



Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har i skrivelse af 9. september 2004 (Alm. del - bilag 1171) anmodet om min besvarelse af følgende spørgsmål 342 og 343:

#### Spørgsmål 342

"I radioavisen fredag den 27. august 2004 sagde familie- og forbrugerministeren, at hun også overvejer en nedsættelse af moms på sunde fødevarer som frugt og grøntsager. Hvordan forestiller ministeren sig, at dette skulle ske?"

#### Svar

I august 2004 udgav Fødevareøkonomisk Institut rapporten "Fødevareefterspørgsel på tværs - Sundhed og ernæring: Er momsdifferentiering en farbar vej?", som igen gjorde spørgsmålet om momsdifferentiering på fødevarer aktuelt.

Rapporten peger i højere grad end den tidligere tilvejebragte dokumentation på, at en moms nedsættelse på eksempelvis frugt og grøntsager vil medføre en væsentlig stigning i forbruget af disse produkter, især blandt børnefamilierne. For at undgå en samtidig stigning i forbruget af sukker (slik, sodavand, kiks mv.) er det dog ifølge rapporten nødvendigt med en samtidig afgiftsforhøjelse på sådanne produkter. Rapporten tyder på, at effekten ikke er lige markant for alle befolkningsgrupper. Rapporten tager ikke stilling til, om momsdifferentiering giver en større eller mindre effekt end andre virkemidler, f.eks. information og holdningsbearbejdning, for de samme penge. Rapportens konklusion peger derfor på et behov for øget viden med hensyn til effekten af momsdifferentiering på fødevarer i forhold til andre typer af tiltag.

Jeg udtalte i forbindelse med rapporten, at vi må være åbne overfor alle forslag, som kan medvirke til en forbedret ernæring, og således vil rapportens nye konklusioner indgå i det videre vurderingsgrundlag på ernæringsområdet. Nedsat moms på sunde fødevarer er således blevet nævnt som én blandt mange mulige veje, som bør vurderes.

Spørgsmål 343

"Hvad koster en nedsættelse af momsen på sunde fødevarer, hvis:

økologiske grøntsager bliver fritaget for moms eller momsen nedsættes til det halve?

moms på alle grøntsager fritages eller nedsættes til det halve?

økologisk frugt bliver fritaget for moms eller momsen nedsættes til det halve?

moms på alt frugt fritages eller nedsættes til det halve?

det sker for både økologisk frugt og grønt?"

Svar

- ./ På foranledning af spørgsmålet har Fødevareøkonomisk Institut udarbejdet vedlagte notat af 28. september 2004 om konsekvenser af nedsættelsen af momsen på sunde fødevarer, som jeg kan henholde mig til.

Henriette Kjær

/ Thomas Elvensø

## **Konsekvenser af nedsættelsen af momsen på sunde fødevarer**

### **Sammendrag**

Fødevareøkonomisk Institut har undersøgt konsekvenserne af forskellige modeller for nedsættelse af momsen på frugt og grønt med udgangspunkt i Nationalregnskabsdata fra Danmarks Statistik, samt økonometrisk estimerede priselasticiteter baseret på data fra GfK Danmark. De danske forbrugeres udgift til frugt og grønt er stort set ligeligt fordelt mellem disse to kategorier, og for begge kategorier udgør økologiske varer 2-4 pct. af udgiften. En total fritagelse af al frugt og grønt for moms vurderes at stimulere forbruget af frugt og grønt med 20-25 pct. samt at indebære et tab af momsprovenu i størrelsesordenen 2-2,5 mia. kr., afhængig af om kartofler omfattes af en sådan momsfrigørelse eller ej. Tabet af momsprovenu skyldes dels, at der ikke indhentes provenu fra salget af frugt og grønt, men også at ændrede prisforhold bevirker forskydninger i fødevarerforbrugets sammensætning til fordel for frugt og grønt på bekostning af især kød og fisk, hvorfor momsprovenuet fra disse kategorier af fødevarer også falder. Denne effekt fører til ca. 10 pct. af det samlede provenutab. Såfremt alene frugt omfattes af en momsfrigørelse bliver provenutabet knap 1 mia. kr., mens en momsfrigørelse for grønt vil føre til et lidt større provenutab. Halvering af momsen på disse typer fødevarer indebærer lidt mere end en halvering af provenu-tabet. Momsfrigørelse eller reduktion af momsen for økologisk frugt og grønt alene har forholdsvis begrænset effekt på fødevarerforbruget og momsprovenuet, selv om forbruget af økologisk frugt og grønt stimuleres af en sådan selektiv momsreduktion. En total momsfrigørelse for økologisk frugt og grønt fører til et provenutab i størrelsesordenen 60-70 mio. kr., afhængig af om kartofler omfattes af momsfrigørelsen eller ej. Den største effekt heraf stammer fra grønsager. De ovennævnte beregninger forudsætter, at de betragtede momsreduktioner slår fuldt igennem på forbrugerpriserne.

### **Indledning**

Spørgsmålet om reduceret moms på sunde fødevarer, fx. frugt og grønt, har været rejst en række gange gennem de senere år. Ideen i at indføre en lavere moms på sunde fødevarer er at give forbrugerne økonomisk incitament til at ændre kostsammensætningen i retning af det anbefalede. Der har været enkelte tiltag til at analysere effekterne af sådanne tiltag på fødevarerforbruget. Således har Jacobsen et al. (2003) analyseret konsekvenserne af en generel reduktion af momsen på frugt og grønt fra 25 til 15 pct. på grundlag af Nationalregnskabsdata fra Danmarks Statistik, med udgangspunkt i økonometrisk estimerede priselasticiteter fra et studie af Jensen & Toftkær

(2002). Analysen viste, at moms-nedsættelsen vil stimulere forbruget af frugt og grønt noget og også forbruget af mel- og grynbaserede produkter, mens forbruget af mejeriprodukter, kød og sukker ville være stort set upåvirket af ændringen. Iflg. analysen ville en sådan momsreduktion give anledning til en nedgang i momsprovenuet i størrelsesordenen 735 mio. kr. årligt.

Effekterne af reduceret moms på frugt og grønt – samt andre justeringer i afgiftsstrukturen for fødevarer - har også været analyseret af Smed og Denver (2004) på grundlag af husholdningsdata fra GfK Danmark. Et resultat af dette studie er, at forbrugere i forskellige befolkningsgrupper udviser betydelige forskelle i deres tilpasninger af fødevarerforbruget som reaktion på en sådan justering af momssatserne.

Nærværende notat er udarbejdet efter anmodning fra Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender d. 15. september 2004, og notatet søger at bidrage til besvarelsen af følgende spørgsmål:

Hvad koster en nedsættelse af momsen på sunde fødevarer, hvis:

øko-logiske grønsager bliver fritaget for moms eller momsen nedsættes til det halve

moms på alle grønsager fritages eller nedsættes til det halve

øko-logisk frugt bliver fritaget for moms eller momsen nedsættes til det halve

moms på alt frugt fritages eller nedsættes til det halve?

det sker for både øko-logisk frugt og grønt?

### **Forudsætninger**

Analysen i det følgende tager udgangspunkt i Nationalregnskabsdata fra Danmarks Statistik, hvor den nationale fødevarerudgift er fordelt på en række hovedgrupper: kød, fisk, mælkeprodukter, ost, æg, fedtstoffer, kartofler, frugt og grønt, sukker og andre fødevarer. Der tages udgangspunkt i data fra 2000, som er det senest tilgængelige år i Danmarks Statistiks Statistikbank. Det samlede fødevarerforbrug androg i 2000 ca. 65 mia. kr, hvoraf frugt og grønt udgjorde knap 9 mia. kr., mens forbruget af sukker og sukkerprodukter (is, chokolade, slik mv.) udgjorde ca. 10 mia. kr.

Da der i nærværende sammenhæng er behov for en specifik sondring mellem frugt og grønt, samt henholdsvis øko-logiske og konventionelle varianter heraf, er der foretaget en opdeling af Nationalregnskabets frugt og grønt-udgift på disse fire underkategorier ved hjælp af data fra GfK Danmark, som beskriver fødevarerforbruget på meget detaljeret niveau. Således forudsættes øko-logisk frugt og grønt at udgøre henholdsvis ca. 1 og 2 pct. af den samlede forbrugsudgift til frugt og grønt, mens konventionel frugt og grønt udgør henholdsvis 48 og 49 pct. af den samlede udgift til frugt og grønt.

En ændring i momssatsen på udvalgte fødevarer giver forbrugerne incitament til at tilpasse sammensætningen af fødevarerforbruget. Således er der tendens til, at

fødevarer som på grund af afgiftsændringen er blevet relativt dyrere, erstattes af fødevarer som er blevet relativt billigere. Fx. vil en lavere pris på grønt give incitament til at forbruge mere grønt på bekostning af andre fødevarer, som nu er blevet relativt dyre i forhold til grønt. Dette mønster er dog ikke uden undtagelser; en lavere pris på grønt kan fx. give incitament til et større forbrug af fødevarer som i høj grad anvendes sammen med grønsager. På baggrund af observerede data for forbrugsadfærden over en årrække er der ved hjælp af økonometriske metoder estimeret parametre for sådanne forbrugstilpasninger i forhold til ændringer i bl.a. prisforholdene (såkaldte priselasticiteter). Som nævnt har Jensen & Toftkær (2002) estimeret et system af priselasticiteter for danskernes fødevareefterspørgsel på et forholdsvis overordnet niveau (baseret på årlige aggregerede data fra Danmarks Statistik), mens Smed og Denver (2004) har estimeret priselasticiteter på et noget mere detaljeret niveau, baseret på ugentlige husholdningsdata fra GfK Danmark. På grund af nærværende analyses behov for en relativt høj detaljeringsgrad, er sidstnævnte system af priselasticiteter anvendt i det følgende.

## Resultater

I tabel 1 er angivet nogle konsekvenser af forskellige scenarier for reduktion af momsen på frugt og grønt. Momsprovenuet i 2000 er beregnet som 20 pct. af forbrugsudgiften (svarende til 25 pct. af prisen excl. moms), dvs. momsprovenuet fra frugt og grønt udgjorde i 2000 ca. 1,8 mia. kr. og det samlede momsprovenu fra fødevarer udgjorde ca. 13,2 mia. kr.

Tabel 1. Effekter af momsreduktioner på frugt og grønt

	Moms på grønsager				Moms på frugt		Moms på frugt og grønt																
	Halvering		Afskaffelse		Halvering		Afskaffelse																
<b>Moms-provenu, 2000</b>	17	10	20	11	23	13	26	1	14	27	Kød og fisk	-2											
<b>Pct. ændring i forbrug</b>	-4	-2	-4	-4	-8	0	1	0	1	2	Andre vegetabiliske produkter	-1	-2	1	1	-1	-1						
<b>Momsprovenu, mio. kr.</b>	11.441	11.345	11.249	11.400	11.360	11.305	11.168	1	alt	13.235	12.750	12.146	12.806	12.293	12.313	11.168	Ændring	-485	-1.089	-428	-941	-922	-2.066

En total afskaffelse af momsen på al frugt og grønt vil føre til et samlet tab af momsprovenu på fødevarer i størrelsesorden 2 mia. kr. Dels bortfalder det eksisterende momsprovenu fra frugt og grønt på 1,8 mia. kr., og dels medfører den lavere pris på frugt og grønt en tilpasning i fødevareforbruget som indebærer lavere forbrug af andre fødevarer – navnlig kød - og dermed tab af momsprovenu fra disse fødevarer. Forbruget af grønsager stiger med 25-27 pct. mens forbruget af frugt stiger med 22-23 pct. som følge af momsreduktionen.

En halvering af momsen på al frugt og grønt fører til et mistet momsprovenu af størrelsesorden 900 mio. kr. – knap halvdelen af provenufaldet ved en total fritagelse af frugt og grønt for moms.

Det er i ovenstående beregning antaget, at momsen på kartofler opretholdes. Forudsætningen er gjort, fordi der i de senere år især har været fokus på at øge forbruget af frugt og andre former for grønt. Fx. omfatter ”6-om-dagen”-kampagnen ikke kartofler. Momsprovenuet fra kartofler udgjorde i 2000 ca. 300 mio. kr. – eller knap en tredjedel af momsprovenuet fra grønsager. Såfremt en total afskaffelse af

momsen på grønsager også omfatter kartofler må provenutabet vurderes at blive yderligere godt 300 mio. kr.

En isoleret afskaffelse af momsen på alle grønsager fører til et tab af afgiftsprovenu på knap 1,1 mia. kr. Tabet skyldes igen en kombination af, at momsprovenuet fra salget af grønsager bortfalder, men også at forbruget af andre fødevarer (navnlig kød) falder som følge af moms-fritagelsen. Også her fører en halvering af grønsagsmomsen til et provenutab, som er ca. halvt så stort som provenutabet ved en total moms-fritagelse.

En fritagelse af al frugt for moms fører til et provenutab af størrelsesorden 940 mio. kr., i kraft af bortfald af momsprovenu fra frugtsalget, men også ændringer som følge af tilpasninger i fødevarerforbrugets sammensætning, hvor især forbruget af kød og fisk reduceres.

I tabel 2 er vist effekterne af 6 forskellige scenarier for momsreduktioner på økologisk frugt og grønt.

Tabel 2. Effekter af momsreduktioner på økologisk frugt og grønt, mio. kr

	Moms på økologiske grønsager		Moms på økologisk frugt		Moms på økologisk frugt og grønt	
Momsprovenu, 2000	Halvering	Afskaffelse	Halvering	Afskaffelse	Halvering	Afskaffelse
<b>ændring i forbrug</b>	Økologisk frugt	Økologisk grønt	Konventionel frugt	Konventionel grønt	Kød og fisk	Mejeriprodukter
14,8	0,0	0,0	7,4	14,9	-0,1	-0,2
0,0	0,0	0,3	0,6	0,0	0,0	0,0
0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Andre vegetabiliske produkter	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
<b>Momsprovenu, mio. kr</b>						
Frugt og grønt	1.794	1.777	1.757	1.787	1.778	1.770
Andre fødevarer	11.441	11.437	11.432	11.440	11.439	11.436
I alt	13.235	13.213	13.189	13.227	13.218	13.206
Ændring	-21	-46	-8	-17	-29	-63

Generelt er såvel de forbrugsmæssige som de provenumæssige implikationer af en afskaffelse af momsen på økologisk frugt og grønt relativt begrænsede. En total fritagelse af økologisk frugt og grønt vil føre til et tab af momsprovenu af størrelsesorden 60 mio. kr, stort set svarende til det momsprovenu, som de pågældende økologiske varer genererer i dag. Der er således relativt beskedne provenumæssige implikationer af tilpasninger i fødevarerforbrugets sammensætning, idet økologisk frugt og grønt som udgangspunkt kun udgør en begrænset andel af det samlede forbrug af frugt og grønt. Samtidig er også effekterne på fødevarerforbrugets sammensætning forholdsvis beskedne, om end momsreduktioner for økologisk frugt og grønt vil stimulere efterspørgslen efter disse økologiske varer. En isoleret moms-fritagelse for økologiske grønsager fører til en reduktion i momsprovenuet på ca. 46 mio. kr, mens en isoleret moms-fritagelse for økologisk frugt fører til en reduktion i momsprovenuet på ca. 17 mio. kr.

## Diskussion

De ovenstående beregninger forudsætter, at momsreduktioner eller -fritagelser giver fuldt udslag på forbrugerpriserne, således at fx. en total moms-fritagelse fører til et 20 pct. fald i forbrugerprisen. Såfremt dette ikke er tilfældet, fx. fordi momsreduktionen udnyttes til en forøgelse af avancerne på frugt og grønt, vil mængdetilpasningerne i fødevarerforbruget være mindre end forudsat i beregningerne ovenfor. I så fald vil

resultaterne i tabel 1 og 2 være udtryk for en overvurdering af reduktionen i momsprovenu.

De ovenstående analyser bygger på adfærdsparametre som er estimeret ved hjælp af statistiske metoder på grundlag af husholdningsdata fra GfK Danmark. Sådanne estimater vil altid være behæftet med en vis statistisk usikkerhed i kraft af bl.a. datamaterialets beskaffenhed samt de forudsætninger, som ligger til grund for estimationen. Da estimationen er sket på grundlag af ugedata, er der principielt risiko for, at de estimerede priselasticiteter overvurderer prisresponsen på langt sigt på grund af tilbudseffekter mv. I det omfang, de estimerede prisrespons er overvurderede, vil såvel tilpasningerne i fødevareforbrugets sammensætning som de afledte konsekvenser for momsprovenuet også være overvurderede. Da mange frugt- og grøntvarer imidlertid er relativt let fordærvelige, vurderes omfanget af en sådan overvurdering dog at være forholdsvis begrænset.

Det er vigtigt at notere sig, at beregningen kun omfatter de direkte effekter. Både momsprovenuændringerne og mængdeændringerne vil imidlertid give anledning til en række afledte samfundsøkonomiske effekter. Såvel forbrugerne som producenterne vil tilpasse sig den ændrede situation, hvilket i sidste ende vil give anledning til nye ligevægtspriser- og mængder – og hermed igen et ændret momsprovenu. Dertil kommer andre samfundsøkonomiske omkostninger, hvis omfang blandt andet afhænger af, hvorledes man vælger at finansiere det tabte momsprovenu. Her spiller det fx. en rolle, om provenutabet skal finansieres af øget indkomstskat, med deraf følgende implikationer for arbejdsudbuddet, eller af andre former for skatter (eksempelvis afgifter på andre fødevarer) eller offentlige besparelser.

Det er også vigtigt at notere sig, at de viste analyser ikke omfatter administrative omkostninger ved de forskellige momsreduktionsmodeller. Selektive momsreduktioner som de analyserede vil alt andet lige medføre øgede administrative opgaver i forbindelse med bl.a. afgrænsning af de varegrupper, for hvilke momssatsen reduceres. Det må endvidere formodes, at jo mere specifik denne afgrænsning skal være, jo større vil administrationsbehovet være.

## Referencer

Jacobsen L.-B., Jensen J.D. & Wier M. (2003) ”Prisforholdenes betydning for fødevareforbruget”, Notat d. 5. november 2003

Jensen J.D. & Toftkær L. (2002) ”En økonometrisk model for fødevareefterspørgslen”, FØI working paper nr. 17/2002.

Smed S. og Denver S. (2004) ”Fødevareefterspørgsel på tværs – er afgiftsdifferentiering en farbar vej?”, FØI working paper nr. 08/2004.