



Moderate prisstigninger på cigaretter kan være gavnlig for samfundsøkonomien

Indtægterne fra tobaksafgifterne har udgjort en faldende andel af BNP de senere år. Det afspejler blandt andet, at der gennem en længere årrække har været en faldende tendens i tobaksforbruget, og at afgiften på cigaretter ikke er ændret siden 2014. Opdaterede beregninger fra Skatteministeriet viser, at moderate prisstigninger på 3-4 kr. for en pakke cigaretter kan have en positiv effekt på både samfundsøkonomien og de offentlige finanser. Omvendt kan prisstigninger, som rækker væsentligt ud over 10 kr., være forbundet med et samfundsøkonomisk tab.

Resumé:

- **Tendens til faldende indtægter fra tobaksafgifterne:** I 2018 udgjorde statens indtægter fra tobaksafgifterne ca. 7 mia. kr., hvoraf provenuet fra cigaretafgiften udgjorde ca. 94 pct. Indtægterne fra tobaksafgifterne har imidlertid udvist en faldende tendens i pct. af BNP de senere år. Det afspejler blandt andet, at det samlede cigaretforbrug i Danmark, herunder det afgiftspligtige salg samt grænsehandlen, har udvist en faldende tendens siden starten af 00'erne. I 2018 udgjorde det samlede cigaretforbrug i Danmark ca. 6 mia. stk.
- **Beskedent fald i de reale priser og afgifter på cigaretter:** Den reale pris på cigaretter (dvs. korrigeret for den generelle prisudvikling), er steget svagt set over hele perioden 2000-18. Siden 2014 har der imidlertid været et beskedent fald i realprisen, samt i tobaksafgifternes realværdi, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at der siden 2014 ikke er gennemført ændringer af afgiften på cigaretter. Siden 2014 har tobaksafgiften ligget stabilt på omkring 60 pct. af den samlede pris på en pakke cigaretter svarende til ca. 24 kr. ekskl. moms. I 2018 kostede en pakke med 20 stk. cigaretter i Danmark i gennemsnit knap 41 kr., hvilket er noget højere end EU-gennemsnittet.
- **Positive effekter forbundet med moderate prisstigninger på cigaretter:** En samfundsøkonomisk vurdering af afgiftsændringer på cigaretter og tobak tager højde for sundhedsmkostningerne for samfundet ved rygning, samt grænsehandels- og forbrugsforvridningerne. Beregningerne viser, at den største samfundsøkonomiske forbedring opnås ved en afgiftsforhøjelse på godt 10 pct. svarende til en prisstigning på 3-4 kr. pr. pakke med 20 stk. cigaretter. Afgiftsforhøjelser, som rækker væsentligt ud over en prisstigning på ca. 10 kr. pr. pakke skønnes derimod at være forbundet med et samfundsøkonomisk tab. Forhøjelser af tobaksafgifter, der forbedrer samfundsøkonomien, skønnes også at indebære et merprovenu for staten. Afgiftsforhøjelser svarende til en prisstigning på ca. 25 kr. og derover skønnes at medføre et mindreprovenu.

Tobaksafgifter

En række af de danske afgifter er indført med henblik på at regulere borgernes adfærd, mens andre afgifter primært er indført ud fra fiskale og fordelingsmæssige hensyn. Afgifter på miljø-, klima- eller sundhedsskadelige varer – herunder ikke mindst afgifterne på cigaretter mv. – anvendes i høj grad som et instrument til at regulere borgernes adfærd.

Når tobaksafgifterne skal fastlægges, fx i forbindelse med en forhøjelse af afgifterne, er det vigtigt at finde den rette balance mellem grænsehandel med cigaretter og tobak, statens provenu og befolkningens sundhed.

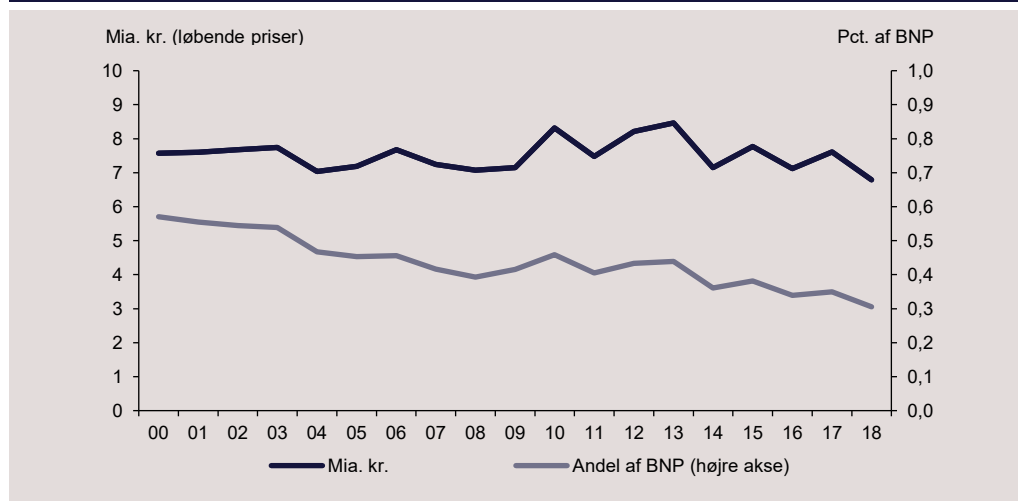
Grænsehandel er ikke i sig selv et samfundsøkonomisk problem, men det kan blive et problem, hvis grænsehandlen udelukkende drives af forskelle i afgiftsniveauer. Rygerne opnår en besparelse ved at omlægge noget af forbruget til grænsehandel for at undgå en afgiftsstigning, men omvendt har de øgede omkostninger ved at grænsehandle og får et lavere forbrug, end hvad der var muligt inden en eventuel afgiftsforhøjelse. Staten får umiddelbart et større provenu, når tobaksafgifterne for højes. Men jo større de afledte adfærdsvirkninger er (lavere forbrug og øget grænsehandel), jo større et afledt mindreprovnu vil der opstå som følge heraf. Meget store forhøjelser af tobaksafgifterne kan i sidste ende føre til, at den samlede provenuvirkning bliver negativ – altså staten kan miste indtægter ved at hæve tobaksafgifterne.

Det er dog ikke ensbetydende med, at der ikke kan være en samfundsøkonomisk gevinst forbundet med forhøjelser af tobaksafgifterne. Hvis de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med afgiftsforhøjelsen i form af negative forbrugs- og grænsehandelsforvridninger opvejes af afledte positive effekter via sparede sundhedsmkostninger som følge af et lavere tobaksforbrug, kan en forhøjelse af tobaksafgifterne samlet set medføre en samfundsøkonomisk gevinst.

Indtægterne fra tobaksafgifterne falder målt ift. BNP

Statens indtægter fra tobaksafgifter udgjorde ca. 7 mia. kr. i 2018. Siden årtusindskiftet har indtægterne opgjort i løbende priser været ret stabile og svinget mellem ca. 7 og 8 mia. kr. I takt med den økonomiske velstandsfremgang har indtægterne fra tobaksafgifterne imidlertid udgjort en faldende andel af BNP, *jf. figur 1*.

Figur 1. Udviklingen i tobaksafgiftsprovenuet 2000-2018



Kilde: Danmarks Statistik (nationalregnskabstal).

Cigaretter udgør langt størstedelen af tobaksforbruget i Danmark, mens fin- og groftskåret røgtobak, cigarer, cerutter og cigarillos kun udgør en meget begrænset del. Det afspejler sig også i sammensætningen af statens samlede indtægter fra tobaksafgifter, idet provenuet fra cigaretafgiften udgjorde 94 pct. af indtægterne, *jf. tabel 1*. I det lys er der i det følgende primært fokus på cigaretter.¹

Afgiften på cigaretter skal ifølge EU's tobaksbeskatningsdirektiv² bestå både af en stykafgift og en værdiafgift. I Danmark er der siden 2012 blevet lagt maksimal vægt på stykafgiften, der udgjorde 118,25 øre pr. cigaret i 2018, mens værdiafgiften var på 1 pct. af detailprisen, *jf. tabel 1*.

Tabel 1. Afgiftssatser og -provenu i 2018

	Stykafgift	Værdiafgift	Minimumsafgift	Provenu ¹⁾	
				Mio. kr.	Pct. af samlet
Cigaretter	118,25 øre pr. stk.	Pct. af detailpris: 1	Øre pr. stk. inkl. moms: -	6.674	94
Finskåret røgtobak	788,50 kr. pr. kg	-	-	257	3
Groftskåret røgtobak	738,50 kr. pr. kg	-	-	110	2
Cigarer mv. ²⁾	51,8 øre pr. stk.	10	132,6	48	1
I alt				7.088	100

1) Afgiftsprovenu på statsregnskabet i 2018 fordelt på baggrund af PAS-regnskabet i 2018.

2) Styk- og minimumsafgiften på cigarer, cerutter og cigarillos mv. indekseres frem til 2020.

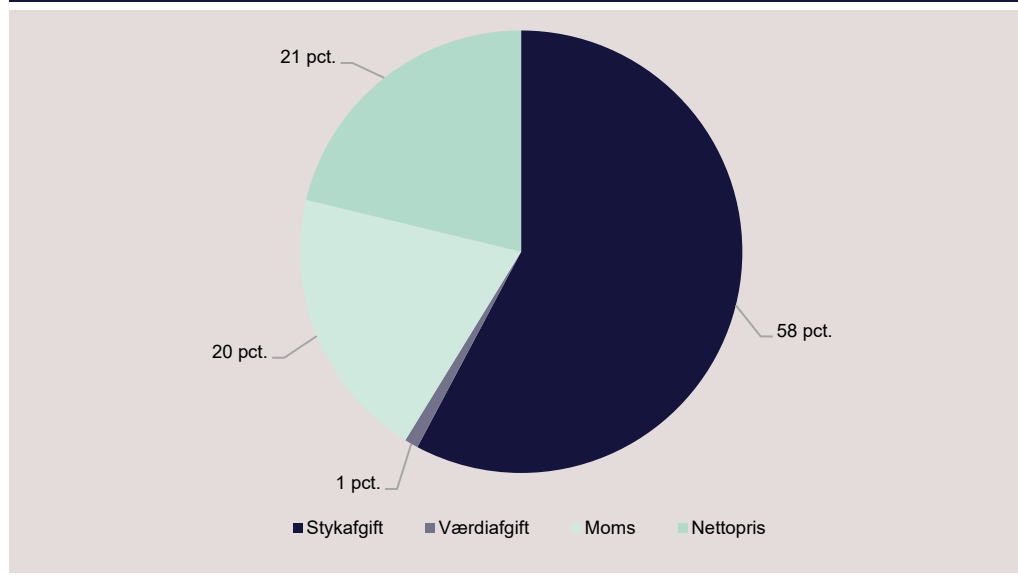
Kilde: Skatteministeriets Satser og beløbsgrænser, statsregnskabet og punktafgiftsstatistikken (PAS) for 2018.

¹ I forbindelse med beregninger af afgiftsændringer forudsættes det, at afgifterne på røgtobak ændres tilsvarende, så der ikke opstår et incitament til at skifte fra en type tobak til en anden.

² Rådets direktiv 2011/64/EU.

Den samlede afgift udgør knap 60 pct. af gennemsnitsprisen på en pakke cigaretter med 20 stk., hvoraf værdiafgiften kun udgør en meget lille andel. Inklusive moms udgør statens indtægter næsten 80 pct. af detailprisen på en pakke cigaretter, *jf. figur 2*.

Figur 2. Priselementer på pakke cigaretter med 20 stk. til gennemsnitsprisen i 2018



Kilde: Egne beregninger på baggrund af oplysninger fra Skattestyrelsen på vegne af producenter og importører.

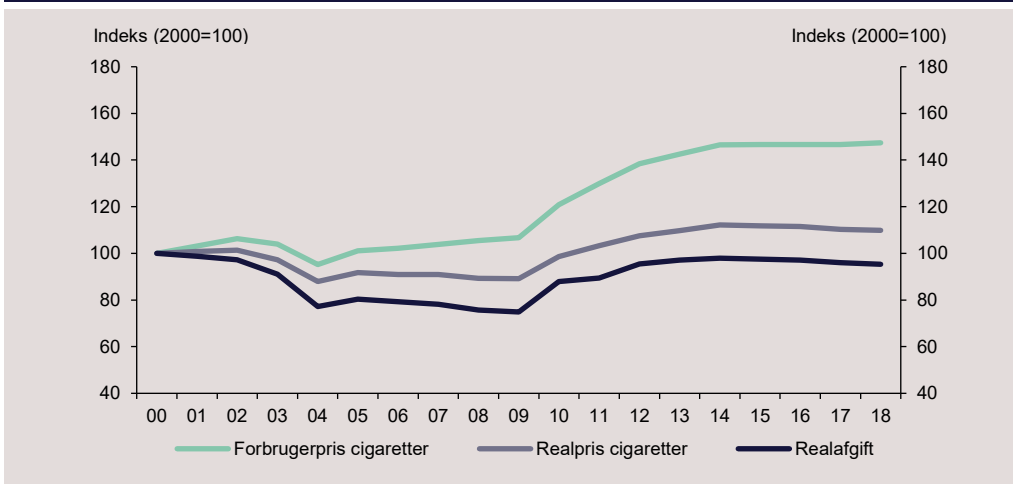
Svagt fald i realpriser og –afgifter på cigaretter siden 2014

I 2018 kostede en pakke med 20 stk. cigaretter i Danmark i gennemsnit knap 41 kr. Den mest efterspurgte prisklasse var cigaretter til 44,50 kr. pr. pakke, som blandt andet omfatter Prince og Marlboro, mens de billigste cigaretter typisk kostede 36 kr. pr. pakke. Siden 2013 har den årlige gennemsnitspris ligget mellem 40 og 41 kr.

Prisen på cigaretter er steget med knap 50 pct. i perioden 2000-2018, *jf. figur 3*. Korrigeret for den generelle forbrugerprisudvikling er stigningen i realprisen på cigaretter dog begrænset til ca. 10 pct. Realafgiften på cigaretter – dvs. den nominelle afgift korrigeret for den generelle forbrugerprisudvikling – har i de seneste år ligget på næsten samme niveau som i starten af 00'erne.

Afgiften på cigaretter har været uændret siden 2014, hvilket har bidraget til et beskedent fald i realværdien af afgiften og prisen. Ved et uændret afgiftsniveau forstærkes denne udvikling af, at kun en meget lille del af afgiften er værdibaseret.

Figur 3. Udvikling i priser og afgifter på cigaretter, 2000-2018

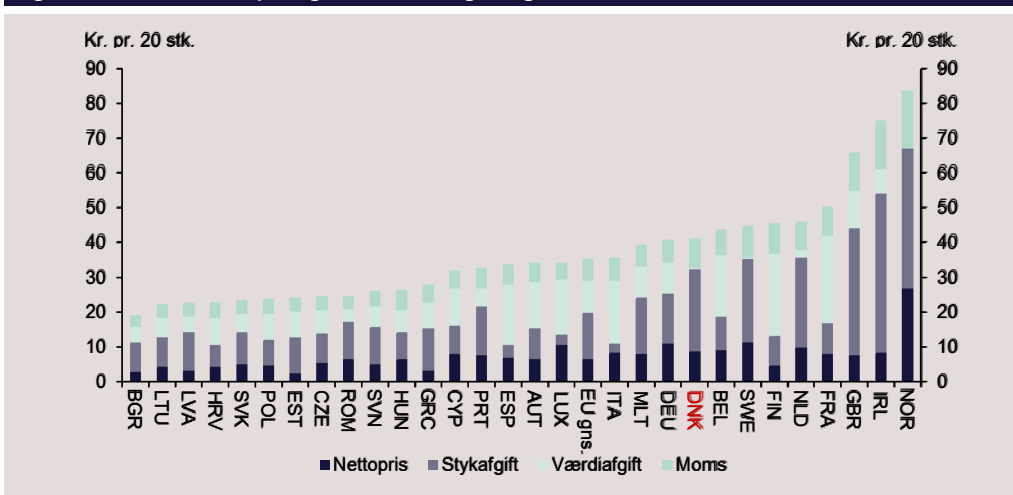


Anm.: Indeks for realpris og realafgift er opgjort som forbrugerprisen på cigaretter og den nominelle afgift på cigaretter korregeret for den generelle forbrugerprisudvikling. Cigarettafgiften blev sat ned i oktober 2003. Efterfølgende har afgiftsforhøjelser af flere omgange i starten af 2010'erne medvirket til en stigende realafgift. Siden 2014 har cigarettafgiften været uændret.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Danskerne har forholdsvis gode muligheder for grænsehandel med eksempelvis cigaretter, idet EU-reglerne tilsiger, at man kan tage op til 800 stk. (svarende til 40 pakker cigaretter á 20 stk.) med hjem fra et andet EU-land. Derfor har de danske tobaksafgifter sammenholdt med afgiftsniveauet i de andre EU-lande stor betydning for størrelsen af grænsehandlen med cigaretter mv. Den gennemsnitlige pris på cigaretter i EU var på ca. 35 kr. i 2018 for en pakke med 20 stk., mens prisen som nævnt var knap 41 kr. i Danmark, jf. figur 4. Gennemsnitsprisen på cigaretter i Danmark ligger dermed næsten 6 kr. over gennemsnittet i EU. Der er dog væsentlige forskelle mellem cigaretpriserne i de forskellige EU-lande. Priserne er generelt forholdsvis lave i de syd- og østeuropæiske lande, hvor gennemsnitsprisen i 2018 udgjorde ca. 27 kr. for en pakke med 20 stk. I de nord- og vesteuropæiske lande var gennemsnitsprisen til sammenligning ca. 47 kr. – eller omtrent 6 kr. højere end i Danmark.

Figur 4. Priselementer på cigaretter i EU og Norge i 2018



Anm.: Prisen på cigaretter svarer for alle EU-lande ekskl. Danmark til gennemsnitsprisen ifølge Excise Duty Tables July 2018, For Norge fremgår prisen på den mest efterspurgte priskategori i januar 2018 ifølge KPMG, og for Danmark gennemsnitsprisen i 2018 ifølge Skattestyrelsen (SKTST).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Skattestyrelsen, EU-Kommissionens Excise Duty Tables July 2018, KPMG Project Sun 2018 og Danmarks Statistik.

Den danske cigaretafgift er hovedsageligt stykbaseret

Selvom afgiften på cigaretter er harmoniseret i EU, og der blandt andet er fastsat minimumsafgifter på cigaretter og tobak, så er der meget store forskelle på afgifts- og prisniveauerne i de enkelte lande. Det skyldes blandt andet, at de enkelte EU-lande har ret forskellige afgiftsstrukturer. Flere højafgiftslande – heriblandt fx Sverige, Norge, Nederlandene og Irland – lægger ligesom Danmark størst vægt på stykafgiften og dermed mindre vægt på værdiafgiften, *jf. figur 4. ovenfor*.

Det må i et vist omfang forventes, at lande med relativt lave værdiafgifter også vil have relativt høje nettopriser, *jf. boks 1*. Det hænger sammen med, at værdiafgiften stiger med stigende nettopriser. En forholdsvis høj værdiafgift skaber dermed et incitament for producenterne til at holde nettopriserne nede.

Boks 1. Valg af afgiftsstruktur – værdiafgifter versus stykafgifter

En høj værdiafgift skaber et incitament til øget priskonkurrence, fordi en værdiafgift også rammer avancerne, hvilket ikke er tilfældet for en stykafgift. Samtidig har værdiafgiften den egenskab, at den automatisk følger prisudviklingen, hvorved realværdien af en værdiafgift ikke udhules over tid. En værdiafgift påvirker som udgangspunkt heller ikke de relative priser mellem forskellige produkter.

Øget priskonkurrence og lavere priser til glæde for forbrugerne bliver typisk betragtet som en god ting. Det er dog ikke altid tilfældet, når der er tale om en sundhedsskadelig vare som fx cigaretter, hvor man af hensyn til folkesundheden ønsker en pris over et vist niveau med henblik på at tilskynde til et mindre forbrug. Mindre intens priskonkurrence har samme effekt som en afgift – blot hvor provenuet tilfalder producent eller detailhandel frem for staten.

Argumentet for en høj stykafgift er derfor, at alle cigaretter er lige skadelige, uanset hvad de koster. Derfor bør afgiften være den samme for alle cigaretter. Højere stykafgifter i kombination med lavere værdiafgifter medfører alt andet lige, at prisforskellen mellem billige og dyre cigaretter bliver mindre. Det sås fx tydeligt i forbindelse med den seneste ændring af afgiftsstrukturen på cigaretter i april 2012, hvor værdiafgiften blev nedsat fra knap 22 pct. til 1 pct. af detailprisen, mens stykafgiften blev forhøjet. I 2011 var der op til 36 forskellige priskategorier i Danmark, mens antallet af priskategorier faldt til 13 umiddelbart efter afgiftsændringen. Prisforskellen mellem de dyreste og de billigste cigaretter faldt samtidig fra ca. 16 til ca. 10 kr. pr. 20 stk. Ændringerne i 2012 er dermed en god illustration af, at afgiftsstrukturen kan påvirke prisdannelsen på cigaretter.

Ved fastsættelse af den optimale afgiftssats kan det med andre ord være en fordel også at se på afgiftsstrukturen. En øget værdiafgift kan presse nettopriserne og dermed sikre et højere provenu ved en given detailpris. I kombination hermed kan en tilpas høj stykafgift – eventuelt kombineret med en minimumsafgift – samtidig sikre et vist bundniveau for detailprisen.

Betydningen af afgiftsstrukturen i forbindelse med fastsættelse af nettoprisen og dermed i hvor høj grad en nettoprisstigning slår igennem i detailprisen er illustreret i *tabel 2* ved at sammenligne to afgiftsmodeller med henholdsvis en lav værdiafgift, *jf. model A i tabel 2*, og en høj værdiafgift, *jf. model B i tabel 2*. Som udgangspunkt er detailprisen 2 kr., nettoprisen 40 øre og afgiften 1,2 kr. pr. cigaret i begge modeller. Niveaut for forbrug og grænsehandel mv. vil være det samme, da detailprisen er ens.

Hvis producenten nu ønsker at øge sin avance op til et punkt, hvor detailprisen stiger til 2,5 kr. pr. cigaret, vil det ved uændrede afgiftssatser betyde, at producenten i model A kan fordoble nettoprisen (dvs. øge med 100 pct.) til 80 øre pr. cigaret, mens han i model B kun kan forhøje nettoprisen med ca. 38 pct. I model A vil afgiftsprovenuet stige med 1 øre, mens det i model B vil stige med 25 øre pr. cigaret. Staten vil således opnå en højere indtægt ved den samme detailpris i model B, da forhøjelsen af nettoprisen vil slå igennem i værdiafgiften.

Hvis producenten i model B i stedet også havde fordoblet nettoprisen til 80 øre pr. cigaret, ville det i højere grad slå igennem i detailprisen, som ville stige til 3,3 kr. pr. cigaret med deraf større negative afledte konsekvenser for forbrug og grænsehandel. Den høje værdiafgift (model B) skaber således en tilskyndelse for producenten til at holde nettoprisen nede, når der sammenlignes med en afgiftsstruktur, hvor der lægges stor vægt på stykafgiften, og værdiafgiften er meget lav (model A).

Tabel 2. Illustration af konsekvenserne ved to forskellige afgiftsstrukturer

Afgiftsmodel	Detailpris	Nettopris	Afgiftsprovenu ekskl. moms
Kr. pr. stk.			
<i>Scenario 1: Nettopris på 0,40 kr. svarende til detailpris på 2 kr.</i>			
A (lav værdiafgift, dansk model)	2,00	0,40	1,20
B (høj værdiafgift)	2,00	0,40	1,20
<i>Scenario 2: Producenten forøger nettopris svarende til detailpris på 2,5 kr.</i>			
A (lav værdiafgift, dansk model)	2,50	0,80	1,21
B (høj værdiafgift)	2,50	0,55	1,45
<i>Scenario 3: Producenten forøger nettopris til 0,80 kr.</i>			
B (høj værdiafgift)	3,33	0,80	1,87

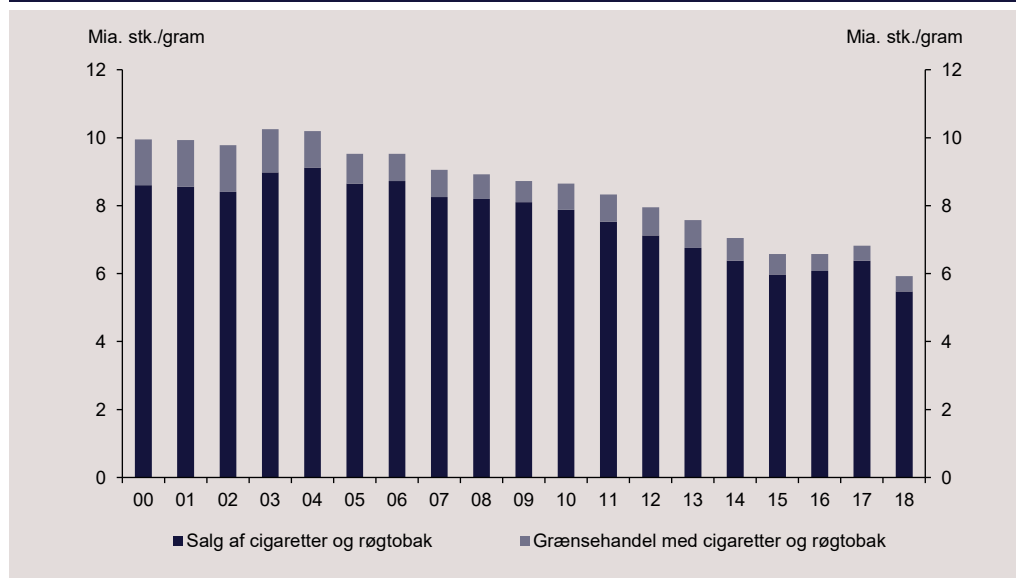
Anm.: I model A er stykafgiften 118,25 øre pr. stk. og værdiafgiften 1 pct. af detailprisen (svarende til den danske cigaretavgift). I model B er stykafgift 20,25 øre pr. stk. og værdiafgiften 50 pct. af detailprisen. Begge afgiftsstrukturer vil ved en nettopris på 40 øre pr. cigaret medføre en detailpris på 2 kr. pr. stk. og et afgiftsprovenu (ekskl. moms) på 1,2 kr. pr. stk.
Kilde: Egne beregninger.

Det samlede cigaretforbrug i Danmark falder

Det afgiftspligtige salg af cigaretter har udvist en faldende tendens siden midten af 00'erne og udgjorde i 2018 knap 5,3 mia. stk. Det er et fald på ca. 14 pct. sammenlignet med 2017, hvor der dog var en stigning i salget.

Det samlede cigaretforbrug i Danmark kan opgøres på baggrund af det afgiftspligtige salg i Danmark, skøn for danskernes grænsehandel og skøn for udlændinges køb af cigaretter i Danmark, *jf. figur 5*. Opgørelsen viser, at det samlede cigaretforbrug inkl. hjemmerullede cigaretter tilsyneladende steg i 2017, men er faldet igen i 2018.³ Der har overordnet set været en faldende tendens i forbruget af cigaretter og røgtobak siden starten af 00'erne. Grænsehandlen med cigaretter og røgtobak skønnes at have udgjort knap 8 pct. af det samlede cigaretforbrug i 2018.

³ Salget af pipetobak samt cigarer og cigarillos mv. skønnes ligeledes at være faldet. Disse tal indgår ikke i figur 5, men skønnes i 2018 at have udgjort henholdsvis ca. 150 mio. gram og ca. 50 mio. stk.

Figur 5. Cigaretforbruget fordelt på salg og grænsehandel, 2000-2018

Anm. Salget i Danmark er opgjort ekskl. skønnet salg til udlændinge, dvs. fratrukket udlændinges grænsehandel i Danmark. Det antages at en hjemmerullet cigaret indeholder 1 gram tobak.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af skøn for dansk og udenlandsk grænsehandel samt opgørelse af det afgiftspligtige salg.

Skatteministeriet skønner over grænsehandlen med cigaretter og røgtobak på baggrund af en række kilder, der i nogle tilfælde peger i hver sin retning⁴. Med udgangspunkt i den gennemsnitlige uvægtede vækstrate i de forskellige undersøgelser skønnes det, at grænsehandlen i 2018 ligesom i 2017, udgjorde ca. 250 mio. stk. cigaretter. Danskerne skønnes primært at grænsehandle cigaretter via taxfree-handel og i Syd- og Østeuropa, mens der ikke skønnes at blive grænsehandlet cigaretter i Tyskland i nævneværdigt omfang. På baggrund af Epinions spørgeundersøgelse og oplysninger fra Tobaksindustrien skønnes danskeres grænsehandel med røgtobak i 2018 at have udgjort ca. 200 mio. gram, hvilket er uændret i forhold til 2017. Der foreligger kun meget begrænsede oplysninger om udlændinges grænsehandel i Danmark. På baggrund af KPMG Project Sun for 2017 skønnes det, at udlændinge grænsehandlede ca. 100 mio. stk. cigaretter i Danmark i 2018.

Rygning har betydelige omkostninger for samfundet

Afgifter på visse varer som fx tobak begrundes ofte med et sundhedshensyn. Det er velkendt og veldokumenteret, at rygning er meget skadeligt for helbredet, fordi det blandt andet øger risikoen for at blive ramt af lungekræft og hjertekarsygdomme.

De samfundsøkonomiske omkostninger ved rygning er svære at kvantificere, men består blandt andet af direkte omkostninger i form af ubehag eller sygdom ved passiv rygning og de offentligt finansierede omkostninger i forbindelse med behandling af rygere og rygerelaterede lidelser i sundhedssystemet.⁵ Hertil kommer de afledte effekter på skatter og overførselsindkomster som følge af øget sygdom, førtidspension mv. Det er også relevant at indregne de eventuelt sparede omkostninger i form af mindre udgifter til folkepension, plejehjemsudgifter og øvrigt offentligt forbrug i forbindelse med rygerens kortere levetid. Selvom det kan virke besynderligt at indregne en sådan besparelse, er det ikke desto mindre en del af nettoomkostningerne for samfundet knyttet til rygning.

⁴ I 2017 og 2018 peger Epinions undersøgelse og undersøgelsen fra GfK ConsumerScan på en faldende grænsehandel med cigaretter, mens KPMG Project Sun for 2017 og Empty Pack Survey for 2. kvartal 2018 peger på en stigning. Project Sun er en årlig opgørelse af cigaretforbruget, som KPMG foretager på vegne af flere af de største cigaretproducenter. I KPMGs rapport opgøres alle "inflows" og "outflows" af cigaretter i hvert af EU's medlemslande samt Norge og Schweiz. Rapporten omfatter primært opgørelser af det lovlige salg af cigaretter og undersøgelser baseret på indsamling af tomme cigaret pakker (Empty Pack Survey) i hvert land.

⁵ I opgørelsen af de samfundsøkonomiske omkostninger er ikke medregnet omkostninger knyttet til skader, der rammer den enkelte ryger, idet det forudsættes at rygeren har truffet en informeret og rationel beslutning om at ryge.

Statens Institut for Folkesundhed har i *Sygdomsbyrden i Danmark 2016*⁶ opgjort den samlede nettoomkostning forbundet med rygning til 14,5 mia. kr. (opgjort i 2013-niveau)⁷, jf. tabel 3. Opgjort i 2018-niveau skønnes den årlige nettoomkostning at udgøre 16,7 mia. kr. Den gennemsnitlige helbredsomsomkostning kan på baggrund heraf opgøres til 2,8 kr. pr. cigaret. Det vi sige, at for hver cigaret eller gram røgtobak forbruget reduceres med, forudsættes det, at samfundet opnår en besparelse på 2,8 kr.⁸

Tabel 3. Omkostninger ved rygning

	2013-niveau	2018-niveau	Beregnet omkostning pr. cigaret i 2018
	Mia. kr.		Kr. pr. stk.
Omkostninger til behandling og pleje	10,4	11,9	2,0
Omkostninger ved produktionstab	34,4	39,5	6,7
Sparede fremtidige omkostninger ved kortere levetid	-30,2	-34,7	-5,9
Nettoomkostninger	14,5	16,7	2,8

Anm.: Der er opregnet til 2018-niveau med nominelt BNP. Det er uklart, i hvilket omfang der er skelnet mellem private og eksterne omkostninger i Statens Institut for Folkesundheds opgørelse af omkostningerne forbundet med produktionstab og det sparede fremtidige forbrug ved kortere levetid. I mangel af en mere præcis afgrænsning af de eksterne omkostninger, er den opgjorte nettoomkostning på 14,5 mia. kr. (2013-niveau) lagt til grund.

Kilde: Statens institut for Folkesundhed og egne beregninger på baggrund af skøn for tobaksforbruget i 2018 og Statens institut for Folkesundhed.

Det er ikke helt uproblematisk at opgøre nettoomkostningen pr. cigaret og pr. gram røgtobak, idet langt de fleste omkostninger forbundet med rygning først indtræffer efter mange års forbrug. Det betyder, at de nuværende sundhedsomkostninger i vidt omfang vedrører et cigaretforbrug, som fandt sted for mange år siden. Det ligger dog ud over denne analyse at opgøre den præcise periodisering af omkostningerne sammenholdt med et konkret forbrug, og der er derfor taget udgangspunkt i det aktuelle forbrug i opgørelsen af omkostningen pr. cigaret på 2,8 kr.

Tobaksafgifterne er en anelse lavere, end hvad der er samfundsøkonomisk balanceret

Med forbehold for de udfordringer, som er forbundet med at opgøre den samfundsøkonomisk balancerede afgiftssats (herunder bl.a. opgørelsen af de eksterne helbredsomsomkostninger, jf. *forrige afsnit*), vurderes det, at den største samfundsøkonomiske forbedring opnås ved en afgiftsforhøjelse på godt 10 pct. svarende til en prisstigning på ca. 3,5 kr. pr. pakke med 20 stk., jf. tabel 4. Forhøjelsen skønnes at indebære et merprovenu på ca. 425 mio. kr., og selvfinansieringsgraden ved denne forhøjelse skønnes at udgøre knap 50 pct., jf. *Appendiks 1*. De eksterne helbredsomsomkostninger indgår ikke i beregningen af den opgjorte provenuvirkning på de offentlige finanser og dermed heller ikke i den skønnede selvfinansieringsgrad.

⁶ Sundhedsstyrelsen, 2016. Eriksen L, Davidsen M, Jensen HAR, Ryd JT, Strøbæk L, White ED, Sørensen J, Juel K. Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet for Sundhedsstyrelsen. Sygdomsbyrden i Danmark - risikofaktorer.

⁷ KORA har i en tilsvarende undersøgelse opgjort de rygerrelaterede omkostninger til behandling og pleje til 12,4 mia. kr. (2013-niveau), og vurderer, at deres resultat er i rimelig overensstemmelse med resultaterne af undersøgelsen fra Statens Institut for Folkesundhed. KORA, 2017. Marie Jakobsen, Christophe Kolodziejczyk og Susanne Reindahl Rasmussen. Offentlige merudgifter ved rygning. En registeranalyse af offentlige merudgifter til rygere sammenlignet med aldrig rygere og tidligere rygere.

⁸ De 2,8 kr. pr. cigaret udgør en mindre opjustering af omkostningerne pr. cigaret, som i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018* var opgjort til 2,4 kr. pr. cigaret baseret på en tidligere opgørelse.

Tabel 4. Skønnede effekter af den samfundsøkonomisk balancerede afgiftssats

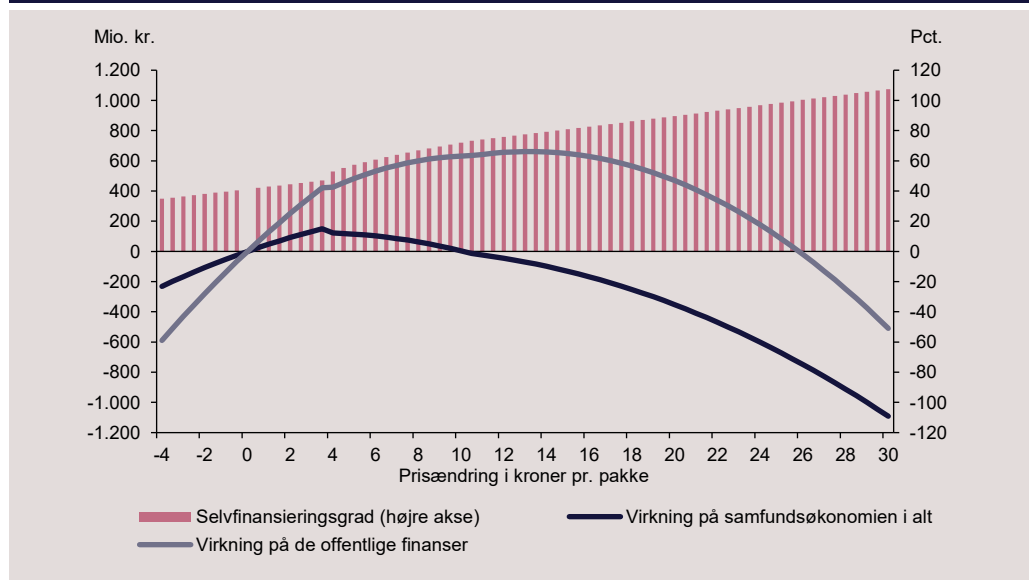
Afgiftsforhøjelse svarende til prisstigning på 3,5 kr. pr. pakke	
Ændring, mio. kr.	
Virkning på samfundsøkonomien i alt	150
- heraf grænsehandelsforvridning	-150
- heraf forbrugsforvridning	-250
- heraf helbred (eksterne omkostninger)	550
Memopost: Virkning på de offentlige finanser	425

Anm.: Se afsnit 5.3 i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2018* for en nærmere beskrivelse af de samfundsøkonomiske effekter, herunder hvordan forbrugs- og grænsehandelsforvridningerne opgøres. Der er anvendt en tilbageløbsfaktor på 21 pct., jf. *Finansministeriet, Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren*.

Kilde: Egne beregninger.

Afgiftsreduktioner fra det nuværende niveau eller afgiftsforhøjelser ud over en prisstigning på ca. 10 kr. pr. pakke skønnes at være forbundet med et samfundsøkonomisk tab, jf. figur 6. En forhøjelse svarende til en prisstigning med 10 kr. (fra ca. 41 til 51 kr. pr. pakke) skønnes dog ikke at forringe samfundsøkonomien sammenlignet med den nuværende situation, og samtidig skønnes forhøjelsen at medføre et merprovenu på ca. 625 mio. kr.

En afgift på niveau med de i tabel 2 opgjorte eksterne helbredsomkostninger på 2,8 kr. pr. cigaret svarende til en prisstigning på knap 40 kr., ligger langt over dette niveau og skønnes at være forbundet med et væsentligt samfundsøkonomisk tab. Det afspejler, at de sparede eksterne omkostninger skønnes at være væsentligt lavere end de øgede forbrugs- og grænsehandelsforvridninger.

Figur 6. Modelbaserede skøn for virkning af forskellige afgiftsforhøjelser og –nedsættelser svarende til prisændringer fra -4 til 30 kr. pr. 20 stk. cigaretter.

Anm.: På x-aksen fremgår prisændringen på 20 stk. cigaretter fra den nuværende gennemsnitspris på knap 41 kr. Der er anvendt en tilbageløbsfaktor på 21 pct., jf. *Finansministeriet, Dokumentationsnotat om opgørelse af nettoafgiftsfaktoren*.

Kilde: Egne beregninger.

Afgiftsforhøjelser svarende til en prisstigning på ca. 25 kr. og derover skønnes således at medføre et mindreprovenu, idet selvfinansieringsgraden ved denne forhøjelse skønnes at være over 100 pct., jf. *Appendiks 1*. Der er væsentlig usikkerhed forbundet med vurderingen, som blandt andet afhænger af en antagelse om at danskere vil begynde at grænsehandle cigaretter i Tyskland, når prisforskellen mellem Danmark og Tyskland overstiger 10 pct. – svarende til 4 kr. pr. pakke, jf. *Appendiks*

2. Antagelsen er baseret på, at det historisk har været observeret, at der skal en vis prisforskel til, før der grænsehandles.

De skønnede effekter på grænsehandlen af ændrede tobaksafgifter bygger på modelbaserede skøn, som er forbundet med betydelig usikkerhed. Det gælder både virkningerne på statens provenu og samfundsøkonomien som helhed. Det gælder særligt i forbindelse med meget store afgiftsændringer, hvor der blandt andet kan opstå større uforudsete ændringer i grænsehandlen eller den illegale handel. Det er der ikke taget højde for i modelberegningerne, der således primært er velegnede at anvende i forbindelse med konsekvensberegninger af begrænsede afgiftsændringer.⁹

Der er på tilsvarende vis usikkerhed knyttet til de skønnede afledte arbejdsudbudseffekter. Skatteministeriet har hidtil lagt til grund, at arbejdsudbudseffekten udgør -7 pct. af mindreprovenuet efter tilbageløb, svarende til arbejdsudbudsvirkningen ved en ændring af personfradraget. Det betyder, at arbejdsudbuddet forventes at stige i forbindelse med en afgiftsforhøjelse, jf. *Appendiks 5C i Skatteøkonomisk Redegørelse 2018*. I forbindelse med arbejdsudbudsvirkningerne af små (marginale) afgiftsændringer er der set bort fra, at danske forbrugere har mulighed for helt eller delvist at omgå en afgiftsstigning ved at ændre forbrugsadfærd og øge grænsehandlen. Adfærdsændringerne betyder dog, at den endelige belastning på forbrugerne bliver mindre end den opgjorte umiddelbare provenuvirkning. Den relative betydning af denne effekt for provenuvurderingen er voksende med størrelsen af afgiftsforhøjelsen. Der er i ovenstående beregning indregnet ændret forbrugs- og grænsehandelsadfærd i forbindelse med vurderingen af de afledte arbejdsudbudseffekter, jf. *Appendiks 3*.

Der er som beskrevet generelt stor usikkerhed forbundet med at skønne over effekter af især større forhøjelser af tobaksafgifterne. Priser og afgifter i andre lande, som har betydning for danskeres grænsehandel med tobak, kan derudover løbende ændre sig. Det taler for, at eventuelle forhøjelser af tobaksafgifterne indføres gradvist. En gradvis indfasning vil give mulighed for at observere effekter på forbrug og grænsehandel, efterhånden som effekterne indtræffer. Således vil afgiftspolitikken løbende kunne fastlægges på baggrund af den observerede udvikling i blandt andet grænsehandlen og den illegale handel.

⁹ Beregninger er opdateret med de seneste skøn for priser, grænsehandel, salg, sundhedsomkostninger mv., mens de bagvedliggende antagelser, som fremgår af *Appendiks 2* er stort set tilsvarende tidligere beregninger på området.

Skatteministeriet/Ministry of Taxation
Nicolai Eigtveds Gade 28
DK 1402 – København K

Telefon +45 3392 3392

Mail skm@skm.dk

www.skm.dk

Skatteministeriet udgiver løbende analyser af skatteøkonomiske emner og problemstillinger i formatet Skatteøkonomisk analyse. Skatteøkonomisk analyse har til formål at formidle analyser fra Skatteministeriets økonomer på en let tilgængelig og professionel måde.

Skatteøkonomiske analyser henvender sig eksempelvis til journalister, undervisere, interesseorganisationer og andre med interesse for skattepolitik og skatteøkonomiske forhold.
