

Ændringer af registreringsafgiften

De rekordhøje danske bilafgifter er langt over, hvad CO₂-udledning og andre omkostninger ved kørsel kan begrunde. Selv pæne lettelser af registreringsafgiften ville være fuldt selvfinansierende. Der er dog stærke samfundsøkonomiske argumenter for helt at fjerne registreringsafgiften, som er en af de mest forvridende skatter. Notatet belyser konsekvenserne.

Indledning

Registreringsafgiften på personbiler i Danmark er efter alt at dømme den højeste i verden. Den kommer oven i den løbende beskatning i form af grøn ejerafgift eller vægtafgift og afgiften på bilens brændstof. Desuden er der afgifter på tinglysningen mv. Endelig fungerer EU's krav som en yderligere afgift.

Afgifterne kan begrundes med, at der er eksterne omkostninger forbundet med kørsel. Det gælder slitage på vejene, partikelforurening, trængsel, sundhedsudgifter, støj og udledning af CO₂. Afgiftsniveauet er imidlertid væsentligt højere end de eksterne omkostninger kan begrunde¹.

Beskatningen ville fortsat være højere end samfundsøkonomiske hensyn ville tilsige, selv om Danmark - ligesom Sverige - ikke længere havde nogen registreringsafgift. Det skyldes de øvrige skatter såsom afgifter på benzin og diesel m.v. Der er således et stort såkaldt forvridningstab forbundet med registreringsafgiften. Det medfører, at en stor del af det umiddelbare provenutab ville blive modsvaret af stigende indtægter fra de øvrige bilafgifter og indkomstskatten mv. Registreringsafgiften har altså en meget høj selvfinansierungsgrad. De miljømæssige konsekvenser i form af øget CO₂-udledning ville samtidig være forholdsmæssigt beskedne.

Selv større afgiftsnedsættelser er mere end fuldt selvfinansierende.

Tre modeller

CEPOS har udviklet en model af det danske bilmarked (se boksen sidst i notatet). Modellen er egnet til at belyse konsekvenserne for bilisterne, statskassen og miljøet af ændringer i registreringsafgiften. Der er regnet på konsekvenserne af tre mulige ændringer.

For det første er beregnet konsekvenserne af en afskaffelse af registreringsafgiften. Det vil medføre et provenutab på 17 mia. kr. før adfærd. Der vil imidlertid være en adfærdsvirkning fra øget bilsalg og større arbejdsudbud, som vil medføre ekstra skatteindtægter på 10 mia. kr. fra benzin- og dieselaftgifter, grøn ejerafgift og indkomstskatter m.m. Samlet vil afskaffelsen af registreringsafgiften således medføre et provenutab på knap 7 mia. kr.

For det andet er beregnet konsekvenserne af en provenuneutral lempelse af registreringsafgiften. Den indebærer, at de nuværende satser på 105 pct. og 180 pct. erstattes af en flad sats på 60 pct. Desuden standardiseres nedslaget/tillægget for antal kørte kilometer per liter brændstof til 1.000 kr. i grundlaget for registreringsafgiften. I dag er nedslaget 4.000 kr. for hver kilometer, bilen kører over 16 km/liter (17½ for dieslbiler), mens tillægget er 1.000 kr. for hver kilometer, den kører mindre. Staten vil umiddelbart miste 4 mia. kr. i indtægter fra registreringsafgiften, men vil vinde et tilsvarende beløb ved ændret adfærd.

For det tredje er beregnet en model, hvor afgiftssatserne sænkes til en flad sats på 50 pct. Til gengæld afskaffes nedslag og tillæg for hver kilometer, bilen er udmålt til at køre per liter. Det umiddelbare pro-

¹ Otto Brøns-Petersen: "Øget bilbeskatning indfrier ikke regeringens miljømål". CEPOS analysenotat. April 2014.

venutab er 8,7 mia. kr., mens adfærdseffekten er beregnet til 7,9 mia. kr. Det samlede provenu er dermed knap 0,9 mia. kr.

Tabel 1. Provenutab for staten ved afskaffelse eller nedsættelse af registreringsafgiften

Mia. kr.	Afskaffelse af registreringsafgift	Flad sats 50 pct. (intet tillæg/nedslag for km/l)	Flad sats 60 pct. (ensartet nedslag/tillæg for km/l på 1000 kr.)
Provenu før adfærd	-17,0	-8,7	-4,0
Adfærd	10,2	7,9	4,0
Nettoprovenu	-6,8	-0,9	0,0
Selvfinansierungsgrad (pct.)	60,0	90,2	99,6

Hvorfor er selvfinansierungsgraden så høj?

Registreringsafgiften har som det fremgår en meget høj selvfinansierungsgrad. En marginal nedsættelse af alene af den højeste afgiftssats er mere end selvfinansierende. Modellen med en flad sats på 60 pct. og ensartet nedslag/tillæg på 1.000 kr. er selvfinansierende, mens en nedsættelse til 50 pct. uden nedslag er 90 pct. selvfinansierende og en fuld afskaffelse er 60 pct. selvfinansierende.

Forklaringen på den høje selvfinansierungsgrad er, at registreringsafgiften er meget stærkt progressiv. For det første er der 75 pct.point forskel på den højeste (180 pct. af værdi udover 80.500 kr.) og den laveste sats (105 pct.). For det andet udgør sikkerhedsfradragene en større andel af bilens pris i en billig end i en dyr bil. For det tredje kører mindre - og dermed typisk også billigere - biler længere på literen end større og dyrere biler. Som det ses af figur 1, stiger den gennemsnitlige afgift især kraftig i intervallet mellem 60-140.000 kr. i pris før afgift.

Det medfører, at der er forholdsvis meget at spare ved at vælge en billigere bil. Samtidig er der skabt en tilskyndelse til at vælge to små i stedet for én større familiebil. Endvidere er der en tilskyndelse til at lade ældre biler køre længere på vejene, fordi registreringsafgiften er knyttet til købet af en ny bil. Desuden påvirkes selvfinansierungsgraden af, at registreringsafgiften også er en skat på arbejde og dermed reducerer arbejdsudbuddet. Der er anvendt en standardforudsætning som ved andre skatte- og trafikøkonomiske beregninger på, at 20 pct. af en lettelse af registreringsafgiften modsvarer af merindtægter fra øget arbejdsudbud. Det er formentlig i underkanten, fordi de beregnede lettelser reducerer de progressive elementer i afgiften².

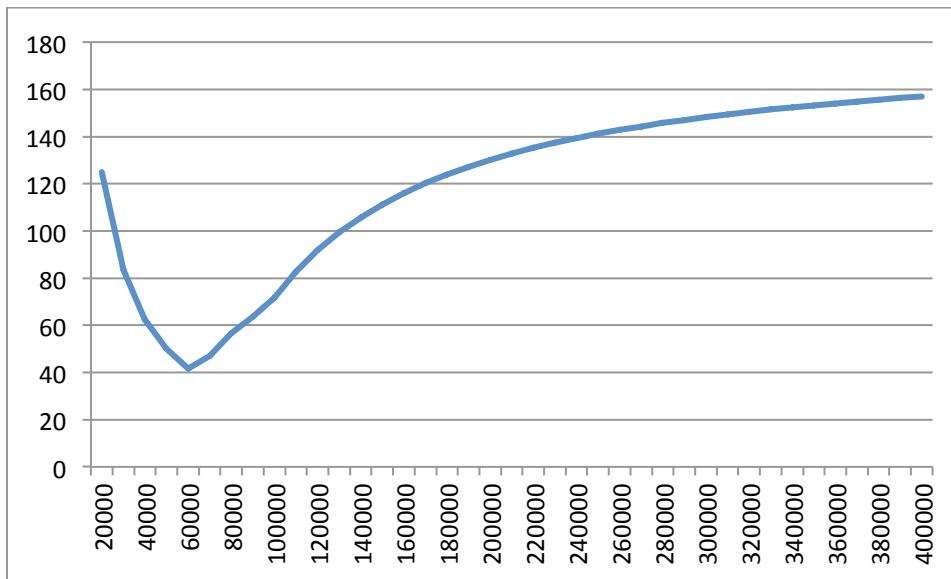
Det trækker i modsat retning, at der ikke er skat på private bilejeres "lejeværdi" - svarende til ejendomsværdiskatten på ejerboliger.

Tabel 2. Udledning af klimagasser og reduktionsomkostninger

	Afskaffelse af registreringsafgift	Flad sats 50 pct. (intet tillæg/nedslag for km/l)	Flad sats 60 pct. (ensartet nedslag/tillæg for km/l på 1000 kr.)
Merudledning af CO ₂			
- pct. af personbilers samlede udledning	16,3	10,7	8,6
- pct. af samlet dansk CO ₂ -udledning [Kyoto FN]	2,2	1,5	1,2
Marginale reduktionsomkostninger (kr./ton)	1.591	1.518	2.121
CO ₂ -kvotepris (kr./ton)	35-72		

² Selvfinansierungsgraden vokser typisk med progressionen i en afgift. De 20 pct. kan fortolkes som effekten af en ændring i den gennemsnitlige afgiftsbelastning af personbiler.

Figur 1. Gennemsnitlig registreringsafgift i pct. af prisen før afgift



Kilde: Egne beregninger på CEPOS model af bilmarkedet

Beskatningen af bilers CO2 er meget høj

En nedsættelse af registreringsafgiften vil øge CO2-udslippet. I de tre modeller vil personbilerne udlede mellem 9 og 16 pct. ekstra. Det svarer det dog blot til en forøgelse af de samlede danske udslip med 1,2-2,2 pct., fordi emissionerne fra personbiler udgør en relativt lille del. Det skal samtidig ses i lyset af, at beskatningen af CO2 fra biler i forvejen er meget høj og langt over, hvad CO2 i øvrigt beskattes med. I øjeblikket er reduktionsomkostningen ca. 4.000 kr./ton CO2-ton. I beregningen er øvrige eksterne omkostninger (trængsel, støj etc.) trukket fra, så der er tale om den rene CO2-pris. Det kan sammenholdes med, at CO2-kvotepriisen i EU aktuelt er 30-40 kr./ton og af regeringen forventes at stige til 72 kr./ton i 2020.

Den samfundsøkonomisk og miljømæssigt bedste løsning vil være at anvende kvotesystemet aktivt til at kompensere for udledningerne uden for kvotesystemet. Danmark bør samtidig støtte, at EU udvider kvotesektoren til at omfatte personbiler på samme måde, som kvotesektoren tidligere er blevet udvidet med fly.

Der er således ikke gode samfundsøkonomiske grunde til så høj en beskatning af biler. Tværtimod betyder det, at der er samfundsøkonomisk væsentligt billigere muligheder for at reducere CO2-udslippet, som ikke bliver udnyttet. Generelt vil bilister og andre afholde udgifter helt op til den samlede skattebetaling for at begrænse udslippet.

Som det fremgår af tabel 2, vil reduktionsomkostningerne fortsat være høje for personbiler - 1.500-2.200 kr./ton - i de tre modeller.

Registreringsafgiften bør afskaffes

Danmark bør følge Sveriges eksempel og afskaffe registreringsafgiften. Det vil medføre en stor gevinst for borgerne, mens statens provenutab er begrænset. Der vil fortsat være en væsentligt højere CO2-reduktionsomkostning for personbiltransport end for anden udledning. Den begrænsede stigning i de danske drivhusgasudledninger på godt 2 pct. vil således kunne kompenseres for betydeligt billigere med andre redskaber.

Box: Model af det danske bilmarked

Modellen af bilmarkedet er kalibreret til at analysere effekter af registreringsafgiften på det samlede bilsalg, bilernes egenskaber (værdi og energieffektivitet), CO₂-udledning, det afgiftsmæssige forvriddningstab og statens provenu fra registreringsafgiften samt afledte provenuer fra ejerafgifter, brændstofafgifter, afgifter knyttet til forsikring og finansiering af biler, og moms, afgifter i øvrigt samt indkomstskatter fra ændret arbejdsudbud.

De centrale elasticiteter svarer til de normalt anvendte (f.eks. Skatteministeriet (2003) og DØRS (2013)*)). Elasticiteten for det samlede antal solgte biler er -0,5. Elasticiteten for bilprisen uden afgift mht. prisen inklusive afgift er -0,2, og prisen antages bestemt af den marginale afgift, herunder af km/l-fradrag/tillæg.

Modellen sonderer ikke mellem biltyper og kan ikke som i Skatteministeriets bilmodel belyse virkningerne på de enkelte mærker, men angiver afgifternes effekt i forhold til en gennemsnitlig bil og baseret den gennemsnitlige sammenhæng mellem værdi, afgift, levetid, årskørsel mv. På den baggrund er det imidlertid muligt at vise den gennemsnitlige effekt for biler af forskellig værdi.

Modellen er statisk-komparativ og viser effekter på det årlige bilsalg samt bilparken efter fuld tilpasning. Provenuvirkningerne bør således fortolkes som varige, og den kortsigtede tilpasningsdynamik indgår ikke på nuværende tidspunkt.

Det strukturelle niveau for registreringsafgiften for personbiler antages at udgøre 17 mia. kr. Det er højere end det aktuelle niveau, som er påvirket af konjunktursituationen og et midlertidigt fald i registreringsafgiften som følge øget salg af leasingbiler, der betaler årlig registreringsafgift (og derfor kan udskyde betalingen i forhold til andre biler).

*) Skatteministeriet (2003): "Redegørelse om omlægning af registreringsafgiften, april 2003", <http://www.skm.dk/skatteomraadet/publikationer/udgivelser/1346/> og DØRS (2013) op.cit.