



4. Baggrundsanalyse: Skatter og afgifter med betydning for vækst (jf. kapitel 3.3)

Indledning

For at tilvejebringe skatteprovenu har kommunerne primært tre muligheder for individuelt at fastsætte skattesatserne inden for en ramme:

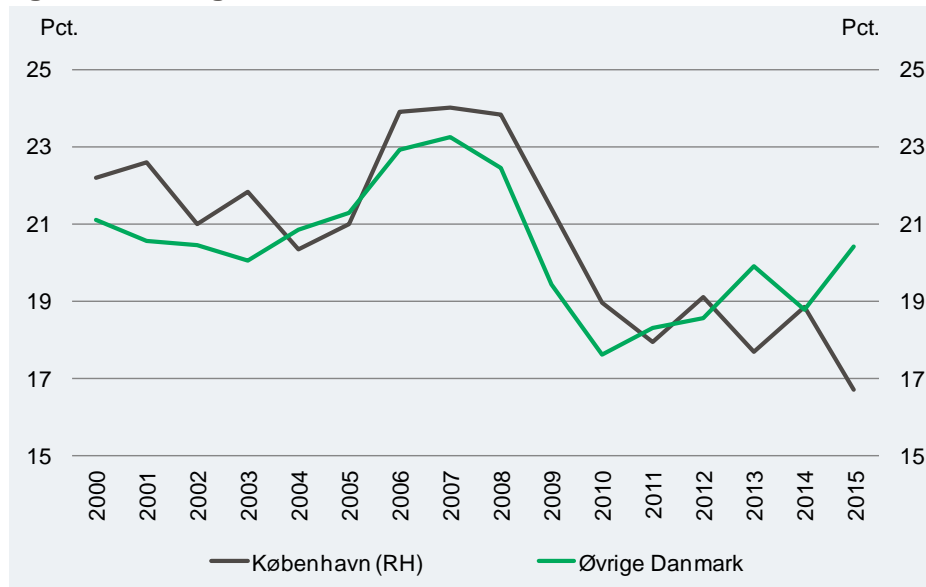
- Kommuneskat (skat på arbejde)
- Grundskyld (skat på grunde – maks. 34 promille)
- Dækningsafgift (skat på erhvervsbygninger mm. – maks. 10 promille)

Københavns Kommune har den 10. laveste indkomstskat, *jf. appendiks 2*. Grundskyldpromillen i Københavns Kommune er sat til det maksimale niveau på 34 promille, *jf. appendiks 3*. Grundskyldpromillen forventes at blive markant lavere i København i en årrække som følge af den nye boligskatteaftale. Aftalen indebærer, at proventet skal være uændret trods nye og forventet højere vurderinger. Dermed fastsættes grundskyldpromille på baggrund af de nye vurderinger ud fra hensynet til uændret provenu. Derudover er skatten fastlåst de første år i en overgangsordning.

Udover en af landets laveste indkomstskatter og en grundskyldpromille, der bliver sat ned de kommende år, har Københavns Kommune fastsat dækningsafgiften til 9,8 promille. København ligger dermed kun marginalt under det højest tilladte niveau på 10 promille, *jf. appendiks 4*. Dækningsafgiften er reelt en skat på investeringer, og det høje niveau har fået en række erhvervsorganisationer og task forcen for bedre erhvervsvilkår i København til at efterspørge lavere dækningsafgift.

Det skal ses i lyset af, at investeringsniveauet i København (RH) har været faldende og i 2015 ligger væsentligt lavere end gennemsnittet for øvrige Danmark, *jf. figur 1*. Samtidig peger forskningen på, at skattesystemet har en betydning for investeringsniveauet og flere erhvervsorganisationer peger på, at netop dækningsafgiften har direkte negative effekter på investeringerne, hvilket belyses nærmere nedenfor. Københavns Kommune opkræver omkring 40 pct. af det samlede provenu fra dækningsafgift på landsplan.

Figur 1. Investeringerne som andel af BNP



Kilde: Danmarks Statistik samt Eurostat
Anm.: København (RH) dækker over Region Hovedstaden

Det bemærkes, at der derudover ikke er nogen overgangsordning for dækningsafgiften. Prisstigningerne i forbindelse med de nye vurderinger forventes primært at slå ud i grundpriserne, men der kan være væsentlig variation i vurderingen, således at enkelte virksomheders dækningsafgift godt kan stige væsentligt.

Skatteforvridninger

Det er relevant at overveje, om provenuet tilvejebringes ved en hensigtsmæssig sammensætningen af skatterne ud fra et hensyn til forvridningseffekter.

Skatter på områder, hvor efterspørgslen eller udbuddet er uafhængig af prisen og dermed fast, er generelt ikke forvridende og medfører derfor ikke velfærdstab, *jf. boks 1 og appendiks 1*. Sådanne skatter siges at være efficiente. Skatter på områder, hvor udbud og efterspørgsel er afhængig af prisen, vil påvirke udbuddet og efterspørgslen i nedadgående retning. Det vil sige, at skatten er forvridende, og dermed medfører velfærdstab. Disse skatter er dermed mindre efficiente.

Boks 1. Teoretisk afsnit om effekter af indkomstskat, grundskyld og dækningsafgift

Nedenfor gennemgås de teoretisk forventede effekter af de tre primære kommunale skatter:

- 1) *Indkomstskat*
- 2) *Grundskyld* og
- 3) *Dækningsafgift*

1) *Indkomstskat*

Indkomstskatten har en række konsekvenser for arbejdsudbuddet fordi:

- gevinsten ved at indtræde på arbejdsmarkedet er mindre
- gevinsten ved at øge arbejdstiden er mindre
- afkastet af uddannelse er mindre
- gevinsten af at yde en ekstra indsats og avancere på jobmarkedet er mindre

Derved påvirker indkomstskatten både arbejdsudbuddet og produktiviteten i samfundet. I hvilken grad arbejdsudbuddet påvirkes afhænger af borgernes præferencer. Højere skat reducerer omkostningen ved at holde fri, hvilket isoleret set medfører et reduceret arbejdsudbud – (substitutionseffekten). Omvendt medfører en højere indkomstskat, at indkomsten falder. Det vil isoleret set medføre en tilskyndelse til at arbejde mere for at opnå et givent indkomstniveau. Det vil isoleret set øge arbejdsudbuddet – (indkomsteffekten).

Man kan vise teoretisk, at under en række forudsætninger, herunder forudsætning om, at der er balance på de offentlige finanser, neutraliseres indkomsteffekten. Samlet set tilsiger teorien således, at indkomstskatten via substitutionseffekten har en forvriddningseffekt, der reducerer arbejdsudbuddet – størrelsen på forvriddningen afhænger af borgernes præferencer, og er i sidste ende et empirisk spørgsmål.

2) *Grundskyld*

Grundskylden er en skat på jord og afspejler en beskatning af den løbende værdi af brugsretten til grunden på samme vis, som at indkomstskatten er en beskatning af værdien, af at kunne udbyde sin arbejdskraft, i form af indkomst.

Den enkelte har mulighed for at variere arbejdsudbuddet, mens det samme ikke er tilfældet for mængden af jord og grunde, der er stort set fast, og derfor ikke kan variere. Det betyder, at den udbudte mængde grunde grundlæggende er uafhængig af prisen, *jf. figur b*. Hæves grundskylden vil grundpriserne (øjeblikligt) falde, således at den månedlige omkostning ved at besidde grunden forbliver uændret (renteudgifter + grundskyld) og mængden af grunde er således i sagens natur også uændret.

Grundskylden er således ifølge teorien ikke forvridende og en ændring af grundskylden vil hverken påvirke mængden af jord, investeringerne eller arbejdsudbuddet, og er det man kalder en samfundsøkonomisk efficient skat.

3) *Dækningsafgift*

Dækningsafgift er hverken en afgift på jord eller på hele ejendomsværdien, men derimod en beskatning af forskelsværdien mellem grunden og den totale ejendomsværdi – med andre ord en beskatning af de anlægsaktiver, der står på jorden.

Anlægsaktiver på en grund er i modsætning til jord ikke fast, men et resultat af de investeringer, der er foretaget på grunden. En øget dækningsafgift vil således medføre, at omkostningerne ved at foretage anlægsinvesteringer øges. En højere dækningsafgift vil medføre, at færre investeringer bliver rentable, og derved ikke foretages. Derudover vil nogle investeringer blive foretaget et andet sted (kan være inden for eller uden for landets grænser), hvor dækningsafgiften er lavere eller ikke eksisterer.

Det bemærkes endvidere, at dækningsafgiften i modsætning til indkomstskatten, der betales af den realiserede indkomst, er en skat på investeringer uanset afkastet og betales i alle år fremover.

I hvilket omfang dækningsafgiften reducerer investeringerne og derved produktionen afhænger dels af, hvor geografisk mobile investeringerne er og dels af, hvor omkostningsfølsomme

investeringerne er.

Dette er i sidste ende et empirisk spørgsmål, men overordnet set vil dækningsafgiften påvirke investeringsomfanget i negativ retning og være mere forvriddende end fx grundskylden.

Der er fundet ét studie, der omhandler en skat, der ligner dækningsafgiften. Studiet viser, i overensstemmelse med teorien gennemgået i *boks 1*, at antallet af nyoprettede virksomheder i en kommune er afhængig af skatten, *jf. boks 2*. Der er taget højde for de positive effekter af at være et større byområde, således at det har været muligt at isolere effekterne af skatten.

Dette indikerer således, at en lavere dækningsafgift vil kunne øge investeringsomfanget i København og derved bidrage til øget vækst og flere arbejdspladser.

Boks 2. Empiri

Taxes, agglomeration rents and location decisions of firms

Et studie fra Belgien påviser en negativ sammenhæng mellem 'property tax', som svarer til det, man i Danmark kalder dækningsafgiften, og antallet af nye virksomheder. I Belgien udgør provenuet fra skatten omkring 40 pct. af det samlede kommunale skatteprovenu.

Efter en skattereform i Belgien i 2003 fik landets 589 kommuner mulighed for at fastsætte skatten individuelt. Den variation der på den baggrund opstod, kan benyttes til at identificere effekten af skatten på antallet af nyetablerede virksomheder i de enkelte kommuner.

I studiet påvises en negativ sammenhæng mellem den effektive skattesats og antallet af nye virksomheder i perioden fra 2004-2006. Samtidig er der en positiv sammenhæng mellem antallet af nye virksomheder og positive agglomerationseffekter. De positive agglomerations-effekter tager højde for, at det forventede afkast alt andet lige er højere i metropolområder, og at effekten af højere skatter kan udlignes af øget urbanisering. Der er i studiet taget højde for disse effekter, således at effekten af skatten kan isoleres.

Kilde: Katholieke Universiteit Leuven (2010): Taxes, agglomeration rents and location decisions of firms

Indtægter fra dækningsafgiften

I København forventes de samlede indtægter fra dækningsafgiften i 2018 at udgøre 1,3 mia. kr., heraf godt 0,9 mia. kr. fra erhvervslivet. Det svarer til ca. 3 pct. af Københavns Kommunes samlede indtægter fra skatter og afgifter, *jf. boks 3*. Hvis der tages højde for udligningsmæssige konsekvenser er værdien af at opkræve dækningsafgiften samlet set ca. 1,1 mia. kr.

Det bemærkes, at omkring 40 pct. af det samlede provenu fra dækningsafgift på landsplan opkræves af Københavns Kommune.

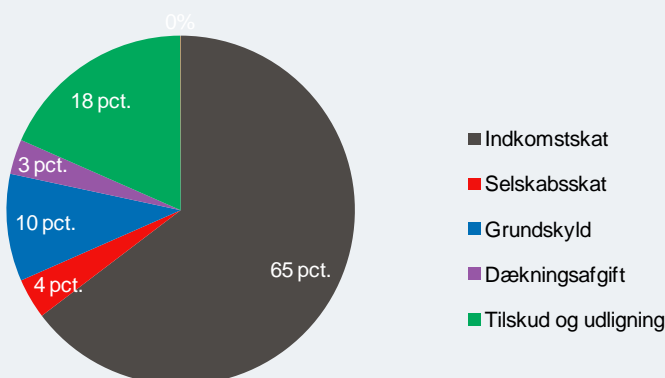
Boks 3. Dækningsafgift

I Københavns Kommune opkræves der foruden grundskyld af erhvervsjendomme også dækningsafgift af forretningsejendommers forskelsbeløb. Forskelsbeløbet beregnes som forskellen mellem den offentlige ejendomsværdi og grundværdien. Dækningsafgiften af forretningsejendomme kan maksimalt udgøre 10 promille, og er i Københavns Kommune fastsat til 9,8 promille i 2018.

Derudover opkræves der dækningsafgift af offentlige ejendomme, der er fritaget for grundskyld. Dækningsafgiften af offentlig ejendommers grundværdi udgør 15 promille, mens dækningsafgiften af forskelsbeløbet mellem grunden og ejendommen udgør 8,75 promille.

I 2018 forventes det, at dækningsafgiften i alt udgør 1.269 mio. kr., *jf. figur 1*. Heraf vedrører 169 mio. kr. offentlige grundværdier, 157 mio. kr. offentlige ejendomsværdier og 943 mio. kr. forretningsejendommers ejendomsværdi. Værdien af dækningsafgiften udgør ca. 1,1 mia. kr., når der tages højde for effekterne i udligningssystemet.

Figur a.



Kilde: Vedtaget budget 2018 for Københavns Kommune

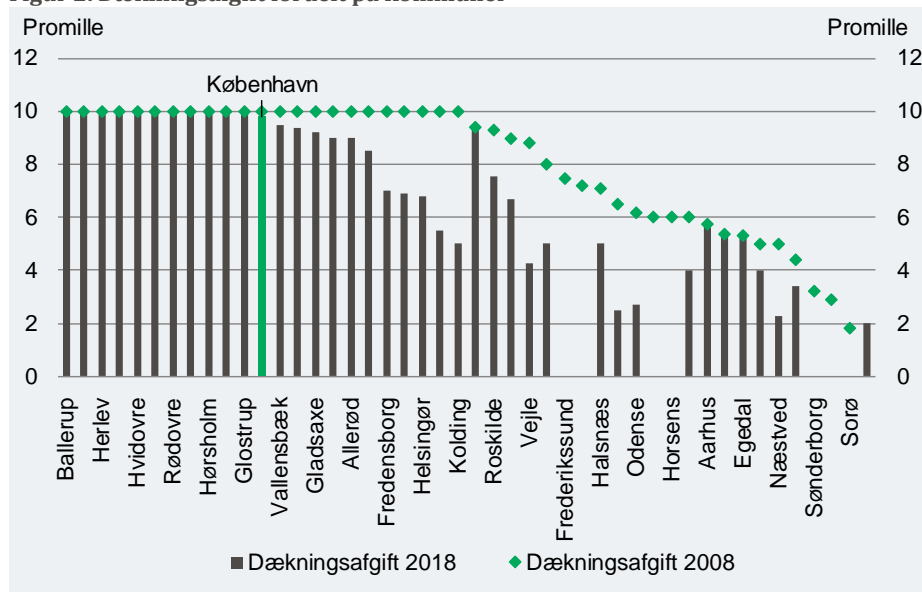
Anm: - angiver nettoindtægt, mens + angiver nettoudgift. Øvrige indtægter, der samlet set udgør et negativt bidrag på 18 mio. kr. indgår ikke i figuren (renter, dødsboskat, forskerskat, tilbagebetaling af grundskyld og dækningsafgift)

Kommunevariation

Kommunerne kan fastsætte en dækningsafgift på op til 10 promille af forskellen mellem grundværdien og ejendomsværdien. Der er en tendens til, at hovedstadsområdet og områder omkring de større byer i højere grad opkræver dækningsafgift end landkommunerne, *jf. appendiks 4*.

I 2008 opkrævede 45 kommuner dækningsafgift, *jf. figur 2*. Siden da har 31 kommuner valgt at sænke eller afskaffe dækningsafgiften, således at det i 2018 kun er 39 kommuner, der opkræver afgiften.

Figur 2. Dækningsafgift fordelt på kommuner



Kilde: Nøgletal.dk.

Anm.: De 52 kommuner, der ikke hverken opkræver dækningsafgift i 2008 eller 2018 fremgår ikke af figuren.

Eksempler

For at illustrere, hvordan dækningsafgiften påvirker en virksomhed er der nedenfor præsenteret et regneeksempel. Afkastet af investeringerne er følsomt over for dækningsafgiften, og væsentligt mere følsomt end overfor selskabsskatten, jf. boks 4.

Boks 4. Regneeksempel

Regneeksemplet er udarbejdet under følgende antagelser:

- Investering på 1 mio. kr. til fx opførelse af garageanlæg i år 0.
- Det antages, at der betales dækningsafgift i år 0.
- Investeringen afskrives lineært over 20 år
- Det antages at investeringen skrottes efter 20 år, og derfor ikke længere genererer noget afkast eller har nogen værdi. Efter skrotningen betales der ikke længere dækningsafgift.
- Der betales 6 pct. i nominel rente.
- Det antages, at afkastet af investeringen beregnes hvert år på baggrund af investeringen opregnet med inflationen og udgør 10 pct. (Ifølge Danmarks Statistik er forholdet mellem det ordinære resultat fratrukket af- og nedskrivninger i forhold til grunde og bygninger ca. 12 pct.)
- Beregningsgrundlaget for dækningsafgiften beregnes som investeringen korrigeret for inflation på 2 pct.
- Pengestrømmene tilbagediskonteres med en rente på 6 pct. for at beregne nutidsværdien¹.
- Der er ikke taget hensyn til øvrige skatter og afgifter med mindre andet er angivet.

Case: International virksomhed, der foretager investering i KK eller anden kommune uden

¹ Ifølge Finansministeriets regneprincipper er realrenten 4 pct. Inkl. inflationen på 2 pct. bliver den nominelle rente 6 pct.

dækningsafgift

Nedenfor illustreres betydningen af at afskaffe dækningsafgiften i forhold til at lempe selskabsskatten med 1 procentpoint. For en international virksomhed, der overvejer at investere i Københavns Kommune eller et andet land viser eksemplet, hvor meget dækningsafgiften rent faktisk betyder i forhold til selskabsskatten.

I eksemplet er illustrativt vist en lempelse af selskabsskatten på 1 procentpoint som i nominelle termer svarer stort set til en lempelse af dækningsafgiften på 0,98 pct.point. Af eksemplet fremgår det, at en afskaffelse af dækningsafgiften vil medføre en stigning i nutidsværdien på ca. 101.000 kr., mens en lempelse af selskabsskatten med 1 procentpoint vil medføre en stigning i nutidsværdien på bare 2.000 kr., *jf. tabel 2*. Det skyldes primært, at der først betales selskabsskat fra det tidspunkt, hvor der er et overskud efter afskrivninger, når historiske underskud er fratrukket. I eksemplet sker det først fra år 11.

Betydningen af dækningsafgiften er således relativt stor. I eksemplet er nutidsværdien af dækningsafgiften over de 20 år ca. 145.000 kr., mens nutidsværdien af selskabsskatten kun er 50.000 kr. Dækningsafgiften vejer således væsentligt tungere end selskabsskatten i eksemplet til trods for, at dækningsafgiften udgør 0,98 pct. og selskabsskatten udgør 22 pct.

Tabel 2. Illustration af case

	NPV	År 0	År 1	År 5	År 10	År 20
Nettoindtægter		0	100.000	108.243	119.509	145.681
Dækningsafgift (9,8 promille)		-9.800	-9.996	-10.820	-11.946	-14.562
Renter*		0	-60.588	-52.184	-35.617	20.551
Afskrivninger		0	-50.000	-50.000	-50.000	-50.000
Selskabsskat (22 pct.)		0	0	0	-4.734	-22.034
Nettoindtægt efter selskabsskat og dækningsafgift	147.000	-9.800	-20.584	-4.760	21.946	79.303
Nettoindtægt efter selskabsskat (dækningsafgift=0 promille)	248.000	0	-10.000	9.501	31.946	104.577
Nettoindtægt efter sænkning af selskabsskat med 1 procent point (dækningsafgift=9,8 promille)	149.000	0	-20.584	-4.760	21.946	80.590

Kilde: Egne beregninger.

Anm.: Underskud i virksomheden er fratrukket i efterfølgende år, før der betales selskabsskat. Det medfører, at der først betales selskabsskat fra år 11. Cash flows er angivet i det tilfælde, hvor dækningsafgiften og selskabsskatten er uændret. Renter er angivet i basisberegningen, hvor dækningsafgiften er 9,8 promille og selskabsskatten 22 pct.

Det lave investeringsniveau i Region Hovedstaden og erhvervsorganisationernes fokus på dækningsafgiften giver sammen med teoretiske overvejelser omkring efficient skatteopkrævning anledning til at overveje mulige justeringer af dækningsafgiften.

Litteraturliste

Katholieke Universiteit Leuven (2010): "Taxes, agglomeration rents and location decisions of firms"

Retsinformation: "Bekendtgørelse af lov om kommunal ejendomsskat"

www.Nøgletal.dk

Appendiks 1. Skatteteori

Skatter og afgifter påvirker borgernes adfærd i forhold til sammensætningen af deres forbrug. Forbruget består af forskellige typer af goder, fx biler, bolig og fritid, der også har en pris, fordi alternativet til fritid er at arbejde. Skatter og afgifter påvirker borgernes forbrugsadfærd, fordi de ændrer de priser, som forbrugerne står overfor. Ligeledes påvirker skatter og afgifter virksomhedernes adfærd, og derved indtjening, fordi skatter og afgifter ændrer prisen eller omkostningen ved fx at investere i kapitalapparatet og ansætte nye medarbejdere.

Ændret adfærd er i nogle tilfælde selve hensigten med en skat, og kan derved også være hensigtsmæssig. Det drejer sig særligt om områder, hvor markedet ikke fungerer optimalt, fordi borgeres eller virksomhedernes adfærd påvirker andre, som ikke kompenseres. Det vil sige, at deres adfærd har negative eksternaliteter.

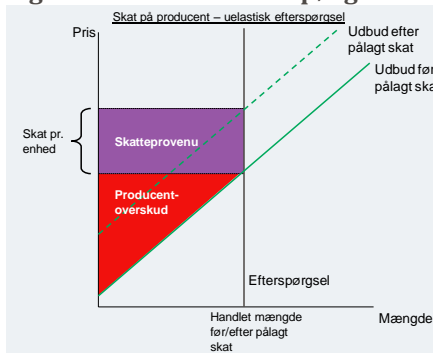
Et godt eksempel på negative eksternaliteter er luftforurening, hvor udledningen også påvirker alle andre end udlederen, uden at de kompenseres. Her kan skatteinstrumentet fx bruges til at internalisere føromtalt eksternalitet, og reducere mængden af fx biler, der forurener.

I langt de fleste tilfælde er den ændrede adfærd dog sekundær til det egentlige formål ved skatteopkrævningen – nemlig at opnå et skatteprovenu. Forskning peger på, at fx skat på arbejde reducerer arbejdstiden, og derved beskæftigelsen, fordi omkostningen ved at holde fri derved falder. Begrænsning af arbejdsudbuddet er oftest en uønsket konsekvens af indkomstbeskatning.

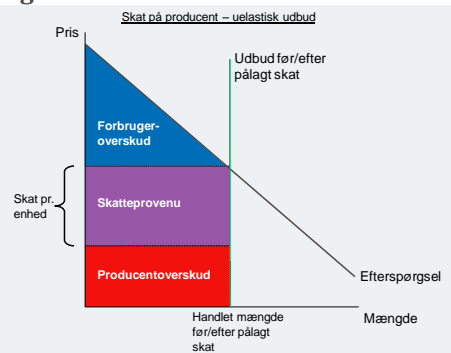
Der er dog stor forskel på, hvilken adfærd skatterne påvirker og ikke mindst hvor meget. Hvor meget en skat ændrer adfærden omtales typisk som skatteforvridningen. Det vil sige, at en skat der i meget begrænset omfang ændrer adfærden siges at have en lille skatteforvridning, mens det omvendte gør sig gældende, hvis adfærden i stor udstrækning påvirkes.

For at en skat i mindre grad er forvridende dvs. i mindre grad påvirker adfærden, skal det gælde, at enten *efterspørgslen* eller *udbuddet* i ringe grad ændrer sig, når prisen ændrer sig. I det tilfælde, hvor efterspørgslen slet ikke påvirkes af prisen, vil en skat ikke være forvridende, *jf. figur a*. Det samme gør sig gældende, hvis udbuddet slet ikke påvirkes af ændringer i prisen, *jf. figur b*.

Figur a. Inelastisk efterspørgsel

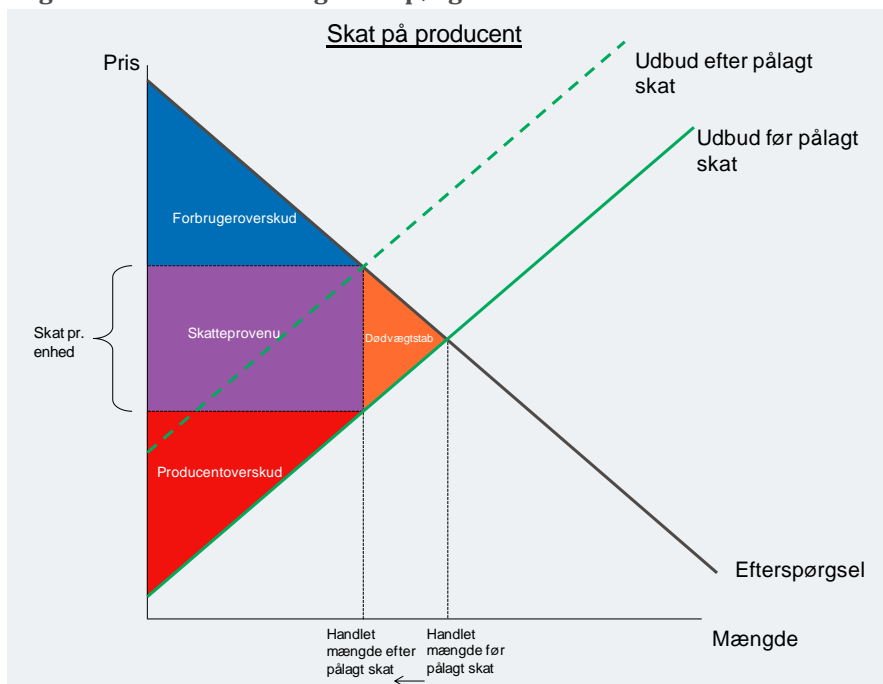


Figur b. Inelastisk udbud

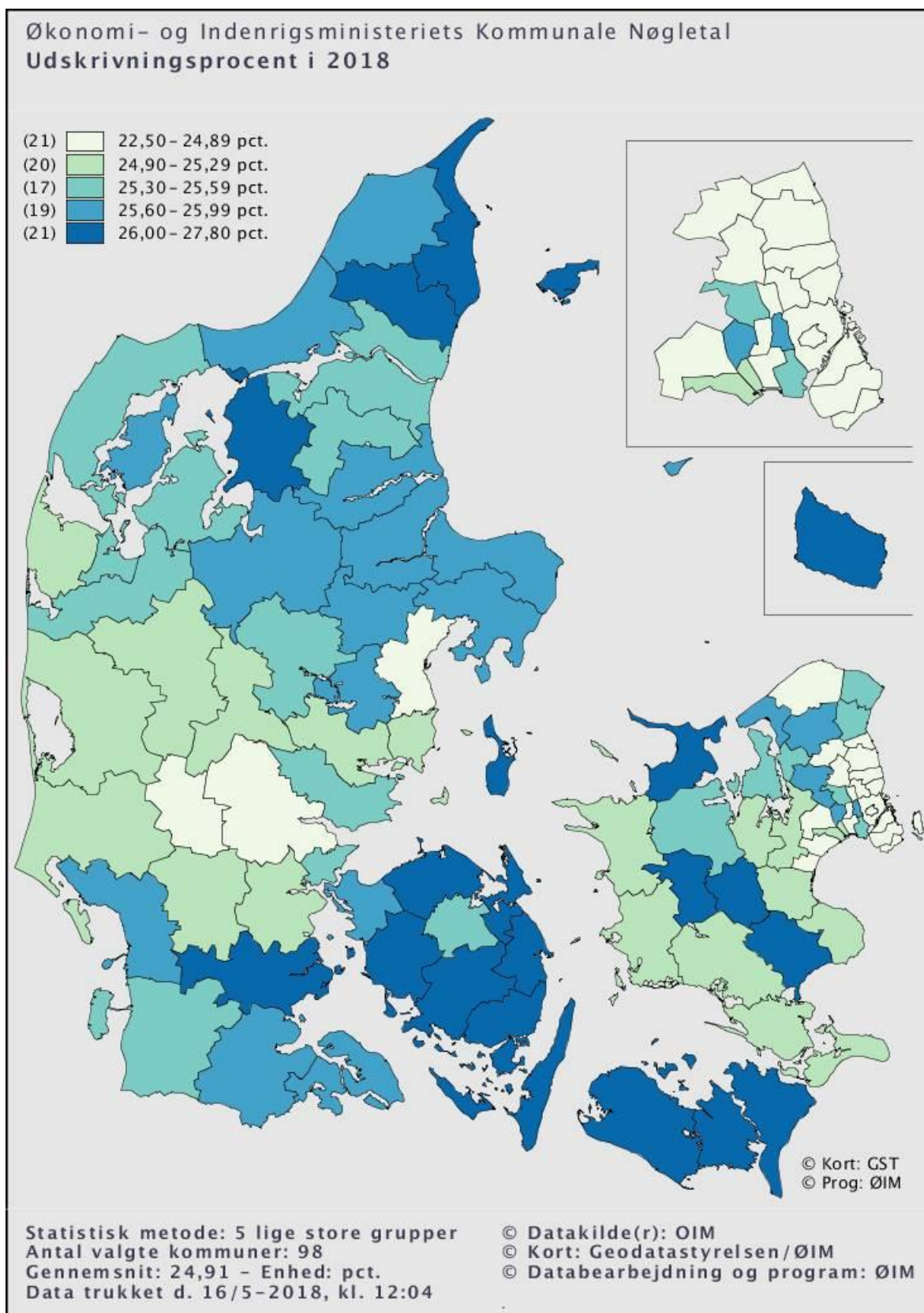


Omvendt vil en skat være forvriddende, hvis både udbud og efterspørgsel er elastisk, det vil sige afhængig af prisen, *jf. figur c*. I så fald vil den pris, som forbrugeren bliver mødt med, bestemme forbruget. Da efterspørgselen er elastisk, vil en skat, der medføre en højere pris for forbrugeren, medføre et lavere forbrug til en højere pris samt lavere omsætning til en lavere pris, for virksomheden. Det medfører et nytetab for både virksomheden og forbrugeren som vist. Nyttetabet fordeles mellem et skatteprovenu og et dødvægtstab.

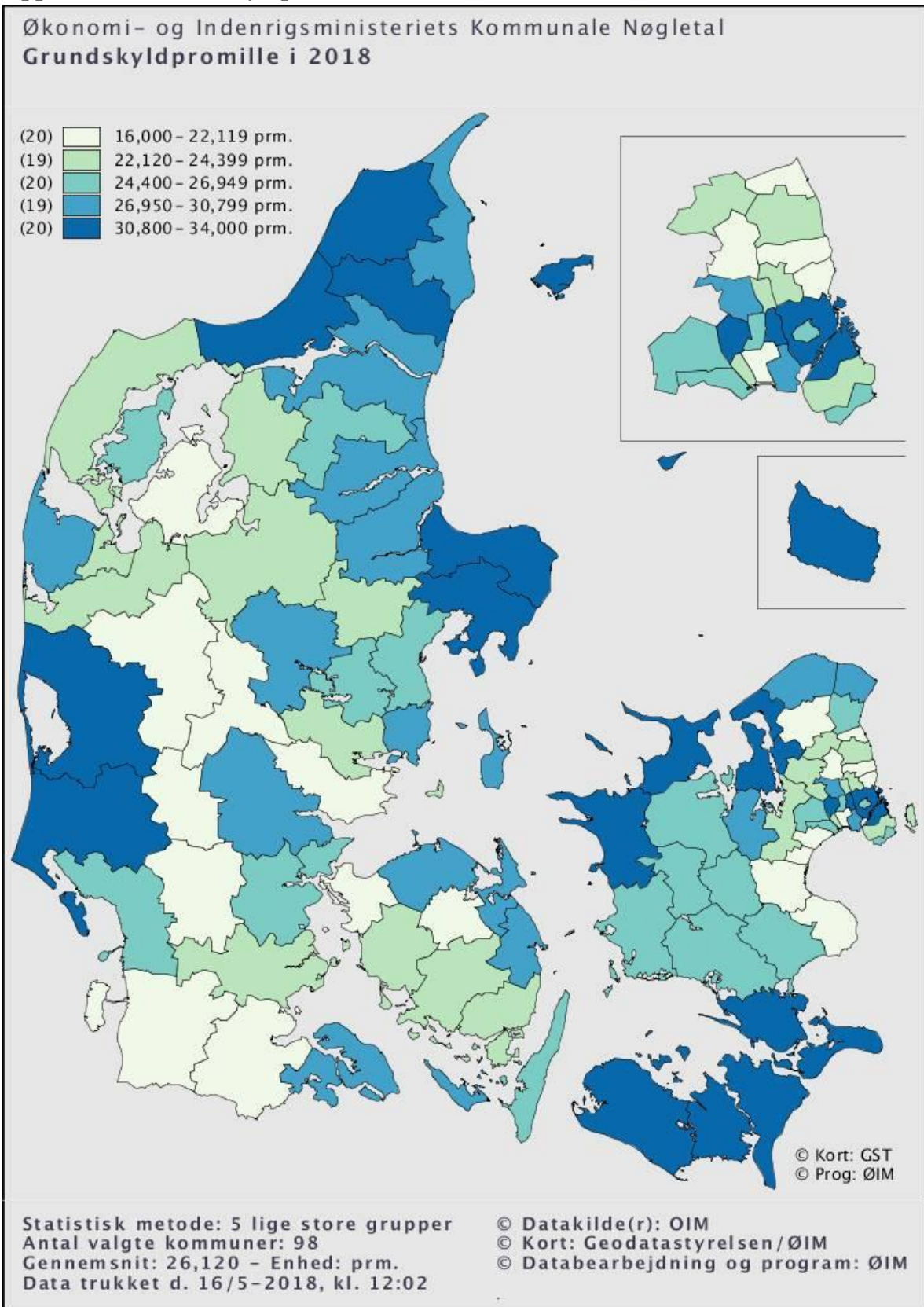
Figur c. Elastisk udbud og efterspørgsel



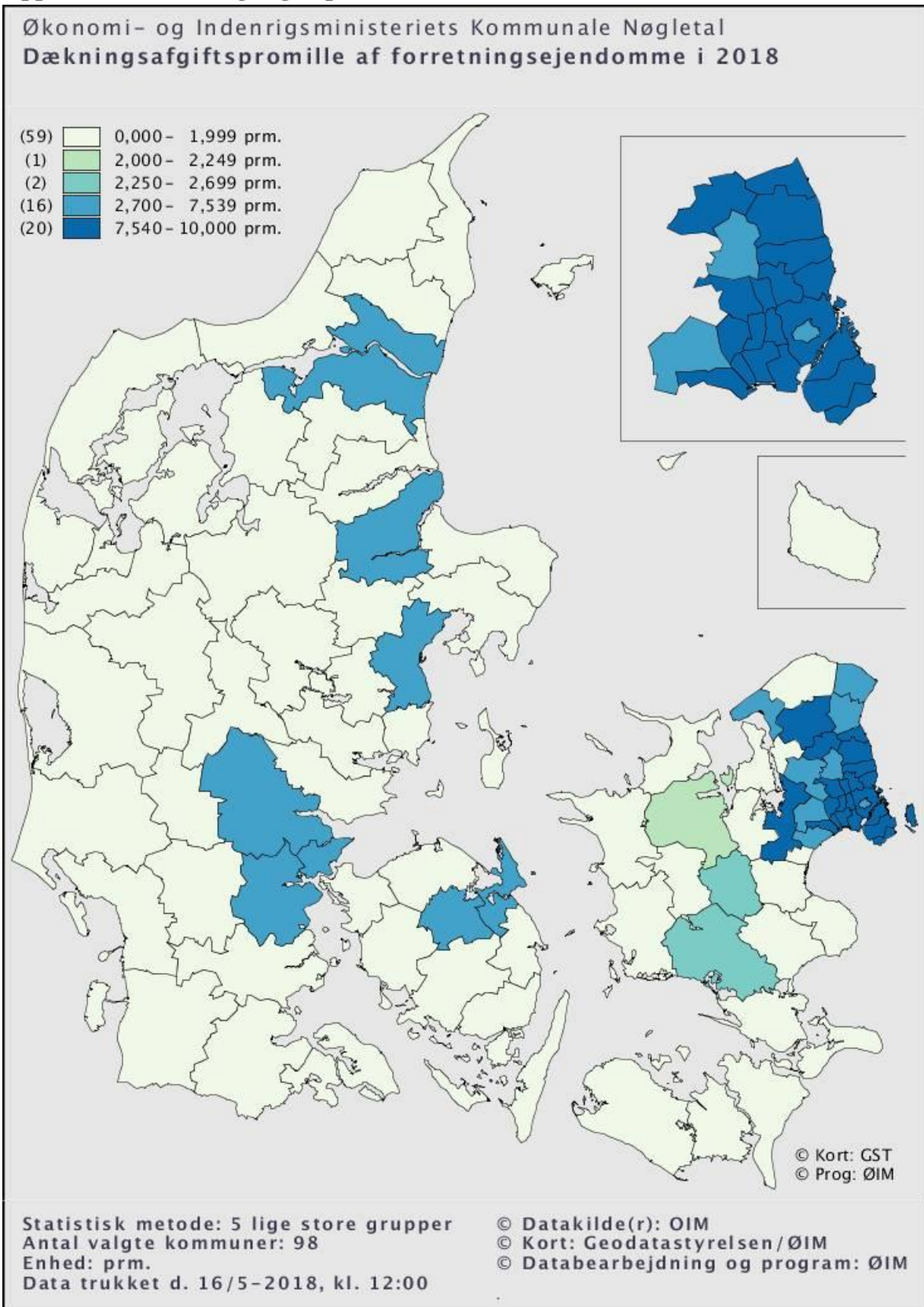
Appendiks 2. Udskrivningsprocent



Appendiks 3. Grundskyldpromille



Appendiks 4. Dækningsafgiftspromille



Appendiks 5. Baggrundsinformation om dækningsafgift

Dækningsafgift af erhvervsejendomme, jf. bekendtgørelse af lov om kommunal ejendomsskat.

Det er op til kommunalbestyrelsen at vedtage, om der skal betales dækningsafgift af erhvervsejendomme i kommunen. Dækningsafgiften er en promille, der betales af erhvervsejendommens forskel mellem den offentlige ejendomsværdi og grundværdien, den såkaldte forskelsværdi. Indtægterne er et bidrag til de udgifter, som erhvervsejendomme, medfører for kommunen.

Dækningsafgiften fastsættes af kommunalbestyrelsen og kan højst udgøre 10 promille af forskelsværdien. Dækningsafgift svares af den del af ejendommen, der benyttes til erhvervsformål.

Af ejendomme, der delvis anvendes til erhverv, svares dækningsafgift dog kun, når den del af forskelsværdien, der vedrører erhvervsformål, udgør mere end halvdelen af forskelsværdien for hele ejendommen.

Af ejendomme, der er omfattet, men som kun en del af året anvendes i erhvervsøjemed, svares kun delvist dækningsafgift. Andelen fastsættes forholdsmæssigt på grundlag af perioder, hvor ejendommen anvendes i erhvervsøjemed. Den samlede periode forhøjes til nærmeste tre måneder.