



## Notat

10. september 2010

---

### Finansministeriets vurdering af S og SF's forslag til indfrielse af EU-henstillingen om konsolidering i 2011-13

#### Indledning og sammenfatning

S og SF fremlagde d. 6. september *Finanslovsforslag 2011*. Forslaget indeholder – udover de dele, der vedrører finansloven for 2011 – en indfasning frem til 2013 af udspillet *Fair Løsning* fra d. 11. maj. Indfasningen skal ifølge S og SF vise, at *Fair Løsning* kan indfri den henstilling, Danmark har modtaget fra EU om en strukturel styrkelse af de offentlige finanser svarende til 1½ pct. af BNP frem mod 2013.

Dette notat indeholder en vurdering af, hvor stort et bidrag til indfrielse af EU-henstillingen, der kan ventes fra S og SFs forslag. Vurderingen er baseret på S og SFs angivelse af merudgifter frem til 2013, idet det dog for Finansministeriet er uklart, hvilken ramme for vækst i det offentlige forbrug der konkret sigtes efter. Der er ikke foretaget en nærmere vurdering af, om udgiftsforslagene i S og SF's udspil samlet kan rummes inden for de angivne rammer til 2013. En egentlig vurdering af S og SFs Finanslovsforslag for 2011 - herunder af de enkelte udgiftsforslag - vil fremgå af det kommende svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 274, stillet d. 7. september.

Grundelementerne i S og SFs forslag er en stigning i beskattningen, som medgår til at styrke saldoen og derudover finansiere en øget vækst i det offentlige forbrug og andre udgifter, mens en række elementer i Genopretningsaftalen – udover skatteforhøjelserne – er fravalgt, herunder forkortelsen af dagpengeperioden til 2 år.

Finansministeriet vurderer, at styrkelsen af saldoen frem mod 2013 er overvurderet med op mod 10 mia. kr. i S og SFs finanslovsforslag, hvis det lægges til grund at realvæksten i det offentlige forbrug er 1,2 pct. i perioden (som i bilagstabel 1 i udspillet), mens styrkelsen er overvurderet med mere end 10 mia. kr. med en forbrugsvækst på 1,4 pct. om året (som anført på s.2 – for 2011 – og i ”Fair løsning”). Hertil kommer, at der i vurderingen er indregnet et provenu på 5 mia. kr. fra erhvervsbeskattningen, selv om der ikke er anvist konkrete tiltag, som kan sikre provenuet. Desuden svækkes arbejdsuddet som nævnt med over 5.000 personer, mens Genopretningsaftalen skønnes at forøge arbejdsuddet med godt 10.000 personer. Svækkelsen af arbejdsuddet belaster de offentlige finanser med i størrelsesordenen 5 mia. kr. på lidt længere sigt. Arbejdsuddetsvirkninger er ikke indregnet i provenuskønnet for 2013.

Dermed kan forslaget ikke påregnes at indfri EU-henstillingen. Det afspejler især, at de fleste af skattetiltagene efter Finansministeriets vurdering ikke vil indbringe det provenu, S og SF forudsætter frem mod 2013. Det fremgår af *Svar på Finans-*

udvalgets spørgsmål 164 af 17. september 2009 og Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 159 af 17. maj 2010.

### 1. EU-henstillingen til Danmark og S og SFs *Fair Løsning*

Danmark er nu i EU's *procedure for uforholdsmæssigt store underskud* og modtog i midten af juli en henstilling fra Rådet af EU's økonomi- og Finansministre (ECOFIN) om at styrke de offentlige finanser. Henstillingen indebærer bl.a., at Danmark skal forbedre den strukturelle saldo (dvs. den offentlige saldo korrigeret for konjunkturudsving og andre midlertidige forhold) med i gennemsnit ½ pct. af BNP om året i 2011-2013.

Finansministeriet har tidligere beregnet, at indfrielse af EU-henstillingen kræver nye tiltag (ud over det, der følger af indfasningen af finansieringselementerne i skattereformen i Forårspakke 2.0 mv.) for ca. 24 mia. kr. frem mod 2013, *jf. Konvergensprogram 2009* (under bestemte antagelser om det tilbagebøl via ændrede skatte- og afgiftsgrundlag, som de konkrete initiativer giver anledning til). Det krav er indfriet med *Aftale om genopretning af dansk økonomi* af 25. maj 2010, under forudsætning af lav vækst i det offentlige forbrug frem mod 2013<sup>1</sup>.

I forbindelse med S og SF's *Finanslovsforslag 2011* er det oprindelige udspil *Fair Løsning* revideret på en række punkter. Det gælder bl.a. de elementer i Genopretningsaftalen, som S og SF har indarbejdet, og som navnlig omfatter suspensionen af reguleringen af beløbsgrænser i skattesystemet i 2011-13. Suspensionen øger isoleret set skatterne med 6,6 mia. kr. fra 2010 til 2013 (før tilbagebøl mv.) udover de skatte- og afgiftsstigninger, der i forvejen indgik i *Fair Løsning*. Skattestigningerne kommer desuden oven i finansieringselementerne fra skattereformen i *Forårspakke 2.0*.

Dertil kommer blandt andet, at det oprindelige forslag om at sænke registreringsafgiften og indfase kørselsafgifter er erstattet af andre forslag vedrørende registreringsafgifterne for biler, der ikke på samme måde svækker finanserne de nærmeste år.

Det er Finansministeriets forståelse, at Finanslovsforslaget blandt andet indebærer følgende, idet der navnlig er taget udgangspunkt i bilagstabel 1 i udspillet:

- At det offentlige forbrug forøges med i alt 18½ mia. kr. i 2011-2013, svarende til en realvækst på 1,2 pct. om året i gennemsnit. Hvis realvæksten i stedet er 1,4 pct. som anført på s.2 (for 2011) og i *Fair Løsning*, vil udgifts-

<sup>1</sup> EU-henstillingen om at styrke den strukturelle saldo med ½ pct. af BNP svarer til en forbedring på ca. 27 mia. kr. Omkring 5 mia. kr. af denne forbedring skønnes opnået i kraft af tidligere initiativer mv., herunder indfasningen af finansieringselementer i *Forårspakke 2.0* (*jf. boks 1.2 s. 24 i Konvergensprogram 2009*). Dvs. den strukturelle saldo skal altså forbedres med ca. 22 mia. kr. frem mod 2013 – gennem nye initiativer – for at indfri EU-henstillingen (*jf. boks 4.2 s. 95 i Konvergensprogram 2009 samt s. 22 i Økonomisk Redegørelse, maj 2010*). Genopretningsaftalen styrker netop struktursaldoen med de krævede 22 mia. kr. Genopretningsaftalen indeholder initiativer for i alt 24½ mia. kr., som efter tilbagebøl mv., styrker den strukturelle saldo med 22 mia. kr..

væksten andrage omkring 21½ mia. kr. og differencen i forhold til EU-henstillingens krav vil forøges tilsvarende. Der er ikke foretaget en samlet vurdering af, om udgiftsforslagene i S og SF's udspil samlet kan rummes inden for de angivne rammer til 2013<sup>2</sup>.

- At der højst indføres ca. 2 mia. kr. frem mod 2013 af de foreslåede merudgifter til kollektiv trafik mv. (som ikke er offentligt forbrug).
- At der ikke længere er et samlet provenutab i 2013 fra det tidligere forslag om lavere registreringsafgift og gradvist indførte kørselsafgifter.
- At forøgelsen af beskæftigelsesfradraget og højere pensionstillæg i den oprindelige *Fair Løsning* først skulle ske efter 2013, men at dette som følge af de accepterede elementer fra Genopretningsaftalen nu indføres frem mod 2013. Det forstås sådan, at skatteforslagene fra *Fair forandring* med diverse efterfølgende modifikationer er stort set fuldt indført frem mod 2013, og at skatteforhøjelserne fra Genopretningsaftalen skal ses som et konsolideringsbidrag.

## 2. Oversigt over forskelle i S og SF's samt Finansministeriets vurdering

Efter Finansministeriets vurdering styrker S og SF's forslag samlet set den strukturelle offentlige saldo med 12-14 mia. kr. frem mod 2013 med den forudsatte vækst i det offentlige forbrug på 1,2 pct. årligt, og uden at virkninger af ændret arbejdsudbud indregnes. Det svarer til godt og vel halvdelen af det, der kræves for at indfri EU-henstillingen.

*Tabel 1* viser i oversigtsform, hvordan den skønnede virkning på den strukturelle saldo i 2013 afviger fra S og SF's provenuskøn i deres *Finanslovsforslag 2011*.

Forskellen i forhold til S og SF's skøn afspejler grundlæggende, at skattetiltagene ikke vil indbringe det provenu, S og SF forudsætter frem mod 2013, jf. *nedenfor*.

Derudover skønnes de konkrete forslag, der indgår i S og SF's *finanslovsforslag 2011*, at svække arbejdsudbuddet med mere end 5.000 personer, idet der her er anvendt samme overordnede regneprincipper som i Skattekommissionen<sup>2</sup>. Denne svækkelse er ikke indregnet i Finansministeriets provenuskøn til 2013.

Hertil kommer, at 5-6 mia. kr., af den finansiering, som S og SF peger på med henblik på at håndtere henstillingen, er midlertidig og falder bort efter 2013. Skatteforhøjelserne fra Genopretningsaftalen forstås omvendt som et konsolideringsbidrag, der også mere varigt skal styrke finanserne i forhold til *Fair Løsning*.

<sup>2</sup> I Svar til Finansudvalget nr. 164 af 17. september 2009 blev det vurderet, at skatteforslagene i "Fair forandring" ville svække arbejdsudbuddet med 3-4.000 personer. Hertil kommer virkningen af skattestigningerne i Genopretningsaftalen, som er anslået til knap 3000 personer, jf. svar til Folketinget (det politisk-økonomiske udvalg) nr. 95 af 4. juni 2010, som i S og SFs forslag ikke modvirkes af forkortelser af dagpengeperioden. Det svarer til en svækkelse på 6-7.000 i alt. Hertil kommer, at forslagene omkring starthjælp og kontanthjælp kan forøge den strukturelle ledighed.

**Tabel 1. Virkning på strukturel saldo i 2013. Fair Løsning i forhold til Konvergensprogram 2009 uden nye tiltag.**

Mia. kr.	S-SF	FM skøn
<b>1. Skatter og afgifter i alt</b>	<b>31,5</b>	<b>19½ til 21½</b>
<i>Heraf:</i>		
- Fremrykning af provenu fra loft over pensionsindbetalinger	6,5	3,2
- Udskydelse af aftalt forhøjelse af topskattegrænsen	2	2
- Øvrige personskatter	2,6	1,2-1,5
- Afgifter	10,2	5,5-6,5
- Erhvervsbeskatning mv. <sup>1)</sup>	10,2	7,5-8,5
- Heraf aktieomsætningsafgift	4	2-3
- Heraf ikke nærmere specificerede stramninger <sup>2)</sup>	5	5
<b>2. Udgifter i alt</b>	<b>7,5</b>	<b>7,5</b>
<i>Heraf:</i>		
- Offentligt forbrug <sup>3)</sup>	5	5
- Offentlige investeringer	0,5	0,5
- Andet	2	2
<b>3. Virkning på strukturel saldo i 2013 (1.-2.)</b>	<b>24</b>	<b>12-14</b>
<b>4. Difference i forhold til indfrielse af EU-henstillingen<sup>4)</sup></b>	<b>-</b>	<b>8-10</b>
<b>5. Difference til EU-henstillingen ved højere udgifter<sup>5)</sup></b>	<b>-</b>	<b>11-13</b>

Anm. De anførte intervaller for skatteskønnene afspejler usikkerhed om, hvor stor en del af de skønnede afledte effekter på skatte- og afgiftsgrundlag, der optræder inden 2013, idet det skal nævnes, at vurderingen af Genopretningsaftalen forudsætter fuld effekt i perioden. I tabellen kan afrunding medføre, at tallene ikke summer til totalen.

- 1) Under forudsætning af, at energisparetilskud til virksomheder er en negativ skat (og ikke en udgift) på 1 mia. kr. Indregnes energisparetilskud i stedet som en udgift på 1 mia. kr. øges skatter og udgifter parallelt, mens saldoeffekten er uændret.
- 2) Heri indgår bl.a. finansiering på i alt 2 mia. kr. vedrørende skatteunddragelse og skatteplanlægning mv., som er meget usikker, jf. Svar på Finansudvalgets spørgsmål 164 af 17. september 2009. Det er således ikke specificeret, hvilke konkrete initiativer, der skal lede til de antagne provenuer.
- 3) I S og SFs *Finanslovsforslag 2011, bilagstabel 1*, er realvæksten frem mod 2013 angivet til 18,5 mia. kr., hvilket er 5 mia. kr. mere end de 13,5 mia. kr., der indgik i Konvergensprogram 2009 uden nye tiltag.
- 4) Indfrielse af EU-henstillingen forudsætter en forbedring af den strukturelle saldo på 22 mia. kr., jf. fodnote s.1. Differencen er opgjort som den krævede forbedring på 22 mia. kr. fratrukket den skønnede forbedring på 12 til 14 mia. kr.
- 5) Ved en stigning i det offentlige forbrug på 21,5 mia. kr. frem mod 2013 udgør realvæksten i det offentlige forbrug i gennemsnit 1,4 pct. om året på linje med det anførte i *Fair Løsning*.

De skønnede virkninger på den strukturelle saldo i 2013 er opgjort efter de samme principper, som blev benyttet i *Forårspakke 2.0* og *Konvergensprogram 2009*. Provenuskønnene af enkeltelementerne i *Fair Løsning* er således opgjort efter tilbageløb via afgifter mv. og adfærdsvirkninger vedrørende fx grænsehandel og ændret forbrugssammensætning. Der er som nævnt ikke indregnet adfærdsændringer som følge af lavere arbejdsudbud.

Der knytter sig generelt usikkerhed til, hvornår ændringer i fx person- og erhvervsbeskatningen slår igennem på grundlagene for moms, afgifter, aktionærskatter mv., samt hvornår de fulde adfærdsændringer har fundet sted. I Finansministeriets provenuskøn reducerer adfærdsændringerne samlet finansieringselementerne i *Fair Løsning* med ca. 6 mia. kr., når de er slået fuldt igennem, jf. afsnit 3. Hvis det lægges til grund, at godt en tredjedel først kommer efter 2013, styrker elementerne i *Fair Løsning* den strukturelle saldo med ca. 14 mia. kr. i 2013. Hvis virkningerne er slået (stort set) fuldt igennem, styrkes den strukturelle saldo med ca. 12 mia. kr.

De intervaller, der er angivet for en række af forslagernes virkning på den strukturelle saldo, afspejler således usikkerhed om, hvor stor en del af de nævnte afledte virkninger på skatte- og afgiftsgrundlagene, der optræder inden 2013.

Der er også andre usikkerheder om provenuskønnene. Det er blandt andet lagt til grund, at det er muligt at indhente et provenu på ca. 5 mia. kr. i tiltag vedrørende erhvervsbeskatning og skatteplanlægning mv. som angivet i S og SFs forslag, selv om provenuet er usikkert, idet det ikke er anvist, hvilke konkrete initiativer, der skal sikre indtægterne. Hertil kommer spørgsmålet om, hvorvidt væksten i det offentlige forbrug kan holdes inden for de forudsatte rammer, givet partiernes udtalte ønske om styrket service på en lang række områder.

### **3. Vurdering af provenuvirkningerne af skatteforslagene**

Forskellen i skønnene på den strukturelle saldo afspejler grundlæggende forskellige vurderinger af skatteforslagene. Finansministeriets vurdering er derfor gennemgået nærmere i det følgende.

Finansministeriet skønner som udgangspunkt - og når der ikke tages hensyn til usikkerheden om, hvor stor en del af de afledte effekter på skattegrundlag mv., der optræder inden 2013 - at skatteforslagene i *Fair Løsning* samlet kan styrke den strukturelle saldo med i størrelsesordenen 19 mia. kr. Det er 12½ mia. kr. lavere end den stigning i skatteprovenuet mv. på ca. 31½ mia. kr., som er angivet i S og SF's *Finanslovsforslag 2011*, jf. tabel 2. Det provenu, der er angivet i S og SF's vurdering, tager også højde for tilbageløb og adfærdsændringer, men kun delvist for en række af afgiftsforhøjelserne.

<b>Tabel 2. Effekten af S og SF's skattetiltag på den strukturelle saldo i 2013 i forhold til Konvergensprogram 2009 uden nye tiltag</b>					
	S-SF	Finansministeriet			Netto
	Provenu	Umiddelbart provenu	Tilbageløb	Adfærd ekskl. arbejdsudbud	
Fremrykning af provenu fra loft over pensionsindbetalinger	6.500	3.200	-150	0	3.050
Udskydelse af aftalt forhøjelse af topskattegrænsen <sup>1)</sup>	2.000	2.000	0	0	2.000
Øvrige personskatter	2.600	1.500	-350	0	1.150
Afgifter	10.200	14.300	-3.300	-5.400	5.600
Erhvervsbeskatning mv.	10.200	9.750	-1650	-900	7.200
<b>I alt ift. gældende regler</b>	<b>31.500</b>	<b>30.450</b>	<b>-5.450</b>	<b>-6.300</b>	<b>19.000</b>

1) Der forudsættes ikke at være nævneværdige effekter på tilbageløb og adfærd, idet udskydelsen af den aftalte forhøjelse af topskattegrænsen er midlertidig.

*Pensionsloft på 100.000 kr. inkl. livrenter*

S og SF vurderer, at ”fremrykning af provenu fra pensionsloft” vil indbringe 6,5 mia. kr. i 2013.

Efter Finansministeriets vurdering er S og SF's skøn for forslaget om fradragsloft for indbetalinger til livrenter mv. overvurderet – både for så vidt angår den varige provenugevinst (som ministerierne skønner til ca. 0,6 mia. kr. mod ca. 2,1 mia. kr. i S og SF's forslag) og for så vidt angår virkningerne af provenufremrykningen de nærmeste år.

I Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 159 af 17. maj 2010 skønnede Finansministeriet groft, at fremrykningen af provenu svarer til 2,9 mia. kr. i 2013. Opdaterede beregninger på baggrund af registerdata for 2008 opregnet til 2010-niveau fører til omtrent samme resultat på ca. 3,2 mia. kr., jf. bilag 1.

Provenuskønnet i 2013 tager ikke højde for, at provenuet i de første 3 år vil være lavere, idet arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger ofte er fastsat i overenskomster, som der vil være behov for at lave overgangsordninger for indtil de gældende overenskomster udløber. Der blev også lavet overgangsordninger for overenskomstbestemte ratepensionsindbetalinger i forbindelse med *Forårspakke 2.0*, hvilket reducerede provenuvirkningen af ratepensionsloftet i 2010-2012.

Når det fremrykkede provenu i forbindelse med S og SF's forslag skønnes mindre end fx det fradragsloft på 100.000 kr. for ratepensioner, som indgik i *Forårspakke 2.0* (og som tidligere er skønnet til ca. 4½ mia. kr. i 2013, jf. blandt andet *Økonomisk Redegørelse, maj 2009*) skal det blandt andet ses i lyset af, at ca. 80 pct. af pensionsindbetalinger over 100.000 kr. vedrører ratepensioner (som der er lagt fra-

dragsloft over i Forårspakke 2.0), mens blot ca. 20 pct. vedrører de resterende indbetalinger til livrenter mv., som S og SF foreslår at udstrække fradragsloftet til, jf. tabel 3.

<b>Tabel 3</b>			
<b>Store pensionsindbetalinger i 2006, 2007 og 2008</b>			
<b>Mia. kr., 2010-niveau</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>A. Alle ordninger med løbende udbetalinger: indbetalinger over 100.000 kr. (B + C)</b>	19,8 (100 pct.)	23,3 (100pct.)	20,4 (100pct.)
<b>B. Indbetalinger over 100.000 kr. til ratepension</b>	16,2 (82 pct.)	20,0 (86pct.)	16,3 (80pct.)
<b>C. Indbetalinger over 100.000 kr. på øvrige ordninger</b>	3,6 (18pct.)	3,3 (14pct.)	4,1 (20pct.)
<b>Samlede indbetalinger til ordninger med løbende udbetaling</b>	<b>84,8</b>	<b>93,0</b>	<b>96,1</b>

Kilde: Lovmodelberegninger på 3,3 pct. af befolkningen. Samlede indbetalinger: Totaltælling, Skatteministeriets hjemmeside.

Anm: Samlede indbetalinger for 2009: 100,0 mia. kr.

Saldovirkningen af fradragsbeskæringen i 2013 vurderes dermed at være ca. 3½ mia. kr. lavere end S og SF's skøn. Skønnet er forbundet med usikkerhed og er som nævnt nærmere beskrevet i bilag 1.

#### *Udskydelse af aftalt forhøjelse af topskattegrænsen*

Udskydelsen af forhøjelsen af topskattegrænsen er indregnet med dens umiddelbare provenuvirkning, idet det forudsættes, at udskydelsen ikke påvirker adfærd og tilbageløb nævneværdigt, så længe den er midlertidig. Skønnet svarer til S og SF's skøn.

#### *Øvrige personskatter*

S og SF anfører et provenu fra de øvrige personskatter på 2,6 mia. kr. i 2013 (ekskl. forøgelsen af beskæftigelsesfradraget med 4,8 mia. kr., der finansieres af accepterede elementer i Genopretningsaftalen).

Forslagene om millionærskat, afskaffelse af fradrag for sundhedsforsikringer og bundfradrag for kapitalindkomst i topskattegrundlaget giver efter Finansministeriets skøn et umiddelbart merprovenu på 1,5 mia. kr. Med forbehold for afgrænsning eller ændringer i S og SF's forslag siden *Fair Løsning* er der således en umiddelbar manko på ca. 1 mia. kr. i forhold til S og SF's skøn.

Efter adfærd og tilbageløb skønnes den samlede provenugevinst til 1,1 mia. kr., dvs. 1½ mia. kr. mindre end S og SF's indregnede provenu på 2,6 mia. kr., jf. også *Svar på Finansudvalgets spørgsmål 164 af 17. september 2009* og *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 159 af 17. maj 2010*.

### *Afgifter*

S og SF vurderer finansieringsbidraget fra afgifterne til 10,2 mia. kr. Heri indgår en vis modregning for tilbageløb og adfærd for så vidt angår grænsehandelsfølsomme varer.

Finansministeriets skøn for den umiddelbare provenugevinst er ca. 14½ mia. kr. eksklusiv den foreslåede afgiftsomlægning vedr. personbiler, men inklusive kørselsafgifter på lastbiler. Desuden er der indregnet et merprovenu på ½ mia. kr. fra annullering af nedsættelsen af grundskyld på produktionsjord.

Efter adfærdsvirkninger og tilbageløb, men før mulige virkninger på arbejdsudbuddet, skønnes provenugevinsten dog kun at være ca. 5½ mia. kr., jf. desuden også *Svar på Finansudvalgets spørgsmål 164 af 17. september 2009* og *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 159 af 17. maj 2010*. Det skyldes blandt andet, at provenuet fra cigaretafgiften ikke vurderes at være robust som følge af legal og illegal grænsehandel, jf. *bilag 2*. Omvendt skønnes et højere merprovenu fra afgiften på mættet fedt, idet en afgift på mættet fedt i henhold til EU's statsstøtteregeleer også skal omfatte mættet fedt i kød.

Finansieringsbidraget fra afgiftsstigningerne er særdeles følsomt overfor indregning af adfærdseffekter.

### *Erhvervsskatter: Aktieomsætningsafgift, skattespekulation mv.:*

S og SF skønner et merprovenu fra elementerne på godt 10 mia. kr., hvilket svarer til ministeriernes skøn før indregning af adfærdsvirkninger. Denne provenugevinst forudsætter dog blandt andet, at der kan indhentes et merprovenu på 2 mia. kr. fra reduktion af skattehuller og skatteplanlægning og mindre skatteunddragelse, samt at energisparetilskud til virksomheder er en negativ skat (og ikke en udgift) på 1 mia. kr.

Under disse forudsætninger er provenuet efter adfærd og tilbageløb ca. 7 mia. kr., idet det bl.a. skønnes at provenuet fra aktieomsætningsafgiften svarer til ca. 1½ mia. kr. bl.a. fordi der er tale om et mobilt skattegrundlag, jf. *bilag 3* samt *Svar på Finansudvalgets spørgsmål 164 af 17. september 2009* og *Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 159 af 17. maj 2010*. For visse af de erhvervsrelaterede provenuer er der ikke indregnet tilbageløb, idet der er tale om ikke nærmere specificerede rammebeløb, som vurderes at kunne realiseres, men det vil kræve relativt kraftige stramninger.



# Bilag 1

---

10. september 2010

## Provenuvirkning af loft over pensionsindbetalinger

### 1. Indledning

Med *Forårspakke 2.0* blev der indført et loft over ratepensionsindbetalinger på 100.000 kr. om året. Loftet betyder, at der ikke gives fradrag for den del af indbetalingen, som er over dette beløb.

S og SF foreslår, at der indføres et loft på 100.000 kr. over samtlige pensionsindbetalinger med løbende udbetalinger (dvs. både ratepensioner og andre skattepligtige pensioner med løbende udbetalinger, herunder især livrenter).

Det er i 2009 vurderet, at den samlede varige provenuvirkning af et loft på 100.000 kr. over indbetalinger til alle pensionsordninger med løbende udbetalinger er omkring 1½ mia. kr. (før indregning af tilbageløb og adfærdsvirkninger).

Den varige provenugevinst af at indføre et loft på 100.000 kr. for ratepensioner alene er skønsmæssigt 0,9 mia. kr. Dette element indgik som nævnt i *Forårspakke 2.0*.

Skønnet for den samlede virkning af et loft over indbetalinger til samtlige pensionsordninger med løbende udbetalinger fremgår blandt andet af svar nr. 318 til Skatteudvalget af 15. april 2009, og effekten af ratepensionsloftet fremgår af lovforslag L 200, samlingen 2008-2009. Disse tal byggede blandt andet på analyser til Skattekommissionen på baggrund af registerdata for 2003 til 2005.

Provenuvirkningen af at udstrække loftet til alle indkomstskattepligtige pensionsordninger, dvs. således, at også livrenter og indeksordninger omfattes, kan dermed opgøres til  $1,5 - 0,9 = 0,6$  mia. kr.

### 2. Hovedparten af pensionsindbetalinger over 100.000 kr. vedrører ratepensioner

Der foreligger nu registerdata for 2008, som viser, at indbetalinger på pensionsordninger med løbende pensionsudbetalinger (ratepensioner og livrenter mv.) udover 100.000 kr. var 20,4 mia. kr. (2010-niveau), jf. *tabel 1*. Heraf udgjorde ratepensionsindbetalinger udover 100.000 kr. 16,3 mia. kr., svarende til 80 pct.

<b>Tabel 1</b>			
<b>Store pensionsindbetalinger i 2006, 2007 og 2008</b>			
<b>Mia. kr. , 2010-niveau</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
A. Alle ordninger med løbende udbetalinger udover 100.000 kr. (B + C)	19,8 (100 %)	23,3 (100%)	20,4 (100%)
B. Ratepensioner udover 100.000 kr.	16,2 (82 %)	20,0 (86%)	16,3 (80%)
C. Indbetalinger udover 100.000 kr. på alle ordninger (men fraregnet indskud over 100.000 kr. på ratepension)	3,6 (18%)	3,3 (14%)	4,1 (20%)
Samlede indbetalinger til ordninger med løbende udbetaling	84,8	93,0	96,1

Kilde: Lovmodelberegninger på 3,3 pct. af befolkningen. Samlede indbetalinger: Totaltælling, Skatteministeriets hjemmeside.

Anm: Samlede indbetalinger for 2009: 100,0 mia. kr.

Personers pensionsindbetalinger varierer betydeligt fra år til år. Det betyder, at indførelsen af loftet i nogen grad må forventes imødegået af skatteyderne gennem en ændret fordeling af indbetalingerne over årene.

I provenuberegningerne reduceres de indbetalinger, der forudsættes fradragsbeskåret, derfor med 25 pct. for at tage højde for, at overskydende indbetalinger i ét år kan udskydes til efterfølgende år.

De indbetalinger, der omfattes af fradragsbeskæring, reduceres således til  $0,75 \cdot 20,4 = 15,3$  mia. kr., når livrenter medregnes i pensionsloftet og til  $0,75 \cdot 16,3 = 12,2$  mia. kr. for ratepensionsloftet i *Forårspakke 2.0*. Langt størstedelen – ca. 80 pct. – af de indskud, der er over 100.000 kr., omfattes således af fradragsbeskæringen for ratepensioner alene, *jf. tabel 1*. Forøgelsen af skattegrundlaget ved udstrækning af loftet til også at gælde for andre ordninger er væsentligt mindre (20 pct.).

Der er således ikke et særligt stort skattegrundlag fra personer, der indbetaler mere end 100.000 kr. samlet set, men under 100.000 kr. på ratepensioner. Det er denne gruppe, som bliver omfattet, når loftet udstrækkes til at gælde livrenter mv. Det afspejler blandt andet, at personer, der samlet har indbetalinger over 100.000 kr., i mange tilfælde har atypiske indkomstforhold, og at gruppen domineres af ret få personer med meget store ratepensionsindbetalinger, *jf. boks 1*.

**Boks 1. Nærmere om fordelingen af indbetalingerne over 100.000 kr.**

I 2008 udgør indbetalinger til ratepensioner, der overstiger et loft på 100.000 kr., som nævnt 16,3 mia. kr. Heraf kan 5,4 mia. kr. henføres til personer, der har samlede indbetalinger, som overstiger 1 mio. kr. i 2008, *jf. tabel 2.*

Denne persongruppe havde i 2008 samlet set indbetalinger på ca. 0,2 mia. kr. til andre pensionsordninger med løbende udbetalinger, der vil blive omfattet af et samlet loft på 100.000 kr. for alle pensionsordninger med løbende udbetalinger.

**Tabel 2 Pensionsindbetalinger udover 100.000 kr. loft fordelt efter indskud til ratepension**

Indskud på ratepension	Personer	Yderligere indbetalinger		I alt ved samlet loft
		Ved loft over ratepension	ved et samlet loft	
	Antal	Mia. kr.	Mia. kr.	Mia. kr.
<50.000 kr.	25.000	0	1,3	1,3
50-100.000 kr.	27.000	0	0,7	0,7
100-250.000 kr.	85.000	3,8	1,4	5,2
250.000-500.000 kr.	17.000	4,0	0,4	4,4
500.000 – 1 mio. kr.	5.000	3,1	0,1	3,2
>1 mio. kr.	3.000	5,4	0,2	5,6
I alt	162.000	16,3	4,1	20,4

Kilde: Lovmodelberegninger på 3,3 pct. af befolkningen.

Hvis loftet på 100.000 kr. udstrækkes til at gælde andre ordninger end ratepensioner, vil det medføre, at omfanget af pensionsindbetalinger over loftet umiddelbart forøges med 4,1 mia. kr. til 20,4 mia. kr. i 2008. Heraf kan ca. 2,1 mia. kr. henføres til personer, der i forvejen er omfattet af loftet på 100.000 kr. for indbetalinger til ratepensionsordninger. De sidste 2,0 mia. kr. kan henføres til personer, der har ratepensionsindbetalinger på mindre end 100.000 kr. De vil kun blive omfattet af et samlet loft på 100.000 kr. for alle pensionsordninger med løbende udbetalinger.

**3. Skøn for den varige provenuvirkning på baggrund af de nye oplysninger**

Beregningen af den varige provenuvirkning af loftet over pensionsindbetalinger bygger på en forudsætning om, at pensionsindbetalinger over 100.000 kr. efter korrektion for udskudt indkomstskat omlægges til frie midler (aktier og obligationer mv.) som følge af regelændringen.

Det vil indebære en gradvis forøgelse af formuen i frie midler og et fald i pensionsformuen, men den samlede opsparing (efter korrektion for indkomstskat) forudsættes uændret. Loftet medfører imidlertid en stramning af rammevilkårene for opsparing. Hvis denne stramning medfører en reduktion af den samlede opspa-

ring, vil provenuvirkningerne blive tilsvarende mindre. Denne effekt er ikke medregnet i det følgende.

Den varige provenugevinst skønnes usikkert til ca. 10 pct. af den årlige reduktion af pensionsindbetalingerne (omregnet til 2010-niveau). Denne provenugevinst opstår som følge af, at afkast af frie midler antages beskattet med en gennemsnitlig sats på omkring 32,5 pct., mens pensionsafkast beskattes med 15 pct.<sup>1</sup>

Det er forudsat, at fradragsbeskærne indbetalinger har en skatteværdi svarende til topskat efter skattereformen (dvs. 52,2 pct.), mens den gennemsnitlige skat på udbetalinger er lidt lavere (50 pct.). Den lavere gennemsnitlige skat for udbetalingerne er udtryk for, at der for en lille del af pensionsindskuddene ikke betales topskat på udbetalingstidspunktet.

Virkingen af loftet for ratepensioner i *Forårspakke 2.0*. kan dermed opgøres til varigt 1,2 mia. kr., mens udvidelse til livrenter og indeksordninger (som S og SF foreslår) øger merprovenuet med ca. 300 mio. kr.

Imidlertid må det forventes, at en del af de rateordninger, der fradragsbeskæres under gældende regler, vil blive omlagt til livrenter. Livrenter og ratepensioner er pga. forsikringselementet i livrenter ikke identiske produkter, og derfor heller ikke perfekte substitutter, *jf. boks 2*.

#### **Boks 2. Om forskelle mellem ratepensioner og andre ordninger med løbende udbetalinger**

Ratepensioner er en opsparingsordning, hvor midlerne også ved dødsfald tilfalder boet. Forsikringselementet ved livrenter indebærer, at udbetalingerne er livsbetingede – eventuelt med ægtefælledækning mv. – og som udgangspunkt bortfalder ved forsikringstagerens død. Forsikringselementet ved livrenter kan forventes at indebære, at der er en overgrænse for de pensionsindbetalinger til livrenteordninger, som personer ønsker at foretage. Den betydelige forskel mellem en opsparingsordning og forsikringsordninger begrænser dermed omlægningspotentialet – særligt for personer med betydelige pensionsindbetalinger, hvor pensionsindbetalinger ikke kun tilgodeser egentlige pensionshensyn.

Det kan eksempelvis fremhæves, at personer med ratepensionsindskud, der overstiger 1 mio. kr. i 2008, samlet indbetalte 5,4 mia. kr. udover 100.000 kr. til ratepensionsordninger, men kun indbetalte yderligere 0,2 mia. kr. til andre pensionsordninger, herunder livrenter, med løbende udbetalinger. Det illustrerer den betydelige præference for de opsparingsbaserede ratepensionsordninger og indikerer, at omlægningspotentialet til livrenter mv. er relativt begrænset – særligt for personer med relativt høje pensionsindbetalinger.

Da der imidlertid ikke er noget datagrundlag for at skønne over omfanget heraf, er det helt summarisk forudsat, at en fjerdedel omlægges til livrenter. Med denne forudsætning giver ratepensionsloftet et varigt merprovenu på omkring 900 mio.

<sup>1</sup> Det bemærkes, at beskatningen af frie midler efter vedtagelsen af *Forårspakke 2.0* er blevet sænket. Den maksimale beskatning af positiv nettokapitalindkomst sænkes gradvist fra ca. 52 pct. i 2009 til 42½ pct. i 2014. Denne ændring indgik i en provenuneutral skatteomlægning, hvor der bl.a. blev indført skattepligt for kursgevinster fra såkaldte blåstemplede obligationer.

kr., mens udstrækning til de øvrige ordninger giver et yderligere merprovenu 600 mio. kr.

Det samlede varige provenu ved et loft på 100.000 kr. for pensionsindbetalinger med løbende (indkomstskattepligtige) ydelser er således skønsmæssigt 1½ mia. kr. Det er væsentligt mindre end det som S og SF forudsætter, jf. tabel 3.

<b>Tabel 3</b>		
<b>Sammenligning af S og SFs og Finansministeriets opdaterede skøn for varige provenuvirkninger af pensionsloft</b>		
<b>Mia. kr.</b>	<b>S og SF</b>	<b>Finansministeriet</b>
Loft over samtlige indkomstskattepligtige pensionsindbetalinger ud over 100.000 kr. (S og SFs forslag)	3,0	1,5
Provenuvirkning af ratepensionsloft	0,9	0,9
Provenuvirkning af S og SFs forslag givet at ratepensionsloftet allerede er indført	2,1	0,6

Anm.: I Finansministeriets skøn forudsættes 25 pct. af de fradragsbeskårne ratepensionsindbetalinger at blive indskudt på pensionsordninger med livrenter

Der er usikkerhed om skønnet, som særligt afhænger af hvor opsparingen, som rammes af loftet, alternativt placeres. Hvis det for eksempel antages, at midlerne medgår til øget privatforbrug eller til boliginvesteringer og forbedringer, køb af kunst eller lignende, så vil der kunne blive tale om et provenutab ved at indføre loftet.

Antages alternativt at hele opsparingen placeres i obligationer, og at alle omfattede er topskattepligtige (hvilket ikke vil være tilfældet), så kan den varige provenuvirkning af S og SFs forslag stige med ca. 45 pct. eller knap 0,3 mia. kr.

Desuden er der usikkerhed om substitution fra ratepensioner over mod andre ordninger med livsvarige ydelser, hvilket også kan påvirke vurderingen. Såfremt denne substitution antages at være dobbelt så stor som de forudsatte 25 pct., stiger det varige provenu med ca. 50 pct. eller knap 0,3 mia. kr. ved at indføre et samlet loft på 100.000 kr. for alle indkomstskattepligtige pensionsindbetalinger, mens virkningen af at indføre et loft for ratepensioner alene bliver tilsvarende mindre.

#### **4. Skøn for provenuvirkningerne på kortere sigt (fremrykket provenu)**

I en årrække vil der være et merprovenu som følge af *fremrykning af provenu* fra personskatter. Det skyldes, at der er fradrag for pensionsindbetalinger, mens der betales personskat af pensionsudbetalinger. Pensionsloftet reducerer pensionsindbetalingerne, og dermed forøges provenuet fra personskatterne. På sigt bliver denne effekt dog modgået af et lige så stort fald i personskatteprovenu fra pensionsudbe-

talinger. Den del af proventet, som knytter sig til fremrykning, er således ikke et bidrag til finansiering af de offentlige udgifter.

<b>Tabel 4</b>		
<b>Sammenligning af S og SFs og Finansministeriets opdaterede skøn for midlertidig fremrykning af provenu</b>		
<b>Mia. kr.</b>	<b>S og SF</b>	<b>Finansministeriet</b>
Loft over samtlige indkomstskattepligtige pensionsindbetalinger ud over 100.000 kr. (S og SFs forslag)	7	8,0
Provenuvirkning af ratepensionsloft	?	4,8
Provenuvirkning af S og SFs forslag givet at ratepensionsloftet allerede er indført	6,5	3,2

Anm.: I Finansministeriets skøn forudsættes 25 pct. af de fradragsbeskårne ratepensionsindbetalinger at blive indskudt på pensionsordninger med livrenter. Der er ikke taget højde for overgangsordninger for overenskomstbestemte pensionsindbetalinger.

Til at begynde med vil det umiddelbare merprovenu fra fremrykning af indkomstskatter være ca.  $4\frac{3}{4}$  mia. kr., når kun ratepensioner er omfattet og ca. 8 mia. kr. for alle ordninger. I de første 3 år vil proventet dog være lavere, idet arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger ofte er fastsat i overenskomster, som der vil være behov for at lave overgangsordninger for indtil de gældende overenskomster udløber. Der blev også lavet overgangsordninger for overenskomstbestemte ratepensionsindbetalinger i forbindelse med *Forårspakke 2.0*, hvilket reducerede provenuvirkningen af ratepensionsloftet i 2010-2012.

Dette kortsigtede provenu er også forbundet med usikkerhed. For eksempel afhænger virkningen af i hvilket omfang pensionsindbetalingerne over loftet udglattes over årene. Hertil kommer blandt andet, at der kan ske en omlægning over mod kapitalpensioner, som også er fradragsberettiget, ligesom akkumuleret overskud i egen virksomhed eksempelvis vil stige i stedet for at blive omlagt til pensionsopsparing. Det vil reducere den kortsigtede (og varige) provenuvirkning.

### Aktieomsætningsafgift i S-SF-udspil

I S og SF's skatteudspil *Fair Forandring* fra august 2009 indgår et forslag om indførelse af en aktieomsætningsafgift på 0,25 pct. af kursværdien. Afgiften skal pålægges salg eller bytte af danske eller udenlandske aktier mv., hvor den ene part er hjemmehørende i Danmark. Der er formentlig tale om en aktieomsætningsafgift i stil med den, som blev ophævet i 1999. Forslaget indgår også i *Fair Løsning* og i S og SF's finanslovsforslag.

Ifølge S og SF vil provenuet udgøre 4 mia. kr. årligt.

Finansministeriet skønner, jf. svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 159 af 12. maj 2010, at merprovenuet vil udgøre omkring 1½ mia. kr., når der tages højde for, at handlen med aktier er meget mobil, og at afgiften i øvrigt medfører en reduktion af visse andre skattegrundlag. Før virkninger af ændret adfærd skønnes merprovenuet fra aktieomsætningsafgiften til 2½ mia. kr. Skønnet er forbundet med usikkerhed.

Beregningen tager udgangspunkt i Værdipapircentralens statistik for omsætningen af værdipapirer og dennes sammensætning på aktører. På baggrund heraf er det lagt til grund, at ca. halvdelen af omsætningen i danske aktier finder sted mellem udenlandske investorer (dvs. hvor hverken køber eller sælger er dansk), som ikke kan pålægges afgift i Danmark.

Afgiftsgrundlaget vedrørende aktier og investeringsforeningsbeviser udgør på den baggrund ca. 2.250 mia. kr. Det umiddelbare provenu udgør 0,25 pct. heraf svarende til 5,6 mia. kr., jf. tabel 1.

<b>Tabel 1. Provenuberegning vedr. aktieomsætningsafgiften</b>	
	<b>Mia. kr.</b>
Skønnet skattegrundlag vedr. danske investorer	2.250
Skatteprovenu	5,6
Heraf mæglere mv.	-1,7
<b>Provenu korrigeret for mæglere mv.</b>	<b>3,9</b>
Provenu vedr. institutionelle investorer	1,0
tilbageløb heraf	-0,7
Provenu vedr. husholdninger, erhverv	2,9
tilbageløb heraf	-0,7
<b>Provenu in kl. tilbageløb</b>	<b>2,5</b>
Adfærdsvirkninger	-1,0
<b>Provenu, i alt inkl. tilbageløb og adfærd</b>	<b>1,5</b>

Ligesom den aktieomsætningsafgift, som blev ophævet i 1999, er det desuden lagt til grund for beregningen, at omsætning mellem finansielle formidlere indbyrdes (dvs. ”engroshandel” er friholdt på samme måde som momsregistrerede virksomheders fradrag for indgående moms) ikke er omfattet af aktieomsætningsafgift.

Omsætningen mellem finansielle aktører udgør knap 50 pct. af den samlede omsætning (dvs. hvor køber, sælger eller begge er danske). Det er lagt til grund, at 30 pct. heraf svarende til 1,7 mia. kr. udgøres af handler mellem mæglere, og dermed er afgiftsfri. Efter korrektion for handel mellem mæglere skønnes det umiddelbare provenu fra aktieomsætningsafgiften således til 3,9 mia. kr.

Heraf skønnes ca. 1 mia. kr. at vedrøre institutionelle investorer, herunder pensionskasser. Dermed reduceres merprovenuet via lavere indtægter fra pensionsafkastskat, indkomstskat af og modregning i pensionsudbetalinger samt afgifter. Det skønnes, at tilbageløbet i dette tilfælde udgør knap 70 pct., eller ca. 0,7 mia. kr.

De resterende 2,9 mia. kr. af det umiddelbare merprovenu skønnes at vedrøre husholdninger og erhverv. Husholdningernes forbrug vil reduceres tilsvarende, og dermed påvirkes statens indtægter fra moms og afgifter. Det skønnes, at tilbageløbet fra husholdninger udgør knap 25 pct., eller yderligere ca. 0,7 mia. kr. Der er ikke korrigeret for lavere selskabs- og aktionærskatter, hvilket kan indebære en mindre overvurdering af merprovenuet.

Korrigeret for tilbageløb skønnes merprovenuet således til 2,5 mia. kr.

Afgiften vil imidlertid skabe et betydeligt incitament til at placere omsætningen i udlandet, *jf. også boks 1*. Det kan fx ske ved, at pensionskasser investerer i udenlandske investeringsforeninger, således at kun den oprindelige investering omfattes af afgift, mens de løbende køb og salg i forbindelse med porteføljeplejen sker i udlandet. Desuden må det forventes, at omsætningsvolumen falder som resultat af mindre aktiv porteføljepleje/risikostyring hos investorerne.

Idet det lægges til grund, at adfærdsændringerne reducerer omsætningen og dermed merprovenuet med 40 pct., udgør holdbarhedsvirkningen omkring 1½ mia. kr. Det er dog langt fra sikkert, at et provenu af den størrelsesorden kan realiseres.

#### **Boks 1. Uddrag af bemærkninger til forslag til lov om ophævelse af aktieafgiftsloven**

Følgende fremgår af bemærkninger til forslag til lov om ophævelse af lov om afgift ved overdragelse af aktier m.v. (aktieafgiftsloven) fra 1999:

”Det har fra forskellig side været fremført, at aktieafgiften generelt kan virke hæmmende på omsætningen af værdipapirer. Dermed reduceres likviditeten i markedet til skade for en effektiv kursdannelse på værdipapirer, samtidig med at danske virksomheders omkostninger ved finansiering via det danske aktiemarked forøges. Dette taler for en afskaffelse af afgiften. En væsentlig del af den reelle byrde af afgiften bæres af de realrenteafgiftspligtige. En afskaffelse af afgiften vil derfor også være til fordel for pensionsopsparerne.

Hertil kommer, at man i de omkringliggende lande i løbet af de senere år fuldstændigt har afviklet aktieomsætningsafgifter. Bortset fra, at Finland har en omsætningsafgift for handler uden om den finske børs, er der således ingen af de andre nordiske lande, der har en sådan form for afgift.



Københavns Fondsbørs er udsat for en stadig stigende international konkurrence. Københavns Fondsbørs har påbegyndt et samarbejde med børsen i Stockholm om en nordisk børs på aktieområdet. Den nordiske børs vil kunne blive det naturlige finansielle centrum for bl.a. Østersø-landene og Baltikum. Det er derfor vigtigt ikke at hæmme likviditeten i det danske aktiemarked, og aktieafgiften er én af de faktorer, som kan have indflydelse på omsætningen på børsen.

Endvidere bliver det stadig lettere - teknologisk og infrastrukturelt - at omsætte aktier i udlandet. Da udlandet i de senere år i høj grad har afskaffet lignende afgifter, vil dette incitament være større end tidligere.”

## Bilag 3

10. september 2010

### Revideret skøn for tobaksafgifterne

S og SF har i udspillet *Fair Forandring* fra august 2009 foreslået at øge tobaksafgifterne svarende til, at prisen på cigaretter stiger med 10 kr. pr. 20 stk. S og SF har på baggrund af Forebyggelseskommissionens rapport skønnet merprovenuet herfra til 0,9 mia. kr. efter adfærd og grænsehandel. Forslaget indgår også i *Fair løsning* og i S og SF's finanslovsforslag.

Det er ved beregningerne lagt til grund, at partierne ønsker at gennemføre den foreslåede afgiftsforhøjelse i tillæg til gældende regler, dvs. udover det, der er gennemført med *Forårspakke 2.0* og *Serviceeftersyn af Forårspakke 2.0*.

Finansministeriet vurderede i efteråret 2009, at merprovenuet fra den foreslåede forhøjelse ville udgøre ca. 0,5 mia. kr. efter tilbageløb, virkning på forbrugssammensætning og grænsehandel (men ekskl. mulige virkninger på arbejdsudbuddet), jf. svar på Finansudvalget spørgsmål nr. 164 af 31. august 2009.

5. maj 2010 offentliggjorde Skatteministeriet *Status over grænsehandel 2010*. I denne rapport er virkningen på grænsehandlen af store ændringer i afgifterne på blandt andet tobak revurderet. Revurderingen af virkningen på grænsehandlen skal blandt andet ses i sammenhæng med, at den nye grænsehandelsrapport indeholder konkrete skøn for "ketchupeffekten" baseret på britiske og norske erfaringer ved store afgiftsændringer.

*Status over grænsehandel 2010* ligger til grund for vurderingen af de afgiftsforhøjelser, svarende til en prisstigning på 2 kr. pr. pakke, der indgår i *Serviceeftersyn af Forårspakke 2.0*. Med de forhøjelser af tobaksafgifterne, der blev aftalt i *Serviceeftersyn af Forårspakke 2.0*, er det vurderingen, at der ikke kan opnås et merprovenu ved yderligere forhøjelser af afgifterne.

Det fremgår således af aftalen om *Serviceeftersyn af Forårspakke 2.0*, at "I den seneste grænsehandelsrapport er der foretaget konkrete skøn for 'ketchupeffekten' baseret på britiske og norske erfaringer. De peger på, at det maksimale provenu allerede opnås ved en Prince pris på 39 kr., svarende til ca. 2 kr. pr. pakke i forhold til de nuværende priser." Det fremgår desuden, at "Regeringens grænsehandelsanalyser viser, at det vil være forbundet med betydelig risiko for faldende provenu og fremkomsten af et større parallelt marked at øge tobaksafgifterne ud over det foreslåede." Aftalen om *Serviceeftersyn af Forårspakke 2.0* blev offentliggjort på [www.skm.dk](http://www.skm.dk) d. 5. maj 2010.

Det fremgår af svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 159 af 12. maj 2010, som er udarbejdet på baggrund af *Status over grænsehandel 2010*, at Finansministeriet i forbindelse med vurderingen af S og SF's udspil *Fair Løsning* har revurderet finansie-

ringspotentialet fra den foreslåede forhøjelse af tobaksafgiften. Det er vurderingen, at den foreslåede afgiftsforhøjelse indebærer et provenutab på 0,8 mia. kr. efter tilbageløb, virkning på forbrugssammensætning og grænsehandel (men ekskl. mulige virkninger på arbejdsudbuddet). Skønnet er således nedjusteret med 1¼ mia. kr. som følge af det reviderede grundlag, som også er anvendt i *Serviceeftersyn af Forårspakke 2.0*.

De konkrete britiske og norske erfaringer, som er anvendt ved det seneste skøn over grænsehandelsvirkningerne, giver grund til at forvente, at en kraftig stigning i grænsehandel og smugleri kan indtræffe ved et prisniveau, som ikke er særligt meget højere end det aktuelle prisniveau i Danmark.

I England skønnes andelen af illegale og grænsehandlede cigaretter således at udgøre omkring 6 pct. af forbruget i 1997-1998, men 27 pct. (9 pct. grænsehandel og 18 pct. illegale cigaretter) i 2003-2004, da prisen på 20 stk. cigaretter steg fra ca. 26,5 kr. til 39,5 kr. pr. 20 stk., jf. *Status over Grænsehandel 2010*.

Det bemærkes, at Skatteministeriets beregninger til brug for Forebyggelseskommissionens arbejde ligeledes er revurderet. Såvel de oprindelige som de reviderede beregninger kan findes i *Status over grænsehandel 2010*.

Endelig bemærkes, at Sverige gennemførte en betydelig afgiftsstigning på cigaretter i 1997, således at prisen for 20 stk. Prince var ca. 10 kr. over den danske. Imidlertid steg grænsehandlen og den illegale handel kraftigt. På den baggrund blev afgifterne i Sverige sat ned igen i 1998.