FINANSMINISTERIET

Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

Den 7. januar 2019

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 437 (Alm. del) af 26. juni 2018

Spørgsmål
Vil ministeren oplyse effekten på arbejdsudbuddet og det forventede merprovenu, både umiddelbart, efter tilbageløb og efter tilbageløb og adfærd, hvis det nuværende prisniveau for en pakke cigaretter hæves fra det nuværende niveau til hhv. 50, 60, 70, 80, 90 og 100 kr.? Vil ministeren endvidere sammenholde det øgede arbejdsudbud med arbejdsudbudseffekten af de aftaler, som regeringen har indgået siden regeringsskiftet den 28. juni 2015?

Svar
Gennemsnitsprisen på en pakke cigaretter er på nuværende tidspunkt 40 kr. pr. 20 stk. En prisstigning til 50 kr. for en pakke cigaretter svarer til en afgiftsforhøjelse på 35 pct., mens en prisstigning til 100 kr. svarer til en afgiftsforhøjelse på 200 pct. eller en tredobling af det nuværende afgiftsniveau. Der er generelt en vis usikkerhed forbundet med at skønne over effekterne af afgiftsforhøjelser på cigaretter og tobak, og denne usikkerhed er voksende med størrelsen af afgiftsforhøjelsen.

Usikkerheden skyldes, at de skønnede afledte virkninger på både forbrugsadfærden og arbejdsudbuddet tager udgangspunkt i virkningerne af relativt små afgiftsændringer, hvor der er et vist empirisk grundlag for at kunne skønne over effekterne. Der er imidlertid ingen sikker viden om størrelsen af effekterne på cigaretsalget i Danmark og tobaksmarkedet generelt ved meget store afgiftsforhøjelser, som der spørges til.

De samlede provenuvirkninger efter tilbageløb og adfærd skønnes at være positive op til en samlet pris pr. pakke på mellem 60 og 70 kr., mens afgiftsforhøjelser ud over dette niveau skønnes at medføre et samlet mindreprovenu, *jf. tabel 1*.

Tabel 1

Provenuvirkning ved diverse afgiftsforhøjelser på cigaretter og røgtobak, mia. kr. (2019-niveau)

Gennemsnitspris på cigaretter[1]	Umiddelbar provenuvirkning ekskl. moms		Umiddelbar provenuvirkning inkl. moms		Provenu efter tilbageløb		Provenu efter tilbageløb og adfærd	
Kr. pr. 20 stk.	2019	Varigt	2019	Varigt	2019	Varigt	2019	Varigt
50	2,7	2,2	3,3	2,8	2,6	2,2	0,7	0,6
60	5,3	4,4	6,7	5,6	5,1	4,3	0,5	0,4
70	8	6,7	10	8,3	7,7	6,4	-0,7	-0,5
80	10,6	8,9	13,3	11,1	10,2	8,5	-2,7	-2,3
90	13,3	11,1	16,6	13,9	12,8	10,7	-5,7	-4,8
100	15,9	13,3	19,9	16,6	15,3	12,8	-8,2	-6,9

1) Det er antaget, at afgiften på røgtobak forhøjes tilsvarende

Anm.: Det er forudsat, at der ikke er vækst i afgiftsgrundlaget frem til 2025, og det er beregningsteknisk forudsat, at afgiftssatserne indekseres, og grundlaget vokser med realindkomsten. Der er forudsat en tilbageløbsfaktor på 23 pct. af det umiddelbare provenu inkl. moms. Afledt adfærd omfatter både ændret forbrugsadfærd, herunder grænsehandel, samt ændret arbejdsudbud. Selvfinansieringsgraden fra den afledte arbejdsudbudsvirkning ved ændringer i afgiften på cigaretter og tobak skønnes at udgøre -7 pct. af det umiddelbare merprovenu efter tilbageløb, svarende til virkningen ved en ændring af personfradraget. Det indebærer, at en afgiftsforhøjelse isoleret set vil medføre et øget arbejdsudbud. I de opgjorte arbejdsudbudsvirkninger er der set bort fra velfærdsgevinster som følge af ændret forbrugsadfærd.

Kilde: Skatteministeriet

Større forhøjelser i afgifter på cigaretter skønnes at have betydelige afledte adfærdsvirkninger. Således vil højere afgifter blandt andet få nogle forbrugere til at reducere deres cigaretforbrug eller helt stoppe med at ryge samt gøre det mere attraktivt at grænsehandle cigaretter. Det er dog usikkert præcis ved hvilket prisniveau, at en yderligere afgiftsforhøjelse samlet set vil indebære et mindreprovenu. Det er således muligt, at adfærdseffekterne i form af ændret forbrug og grænsehandel ved et givet prisniveau vil være større eller mindre end forventet.

Det bemærkes endvidere, at de anvendte beregningsforudsætninger indebærer, at almindeligt salg af cigaretter og røgtobak i Danmark antages praktisk talt at ophøre ved en pris på knap 100 kr. pr. pakke. Dermed antages praktisk talt alt tilbageværende forbrug blandt danskere at være dækket alene via grænsehandel eller illegal handel med cigaretter i Danmark. Forhøjelser af afgiften ud over dette niveau skønnes derfor ikke at have yderligere provenumæssige konsekvenser, da det samlede provenu ved dette afgiftsniveau forudsættes at være stort set lig med nul.

Skønnet for virkningen på arbejdsudbuddet af en forhøjelse af afgiften på cigaretter er analyseret i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018* fra Skatteministeriet. Analysen viser, at en begrænset reduktion af cigaret- og tobaksafgiften indebærer omtrent den samme lempelse opgjort i kroner for alle indkomstgrupper. Den ændrede købekraft på tværs af befolkningen ved en lidt lavere afgift for cigaretter og tobak svarer derfor omtrent til at forhøje personfradraget (for samme umiddelbare provenuvirkning). Egenskaben ved en forhøjelse af personfradraget er, at alle netop får samme skattelempelse i kroner uanset indkomstniveau.

På den baggrund skønnes det, at lavere afgifter på tobak og cigaretter isoleret set vil indebære en reduktion i arbejdsudbuddet, og som i tilfældet her, at en højere afgift indebærer en positiv arbejdsudbudsvirkning. Fx skønnes det konkret, at en afgiftsforhøjelse svarende til en pris på 50 kr. pr. pakke isoleret set vil indebære en stigning i arbejdsudbuddet svarende til 600 fuldtidspersoner. I dette skøn er dog ikke medregnet arbejdudbudseffekter af ændret sundhedstilstand som følge af de øgede afgifters adfærdsvirkninger på linje med metoden i Skatteøkonomisk Redegørelse 2018.

Det er i besvarelsen beregningsmæssigt antaget, at stigningen i arbejdsbuddet forøges proportionalt med den umiddelbare provenuvirkning ved yderligere afgiftsforhøjelser. Imidlertid er den forudsatte afledte arbejdsudbudsvirkning baseret på en analyse af effekten ved en lille afgiftsændring, og der er således betydelig usikkerhed om størrelsen af effekten ved meget store afgiftsændringer.

Det bemærkes endvidere, at der i de foreliggende skøn for arbejdsudbudsvirkningerne er set bort fra, at danske forbrugere har mulighed for helt eller delvist at omgå afgiftsstigningen ved at ændre forbrugsadfærd og øge grænsehandlen. Adfærdsændringen betyder, at den endelige belastning på forbrugerne bliver mindre end den opgjorte umiddelbare provenuvirkning[1].

Den relative betydning af denne effekt er voksende med størrelsen af afgiftsforøgelsen. Givet den beregningsmæssigt forudsatte forbrugsadfærd og stigning i grænsehandlen vil de faktiske arbejdsudbudsvirkninger derfor isoleret set være mindre end skønnet ovenfor – især ved meget store afgiftsforhøjelser, hvor der forventes betydelige forbrugsadfærds- og grænsehandelseffekter.

Der er imidlertid en række øvrige forhold, der bør tages i betragtning ved en vurdering af eventuelle forhøjelser af tobaksafgifterne.

For det første vil de ovenstående forhøjelser af tobaks- og cigaretafgiften indebære en reduktion i danskernes reale disponible indkomster og samtidig betyde en stigning i indkomstforskellene opgjort ved Gini-koefficienten[2]. Forhøjelser af afgifterne til en pris på 60-70 kr. og opefter indebærer endvidere et mindreprovenu, der vil skulle finansieres. Således kan de foreslåede forhøjelser ud over denne pris ikke ses isoleret fra et eventuelt finansieringsbehov og virkningerne heraf.

[1] Den ændrede forbrugsadfærd og den øgede grænsehandel afspejler, at danske forbrugere kan "genvinde" en del af det umiddelbare nyttetab forbundet med afgiftsforhøjelsen ved dels at sammensætte deres forbrug anderledes end i dag (stoppe med at ryge og købe andre varer), dels ved at købe tobak i udlandet (dvs. mere grænsehandel). Den endelige byrde på de danske forbrugere forbundet med afgiftsforhøjelsen er derfor lavere end den umiddelbare provenuvirkning.
[2] Gini-koefficienten måler indkomstforskellene i de disponible indkomster. Ændringer i afgifter kan indregnes som en provenuækvivalent ændring i de nominelle indkomster, da afgiftsændringer påvirker købekraften af indkomsterne.

For det andet skønnes de afgiftsforhøjelser, der spørges til, at indebære et samlet samfundsøkonomisk tab, også når der tages højde for, at et lavere forbrug medfører lavere helbredsmæssige omkostninger.

Den samlede virkning på arbejdsudbuddet af de aftaler, som regeringen har indgået siden regeringsskiftet i juni 2015, skønnes at øge arbejdsudbuddet med 4.700 fuldtidspersoner i 2025, *jf. tabel 2*. Det bemærkes, at der er tale om aftaler, der er finansieret, og som har bidraget til at øge velstanden via blandt andet større tilskyndelse til at arbejde. I modsætning hertil kan de ovenfor beskrevne virkninger på arbejdsudbuddet alene betragtes som et delresultatet i et samlet forslag, der netto indebærer en velstandsreduktion.

Tabel 2
Gennemførte initiativer siden regeringsskiftet i juni 2015, der øger den strukturelle beskæftigelse

	Fuldtidspersoner
Gennemførte initiativer siden juni 2015	
Jobreform fase I (kontanthjælpsloft)	700
Integrationsydelse	500
Aftale om et tryggere dagpengesystem	-850
FL16 (lavere registreringsafgift)	500
FL17 (lavere registreringsafgift)	350
PSO-aftalen	750
Aftale om flere år på arbejdsmarkedet	700
Aftale om omlægning af bilafgifter	600
Aftale om ny ferielov	-1.400
Erhvervs- og iværksætterinitiativer	350
FL 18 (sorgorlov)	-100
Aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger	1.350
Mediepolitisk aftale for 2019-2023	-100
Energiaftale 2018	200
Regelforenkling af beskæftigelsesindsatsen	-200
FL19	1.350
I alt	**4.700**
BNP effekt, mia. kr.	**4**

Anm. Enkelttiltag er afrundet til nærmeste hele antal 50 personer. Totalen er afrundet til hele antal 100 personer. Der er ikke medtaget aftaler med en virkning på mindre end 100 personer. Der er usikkerhed om de anførte skøn.
Kilde: Diverse aftaletekster og egne beregninger.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister