



Vascon di Carbonera, 14 luglio 2020

Spett.le **ADM DIREZIONE GENERALE**

ADM OPEN HEARING: CONTRASTO ALL'ILLEGALITÀ NEL SETTORE DEI TABACCHI, DEI PRODOTTI ACCESSORI E DEI LIQUIDI DA INALAZIONE

Spett.le ADM,

in qualità di Amministratore Delegato di ITA s.r.l., azienda *leader* nella distribuzione di articoli per le tabaccherie, desidero condividere alcune considerazioni sul tema del contrasto all'illegalità, oggetto dell'Open Hearing tenutosi ieri, con particolare riguardo al settore dei prodotti accessori al consumo dei tabacchi.

La preoccupazione e la perplessità che in precedenza avevo manifestato alla Commissione Finanza del Senato per l'introduzione nel decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo Unico Accise, di seguito, per brevità: **TUA**) dell'imposta di consumo sui prodotti accessori ai tabacchi da fumo, dopo sei mesi dall'entrata in vigore dell'articolo 62 *quinquies* ed alla luce dei risultati di vendita di questo primo semestre si stanno rivelando, purtroppo, pienamente fondate.

Con la disciplina di recente introduzione si è cercato sostanzialmente di estendere a cartine e filtri la normativa che regola l'accisa sui tabacchi lavorati.

Nell'operare questa estensione, tuttavia, non si è forse tenuta in debita considerazione la peculiarità del mercato dei prodotti accessori, i quali non condividono nessuna delle caratteristiche dei prodotti da fumo, né quanto a nocività – anzi l'utilizzo del filtro è fondamentale per ridurre gli effetti negativi del tabacco stesso e l'uso dovrebbe essere incentivato quanto più possibile -, né, soprattutto, quanto a volumi di affari e modalità di distribuzione.

I tabacchi sono distribuiti dalle grandi imprese produttrici, soprattutto estere, tramite i depositi fiscali autorizzati presenti sul territorio nazionale e sono sottoposti nel nostro Paese a regime autorizzativo, tabellare ed impositivo sin dalla nascita dei Monopoli di Stato.

La commercializzazione di cartine e filtri – la cui derivazione è anche in questo caso per lo più estera- è invece sempre stata libera ed affidata nel territorio nazionale prevalentemente ad imprese individuali, familiari ed a piccoli imprenditori (grossisti).

A differenza delle accise sul tabacco, inoltre, l'imposizione sui prodotti accessori va a incidere su beni di valore assolutamente risibile, superando il fatturato dei prodotti stessi e comportando il raddoppio dei prezzi all'ingrosso (il fatturato derivante da un libretto di 50 cartine è mediamente di € 0,17, ai quali deve aggiungersi € 0,18 di tassa di consumo). Con la conseguenza che gli aumenti di prezzo non possono che riversarsi totalmente sui rivenditori e sui consumatori finali.

Il divario è ancora maggiore se si considera che all'imposta di consumo sui prodotti accessori si sommano i maggiori costi derivati dall'aumento dell'onere fiscale minimo sui tabacchi trinciati introdotti con la Legge di Bilancio 2020, che fanno aumentare il prezzo al consumo delle sigarette rollate del 40% rispetto all'aumento previsto nelle sigarette tradizionali ed equiparano sostanzialmente il prezzo delle due diverse tipologie di tabacco.

L'esplosione del mercato parallelo ed illegale cui stiamo assistendo in questi mesi - che oltre a danneggiare irrimediabilmente le aziende operanti nella legalità, sta erodendo buona parte del gettito fiscale atteso - è la conseguenza diretta di tali imposizioni.

Cartine e filtri sono, infatti, acquistati da consumatori di tabacco trinciato che, come si evince dallo "*Studio sulla struttura delle accise sul tabacco trinciato per sigarette dell'Unione Europea*" della *London Economics* e dall'analisi dell'Esta allegati, sono per lo più appartenenti al ceto medio e basso, con vincoli di bilancio e capacità di acquisto inferiori rispetto alla media e più possibilità di essere disoccupati rispetto ai fumatori di sigarette.

L'introduzione dell'imposta di consumo sui prodotti accessori, unitamente all'aumento delle accise sul tabacco trinciato (in totale i consumatori di tabacco trinciato pagano € 0,50 in più per ogni confezione da 30 g) ha un impatto eccessivamente rilevante sui consumatori stessi, che, inevitabilmente, cercano alternative più economiche anche a causa delle loro maggiori difficoltà finanziarie.

La conseguenza è che la vendita al pubblico di cartine e filtri di contrabbando (senza applicazione di IVA e imposta al consumo ed a prezzi inferiori, anche se di poco, a quelli dei prodotti legali) è cresciuta, e continua a crescere, in maniera esponenziale.

La compravendita di prodotti di contrabbando, peraltro, non conviene solo ai consumatori, ma anche e soprattutto a grossisti e rivenditori per l'alta marginalità che l'omesso versamento di imposta e IVA comporta (circa il 70%). Ancor più in un contesto ove, non essendo possibile contrastare la circolazione dei prodotti accessori di contrabbando ed effettuare verifiche efficaci e diffuse sul corretto versamento dell'imposta al consumo, il rischio di controlli e sanzioni è nettamente inferiore ai vantaggi economici.

A differenza di quanto accade nel settore del tabacco, infatti, manca per i prodotti accessori una rete distributiva strutturata, regolamentata e funzionante a livello nazionale (poiché, come detto, essa è affidata principalmente a piccoli imprenditori, imprese familiari e medie imprese), controlli effettivi ed adeguati e norme europee armonizzate, che consentano di imporre ed ottenere il rispetto di vincoli e limiti da parte di produttori e fornitori nella distribuzione dei prodotti accessori.

Inoltre, in assenza di un sistema di depositi fiscali autorizzati (i quali sarebbero comunque di difficile gestione per i medi e piccoli grossisti di cui si compone il settore), mancano efficaci strumenti di individuazione, verifica ed accertamento sull'effettivo versamento dell'imposta al consumo da parte di operatori nazionali ed esteri, potendo l'attività di commercio di cartine e filtri non emergere dall'oggetto sociale delle imprese e non essendo possibile distinguere in alcun modo tra prodotti con imposta assolta o meno, legittimi ed illegittimi, una volta immessi nel mercato.

Senza considerare il canale delle vendite on line, il quale oramai rappresenta una percentuale importante del mercato dei prodotti accessori e che è irrealistico pensare possa essere eliminato, dall'oggi al domani, con il solo oscuramento dei siti web.

Tutto ciò quando a livello comunitario nessun'altro Stato Membro ha introdotto misure simili.

Ad aggravare la situazione si aggiunge l'onere per i grossisti di adempiere ai nuovi obblighi contabili ed amministrativi connessi al versamento dell'imposta che se sommati alla diminuzione del fatturato ed all'aumento della concorrenza da parte di prodotti di provenienza illecita impongono, di fatto, ai piccoli operatori la scelta tra il contrabbando di cartine e filtri o la cessazione definitiva dell'attività di vendita.

Nello scenario attuale, la nuova disciplina sta, quindi, producendo un'evidente riduzione delle vendite (legali) di prodotti accessori, con conseguente diminuzione del gettito fiscale atteso non solo dall'imposta al consumo sui prodotti, ma anche e soprattutto dall'IVA.

A titolo esemplificativo si riporta di seguito una proiezione rappresentativa dell'incidenza dell'imposta di

consumo e del contrabbando sulle imposte per l'anno 2020, calcolati sulla stima di chilogrammi di tabacco trinciato venduti nei primi sei mesi del 2020.

Stima volumi in Kg Tabacco Trinciato 2020	5.100.000	Stima volumi in Kg Tabacco Trinciato 1° Semestre 2020	2.550.000	
		Gr. tabacco per sigaretta rollata	Stima pezzi Cartine utilizzate 2020	Stima pezzi Filtri utilizzate 2020
Usa filtri	90%	0,60	7.650.000.000	7.650.000.000
Non usa Filtri	10%	0,80	637.500.000	
Cartine lunghe			1.500.000.000	
			9.787.500.000	7.650.000.000
TOTALE PRODOTTI ACCESSORI TASSABILI			17.437.500.000	

	APPLICAZIONE ATTUALE IMPOSTA DI CONSUMO	APPLICAZIONE ATTUALE SENZA IMPOSTA DI CONSUMO
Totale prodotti accessori tassabili	17.437.500.000	17.437.500.000
Imposta per pezzo	€ 0,0036	
Gettito totale previsto	€ 62.775.000,00	€ -
	Tassa per UVP	Tassa per UVP
Cartine corte	€ 0,18	€ -
Cartine lunghe	€ 0,12	€ -
Filtrini	€ 0,43	€ -
	Prezzo al pubblico	Prezzo al pubblico
Cartine corte	€ 1,00	€ 1,00
Cartine lunghe	€ 1,45	€ 1,45
Filtrini	€ 2,40	€ 2,40
	Fatturato complessivo prodotti accessori al dettaglio	Fatturato complessivo prodotti accessori al dettaglio
Cartine corte	€ 165.750.000,00	€ 165.750.000,00
Cartine lunghe	€ 65.909.090,91	€ 65.909.090,91
Filtrini	€ 153.000.000,00	€ 153.000.000,00
TOTALE	€ 384.659.090,91	€ 384.659.090,91
IVA su fatturato totale	€ 69.365.573,86	€ 69.365.573,86
Stima mercato illecito	40%	0%
STIMA IMPOSTA DI CONSUMO	€ 37.665.000,00	€ -
STIMA IVA	€ 41.619.344,32	€ 69.365.573,86
STIMA IMPOSTE COMPLESSIVE RISCOSE	€ 79.284.344,32	€ 69.365.573,86



Dalla proiezione che precede risulta di tutta evidenza come l'applicazione dell'imposta di consumo sui prodotti accessori stia favorendo il mercato illegale, che dai dati di vendita in nostro possesso stimiamo assorba oramai non meno del 50% del fatturato del settore, senza, di contro, garantire un beneficio in termini di gettito fiscale altrettanto importante (ancor più se si tiene conto anche delle minori entrate derivanti dalle imposte sui redditi).

Si evince, altresì, che abrogando l'imposta al consumo, il gettito fiscale atteso per il 2020 sarebbe comunque raggiunto, con una significativa diminuzione del contrabbando e con un maggiore gettito derivante dall'IVA e dalle imposte sul reddito.

Non si deve dimenticare, inoltre, come all'aumento del mercato illegale consegua inevitabilmente l'incremento della criminalità, del lavoro irregolare, oltre che la chiusura o, comunque, il peggioramento della situazione economica delle piccole realtà imprenditoriali nazionali che vogliono rimanere nell'ambito della legalità.

Un'imposta analoga era stata in passato apposta sugli accendini, ma gli effetti sul contrabbando e sull'evasione fiscale, non dissimili da quelli che si stanno registrando nel mercato di cartine e filtri, ne hanno imposto una rapida abrogazione.

Per tutto quanto detto, si ritiene fondamentale che l'articolo 62 *quinquies* TUA sia abrogato o ne sia sospesa l'efficacia in attesa di una riformulazione che tenga conto della peculiarità e specificità del settore, degli operatori e dei prodotti.

Ringraziando per la gentilissima attenzione, resto a disposizione di Codesta Amministrazione per ogni confronto possa essere utile a trovare soluzioni e strumenti efficaci a contrastare l'attuale scenario di illegalità.

Sig. Marco Fabbrini
ITA s.r.l.

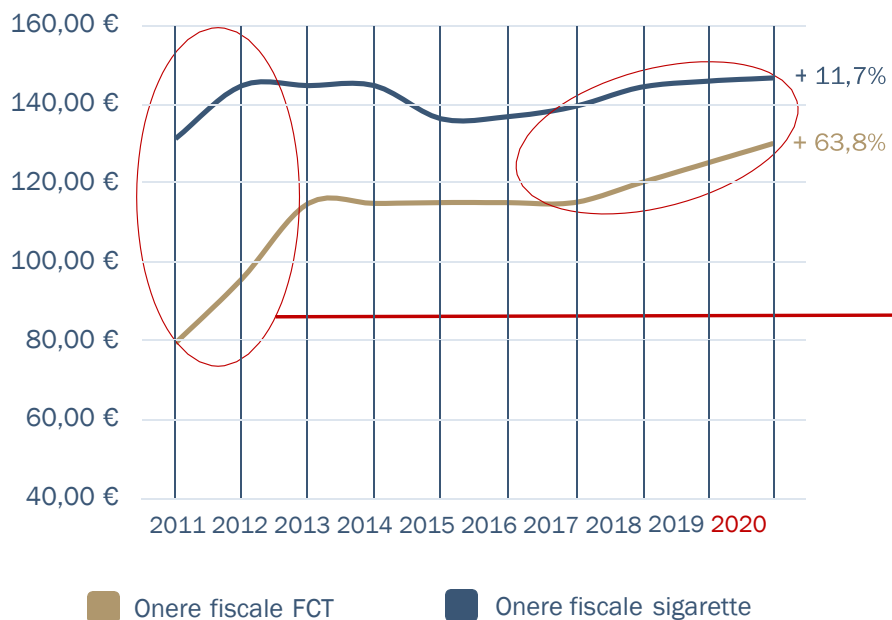
Fonte:
 DG TAXUD, "Excise Duty Rates applicable in the EU", 2011- 2019
 DG TAXUD, "Excise Duty Receipts of Member States", 2011- 2017
 DG TAXUD, Taxes in Europe V3 Database (2019)
 EUROSTATS, HIPC (2015=100) Annual Data

2011
 L'onere fiscale sul trinciato (FCT)
 rappresenta circa il 60,5%
 dell'onere fiscale sulle sigarette

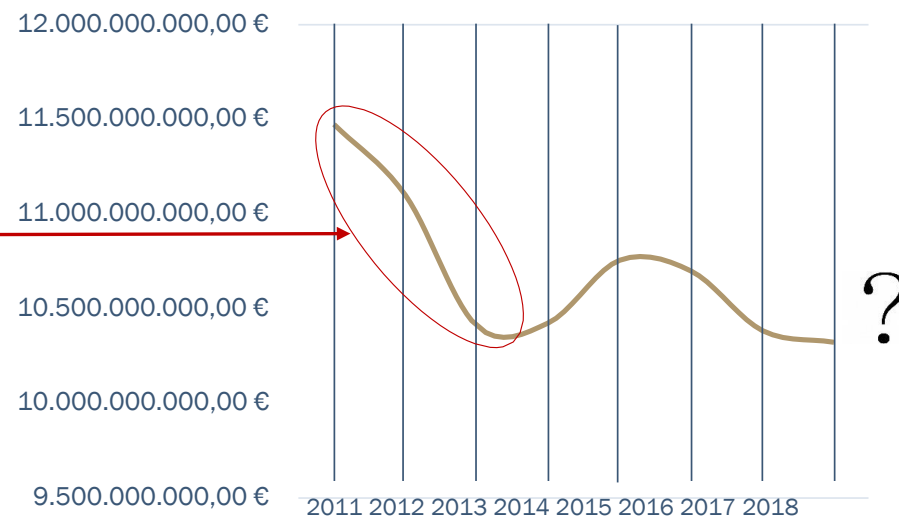
2019
 In media l'onere fiscale su FCT
 rappresenta l' 85,8% dell'onere
 fiscale sulle sigarette

2020
 In media l'onere fiscale su FCT
 rappresenta l' 89% dell'onere
 fiscale sulle sigarette

EVOLUZIONE DELL'ONERE FISCALE (SOLO ACCISE) IN ITALIA



EVOLUZIONE DELLE ENTRATE FISCALI SUL TABACCO IN ITALIA



Note: Questa panoramica si ottiene analizzando l'onere fiscale sul tabacco trinciato a taglio fine (in € al chilo) basato su MED e l'onere fiscale sulle sigarette (in € per 1000 unità) sulla base del rendimento dell'accisa, utilizzando il WAP del seguente anno (escluso il 2019). Il 2020 riflette le aspettative basate sul progetto di bilancio 2020.

Note: Questa panoramica presenta l'evoluzione delle entrate del governo nazionale dalle accise sul tabacco in termini reali (vale a dire riflettendo gli effetti dell'inflazione, in base all'indice HIPC di Eurostats).

PRINCIPI CHIAVE DI UNA POLITICA FISCALE SMART SUL TABACCO PER SIGARETTE

Considerare le caratteristiche del consumatore FCT

In generale, i consumatori FCT devono affrontare vincoli di bilancio e di convenienza più elevati e, pertanto, sono più sensibili ai prezzi.

In Italia, i consumatori di FCT hanno il 44% in più di probabilità di essere disoccupati rispetto ai fumatori di sigarette.

I consumatori con difficoltà finanziarie hanno anche maggiori probabilità di passare a prodotti illeciti.

Considerare la capacità fiscale del FCT

La capacità di carico fiscale riflette la quantità di imposta che un prodotto può assorbire senza distorcere il mercato.

FCT è un prodotto semilavorato e i consumatori devono acquistare articoli aggiuntivi (normalmente non tassati) per preparare la sigaretta. Inoltre, il processo di produzione di FCT richiede più lavoro e coinvolge una percentuale maggiore di piccole aziende. Pertanto, ha una capacità fiscale inferiore rispetto alle sigarette.

Stabilire un piano a lungo termine e aumentare passo dopo passo

Per evitare turbative del mercato e garantire entrate statali stabili, gli aumenti delle tasse dovrebbero seguire un approccio trasparente e di lungo periodo.

Mantenere una differenziazione fiscale è essenziale

Tenendo conto di tutti questi principi, è essenziale che un trattamento fiscale differenziato venga applicato a FCT.

Ciò consente al FCT di adempiere alla sua funzione cuscinetto contro il commercio illecito e di proteggere le entrate pubbliche.

... INVECE, LA PROSTA DI LEGGE DI BILANCIO PROPONE...

... un aumento del 4% delle imposte sul FCT e l'introduzione di una nuova tassa sugli accessori per i consumatori FCT come cartine, tubetti e filtri.

In totale, i consumatori FCT dovranno pagare un ulteriore 0,50 € (circa) per ogni confezione da 30g.

Ignorando il principio della capacità fiscale, l'imposta aggiuntiva su cartine, tubetti e filtri (solo filtri FCT!) sconvolgerà il mercato italiano del tabacco.

Questa tassa supplementare ignora senza mezzi termini gli sviluppi politici a livello europeo, poiché una nuova direttiva stabilirà un sistema di responsabilità estesa del produttore a livello dell'UE.

Ignorando le migliori pratiche consolidate, il progetto di bilancio 2020 introduce un aumento delle imposte totale di circa il 10% sui prodotti FCT (compresa la nuova tassa su cartine, tubetti e filtri).

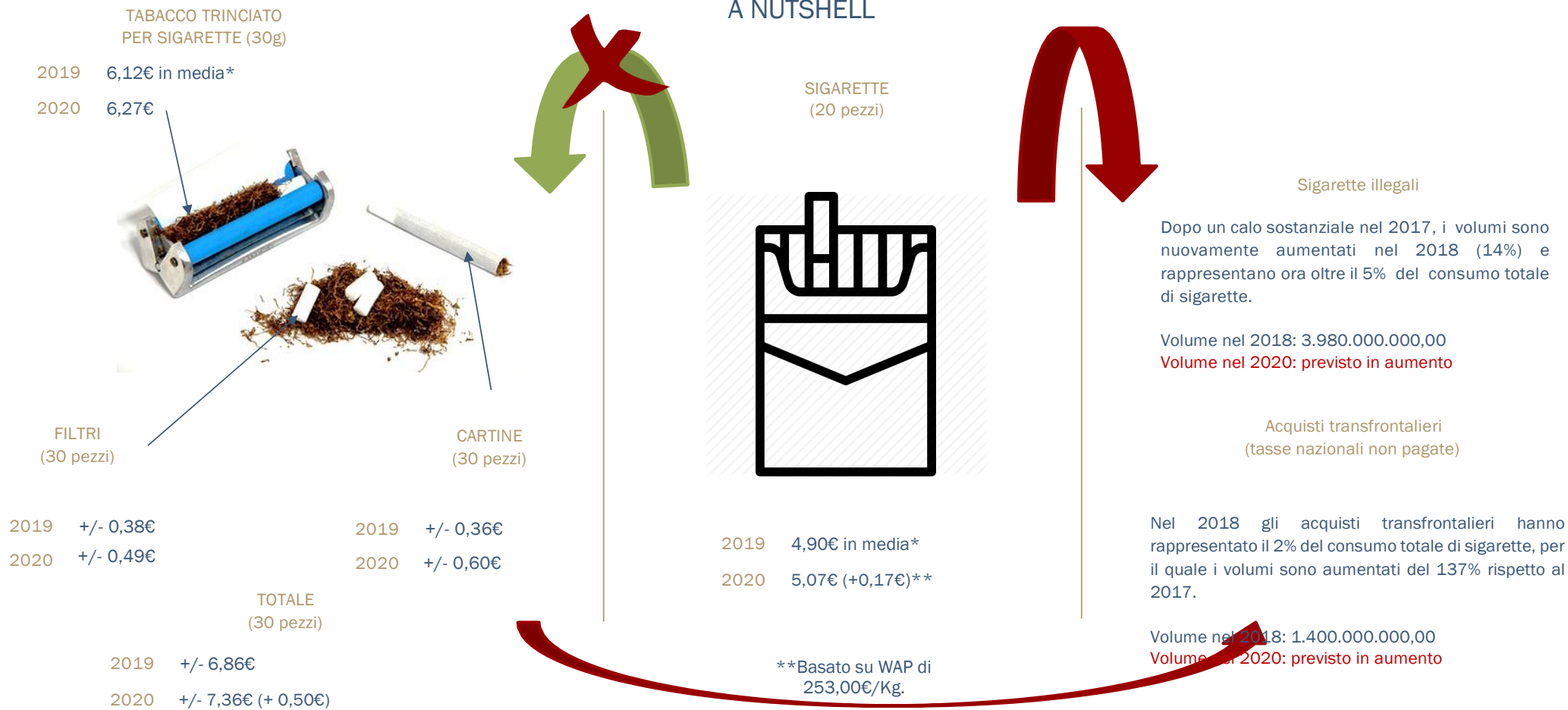
Un tale brusco aumento delle imposte avrà un impatto fortissimo sui consumatori, che cercheranno alternative più economiche (straniere o illegali).

Con questo aumento fiscale unilaterale e brusco che mira ai consumatori FCT, l'onere fiscale sulla FCT non è mai stato così vicino a quello delle sigarette.

Di conseguenza, il governo italiano non sarà in grado di mantenere i consumatori che vogliono risparmiare. Sarà inoltre improbabile che raggiunga i suoi obiettivi finanziari, in quanto si prevede un calo delle entrate governative

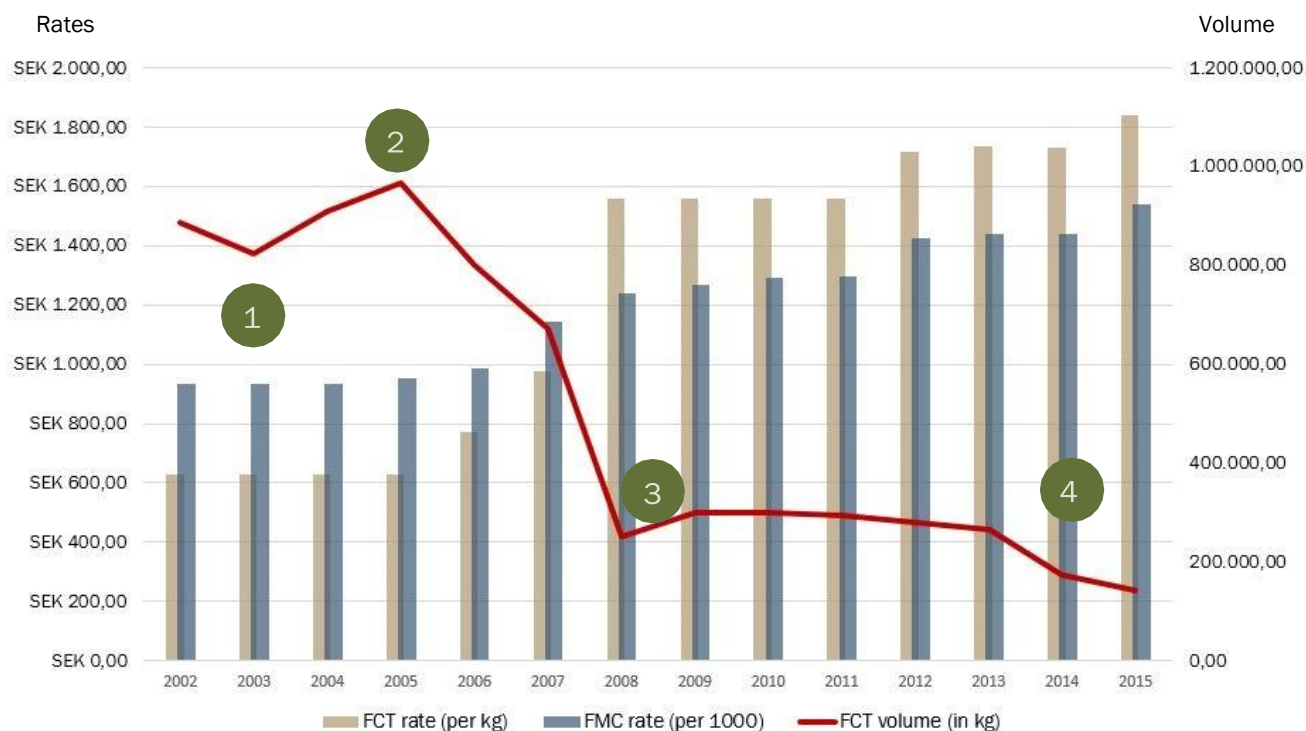
derivanti dalla FCT.

THE CONSEQUENCES OF THE 2020 DRAFT BUDGET IN A NUTSHELL



ESEMPIO DI FALLIMENTO DELLA POLITICA FISCALE IL CASO SVEDESE

Da 886 tonnellate a 143 tonnellate in un decennio



1 Tassi forfettari per quasi 10 anni e crescita dei volumi rispetto all'anno precedente. Nel 2005 FCT rappresenta il 12% del mercato del tabacco da fumo.

2 Il governo svedese ha deciso di attuare aumenti di accise senza precedenti sul FCT (2005-2008) e di abolire il differenziale con le sigarette. Risultati: i tassi sono aumentati del 150% in 3 anni e le vendite ufficiali (volume) sono diminuite del 74%. Nello stesso periodo, i ricavi pubblici della FCT sono diminuiti del 37%.

3 Rendendosi conto del disastro, il governo svedese ha deciso di mantenere i tassi FCT piatti fino al 2011. Risultati: Nessuno. Le vendite e i ricavi non sono riusciti a recuperare dal momento che i fumatori FCT sono passati definitivamente ad altri prodotti (illeciti).

4

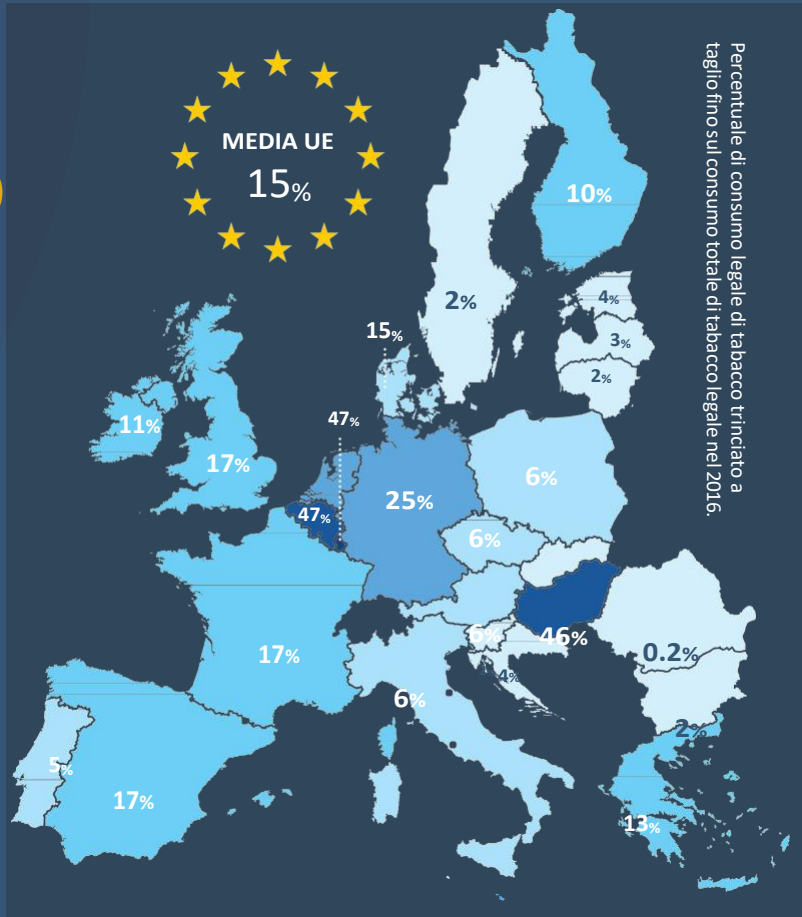
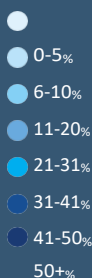
Anche se graduali e più moderati, ulteriori aumenti dal 2012 al 2015 hanno continuato a spazzare via il mercato FCT in Svezia.

Risultati: Nel 2015 il mercato FCT (in volume) ammonta a 143 tonnellate, che rappresentano meno del 2% del mercato del tabacco da fumo.

Lo stesso anno, i fumatori svedesi hanno consumato 900 milioni di sigarette non tassate (che è equivalente al mercato FCT nel 2002).

IL MERCATO UE DEL TABACCO TRINCIATO A TAGLIO FINO

ESTA



La funzione cuscinetto del tabacco trinciato a taglio fino

Tradizionalmente, i governi hanno cercato di innalzare la tassazione sui tabacchi in modo da aumentare il gettito fiscale. Tuttavia, sebbene la domanda complessiva di tabacco sia relativamente indifferente al cambiamento, la domanda di tabacchi soggetti ad accise è molto più sensibile alle variazioni di prezzo. Un improvviso aumento delle accise porta a una riduzione del gettito fiscale.

La funzione cuscinetto svolta dal tabacco trinciato a taglio fino lo rende una possibile alternativa ai tabacchi illegali per i consumatori estromessi economicamente dal mercato. Il tabacco trinciato a taglio fino fa da cuscinetto tra il tabacco tassato e i tabacchi acquistati all'estero o illegali, riducendo l'impatto fiscale negativo derivante dall'aumento delle imposte sulle sigarette.

Il consumo di tabacco trinciato a taglio fino varia considerevolmente all'interno dell'Unione Europea. In alcuni Stati membri, il tabacco trinciato a taglio fino rappresenta quasi la metà del consumo totale di tabacco, mentre in altri paesi il suo consumo è trascurabile.

Non tutti i consumatori di tabacchi sono assimilabili. Da un'analisi dettagliata emerge che i consumatori di tabacco trinciato a taglio fino hanno un reddito inferiore e sono quindi più sensibili ai prezzi.

All'interno dell'Unione europea non esiste un mercato unico di riferimento per il tabacco trinciato a taglio fino, sono presenti molti mercati diversi e interdipendenti. Tuttavia, con il mercato unico, i consumatori possono attraversare i confini nazionali e acquistare altrove il tabacco. Se estromessi dal mercato formale dei tabacchi, inoltre, possono passare dal consumo di tabacchi legali a quello di prodotti illegali.

Raccomandazioni²

1 È fondamentale prevedere un diverso trattamento fiscale per le varie

2 L'aumento delle accise dovrebbe essere accompagnato da un approccio a lungo termine

3 A livello nazionale, i singoli Stati membri, dovrebbero

L'imposizione di una tassazione differenziata è fondamentale

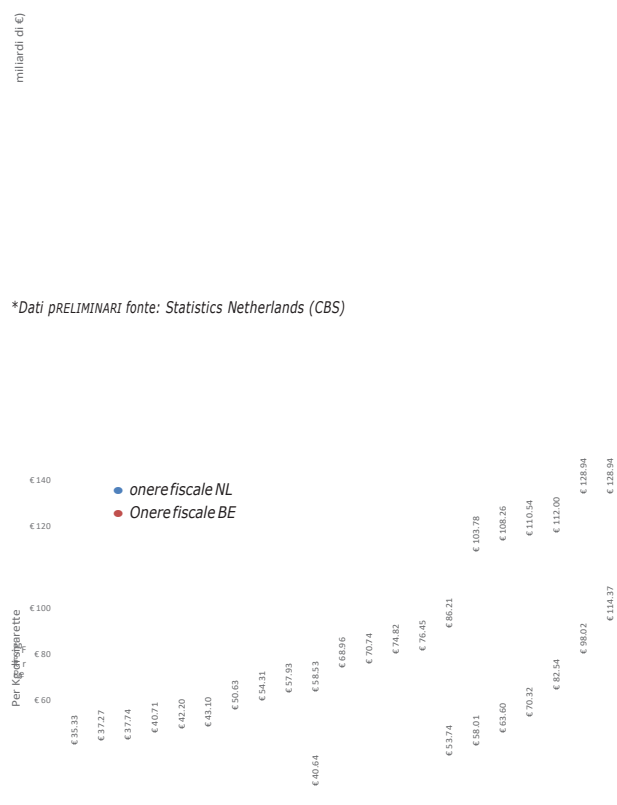
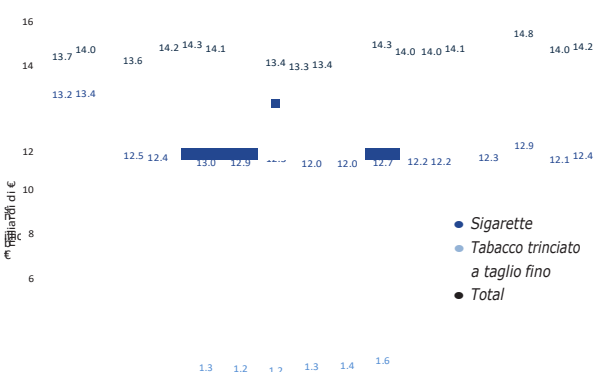
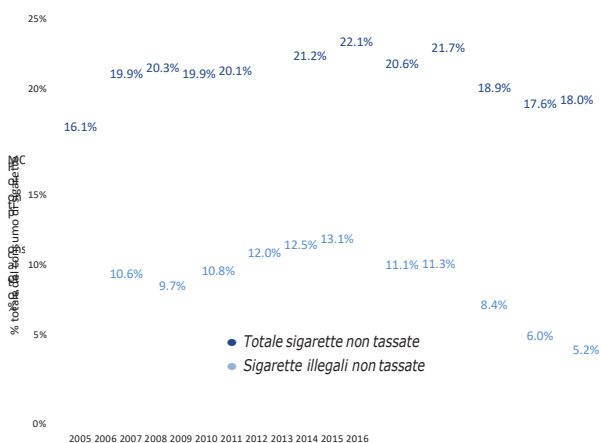
Nel 2010 il governo tedesco ha adottato una politica di aumento programmato del carico fiscale a lungo termine per contrastare gli effetti negativi dei precedenti innalzamenti improvvisi delle imposte. Questa politica ha saputo coniugare obiettivi fiscali e di salute pubblica e aumentare il gettito e ridurre l'afflusso di tabacchi esteri, diminuendo al tempo stesso il consumo complessivo di tabacco. Una tassazione moderata e programmata sul tabacco trinciato a taglio fino è stata fondamentale in questo processo. In seguito al più recente innalzamento delle tasse, nel 2015, nell'ambito del Modello di tassazione del tabacco, la tassazione tedesca sul tabacco è stata caratterizzata da un congelamento dei livelli delle accise, una diminuzione del consumo complessivo e una riduzione della percentuale di consumo illegale.

Il governo tedesco ha riconosciuto che applicare una tassazione differenziata per le sigarette e il tabacco trinciato a taglio fino permette a quest'ultimo di svolgere un'azione cuscinetto. Un modesto aumento delle imposte, unito al mantenimento di un prezzo diverso per le sigarette e il tabacco trinciato a taglio fino, permette al gettito fiscale tedesco di rimanere stabile, sia quando i consumatori estromessi economicamente dal mercato legale smettono di fumare, sia quando continuano a farlo. La funzione cuscinetto del tabacco trinciato a taglio fino offre ai consumatori un'alternativa legale preservando gli introiti derivanti dalle accise.

Il caso dei Paesi Bassi dimostra che, al momento di stabilire la tassazione sui tabacchi, le autorità nazionali devono tener conto delle accise adottate dai paesi vicini. Quando le imposte domestiche aumentano rapidamente e differiscono marcatamente da quelle dei paesi vicini, una parte significativa del consumo domestico tende a rifornirsi all'estero. Inevitabilmente, gli introiti derivanti dalle accise nazionali subiscono un impatto negativo.

Gli effetti delle politiche di tassazione sul gettito fiscale nei Paesi Bassi dal 2013 in poi evidenziano la funzione cuscinetto del tabacco trinciato a taglio fino. In poche parole, quando il prezzo del tabacco trinciato a taglio fino aumenta improvvisamente, una parte dei consumatori si rivolge al mercato estero o a quello mercato illegale, con conseguenze negative per il gettito fiscale nazionale.

Tuttavia, è possibile trarre insegnamento da queste onerose esperienze fiscali. Alla luce delle evoluzioni economiche della tassazione sul tabacco, il governo olandese ha posto in essere un piano a lungo termine, molto simile al modello tedesco, che prevede un aumento graduale della tassazione e che mantiene inalterata la differenziazione tra tabacco trinciato a taglio fino e sigarette.



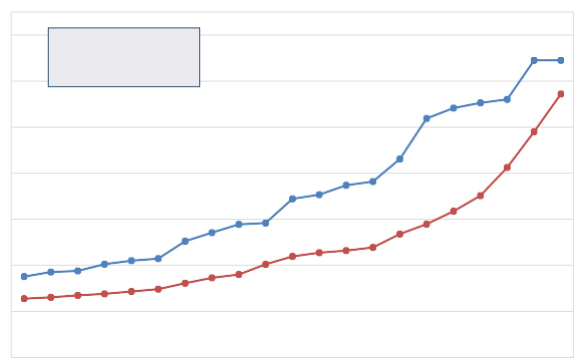
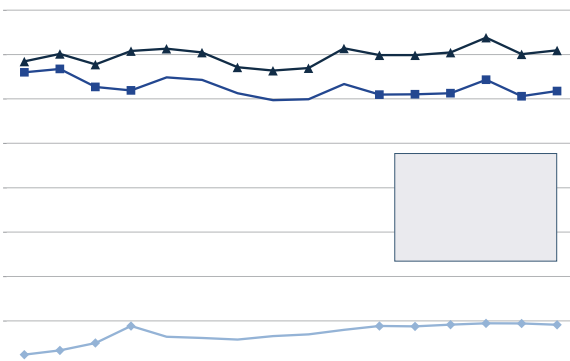
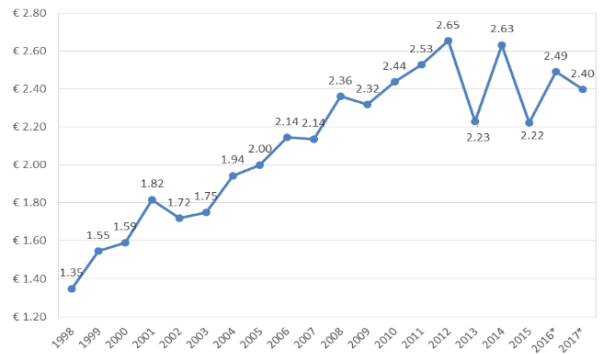
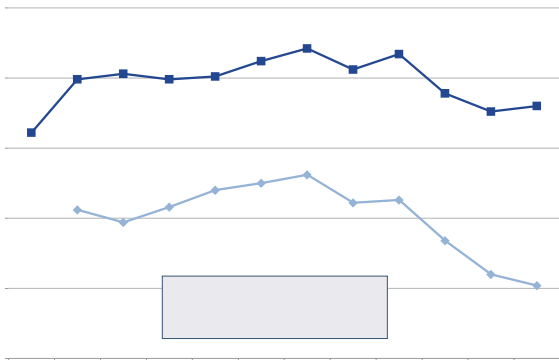
*Dati PRELIMINARI fonte: Statistics Netherlands (CBS)



Fonte: analisi London ECONOMICS di Deutscher Zigarettenverband (2014) e KPMG (2014, 2017) & Statistisches BUNDESAMT (2018).



Nota: Prezzi a fine anno. L'onere fiscale deriva dalla SOMMA di IMPOSTE specifiche, IMPOSTE ad VALORE e IVA. *Aggiornato al 1°MAGGIO 2018. Fonte: EC DG Taxation and Customs Union, EXCISE DUTY TABLES Part III - Manufactured Tobacco



Executive Summary

London Economics' analysis for ESTA

September 2018

The EU market for fine-cut tobacco

Our analysis shows a number of key features associated with fine-cut tobacco and its consumers.

- **The consumption of fine-cut tobacco varies widely across the European Union**, both in absolute terms, and relative to the consumption of factory-made cigarettes (FMC). In some Member States, almost half of all tobacco consumption is represented by fine-cut tobacco, while in others, FCT consumption is negligible.
- **Not all consumers of tobacco products are similar**. Specifically, detailed analysis of the personal and socioeconomic characteristics of consumers of tobacco products from recent Eurobarometer surveys suggests that those individuals who consume FCT rather than FMC have a lower probability of being in employment, face greater financial or affordability constraints, and are more sensitive to prices.
- **There is no one single identifiable market for fine-cut tobacco across the European Union**; rather, there are many inter-dependent markets, differentiated by different consumer preferences, political and economic conditions, and excise rates. Within any of these individual Member States, consumers can select between a range of duty-paid tobacco products (such as FMC or FCT) at different price points to reflect preferences, affordability constraints and consumer choice. In addition, the EU's Single Market means that many consumers can also straightforwardly cross national boundaries, and purchase duty-paid tobacco products elsewhere for personal use if there are sufficient reasons. Consumers who are priced out of the legitimate tobacco market may also switch their consumption from legal to illicit tobacco products.

The *buffer function* role of fine-cut tobacco

The widespread perception is that the demand for tobacco is relatively unresponsive to changes in price. Given this, governments have traditionally sought to increase tobacco excise in order to raise tax revenues. However, this reflects only part of the story, in the sense that although the overall demand for tobacco products is highly inelastic, **the demand for duty-paid tobacco products is much more responsive to changes in price**. Therefore, following a sudden significant increase in tobacco taxation that feeds through to retail price, governments may see a decrease rather than an increase in tax revenues, as well as market disruption, due to consumers switching to non-domestic duty-paid tobacco and/or illicit products.

In economic terms, the **buffer function** associated with fine-cut tobacco reflects the fact that FCT acts as a potential **alternative proposition** for illicit tobacco products. Domestic duty-paid FMC,

cross-border purchased FMC and illicit FMC are to some extent substitutes for each other. Therefore, one would expect an increase in the excise duty imposed on duty-paid FMC to *increase* demand for both cross border FMC and/or illicit FMC. However, FCT provides an alternative domestic-duty paid tobacco product to consumers who are priced out of the market for domestic duty-paid FMC. The maintenance of some excise duty and price differential between domestic FMC and FCT encourages consumers to **switch to legal FCT rather than purchasing cross-border FMC or illicit tobacco products**. As such, FCT acts as a **buffer** between domestic duty-paid tobacco, and cross-border or illicit tobacco products that generate no taxation revenue for the government.

Despite the fact that demand for FCT is negatively impacted by increases in excise duties, **maintaining a difference in excise duties between FMC and FCT acts to reduce the negative fiscal impact associated with raising duties** on FMC, and hence consolidates the tobacco tax receipts that are accrued by the government.

What happens when jurisdictions get it wrong?

Netherlands

In the Netherlands, after a period of stability, from 2013, the structure of tobacco excise **changed dramatically**, commencing with a substantial increase in excise duties in January 2013. The government initiated **a major shift away from *ad valorem* taxation** towards ***specific* taxation**. This resulted in an increased tax burden on FCT of approximately **26%** between 2012 and 2014, significantly more than the increase in tax burden on FMC¹. In parallel, as a result of these taxation changes, **the differential in the FCT tax burden** between the Netherlands and neighbouring countries nearly **doubled** (from **€18** per kg in 2004 to **€32** per kg in 2012 presented in Figure 1).

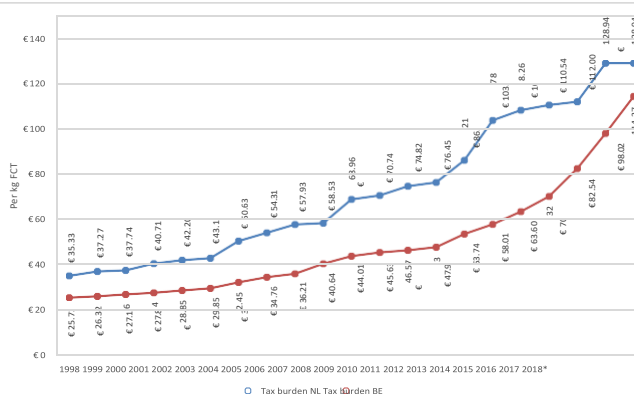
Consumption of duty-paid FCT declined more or less steadily from 2002 to 2012, showing a cumulative decline of **33%** over this period.

However, in response to the increase of **36%** in FCT tax burden in 2012 and 2013, **there was an abrupt (21%) drop in FCT consumption in 2013**. Clearly, this decline in duty paid consumption reflects the **very significant increase in duties in the Netherlands**, but also the rapid **increase in the excise gap between the Netherlands and Belgium**.

Following the sharp increase in excise rates in 2013, government tobacco tax revenues fell by **16% (corresponding to more than €430 million)**. From 2013, tobacco taxation receipts have followed a relatively erratic path; however, **a clear negative trend in government revenue is identifiable**. Despite the buffer function of FCT and consumers switching between FMC and FCT, this decline reflects increased cross-border shopping (despite Belgium increasing its excise duties) and an increase in illicit purchases.

The analysis suggests that when setting duty rates on tobacco products, national authorities need to

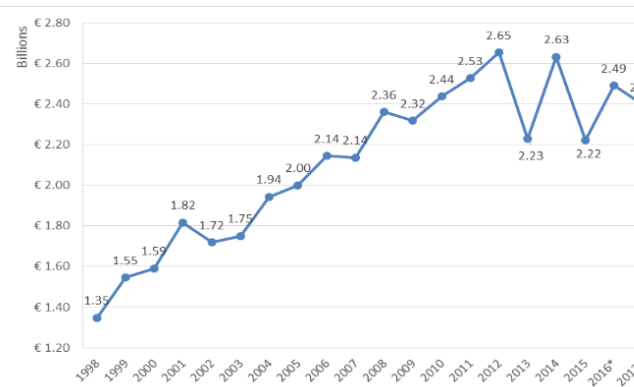
Figure 1: Tax burden per 1 kg FCT - in the Netherlands and Belgium – 1998-2018



Note: Prices at end of year. Tax burden is the sum of specific duty, ad valorem tax and VAT. *Current as of 1 May 2018

Source: EC DG Taxation and Customs Union, EXCISE DUTY TABLES Part III – FCT Tobacco

Figure 2: Government tax revenues from tobacco products 1998 - 2017 (€ billion)



*Preliminary data

Source: Statistics Netherlands (CBS)

¹ Note further that between July 2015 and July 2016, the minimum excise duties imposed on FCT in the Netherlands have increased by 16.3% (from €85.32 per kg (here) to €99.25 per kg (here)). In contrast, the minimum excise duty on FMC has increased from €181.49 to €181.58 per 1,000 sticks over the same period, corresponding to an increase of 0.05%. This has been associated with a 12% increase in FMC consumption between the two years. The decline in FCT consumption of FCT between 2012 and 2016 was estimated to be 22%.

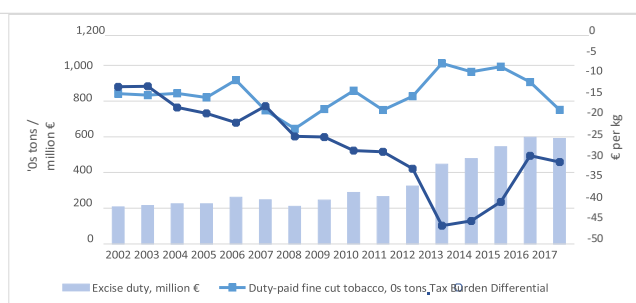
take account of the duty rates in neighbouring countries. If domestic duties increase rapidly and differ markedly from those in neighbouring countries, evidence suggests that a significant share of domestic consumption will be sourced abroad. Recent developments in the Netherlands demonstrate that these principles of FCT taxation have not been followed, resulting in a sharp decline of government tobacco tax receipts and market disruption.

Belgium

In relation to FCT, between 2002 and 2017, excise duties levied on FCT have increased by **190% per kg FCT** over the period, compared to **100%** increase in the excise duties on FMC. However, importantly, these increases in excise duties were concentrated in the latter period (since 2013) following a decade of generally moderate increases. As previously mentioned, **the differential in the FCT tax burden** between Belgium and the Netherlands nearly **doubled** (from **€18** per kg in 2004 to **€32** per kg in 2012, and **€46** per kg in 2013).

However, despite the very large increases in excise duties levied in Belgium over the period, the decline in consumption in tobacco products in Belgium has been concentrated within the FMC market, while FCT consumption was actually higher in 2016 than in 2002. This was partly due to the switching behaviour of consumers between FMC and FCT, but also as a result of the cross border purchases from other Member States – in particular the Netherlands.

Figure 3: FCT consumption, government FCT revenue, and Netherlands-Belgium tax differential



Source: London Economics' analysis of EC DG Taxud data

FCT duty-paid consumption stood at more than **10,000** tonnes in 2013, and between **9,000** and **10,000** tonnes in each of the three years subsequently), which compares to **6,500** tonnes in 2008. The result was a **doubling** of government FCT taxation receipts between 2008 and 2013 (from **€210 million** in 2008 to **€446 million** in 2013).

However, since 2013, there have been sharp increases in the levels of excise duties imposed in Belgium. These increases ranged between **8%** and **11%** per annum between 2013 and 2015, but reached approximately **17-19%** between 2016 and 2017. These most significant increases were imposed to fund Belgium's 'tax shift'² policy aimed at reducing taxes levied on both households and businesses). At the same time, the tax differential between the Netherlands and Belgium narrowed, cross-border trade became less attractive, and greater numbers of consumers switched to illicit trade. As a result, the volume of duty paid FCT in Belgium declined from **10,110** tonnes in 2013 to **7,507** tonnes in 2017, and is expected to decline further in 2018.

At the beginning of 2016, government revenue from tobacco excise duties was expected to be approximately **€3,238 billion**; however, by the end of 2016, only **€3,087 billion** had been collected. By 2017, tobacco duties had further declined to **€3,004 billion**. In other words, even though excise duties were increased with the aim of raising revenues, a fiscal shortfall of approximately **€500 million** has been created in 2016 and 2017. This outcome illustrates the sensitivity of the demand for FCT to changes in excise duties, the role of FCT as a buffer function between the market for FMC

² KPMG (2015). *De Belgische 'taxshift'* ([here](#))

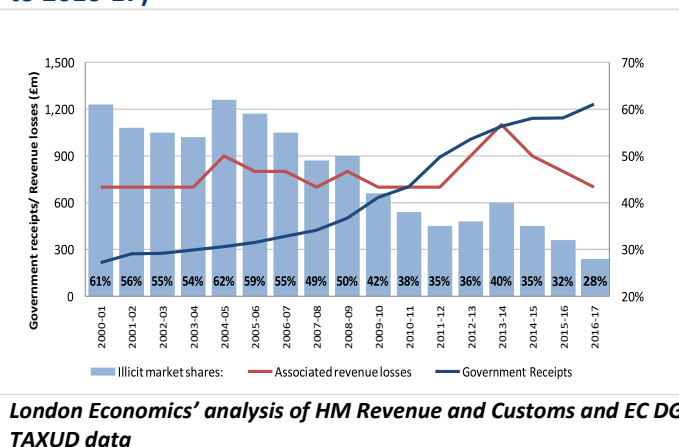
and illicit tobacco, and also the importance of the rapidity of changes in excise duties on consumer behaviour.

United Kingdom

The United Kingdom adopted a tobacco tax ‘escalator’ policy (between 1993 and 2000) to drive up excise duty on tobacco products in real terms – that is to say after accounting for inflation. Specifically, excise duties rose by between 3% and 5% more than inflation between 1993 and 2000. In 2001, the escalator policy was halted and taxes on tobacco products were frozen in real terms. This taxation slowdown continued (essentially unchanged) until 2010 when the escalator policy was re-introduced.

The UK has suffered from some of the highest levels of illicit trade over the last decade. At the time of the suspension of the tobacco duty escalator (2000-01), approximately **60%**³ of total consumption of FCT was accounted for by illicit trade, with a further **12%** associated with cross border trade. Reflecting the inflation-only increase of FCT duties over the next decade – and subsequent re-introduction of the tobacco escalator at moderate levels, the level of illicit trade declined to its lowest level of **28%** in 2016-17, with a further **4%** associated with cross border trade.

Figure 4: Illicit market share/revenue losses and government tax receipts associated with FCT (2000-01 to 2016-17)



The long-term decline in the level of cross border and illicit trade in FCT, alongside the increase in UK-duty paid consumption has resulted in **significantly increased tobacco taxation receipts** for the UK government (from **£272 million** in 2001-02 to **£1,231 million** in 2016-17). However, despite this decline in illicit trade, it is important to note that the loss in government tax revenues has remained high (at between **£1,100 million** and **£700 million** between 2013-14 and 2016-17).

³ Note that all estimates presented relate to mid-point estimates contained in HMRC Measuring Tax Gaps official publications.

Can countries learn from their mistakes?

Germany

Between 2002 and 2005, the German government implemented several significant increases in tobacco taxation duties. As a result of the associated increases in cross-border shopping, as well as the increase in the volume of illicit trade, tobacco taxation revenues declined. Given this, the German Government responded by keeping the headline tobacco excise rates unchanged from 2006 to 2010, raising only the minimum excise rate in January 2006.

However, with Poland and the Czech Republic joining the Schengen agreement in 2008, the ease of cross-border shopping increased, and resulted in a large increase in the purchase of non-domestic tobacco products. The share of non-domestic products in the German market increased markedly, from its 2005 level of **16.1%** to a “new normal” of **20%** or higher. As a consequence, between 2008 and 2010 tobacco excise revenues fell below 2002 levels.

In 2010, learning from the costly mistakes of a decade in which it had sought to increase tobacco revenues, the German government implemented a long-term tobacco excise policy (Tobacco Duty Model). This implementation of the Tobacco Duty Model aimed to provide greater long term certainty and

predictability to German tobacco excise policy through the adoption of **moderate increases** in excise duties determined over a **five-year period**.

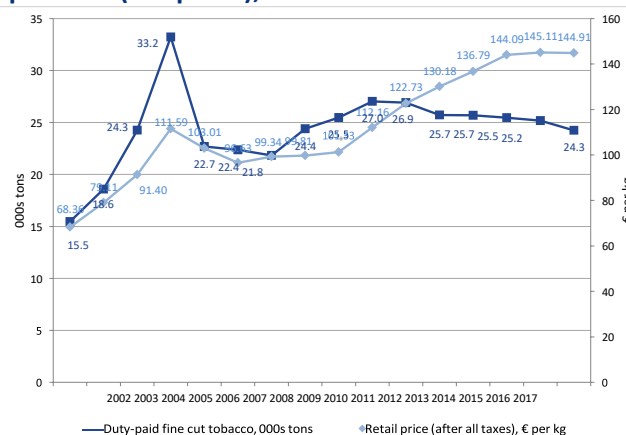
This policy has **balanced** fiscal and public health objectives, **increased government revenue**, and **reduced ‘non-German’ product inflow** while also **decreasing consumption**. Moderate fine-cut tobacco taxation has played an important role in this turnaround.

The Netherlands

Learning from the costly fiscal errors from raising tobacco tax duties whilst ignoring the rate movements operating in neighbouring jurisdictions, the Dutch government has now implemented a long term tobacco taxation plan, taking into consideration the buffer function of FCT and facilitating predictable and stable government revenues.

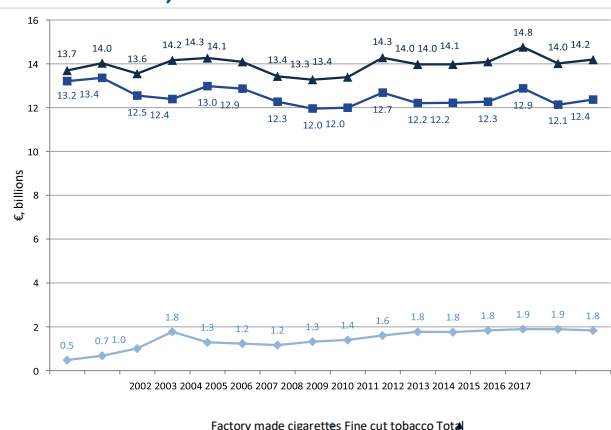
With the latest increase in tobacco excise introduced on 1st of April 2018, future increases of excise have already been implemented in law. In particular, until 2021 excise duties will increase (every 1st

Figure 5: Retail prices and consumption of duty paid FCT (left panel), 2002 - 2017



Source: London Economics’ analysis of Statistisches Bundesamt (2018) and Statistisches Bundesamt (2014a, 2017, 2018)

Figure 6: Government tax receipts from duties on FMC and FCT, 2002 – 2017



Source: London Economics’ analysis of Statistisches Bundesamt (2018)

of January), and includes detailed information on the specific duties to be levied on both FCT and FMC, as well as the ad valorem tax on FMC. Although the minimum duties applied to FCT being greater than the corresponding duties for FMC in percentage terms (but the same in absolute terms), the long term planning adopted by the Dutch government has established step-by-step increases whilst at the same time securing a tax differential between product categories. This new approach seems to better reflect the economic realities of tobacco taxation.

Policy implications

Based on evidence from a number of national statistical agencies and the European Commission, the London Economics' analysis provides evidence that:

- Although markets across Member States are very distinct in terms of the prevalence of FCT, as well as the characteristics of FCT consumers, there is a degree of **interdependency** between Member States' product markets across the European Union;
- **Abrupt and sharp increases in tobacco taxation can create strong incentives for consumers to change their purchasing behaviour** – reflected by increases the incidence of **cross-border duty-paid purchases**, but also the prevalence of **illicit tobacco**. Sharp increases in FCT duties have generally resulted in **significant declines in government taxation receipts**;
- **FCT consumers are typically lower-income and more price-sensitive** than FMC consumers, and as such, fine-cut tobacco provides an **important buffer function** between domestic duty paid tobacco and both cross-border trade and the illicit market. **Acknowledging and understanding the buffer function of FCT is crucial for safeguarding government revenues and for containing illicit trade.**

Recommendations

- Based on the evidence, in order to facilitate the role of FCT as a buffer between FMC and non-duty paid consumption, it is essential to offer a **differentiated tax treatment** between tobacco product categories, taking into account their different tax-bearing capacity and the characteristics of their respective consumers. By maintaining differential tax rates between fine-cut tobacco and factory-made cigarettes, the domestic duty-paid FCT market acts to preserve the tax-base and maintain government taxation receipts.
- In practice, maximising the role of FCT's buffer function also requires that tax increases follow a long term, predictable and transparent approach. This is because the certainty associated with this approach has been illustrated to be more efficient in containing illicit trade and protecting government revenues compared to dramatic duty increases and subsequent policy reversals. Increases in the tax rates applied to fine-cut tobacco should be implemented in a gradual manner in a way that acknowledges both **consumer affordability issues**, but also the availability of **domestic substitutes, cross border purchases**, and the **prevalence of illicit tobacco products**.
- **At country level**, individual Member States should always consider their own national market and its characteristics, but also explicitly take in account neighbouring jurisdictions and the interdependency between markets across national borders. There are many examples where **failure to account for the impact of domestic policy decisions** on consumers' decisions to engage in cross border shopping **have resulted in a deterioration in national tobacco taxation receipts**.
- For this to be possible, tobacco taxation, and taxation policy in respect of FCT in particular, must allow Member States to define the structure and the rates that best fit their domestic policy and taxation objectives

