



**INFORMATION · INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Brussels, February, 1982

Commission Report on Tobacco Tax Harmonisation (1)

Mr. Christopher Tugendhat, Vice-President of the European Commission, presented to Parliament the 24 February a special report which justifies the Commission's proposal to move towards the third stage in tobacco tax harmonisation.

On average, taxes on cigarettes sold in the Community equal 70% of retail price, or 350% of production cost. Before harmonisation the tax structures in the different Member States were either wholly ad valorem, based on retail price - which greatly multiplied cost differences and so favoured cheaper cigarettes, or wholly specific, expressed as monetary amounts per cigarette - which severely compressed cost differences and so favoured dearer cigarettes, or wholly specific, expressed as monetary amounts by weight of raw tobacco - which taxed cigarettes by reference to tobacco content (e.g. length) rather than price.

In 1970, it was agreed in principle that the fairest basis for the harmonised system should be a mixed system, partly specific per cigarette, partly ad valorem. By combining the specific and ad valorem systems, the worst effects of both were avoided. It was also agreed that the final ratio between the specific and ad valorem tax components should be reached in stages. No figure for the final ratio was agreed, the guiding principle being that the ratio should be such as fairly to reflect in retail prices, differences in producer's prices. Two stages have already been implemented by the Member States.

The report, the first the Commission has ever presented on one of its own proposals, was promised to Parliament last June after the third stage proposals had failed to be voted by Parliament. The Economic and Social Committee had also proposed an alternative approach which the Commission's report says would be likely to make tax harmonisation more difficult in future.

In his presentation to the Parliament's Economic and Monetary Committee, Mr. Tugendhat said he believed the Commission's approach provided the best possible compromise among the often competing interests of manufacturers, distributors, consumers and governments, and as striking a fair balance between high and low-cost cigarette producers.

The importance of harmonising tobacco excises in order to achieve a common internal market, a major aim of the Treaty of Rome, is considerable. The tobacco manufacturing industry directly employs more than 100,000, supplied by 250,000 planters of raw tobacco (possibly employing 600,000) and with perhaps half a million or more involved directly or indirectly in distribution. Tobacco products account for between 1% and 3.2% of consumer expenditure. Tax receipts from tobacco account for between 0.7% and 4.2% of total tax receipts and social contributions.

(1) COM(82) 61

The first stage of tax harmonisation, adopted by the Council, began in 1973 (2) when the specific tax element per cigarette was fixed at between 5% and 75% of the total excise, excluding VAT. The second stage, delayed by two and a half years was agreed in 1977 and began in 1978. This time VAT (an ad valorem tax) was included in the ratio and the specific element was fixed at between 5% and 55% of total tax.

In June 1980, the Commission proposed a third stage in which the range for the specific element would be gradually reduced to between 10% and 35% of the total tax, a continuation of the trend followed by the Council and approved by Parliament in the first and second stages.

The Commission also indicated that these proposals pointed towards a specific ad valorem tax ratio at the final stage of about 20% specific and 80% ad valorem.

Shortly afterwards, the Netherlands increased its specific element from 5% to 10% of total tax, and Greece, on accession, moved directly to a specific of 12%. In addition, Germany had already reduced its specific element to 40% of total tax. Accordingly, two Member States already meet the proposed third stage limits and one is very close to them.

In its report on the third stage, the Economic and Social Committee suggested (as it had also suggested in 1976) that an alternative approach based on harmonising the ad valorem rate as a percentage of retail price, rather than the specific/ad valorem ratio, might lead to more uniform conditions of competition. The Committee did not put forward any view on the crucial question of what the harmonised ad valorem tax rate should be, although private sector producers, who support this alternative approach, are known to favour a rate of 40% or less (roughly equal to a specific/ad valorem ratio, under the present approach, of 44% specific, 56% ad valorem). The Committee also proposed that a detailed study into the social and economic implications be carried out before harmonisation went any further.

In May 1981, under new Parliamentary rules of procedure, the Commission third stage proposals failed to obtain a majority of the votes cast. The Commission declined to withdraw the proposals and attempts were made to reach some compromise agreement between Parliament and Commission on some amendments. These attempts failed and the Commission, in June 1981, undertook to carry out a wide-ranging study into the harmonisation issues, to present a report to Parliament by 31 March 1982, and to suspend any discussions with the Council pending Parliament's opinion. Pending Parliament's opinion and completion of the Commission report, the second stage has been extended on three occasions and now runs until 31.12.1982. Parliament's approval of the last extension was given on the understanding that "this extension is the last and that in the meantime decisions are taken on further harmonisation".

The Commission report examines the merits of both the present and the alternative ESC approach from a number of standpoints.

As regards competition, the report points out that no tax achieves competitive neutrality. The mixed system (which has never itself been in dispute) shares this characteristic, inevitably tends to favour certain cigarette price categories relative to others, and will continue to do so in future, whether the present or the alternative approach is followed. The report concludes that the alternative approach is not more neutral from the competition standpoint than the present approach. Moreover, as the alternative approach involves either some constraints on the absolute tax level or on the specific/ad valorem relationship, whereas the present approach affects only the latter, the alternative approach would be likely to make agreement on future harmonisation more difficult rather than less.

(2) Directive 72/464/EEC, published OJ L 303 of 31.12.72.

As regards Community policies in relation to raw tobacco, employment and health, the report concludes that the choice between the two approaches is of marginal importance, or irrelevant.

The report also examines the relative importance of the specific and ad valorem tax elements in relation to other Community policies. From the competition standpoint, it is concluded that, given the generally high tax rates and the relatively small differences in cigarette production costs, a significant multiplier effect is desirable if a satisfactory range of retail prices is to be possible. (The multiplier effect is the effect of the tax and distribution margin in multiplying absolute differences in production prices into larger differences in retail prices. The larger the ad valorem tax element, the greater the total - tax and distribution - multiplier effect. A final stage of 20% specific 80% ad valorem would imply a total multiplier in most Member States, at present tax rates, of about 3).

So far as raw tobacco, employment and health are concerned, the report identifies the main policy concerns as:

- raw tobacco - to maintain production, partly by increased exports and partly by changing towards varieties more in demand than those produced at present;
- employment - to ease the run-down in employment in the tobacco manufacturing industry arising chiefly from greatly increased automation and in part from declining demand for cigarettes on many Community markets;
- health - to limit cigarette consumption, partly by improved health education and mainly, by a maintained or increasing tax incidence.

The report concludes that, as with the choice between the present and alternative approaches, the size of the multiplier effect is either irrelevant or of marginal importance in these policy sectors.

The Commission report shows that the third stage proposals follow the principals agreed for harmonisation at earlier stages, which have not previously been contested, and that the present mixed system still offers the best means for arriving at a fair compromise between the original tax systems.

Production of cigarettes in the Member States (in mio pieces)

	1970 ¹⁾	1976	1978	1980	% change in production from 1976 to 1980
	mio	mio	mio	mio	%
B } LUX }	20.800	24.942	24.695	26.454	6,1
DK	8300	9794	9265	9223	- 5,8
D	129700	147722	152400	160926	8,9
F	69900	86546	80856	72478	-16,3
GR	17000	22900 ¹⁾	24900 ¹⁾	21903	- 4,4
IRL	5600	9600 ¹⁾	7600 ¹⁾	7400 ¹⁾	-22,9
IT	71600	73645	71585	73105	- 0,7
NL	23100	30408	35200 ¹⁾	40000 ¹⁾	31,5
UK	111100	159000	151525	156050	- 1,9
ALL MS	457100	564557	558026	567539	0,5

Source : Member States and ¹⁾EUROSTAT

Cigarette consumption per head

	1970	1975	1980	% change from 1970 to 1980
				%
B + LUX	2000	2150	2040	2,0
DK	1490	1710	1630	9,4
D	2069	2090	2160	4,4
F	1390	1660	1650	18,7
GR	1930	2400	2720	40,1
IRL	1630	2470	1680	3,1
IT	1400	1640	1800	28,6
NL	1460	2260	2140	46,6
UK	1640	2580	2450	49,4
Weighted average	1653	1996	2037	23,2

Source : EUROSTAT

Tobacco expenditure as % of consumer expenditure

	1970 %	1975 %	1979 %
B	2.1	1.8	1.7
DK	4.7	3.6	NA
D	2.4	2.9	1.8
F	1.2	1.1	1.0
GR	3.5	2.9	2.4
IRL	6.8	5.5	NA
IT	2.8	2.3	2.0
LUX	1.8	1.5	NA
NL	2.8	2.3	2.5
UK	4.6	3.6	3.3

Source: EUROSTAT

The table shows that notwithstanding substantial variations between the Member States in the tobacco elements in consumer expenditure, there is a steady downwards trend in eight of the ten Member States, and in the remaining two countries (Italy, Netherlands) the proportion in 1979 was somewhat lower than in 1970.

**INFORMATION · INFORMATRISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Bruxelles, février 1982

**RAPPORT DE LA COMMISSION SUR L'HARMONISATION DES ACCISES SUR LES
TABACS MANUFACTURES (1)**

M. Christopher Tugendhat, Vice-Président de la Commission européenne, a présenté le 24 février au Parlement un rapport spécial qui justifie la proposition faite par la Commission de passer à la troisième étape de l'harmonisation des accises sur le tabac.

Les taxes sur les cigarettes vendues dans la Communauté représentent en moyenne 70 % du prix de vente au détail ou 350 % du coût de production. Avant l'harmonisation, l'impôt dans les différents Etats Membres était soit entièrement ad valorem, calculé sur la base du prix de vente au détail - ce qui multipliait considérablement les écarts entre les coûts et favorisait les cigarettes bon marché, soit entièrement spécifique et représenté par un certain montant par cigarette - ce qui réduisait fortement l'écart entre les coûts de production et favorisait les cigarettes chères, ou entièrement spécifique et représenté par un certain montant selon le poids de tabac brut - de sorte que la taxation des cigarettes était basée sur le contenu en tabac (par exemple, la longueur) et non sur le prix.

En 1970, il a été décidé qu'une structure mixte composée à la fois d'un élément spécifique par cigarette et d'un élément ad valorem constituerait la base la plus équitable d'un système harmonisé. La combinaison des éléments spécifique et ad valorem permettait d'éviter les effets les plus néfastes des deux éléments. Il a également été convenu que le ratio final entre l'élément spécifique et l'élément ad valorem devrait être atteint en plusieurs étapes. Aucun chiffre n'a été fixé, mais le principe directeur était que ce ratio devrait être fixé de telle manière que les prix de vente au détail reflètent équitablement les différences entre les prix à la production. Deux étapes ont déjà été réalisées par les Etats Membres.

Ce rapport, qui est le premier que la Commission ait présenté au sujet de l'une de ses propres propositions, a été promis au Parlement en juin dernier, après le vote négatif du Parlement sur les propositions pour la troisième étape. Le Comité économique et social avait également proposé une autre approche dont le rapport de la Commission dit qu'il pourrait rendre l'harmonisation fiscale plus difficile à l'avenir.

Lors de son exposé devant la Commission économique et monétaire du Parlement, M. Tugendhat s'est dit convaincu que l'approche retenue par la Commission constituait le meilleur compromis possible entre les intérêts souvent antagonistes des producteurs, des distributeurs, des consommateurs et des gouvernements et qu'elle réalisait un bon équilibre entre les producteurs de cigarettes dont les coûts sont élevés et ceux dont les coûts sont faibles.

(1) COM (82)61

L'harmonisation des accises sur le tabac destinée à réaliser un marché commun intérieur, l'un des grands objectifs du traité de Rome, revêt une importance considérable. L'industrie du tabac emploie directement plus de 100 000 personnes. Elle est approvisionnée par 250 000 planteurs de tabac brut (qui occupent quant à eux quelque 600 000 personnes) et compte peut-être un demi-million ou plus de personnes participant directement ou indirectement à la distribution. Les produits du tabac représentent entre 1 % et 3,2 % des dépenses de consommation. Les recettes fiscales provenant du tabac fournissent entre 0,7 % et 4,2 % du total des recettes fiscales et des cotisations sociales.

La première étape de l'harmonisation fiscale, adoptée par le Conseil, a commencé en 1973 (2); l'élément spécifique par cigarette était alors fixé à un niveau se situant entre 5 % et 75 % de l'accise totale, TVA non comprise. La deuxième étape, dont la mise en oeuvre a été retardée de deux ans et demi, a été décidée en 1977 et a commencé en 1978. Cette fois, la TVA (taxe ad valorem) était incluse dans le ratio et l'élément spécifique devait représenter entre 5 % et 55 % de l'impôt total.

En juin 1980, la Commission a proposé une troisième étape dans laquelle la fourchette retenue pour l'élément spécifique serait progressivement ramenée à 10 à 35 % de l'impôt total, ce qui constituait le prolongement de l'évolution suivie par le Conseil et approuvée par le Parlement pendant les première et deuxième étapes.

La Commission a également indiqué que ces propositions visaient à aboutir à un rapport élément spécifique, élément ad valorem à l'étape finale d'environ 20 % pour l'élément spécifique et 80 % pour l'élément ad valorem.

Peu de temps après, les Pays-Bas ont porté l'élément spécifique de 5 à 10 % de l'impôt total, et la Grèce, dès son adhésion, a adopté un élément spécifique de 12 %. Par ailleurs, l'Allemagne avait déjà réduit son élément spécifique à 40 % de l'impôt total. En conséquence, deux Etats Membres se situent déjà aux limites proposées pour la troisième étape, et un troisième en est très proche.

Dans son rapport sur la troisième étape, le Comité économique et social a indiqué (comme il l'avait déjà fait en 1976) qu'une nouvelle approche consistant à harmoniser l'élément ad valorem exprimé en pourcentage du prix de vente au détail plutôt que le ratio spécifique ad valorem pourrait rendre les conditions de concurrence plus uniformes. Le Comité ne s'est pas prononcé sur le point, très important, de savoir quel devrait être le taux ad valorem harmonisé, bien que l'on sache que les producteurs du secteur privé, qui soutiennent cette nouvelle approche, préconisent un taux de 40 % ou moins (ce qui, selon l'approche actuelle, correspond plus ou moins à un ratio de 44 % d'élément spécifique et 56 % d'élément ad valorem). Le Comité a également proposé qu'une étude approfondie des implications sociales et économiques soit effectuée avant de poursuivre l'harmonisation.

En mai 1981, vue les nouvelles règles de procédure du Parlement, les propositions de la Commission pour la troisième étape n'ont pas obtenu la majorité des voix. La Commission ayant refusé de retirer ses propositions, l'on s'est efforcé d'arriver à un compromis entre le Parlement et la Commission sur certains amendements. Ces tentatives ont échoué et, en juin 1981, la Commission s'est engagée à réaliser une étude approfondie sur les problèmes d'harmonisation, à soumettre un rapport au Parlement pour le 31 mars 1982 et à suspendre toute discussion avec le Conseil jusqu'à ce que le Parlement se soit prononcé. En attendant l'avis du Parlement et l'achèvement du rapport de la Commission, la deuxième étape a été prorogée

(2) Directive 72/464/CEE, J.O. L 303 du 31.12.72

à trois reprises; elle doit maintenant prendre fin le 31 décembre 1982. Le Parlement a approuvé cette dernière prorogation à la condition que ce soit la dernière et que, dans l'intervalle, des décisions soient prises sur la poursuite de l'harmonisation.

Le rapport de la Commission examine les avantages respectifs de l'approche actuelle et de la nouvelle approche proposée par le Comité économique et social sur un certain nombre de points.

En ce qui concerne la concurrence, le rapport précise qu'aucun impôt ne réalise la neutralité concurrentielle. Le système mixte (qui en soi n'a jamais été contesté) partage cette caractéristique et tend inévitablement à favoriser certaines classes de prix par rapport à d'autres: cela continuera à l'avenir, que l'on choisisse l'approche actuelle ou la nouvelle approche. Le rapport conclut que la nouvelle approche n'est pas plus neutre du point de vue de la concurrence que l'approche actuelle. En outre, comme la nouvelle approche implique certaines contraintes soit sur le niveau absolu de la taxe, soit sur le ratio élément spécifique/élément ad valorem, alors que l'approche actuelle ne porte que sur ce ratio, la nouvelle approche serait plutôt de nature à rendre plus difficile l'accord sur l'harmonisation future.

Du point de vue des politiques communautaires concernant le tabac brut, l'emploi et la santé, le rapport conclut que le choix entre les deux approches n'a qu'une incidence marginale sinon nulle.

Le rapport examine également l'importance relative des éléments spécifique et ad valorem pour d'autres politiques communautaires. Sur le plan de la concurrence, le rapport précise que, compte tenu des taux d'imposition généralement élevés et des écarts relativement faibles entre les coûts de production des cigarettes, il est souhaitable que l'effet multiplicateur soit sensible, si l'on veut arriver à un éventail satisfaisant des prix de vente au détail. (L'effet multiplicateur est l'effet qu'ont l'impôt et la marge de distribution de multiplier les différences absolues dans les prix à la production qui se trouvent ainsi accentuées au niveau des prix de vente au détail. Plus l'élément ad valorem est important, plus l'effet multiplicateur total - impôt et distribution - est marqué. Sur la base des taux d'imposition actuels une étape finale comportant un élément spécifique de 20 % et un élément ad valorem de 80 % aboutirait à un multiplicateur total d'environ 3 dans la plupart des Etats Membres.

En ce qui concerne le tabac brut, l'emploi et la santé, le rapport définit comme suit les priorités :

- pour le tabac brut : maintenir la production, d'une part en accroissant les exportations et d'autre part en axant la production sur des variétés plus demandées que celles qui sont produites actuellement;
- pour l'emploi : atténuer le fléchissement de l'emploi dans l'industrie du tabac, essentiellement imputable au développement considérable de l'automatisation et à la baisse de la demande de cigarettes sur de nombreux marchés communautaires;
- pour la santé : limiter la consommation de cigarettes par une meilleure éducation en matière de santé, mais surtout par le maintien ou le renforcement de l'incidence fiscale.

Le rapport conclut que, comme le choix entre l'approche actuelle et la nouvelle approche, l'intensité de l'effet multiplicateur n'a qu'une influence marginale sinon nulle dans ces domaines.

Le rapport de la Commission montre que les propositions de la troisième étape suivent les principes d'harmonisation qui ont été adoptés lors des étapes précédentes et qui n'ont pas été contestés et que l'actuel système mixte continue de constituer le meilleur moyen d'arriver à un compromis équitable entre les systèmes fiscaux initiaux.

Production of cigarettes in the Member States (in mio pieces)

	1970 ¹⁾	1976	1978	1980	% change in production from 1976 to 1980
	mio	mio	mio	mio	%
B } LUX }	20.800	24.942	24.695	26.454	6,1
DK	8300	9794	9265	9223	- 5,8
D	129700	147722	152400	160926	8,9
F	69900	86546	80856	72478	-16,3
GR	17000	22900 ¹⁾	24900 ¹⁾	21903	- 4,4
IRL	5600	9600 ¹⁾	7600 ¹⁾	7400 ¹⁾	-22,9
IT	71600	73645	71585	73105	- 0,7
NL	23100	30408	35200 ¹⁾	40000 ¹⁾	31,5
UK	111100	159000	151525	156050	- 1,9
ALL MS	457100	564557	558026	567539	0,5

Source : Member States and ¹⁾EUROSTAT

Cigarette consumption per head

	1970	1975	1980	% change from 1970 to 1980
				%
B + LUX	2000	2150	2040	2,0
DK	1490	1710	1630	9,4
D	2069	2090	2160	4,4
F	1390	1660	1650	18,7
GR	1930	2400	2720	40,1
IRL	1630	2470	1680	3,1
IT	1400	1640	1800	28,6
NL	1460	2260	2140	46,6
UK	1640	2580	2450	49,4
Weighted average	1653	1996	2037	23,2

Source : EUROSTAT

Tobacco expenditure as % of consumer expenditure

	1970 %	1975 %	1979 %
B	2.1	1.8	1.7
DK	4.7	3.6	NA
D	2.4	2.9	1.8
F	1.2	1.1	1.0
GR	3.5	2.9	2.4
IRL	6.8	5.5	NA
IT	2.8	2.3	2.0
LUX	1.8	1.5	NA
NL	2.8	2.3	2.5
UK	4.6	3.6	3.3

Source: EUROSTAT

The table shows that notwithstanding substantial variations between the Member States in the tobacco elements in consumer expenditure, there is a steady downwards trend in eight of the ten Member States, and in the remaining two countries (Italy, Netherlands) the proportion in 1979 was somewhat lower than in 1970.