

Lovforslag nr. L 17. Fremsat den 2. oktober 1985 af ministeren for skatter og afgifter

Forslag

til

Lov om ændring af ligningsloven (Lejeværdi af bolig i egen ejendom)

§ 1

I lov om påligning af indkomst- og formueskat til staten (ligningsloven), jfr. lovbekendtgørelse nr. 405 af 2. september 1985 foretages følgende ændringer:

1. § 15 G, stk. 3, affattes således:

»Stk. 3. Den lejeværdi, der er beregnet efter stk. 1, skal nedsættes i det omfang, den overstiger lejeværdien for det forudgående indkomstår med mere end 3.500 kr. Den lejeværdi, der er beregnet for de i stk. 2 nævnte skattepligtige, skal nedsættes i det omfang, den overstiger lejeværdien for det forudgående indkomstår med mere end 1.000 kr. Dog kan nedsættelse efter 1. eller 2. pkt. kun ske i det omfang, lejeværdien efter stk. 1 og stk. 2 overstiger det forudgående indkomstårs lejeværdi med mere end 20 pct.«

2. § 15 G, stk. 4, affattes således:

»Stk. 4. Ministeren for skatter og afgifter kan fastsætte nærmere regler om beregningen af den lejeværdi for indkomståret og for det forudgående indkomstår, der skal lægges til grund efter stk. 3 for følgende ejendomme:

- 1) Ejendomme, hvis beregningsgrundlag skal opgøres efter § 15 B, stk. 3, eller § 15 C.
- 2) Ejendomme, for hvilke lejeværdien nedsættes eller forhøjes efter § 15 H.
- 3) Ejendomme, som den skattepligtige ikke har ejet i hele indkomståret og hele det forudgående indkomstår, eller som ikke i hele denne periode har tjent til bolig for den skattepligtige.«

§ 2

Loven har virkning for indkomståret 1985 og følgende indkomstår.

Bemærkninger til lovforslaget

1. Lovforslagets hovedindhold

Lovforslaget er et led i aftalen af 19. juni 1985 mellem regeringspartierne, Det radikale Venstre og Socialdemokratiet om en skattereform.

Forslaget går ud på at begrænse den maksimale stigning i lejeværdien af egen bolig fra et indkomstår til det følgende.

Ved den årlige regulering af enfamiliehusenes kontante ejendomsværdier pr. 1. april 1984 var den gennemsnitlige stigning i forhold til året før ca. 24 pct. Stigningerne var ret varierende fra område til område og for huse af forskellig størrelse. I de større byområder lå de gennemsnitlige stigningsprocenter for større enfamiliehusene højere end de 24 pct., navnlig i hovedstadsområdet, hvor der for disse huse forekom stigninger op til ca. 50 pct. De forhøjede ejendomsværdier skal benyttes ved beregning af den skattemæssige lejeværdi, der skal medregnes ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst for 1985.

Lejeværdien beregnes efter de gældende regler på grundlag af den ejendomsværdi, der senest er fastsat forud for indkomstårets begyndelse. For skattepligtige, der ikke er fyldt 67 år inden udgangen af kalenderåret, udgør lejeværdien 2,5 pct. af ejendomsværdien og for skattepligtige, der er fyldt 67 år, beregnes lejeværdien med 1,2 pct. Hvis ejendomsværdien ligger over en beløbsgrænse, der i 1985 er 818.300 kr., beregnes lejeværdien af den del af ejendomsværdien, der ligger over beløbsgrænsen dog med 7,5 pct., hvad enten den skattepligtige er under eller over 67 år.

De gældende regler om lejeværdiberegning sætter visse grænser for, hvor meget lejeværdien for de fleste ejerboliger kan stige fra det ene år til det andet. Det hindrer imidlertid ikke, at de nye ejendomsværdier vil bevirke, at lejeværdien i 1985 eller i løbet af få år i vid udstrækning vil blive forhøjet med samme procent som stigningen i ejendomsværdierne fra 1983 til 1984. For mange ejerboliger med forholdsvis høje ejendomsværdier, vil der i løbet af nogle år blive tale om stigninger, der i forhold til 1984-lejeværdierne er væsentlig større end de seneste procentvise forhøjelser af ejen-

domsværdierne. Det drejer sig om ejerboliger, der får en del af deres lejeværdi beregnet med den forhøjede lejeværdiprocent.

Disse stigninger i lejeværdierne sker samtidig med, at aftrapningen af fradraget for ejerboligerens ejendomsskat afsluttes, idet den sidste fjerdedel af ejendomsskattefradraget falder bort i 1985.

De forhøjede lejeværdier skyldes først og fremmest, at priserne på ejerboliger er steget, bl.a. som følge af de senere års rentefald. Det vil sammen med beskæringen af fradraget for ejendomsskatte medføre, at indkomstskat og ejendomsskat af det typiske enfamiliehus efter gældende regler vil stige med ca. 27 pct. fra 1984 til 1985, medens den gennemsnitlige stigning i de skattepligtige indkomster kun anslås til knapt 5 pct.

En lignende sammenligning mellem indkomststigning og udviklingen i beskattningen af ejerboliger i perioden 1981 til 1985 viser, at medens de skattepligtige indkomster i gennemsnit er steget med ca. 35 pct., vil stigningen i indkomst- og ejendomsskat af et typisk enfamiliehus udgøre ca. 57 pct., når ejerne er under 67 år og en noget højere procent, hvis ejerne er over 67 år.

På denne baggrund foreslås to ændringer, der tilsigter at udjævne stigningerne i lejeværdierne. Ændringerne indebærer, at stigningen i lejeværdierne fordeles over flere år, således at stigningerne fra år til år begrænses.

Efter de gældende regler kan lejeværdierne som hovedregel ikke stige mere end 3.500 kr. fra det ene år til det andet. Dog kan lejeværdien blive 20 pct. højere end året før, selvom den derved stiger mere end de 3.500 kr.

Det foreslås for det første at nedsætte maksimumbeløbet for den årlige stigning i lejeværdierne for de personer, der er fyldt 67 år, og hvis lejeværdi derfor beregnes efter de særlige lempelige regler. Beløbet foreslås reduceret fra 3.500 kr. til 1.000 kr., dog således at lejeværdien stadig kan blive 20 pct. højere end året før, selvom den derved stiger mere end 1.000 kr. For personer under 67 år ændres der ikke ved de gældende grænser for årlig stigning på 3.500 kr. og 20 pct.

For det andet foreslås det at lade de nævnte begrænsninger i de årlige stigninger i lejeværdien gælde for alle ejerboliger. Efter de gældende regler findes der ingen begrænsning af stigningen i lejeværdien af boliger, som den skattepligtige ikke har ejet og beboet i hele indkomståret og i hele det forudgående indkomstår. De gældende regler indeholder heller ingen begrænsning af de årlige lejeværdistigninger for ejendomme, hvor grundlaget for lejeværdiberegningen er ændret i løbet af indkomståret eller det forudgående indkomstår, f.eks. som følge af bebyggelse, væsentlige forbedringer eller ændret anvendelse.

Fælles for disse to ændringer er, at lejeværdierne på længere sigt vil blive beregnet helt efter de gældende regler, men de foreslåede ændringer i de regler, der begrænser stigningerne fra år til år, vil i mange tilfælde udsætte det tidspunkt, hvor de forhøjede ejendomsværdier får fuld virkning på lejeværdierne.

Ligningsloven er senest ændret ved § 2 i lov nr. 244 af 6. juni 1985, jfr. Folketingstidende 1984-85, sp. 9138, 9528, 10754 og 11256; Tillæg A sp. 4391; tillæg B, sp. 000 og tillæg C, sp. 691.

Lovforslag L 156, som for deles vedkommende er identisk med nærværende lovforslag, er omtalt i Folketingstidende 1984-85, sp. 5077 og 5599, samt tillæg A, sp. 2755.

2. Begrænsning af stigning i lejeværdi mellem to år

Ifølge § 15 G, stk. 3, i ligningsloven skal den lejeværdi, der beregnes på basis af ejendomsværdien, nedsættes i det omfang, den overstiger lejeværdien for det forudgående indkomstår med mere end 3.500 kr.

Dog kan den beregnede lejeværdi kun nedsættes så meget, at den svarer til det forudgående års lejeværdi forhøjet med 20 pct. For skattepligtige under 67 år, der får lejeværdien beregnet med 2,5 pct., medfører denne bestemmelse, at lejeværdien kun kan stige med 3.500 kr., hvis beregningsgrundlaget det forudgående år var 700.000 kr. eller derunder. Lejeværdien af de 700.000 kr. er 17.500 kr., og 20 pct. heraf er netop 3.500 kr. Er beregningsgrundlaget i sammenligningsåret højere end de 700.000 kr., f.eks. 800.000 kr., bliver den beregnede lejeværdi 20.000 kr. og en stigning på 3.500 kr. ville bringe indkomstårets lejeværdi op på 23.500 kr. En 20 pct.'s forhøjelse bringer derimod lejeværdien op på 24.000 kr., og indkomstårets lejeværdi kan derfor ikke nedsættes yderligere. For skattepligtige, der er over 67 år, vil 20 pct.'s grænsen kun få betydning for lejeværdien i 1985, hvis 1984-lejeværdien er højere end ca. 907.000 kr.

I denne udformning vil begrænsningsreglen ikke få praktisk betydning for de fleste ejere, der er fyldt 67 år, og som får deres lejeværdi beregnet med den lave procent på 1,2.

De vil kun få gavn af grænsen på 3.500 kr., hvis deres ejendomsværdi stiger med mere end ca. 290.000 kr., og så store stigninger fra år til år i værdien af almindelige ejerboliger vil være meget sjældne.

Det foreslås derfor, at beløbsgrænsen for skattepligtige over 67 år m.v. nedsættes til 1.000 kr., således at de nævnte skattepligtige vil få en mærkbar begrænsning af stigninger i lejeværdien.

Det vil bevirke, at den årlige lejeværdistigning for disse skattepligtige begrænses til 1.000 kr., hvis beregningsgrundlaget i sammenligningsåret er lavere end ca. 417.000 kr., og til 20 pct., dersom ejendomsværdien ligger over denne beløbsgrænse.

3. Ejendomme, der er omfattet af reglen om nedsættelse

Ifølge § 15 G, stk. 4, i ligningsloven gælder nedsættelsesreglen i stk. 3 ikke for ejendomme, for hvilke lejeværdien for et af eller begge de sammenlignede indkomstår opgøres efter særlige regler.

For det første gælder reglen i stk. 3 ikke for ejendomme, som den skattepligtige ikke har ejet og beboet i begge sammenligningsårene.

Hvis den skattepligtige således har erhvervet ejendommen i 1984, vil lejeværdien for indkomståret 1985 ikke blive nedsat, hvilket vil resultere i en relativt høj lejeværdi for dette år.

Det kan ikke udelukkes, at købere af ejendomme i 1984 ikke har været opmærksomme på, at lejeværdien for 1985 vil blive af betragtelig størrelse. Dette gælder især købere, der har erhvervet ejendommen, før der blev udsendt meddelelse om årsreguleringen pr. 1. april 1984. Udsendelsen skete i forbindelse med udsendelsen af årsopgørelsen for 1983, dvs. i oktober/november 1984.

Hvis den skattepligtige endvidere har ejet ejendommen i 1984, men sælger den i 1985, vil den forholdsmæssigt opgjorte lejeværdi for indkomståret 1985 ikke blive begrænset. Såfremt ejendommen sælges i slutningen af 1985, kan der opstå situationer, hvor den forholdsmæssigt opgjorte (men ikke efter stk. 3 nedsatte) lejeværdi vil udgøre et større beløb end den efter stk. 3 nedsatte lejeværdi gældende for hele indkomståret.

De gældende regler kan således medføre en væsentlig stigning i lejeværdien for skattepligtige, som i de kommende år afhænder deres ejendom. En sådan væsentlig stigning vil ikke mindst føles

urimelig for familier, som skal sælge ejendom på grund af arbejdsløshed, sygdom eller jobskifte.

For det andet gælder reglen i stk. 3 ikke for ejendomme, hvis beregningsgrundlag i et af de sammenlignede indkomstår opgøres efter § 15 B, stk. 3, i ligningsloven.

Hvis der således i indkomståret 1984 er afholdt udgifter på mere end 200.000 kr. til forbedringer af grund eller bygninger eller opførelse af nye bygninger, og beregningsgrundlaget derfor er blevet forøget med 80 pct. af de afholdte udgifter, vil der ikke ske nedsættelse af lejeværdien for indkomståret 1985.

Der vil ej heller ske nedsættelse af lejeværdien for indkomståret 1985, såfremt de nævnte udgifter afholdes i løbet af 1985.

Efter de gældende regler sker der således ikke nedsættelse af nogen del af lejeværdien. Stigningen i den del af ejendommens lejeværdi, der ikke kan henføres til de omhandlede forbedringer m.v., vil således ske fuldt ud netop på grund af, at forbedringerne m.v. er foretaget.

De gældende regler vil således for så vidt modvirke iværksættelse af tilbygnings- og forbedringsarbejder m.v.

For det tredje gælder reglen i stk. 3 ikke for ejendomme, hvis beregningsgrundlag opgøres efter § 15 C i ligningsloven.

I tilfælde, hvor en skattepligtig f.eks. har erhvervet en uvurderet ejendom i 1984 og tillige anvendt denne til beboelse i 1985, kan der forekomme en relativt høj lejeværdi for indkomståret 1985.

Dette gælder i de situationer, hvor der er erhvervet en uvurderet ejendom før den 1. april 1984. Beregningsgrundlaget for indkomståret 1984 vil være 70 pct. af anskaffelsessummen, medens beregningsgrundlaget for indkomståret 1985 vil være kontantejendomsværdien pr. 1. april 1984. Den beregnede lejeværdi for 1985 vil efter de gældende regler ikke blive nedsat.

Det kan som nævnt ovenfor ikke udelukkes, at købere af ejendomme før den 1. april 1984 ikke har været opmærksomme på, at lejeværdien for 1985 vil blive af betragtelig størrelse.

Hvis der ikke er sket vurdering af ejendommen pr. 1. april 1984, f.eks. fordi denne først er færdigbygget på et senere tidspunkt, vil der alt andet lige ikke ske stigning i lejeværdien mellem indkomstårene 1984 og 1985, udover den stigning, der kan henføres til den afvigende tid, ejendommen har været ejet og har tjent til beboelse. Dette skyldes, at beregningsgrundlaget i begge indkomstår skal opgøres efter § 15 C.

For det fjerde gælder reglen i stk. 3 ikke for ejendomme, for hvilke lejeværdien forhøjes eller nedsættes efter § 15 H i ligningsloven.

Forhøjelse eller nedsættelse efter § 15 H sker forholdsmæssigt, hvis ejendommen i indkomståret har tjent til bolig for ejeren i et andet omfang end forudsat ved den vurdering m.v. eller vurderingsfordeling, der danner grundlag for lejeværdiberegningen.

Den forholdsmæssige forhøjelse eller nedsættelse foretages i tilfælde, hvor der er tale om en ændret benyttelse af ejendommen, f.eks. ved en større grad af erhvervsmæssig benyttelse af ejendommen, eller hvor ejerboligens tilstand i løbet af indkomståret er ændret f.eks. på grund af forbedringer.

Hvis der efter § 15 H sker en forholdsmæssig ændring af lejeværdien for indkomståret 1984, vil der således ikke ske en nedsættelse af lejeværdien efter stk. 3 for indkomståret 1985.

Dette gælder også i de tilfælde, hvor ejerboligens omfang i 1984 og 1985 faktisk har været det samme, men hvor der for indkomståret 1984 er sket ændring af lejeværdien efter § 15 H, og det ændrede omfang af ejerboligen vedrørende lejeværdien for 1985 har givet sig udslag i et ændret beregningsgrundlag.

Hvis der for indkomståret 1985 sker nedsættelse eller forhøjelse efter § 15 H, vil lejeværdien for dette år ej heller blive nedsat efter stk. 3.

Konkluderende medfører de gældende regler, at en del skattepligtige ikke vil være omfattet af nedsættelsesreglen i stk. 3, uanset at de pågældende må antages at have samme behov for begrænsning af boligudgifterne som de skattepligtige, der er omfattet af begrænsningsreglen.

Dette gælder især skattepligtige, der i 1984 har købt deres første ejendom typisk ved fraflytning fra lejeboliger. I sådanne situationer vil de pågældendes rådighedsbeløb ofte være ret beskedent, og en relativt høj lejeværdi vil skabe økonomiske problemer for dem. Dette gælder specielt i en situation, hvor lønudviklingen er mærkbart begrænset.

Det foreslås derfor, at den gældende bestemmelse i stk. 4 ophæves, således at der også gives nedsættelse i disse tilfælde. Det er nødvendigt for at kunne gennemføre nedsættelsesberegning ud fra ikke sammenlignelige indkomstår, at der foretages relativt komplicerede beregninger. Der må udregnes hypotetiske lejeværdier for indkomståret eller det forudgående indkomstår, således at der fremkommer sammenlignelige størrelser.

For at undgå en yderligere komplicering af selve lovgivningen om lejeværdi af egen bolig foreslås det, at ministeren for skatter og afgifter fast-

F.t.l. vedr. ligningsloven

sætter de nærmere regler om beregningen af nedsættelsen i disse tilfælde.

Som eksempel herpå kan nævnes, at hvis den skattepligtige ikke har ejet ejendommen i hele det forudgående indkomstår, eller denne ikke har tjent den pågældende til bolig i hele denne periode, skal nedsættelsen efter stk. 3 beregnes ud fra den lejeværdi, den skattepligtige ville have haft, hvis vedkommende havde ejet ejendommen, og denne havde tjent den pågældende til bolig i hele det forudgående indkomstår.

4. Eksempler på forslagenes virkning

Virkningerne af de foran omtalte forslag til ændringer af begrænsningsreglerne er belyst ved nogle eksempler på lejeværdiberegning for enfamiliehuse med ejendomsværdi af forskellig størrelse. Eksemplerne, der er anført i vedføjede bilag, omfatter i tabel 1 lejeværdierne for skattepligtige over 67 år, og i tabel 2 lejeværdierne for skattepligtige under 67 år. I alle eksemplerne er udgangspunktet nogle udvalgte ejendomsværdier fra 1983, der varierer fra 200.000 kr. til 1 mill. kr. og som benyttes ved beregningen af 1984-lejeværdien. Desuden er disse lejeværdier anført. Ved beregningen af 1985-lejeværdierne er det forudsat, at alle ejendomsværdierne er steget med 30 pct. fra 1983 til 1984. På basis af de således forhøjede ejendomsværdier er 1985-lejeværdierne beregnet.

Virkningen af forslaget om ændring af begrænsningsreglen for skatteydere over 67 år kan aflæses i tabel 1 ved at sammenligne 1985-lejeværdierne beregnet med den gældende begrænsningsregel (3.500 kr./20 pct.) med de tilsvarende lejeværdier beregnet efter den foreslåede regel (1.000 kr./20 pct.). Lovforslagets virkning for over 67-årige ejere, der på grund af ejendomshandel m.v. ikke er omfattet af de gældende regler om begrænsning af lejeværdistigninger, kan aflæses ved at sammenligne 1985-lejeværdierne uden begrænsning med de tilsvarende lejeværdier beregnet efter den foreslåede begrænsningsregel (1.000 kr./20 pct.).

I tabel 2 viser sammenligning af 1985-lejeværdi-

en henholdsvis uden begrænsning og med begrænsning på 3.500 kr./20 pct. forslagets virkning for ejere under 67 år, der ikke er omfattet af de gældende begrænsningsregler.

5. Forslagets administrative konsekvenser

Forslagene forventes ikke at have væsentlige administrative konsekvenser. Dog må udregningen af de under 3 nævnte beregningsfaktorer forventes at medføre en vis meradministration for et meget begrænset antal skattepligtige.

6. Forslagets provenumæssige konsekvenser

Den gældende regel om begrænsning af de årlige stigninger i lejeværdien til 3.500 kr. eller 20 pct. skønnes i 1985 at medføre en begrænsning af den samlede lejeværdi på omkring 400 mill. kr. for ca. 150.000 husejere.

Den foreslåede ændring af reglen om begrænsning af den årlige lejeværdistigning for husejere over 67 år fra 3.500 kr. til 1.000 kr. skønnes at reducere lejeværdien i 1985 for ca. 60.000 husejere over 67 år med tilsammen ca. 30 mill. kr. Dette skønnes at give et provenutab på godt 15 mill. kr. fordelt med ca. halvdelen på henholdsvis stat og kommune.

Nedsættelsen af grænsen for den maksimale stigning i lejeværdien mellem to år fra 3.500 kr. til 1.000 kr. for personer, der er fyldt 67 år, kan også give provenutab i 1986 og efterfølgende år. Det er imidlertid ikke muligt at skønne over disse provenutab, idet de vil være afhængige af den fremtidige udvikling i ejendomsvurderingerne.

Nogle ejerboliggrupper har ifølge ligningslovens § 15 G, stk. 4, hidtil ikke været omfattet af lejeværdibegrænsningen. Det gælder bl.a. ejendomme, som er blevet omsat eller væsentligt ombygget i det forudgående eller det løbende indkomstår. Det er forbundet med nogen usikkerhed at skønne over de provenumæssige konsekvenser ved at begrænse de årlige stigninger i lejeværdien for disse ejerboliggrupper. For 1985 skønnes det, at provenutabet vil være af størrelsesordenen 50 mill. kr. fordelt nogenlunde ligeligt mellem stat og kommune.

Tabel 1

Eksempler på lejeværdistigning fra 1984 til 1985 for ejere over 67 år,
når ejendomsværdien stiger 30 pct. fra 1983 til 1984

| Ejendomsværdi 1983 | Lejeværdi 1984 | Lejeværdi 1985 | | |
|-----------------------|----------------|------------------|---|--|
| | | Uden begrænsning | Med gældende begrænsning 3500 kr./20 pct. | Med skærpet begrænsning 1000 kr./20 pct. |
| 1000 kr. | kr. | kr. | kr. | kr. |
| 200 | 2.400 | 3.120 | (3.120) | (3.120) |
| 400 | 4.800 | 6.240 | (6.240) | 5.800 |
| 500 | 6.000 | 7.800 | (7.800) | 7.200 |
| 600 | 7.200 | 9.360 | (9.360) | 8.640 |
| 800 | 9.600 | 26.447 | 13.100 | 11.520 |
| 1000 | 24.468 | 45.947 | 29.362 | 29.362 |

(Lejeværdibeløb i parentes betyder, at begrænsningsregler ikke nedsætter lejeværdien).

Tabel 2

Eksempler på lejeværdistigning fra 1984 til 1985 for ejere under 67 år,
når ejendomsværdien stiger 30 pct. fra 1983 til 1984

| Ejendomsværdi 1983 | Lejeværdi 1984 | Lejeværdi 1985 | |
|--------------------|----------------|------------------|---|
| | | Uden begrænsning | Med gældende begrænsning 3500 kr./20 pct. |
| 1000 kr. | kr. | kr. | kr. |
| 200 | 5.000 | 6.500 | (6.500) |
| 400 | 10.000 | 13.000 | (13.000) |
| 500 | 12.500 | 16.250 | 16.000 |
| 600 | 15.000 | 19.500 | 18.500 |
| 800 | 20.000 | 37.085 | 24.000 |
| 1000 | 34.895 | 56.585 | 41.874 |

(Lejeværdibeløb i parentes betyder, at begrænsningsregler ikke nedsætter lejeværdien).