

Svar på kritik af beregninger for tobaksafgifter

20. august 2025

Kontakt

Cheføkonom
Mikael Bjørk Andersen
Tlf. 3147 9693
E-mail mba@kraka-economics.dk

1. Baggrund

Kraka Economics udgav i juni 2025 rapporten "Konsekvenser ved at hæve tobaksafgifter i Danmark"¹. Det centrale resultat er en beregning, hvor vores vurdering er, at det koster statskassen 650 mio. kr. årligt, hvis prisen på en pakke cigaretter hæves til 100 kr. Dette står i modsætning til Skatteministeriets vurdering, som fortsat er, at en sådan afgiftsstigning vil medføre et mindreprovenu for statskassen på ca. 5 mia. kr. om året. Den markante forskel mellem vores beregning og Skatteministeriets beregning bunder i en betydeligt anderledes vurdering af, hvor meget grænsehandlen kan forventes at stige ved højere danske afgifter.

Skatteministeriet har i "Notat om Skatteministeriets regnemetoder ifm. afgiftsændringer på cigaretter efter kritik fra Kraka Economics" af 24. juni 2025 beskrevet lighederne og forskellene mellem Skatteministeriets beregningsmodel og vores. Skatteministeriets notat går desværre ikke ind i et substantielt, fagligt forsvar for, hvorfor ministeriets model skulle være at foretrække, men skriver alene, at det er ministeriets vurdering, at Kraka Economics undervurderer forbrugernes tilbøjelighed til at grænsehandle. Derudover er det også Skatteministeriets vurdering, at Kraka Economics undervurderer risikoen for, at "*... den illegale handel vokser væsentligt og sættes i system ved meget store prisstigninger*". Vi er uforstående over for, at denne bekymring anvendes til et forsvar for Skatteministeriets model for provenuændringer ved afgiftsstigninger, og ministeriets bekymring synes ikke at have nogen empirisk dækning. Faktisk tyder norske erfaringer på, at den illegale handel også ved meget høje cigaretpriser fortsat vil være på et meget moderat niveau, jf. nedenfor.

Vores klare, faglige vurdering er, at Skatteministeriets model for provenu ved salg af cigaretter *ikke* er velegnet til at skønne over effekterne ved store afgiftsstigninger fra nuværende niveau, hvilket uddybes i flere detaljer nedenfor. Skatteministeriets model har så høje grænsehandelseffekter indbygget, at der ifølge modellen slet ikke vil finde lovligt, indenlandsk salg sted ved en pris på 115 kr. pr. pakke. Modellen overvurderer derfor markant, hvor stort provenutabet vil være ved en afgiftsstigning til 100 kr. pr. pakke cigaretter.

Samtidig skal det bemærkes, at den afgrænsning af de *samfundsøkonomiske* effekter, Skatteministeriet arbejder med, er stærkt problematisk og står i modsætning til regneprincipperne øvrige steder i centraladministrationen. Værdien for den enkelte af højere livskvalitet og flere leveår ved rygestop medtages ikke, da Skatteministeriets lægger til grund, at rygere har fuld information om konsekvenserne af rygning og træffer fuldt rationelle og oplyste valg. En konsekvens af dette synspunkt er, at det er *velfærdsforbedrende* at ryge for de danskere, der i dag er rygere og for de unge, der begynder at ryge hvert år – ellers ville de ikke have valgt det. Det er grænsende til arrogant på denne måde at ignorere 16.000 årlige rygerelaterede dødsfald, lavere livskvalitet som følge af KOL og andre følgesygdomme.

2. Kommentarer

Adfærdseffekter

Skatteministeriet og Kraka Economics er enige om, at adfærdseffekterne ved øgede priser på cigaretter principielt kan opdeles i arbejdsudbudseffekter, en forbrugseffekt og en grænsehandelseffekt. Hertil er vi enige i indregningen af tilbageløb. Vi er også enige om, at de effektstørrelser – fraset grænsehandlen – der anvendes af Skatteministeriet er rimelige. Der er dog betydelig *usikkerhed* forbundet med beregningerne. For eksempel anvendes en forbrugselasticitet på -0,4 (som betyder, at hvis priserne stiger med 10 pct. antages forbruget at falde med 4 pct.), men litteraturen finder meget stor spredning på tværs af forskellige

¹ Kraka Economics (2025). Kan tilgås på <https://www.kraka-economics.dk/fokusomraader/samfund-velfaerd/2025/konsekvenser-ved-at-haevetobaksafgifter-i-danmark>.

undersøgelser. Den svenske centraladministration anvender en forbrugspriselasticitet på -0,2, mens der i Norge anvendes en priselasticitet på -0,326 for det indenlandske forbrug. Vi vurderer dog ikke at antagelserne er *skæve*, og vi anvender derfor samme forbrugselasticitet som Skatteministeriet i vores beregninger.

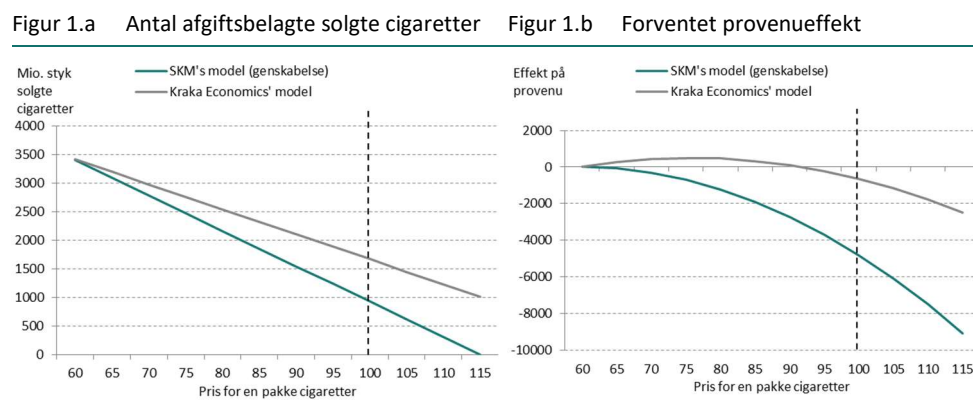
Øget grænsehandel – men hvor meget? Sammenligning af de to modeller

Vi anerkender også, at højere danske afgifter alt andet lige vil medføre øget grænsehandel, og at den præcise størrelse af grænsehandelseffekterne ved store prisstigninger er usikker. Det er dog fortsat vores klare vurdering, at Skatteministeriets håndtering af grænsehandel ikke alene er udtryk for *usikkerhed*, men at modellen er decideret *skæv*.

Skatteministeriet beregner overordnet set grænsehandelseffekten som antallet af cigaretter, der er grænsehandlet i et givent år og dividerer med prisforskellen til Danmark. Grænsehandelseffekten beregnes særskilt for Tyskland og Syd- og Østeuropa. De to effekter lægges sammen. Det giver et tal, som angiver, hvor mange mio. styk cigaretter der grænsehandles, for hver kroners prisforskel. Dette tal er på ca. 42 mio. stk. cigaretter pr. kr. for den periode, vi har genskabt beregningerne for. Denne sammenhæng for et givet år antages derefter at være *effekten* på grænsehandlen, hvis afgifterne sættes op. Skatteministeriet behandler denne effekt som lineær og konstant, uanset hvilket afgiftsforhøjelse, der regnes på.

Konsekvensen heraf er, at stigningen i grænsehandel (i mio. styk cigaretter) antages at være den samme ved en prisstigning på en pakke cigaretter fra 60 kr. til 61 kr. som ved en prisstigning fra 114 kr. til 115 kr. Det betyder også, at modellen ikke kan anvendes ved prisstigninger til mere end 115 kr., idet Skatteministeriets model tilsiger, at alt lovligt indenlandsk salg vil være forsvundet ved en pris netop på 115 kr. pr. pakke. Det forventede salg af afgiftsbelagte cigaretter og den forventede provenueeffekt for Skatteministeriets model og den foretrukne model i vores rapport er vist i figur 1.

Figur 1 Forventet antal solgte afgiftsbelagte indenlandske cigaretter og forventet provenueeffekt ved forskellige cigaretpakkepriser



Anm.: Antagelser fremgår af Kraka Economics (2025).

Kilde: Danmarks Statistik, Skatteministeriet, KPMG og egne beregninger.

Det helt centrale spørgsmål er: Er en model, der tilsiger, at alt indenlandsk (lovligt) salg stopper ved 115 kr. pr. pakke velegnet til at sige noget om grænsehandel og adfærd ved 100 kr. pr. pakke? I Skatteministeriets notat af 24. juni hæfter man sig ved, at modellen har været velfungerende ved mindre afgiftsændringer, og det anerkender vi fuldt ud. Vi mener dog ikke, at det er det relevante spørgsmål, når diskussion drejer sig om væsentligt større afgiftsforhøjelser.

Lineære grænsehandelseffekter er et mærkeligt modelleringsvalg

Det er samtidig vores vurdering, at det er højst usædvanligt at modellere lineære sammenhænge, som Skatteministeriet gør på grænsehandelsområdet. Vi har ikke kendskab til andre lignende typer beregninger i centraladministrationen, hvor man ikke som normalt anvender relative sammenhænge (elasticiteter eller semi-elasticiteter), og det synes svært at give et godt teoretisk argument for at modellere lineært. Vi konstaterer også, at ministeriet modellerer ændringer af forbruget med en elasticitet, ligesom det er standardmetoden inden for andre skatteøkonomiske spørgsmål (indkomstskat mv.). Ministeriet forsøger heller ikke i sit notat at begrunde valget af en lineær grænsehandelseffekt.

En beregnet grænsehandelsfølsomhed baseret på faktiske erfaringer er at foretrække

I vores foretrukne model anvender vi en grænsehandelsfølsomhed, der er modelleret som en elasticitet og er baseret på, hvad der faktisk skete mellem 2019 og 2022, hvor afgifterne steg og grænsehandlen ændrede sig. Vi sammenligner alene de to år og medtager således ikke 2020 og 2021 i beregningerne, da det var coronaår. Det er vores vurdering, at det er formålstjenstligt at vurdere grænsehandelseffekterne på konkrete, danske erfaringer ved nylige afgiftsændringer i stedet for at vurdere på baggrund af afgiftsforskelle og grænsehandel i et enkelt år.

I Skatteministeriets notat konstateres, at dette er en forskel mellem de to modeller, men det begrundes ikke, hvorfor Skatteministeriet foretrækker en model, der er baseret på tværsnit i et enkelt år.

Bekymringen for øget illegal handel undrer

Af Skatteministeriets notat fremgår, at: *"Samtidig undervurderer de [Kraka Economics] risikoen for, at den illegale handel vokser væsentligt og sættes i system ved meget store prisstigninger..."*. Det er uklart, på hvilket grundlag Skatteministeriet foretager denne vurdering. Men i Norge har man i dag et markant højere prisniveau end i Danmark, og de norske erfaringer på området er brugbare: For det første har det indenlandske salg fortsat en væsentlig volumen, også ved priser der er endnu højere end 100 kr. pr. pakke². For det andet er hverken omfanget af ulovligt indførte eller ulovligt producerede cigaretter eksploderet. KPMG skønner³, at 15,9 pct. af de forbrugte cigaretter i Norge stammer fra ulovlig indføring eller produktion, hvor det tilsvarende tal er 7,1 pct. i Danmark og 8,4 pct. i Sverige.

Ligesom højere afgifter på cigaretter formentlig vil medføre øget (lovlig) grænsehandel, er det også muligt, at det vil medføre øget illegal handel i et vist omfang (herunder privatpersoner, der hjemtager mere end den lovlige mængde). Men det fremstår som en udokumenteret påstand, at illegal handel bør retfærdiggøre en model, hvor al indenlandsk salg er forsvundet ved en pris på 115 kr. pr. pakke. Hvis bekymringen for øget illegal handel skal ligge til grund for skøn over provenueffekterne, bør det bakkes op af solid evidens og ikke blot maveførmelser.

Afgiftsforskelle vs. prisforskelle

Skatteministeriet kritiserer, at vi i vores foretrukne model har beregnet grænsehandel ud fra *afgiftsforskelle*, mens ministeriet anvender *prisforskelle*. Ministeriets anvendelse af prisforskelle begrundes i notatet: *"Det skyldes, at det er den samlede pris, forbrugerne observerer og må forventes at reagere på"*. Det er korrekt, at forbrugere ultimativt reagerer på samlede priser og ikke afgifter i sig selv. Omvendt er det *afgifterne*, politikerne kan styre

² Jf. også Skatteministeriet, SAU alm. del - svar på spm. 431. Tilgængelig på <https://www.ft.dk/samling/20241/alm-del/SAU/spm/431/index.htm>.

³ KPMG (2025): Illicit cigarette consumption in Europe. Results for the calendar year 2024. [illicit-cigarette-consumption-in-europe-2024-results.pdf](https://www.kpmg.com/au/issuesandinsights/articlespublications/2024/04/illicit-cigarette-consumption-in-europe-2024-results.pdf).

direkte, så teoretisk set er det ikke oplagt, at det ene valg er bedre end det andet. Både producenter og forbrugere kan ændre adfærd som følge af afgiftsændringer, så de ikke slår igennem én til én i de observerede gennemsnitspriser for solgte cigaretter. Særligt kan forbrugerne reagere ved at ændre deres sammensætning af cigaretter (billigere eller dyrere mærker).

Det er også en relevant overvejelse, om anvendelsen af *prisforskelle* mellem lande reelt giver et retvisende sammenligningsgrundlag. Når der anvendes *priser* i beregningerne, er der tale om gennemsnitlige vægtede priser for cigaretter (WAP), dvs. et gennemsnit på tværs af alle de mærker, der er solgt. Anvendes disse til vurdering af grænsehandel, anvender man reelt en antagelse om, at danskere køber samme slags cigaretter som en gennemsnitlig tysk forbruger, når man grænsehandler i Tyskland etc. Dette er formentlig ikke korrekt og trækker i retning af at anvende afgiftsforskelle, idet disse i dette tilfælde nok er tættere på at afspejle den sande forskel i de priser, danske grænsehandlende oplever for samme mærker, som de ville købe i Danmark. Med andre ord: De målte *afgiftsforskelle* er formentlig tættere på at afspejle den reelle *prisforskelle* på at købe fx en pakke Marlboro i en grænsebutik i det nordlige Tyskland.

For en god ordens skyld bør det nævnes, at vi i rapporten netop også præsenterer en model, der er baseret på prisforskelle og på grænsehandelsdata for ét enkelt år, jf. ovenfor. Ændringen ift. Skatteministeriets model svarer dermed *alene* til, at grænsehandlen er modelleret som relative ændringer (elasticitet) og ikke lineært som hos Skatteministeriet. Dette giver et mindreprovenu på 2,1 mia. kr. mod Skatteministeriets mindreprovenu på 4,8 mia. kr. (i vores genskabelse af beregningerne). Vi synes at det er bemærkelsesværdigt, at man holder fast i at anvende en lineær model - uden at argumentere for hvorfor denne type af model er bedre – når den "normale" fremgangsmåde indenfor den økonomiske faglighed giver så markant anderledes resultater.

Dokumentation

I Skatteministeriets notat angives, at: "*Derudover er der i Kraka Economics rapport ikke uddybende dokumentation for deres beregninger, hvilket besværliggør en mere konkret vurdering af deres beregningsforudsætninger*". Vi bemærker hertil, at vi selvfølgelig arbejder ud fra fuld åbenhed, og at vi udleverer de underliggende excelark til rapporten til alle, der kunne have interesse heri. Vi har allerede udleveret disse til interessenter, der har henvendt sig. Og vi noterer os, at Skatteministeriet ikke har kontaktet os herom, trods løbende dialog undervejs i udarbejdelsen af vores rapport.