolering, indretning og omgivelser, f. eks. om der er egen have, vil også influere på det antal boligydelse, en bolig leverer. Empirisk beregning af antal boligydelse foretages ofte med brug af en hedonisk regression, hvor der principielt tages hensyn til alle forhold, som påvirker antallet af boligydelse. Mangel på alle relevante data er et problem i disse regressioner.

Boligydelser produceres først og fremmest med anvendelse af jord og kapital, hvor der ved kapital forstås bygninger og inventar. Der anvendes naturligvis også arbejdskraft og andre inputs ved produktion af boligydelse, men da bygningerne typisk holder i hundrede år, således at det årlige renoveringsbehov er beskedent, og jorden holder endnu længere, er det ikke en urimelig forsimpning at antage, at der kun er produktionsfaktorerne jord og kapital i produktionen af boligydelse. Bøger om by- og boligøkonomi, se f.eks. McDonald & McMillen (2010), bruger en produktionsfunktion, hvor kapital (bygninger) og jord indgår.

Parallelt med indvinding af ny jord til produktion af landbrugsvarer kan der også indvindes ny jord til produktion af boligydelser. Det sker, når der fyldes jord i vandet i byerne med henblik på at bygge boliger på området. Også her vil beskattningen af den indvundne jord påvirke rentabiliteten af indvindingen således, at der indvindes mindre, når jordskatten er høj.

En større forvriddningseffekt af jordbeskatningen findes i afgrænsningen mellem by og land. Grundskylden på jord anvendt til produktion af boligydelser opkræves med en sats mellem 22 og 34 promille, mens satsen for jord til produktion af landbrugsvarer (produktionsjord) maksimalt kan være 7,2 promille. Det betyder, at mindre jord end optimalt anvendes til produktion af boligydelser.

Endelig giver en årlig beskattning af jorden uden en lignende beskattning af kapitalen til produktion af boligydelser en forvriddning, idet der substitueres væk fra anvendelsen af jord over mod anvendelsen af kapital i produktionen. Denne effekt slår igennem på al boligproduktion¹.

Et eksempel kan illustrere effekterne. DR (2014) beretter om en fritidslandmand, der har et fritidslandbrug på 5,2 hektar jord. Ejendommen ligger i landzone, men fordi der er mindre end 5,5 hektar, har SKAT ændret vurderingen af ejendommen fra landbrugsejendom til beboelsesejendom. Det medfører, at grundskylden hæves fra godt 6 til godt 27 promille. Hvis forholdet mellem jord og kapital i produktionen af boligydelse før denne ændring var optimal for ejeren, er det ikke længere tilfældet. Der er for meget jord. Ejeren udtaler »Det går ud over ejendommenes omsættelighed på længere sigt. Man kunne frygte at de stærke borgere, som man gerne vil beholde i de små landsbysamfund ville vælge anderledes, når ejendomsskatterne er så store«. For at fremme omsætteligheden, skal en del af jorden sælges fra og igen overgå til produktionsjord med lav grundskyld. Den resterende ejendom vil have en bedre sammensætning af produktionsfaktorerne jord og kapital og omsættelighed. En høj grundskyld på jord til produktion af boligydelser giver således en forvriddning i faktor anvendelsen. Bemærk også, at substitutionen mellem produktionsfaktorerne over mod anvendelse af mindre jord reducerer nedvæltningen af den højere grundskyld i prisen på jord til boliger (giver bedre omsættelighed for den mindre ejendom). En højere sats for grundskylden kapitaliseres således ikke fuldt ud i jordprisen.

Opdelingen i by- og landzoner

Det kan hævdes, at grænsen mellem by og land alene bestemmes af planlægningshensyn, og at udbuddet af jord til produktion af boligydelser derfor bedst kan betragtes som værende uelastisk. Men planernes inddragelse af ny byzone-

1. Den værditilvækst, der finder sted, når der bygges boliger, hidrører først og fremmest fra opførelsen af bygninger og mindre fra jordarbejder, således at beskattningen af værditilvæksten via indkomstskatten tynger kapitalen mere end den tynger jorden.

jord afhænger af efterspørgslen efter jord til produktion af boligydelse. Hvis denne efterspørgsel reduceres af en høj grundskyld, vil planerne indrette sig derefter. Desuden vil der i de eksisterende byzoner opstå en efterspørgsel efter tilladelser til at bygge til de eksisterende bygninger i bredden og højden, og planerne vil efterkomme denne efterspørgsel. Byernes areal vil blive mindre og bebyggelsestætheden vil vokse med en højere grundskyld.

Konklusion ud fra det ovenstående

Grundskyld, således som den opkræves i Danmark, har ifølge ovenstående argumentation følgende forvriddningseffekter i produktionen af boligydelse:

- 1) Den forvrider (reducerer) indvindingen af ny jord.
- 2) Den forvrider allokeringen af jord mellem produktionssektorerne, således at mindre jord anvendes til produktion af boligydelse.
- 3) Den forvrider forholdet mellem inputs i produktionen af boligydelse, således at der anvendes mindre jord og mere kapital (bygninger).

En beskatning ud fra den samlede ejendomsværdi, vil naturligvis have nogle af de samme forvriddningseffekter. Men beskatning ud fra ejendomsværdien vil være mere hensigtsmæssig, idet det samme skatteprovenu kan nås ved en lavere sats, således indvinding af ny jord til produktion af boligydelse bliver mere rentabel, og forvriddningen af jordens allokering mellem by og land bliver mindre. Samtidig undgås forvriddningen mellem anvendelsen af jord og kapital i produktionen af boligydelse.

Hertil kommer, at det er lettere at fastlægge ejendomsværdierne, idet ejendomme med bygninger forholdsvis ofte handles, end det er at fastlægge grundværdierne, idet grunde uden bygninger forholdsvis sjældent handles; - især i byernes centrum, hvor grundværdierne er høje. Der vil således være mere »retfærdighed« ved ejendomsværdibeskatning end ved grundskyld og dermed en bedre forståelse af skattens størrelse og udvikling hos den enkelte ejendommejer.

Andre argumenter for anvendelse af grundskyld

Selv om grundskylden har forvriddningseffekter, der gør den mindre hensigtsmæssig som beskatningsform, kan den hævdes at være bedre end ejendomsværdibeskatningen af andre årsager. Det klassiske argument for grundskylden er, at

man herved beskatter de »samfundsskabte værdier«², mens ejendomsværdien også beskatter »selvskabte« værdier i form af bygninger mv. på grunden. F. eks. vil den nye metrolinje, city-ringen, i København forøge værdien af de ejendomme, der ligger i nærheden af stationerne. Disse ejendomme får en beliggenhedspræmie, som forøger grundværdien, uden at ejerne har gjort en indsats. Et andet argument er miljøhensyn. Mange planlæggere anser det for at være velfærdsreducerende, når byerne spreder sig ud over landet. De foretrækker i stedet en forøgelse af den eksisterende byzone, se f. eks. Forstædernes Tænketaank (2012), der anbefaler »byomdannelse i stedet for byspredning«. En tæt by giver alt andet lige mindre transport og dermed mere »bæredygtighed«, ligesom de landskabelige og rekreative værdier bevares bedre. En høj grundskyld fremmer en udvikling mod tættere byer på grund af de ovennævnte forvriddningseffekter. Men man skal huske, at forvriddningseffekterne i sig selv indebærer et velfærdstab, som ikke nødvendigvis opvejes af de positive effekter.

Referencer

- Arnott, R. J., & Stiglitz, J. E. (1979). Aggregate land rents, expenditure on public goods, and optimal city size. *Quarterly Journal of Economics*, 93(4), 471-500.
 - De Økonomiske Råd (2008). Dansk Økonomi. Efterår 2008. *Konjunkturudredning. Principper i skattepolitikken*. De Økonomiske Råd Amaliegade 44 1256 København K.
 - DR (2014). Danmarks Radio SYD 09. Jan. 2014 kl. 08:13 Internetsiden med adressen <http://www.dr.dk/Nyheder/Regionale/Syd/2014/01/09/075258.htm>
 - Forstædernes Tænketaank (2012). *Bæredygtige forstæder – Udredning og anbefalinger*. Realdania. Miljøministeriet Naturstyrelsen.
 - McDonald, John F. & Daniel P. McMillen (2010). *Urban Economics and Real Estate. Theory and Policy*. 2nd edition. John Wiley & Sons, Inc.
 - Produktivitetskommissionen (2014): *Det handler om velstand og velfærd*. Slutrapport. Marts 2014. Produktivitetskommissionen Bredgade 38,1. 1260 København K.
2. En jordskat, der modsvarer jordrenten, kan således påstås at »opfange« værdien af de offentlige goder i byen i overensstemmelse med Henry George Teorem. Arnott og Stiglitz (1979) behandler dette og andre teoremer og konkluderer, at »they are of sufficiently limited generality to warrant caution in their use for purposes of public policy«.