

Il contrabbando di sigarette in Italia

Silvano Gallus

Sia per l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) [1] che per la Banca Mondiale [2,3], la più importante strategia da adottare in un programma governativo di controllo del tabagismo riguarda l'aumento del prezzo di sigarette e altri prodotti di tabacco, tramite aumenti della tassazione. L'efficacia di questa strategia è avvalorata da una moltitudine di studi (più di 200 secondo una monografia della Agenzia Internazionale per la Ricerca sul Cancro, IARC, dell'OMS) che hanno mostrato come un aumento del 10% del prezzo delle sigarette porti ad una riduzione del consumo del 4%, almeno nei

paesi ad alto reddito [4,5]. I pochi studi condotti in Italia sull'argomento confermano questo dato anche per il nostro paese [6,7]. In Italia, un'ipotetica accisa addizionale di € 0,20 a pacchetto porterebbe ogni anno a ridurre il consumo di oltre un miliardo di sigarette, e a ottenere 400 milioni di euro di entrate in più. Parimenti, un'accisa da € 1 a pacchetto porterebbe a una riduzione di 7 miliardi di sigarette e ben oltre un miliardo e mezzo di euro in più nelle casse dello stato. Nonostante i clamorosi benefici – sia in termini di salute pubblica (i consumi diminuiscono) che in termini economici (le entrate fiscali

aumentano) –, in Italia questa strategia non viene adottata a sufficienza, almeno rispetto a molti altri paesi Europei, tra cui il Regno Unito, Francia, Olanda, Turchia e Romania, solo per citarne alcuni [3]. Come mai? Una delle principali cause è costituita dall'industria del tabacco, che adotta argomentazioni false da suggerire ai legislatori, e da diffondere nell'opinione pubblica, per arginare gli aumenti fiscali. L'industria del tabacco sa bene infatti che le vendite dei loro prodotti sarebbero fortemente minacciate [1]. Queste false argomentazioni (o falsi miti) sono sistematicamente smitizzati non solo dal-

Cigarette Smuggling in Italy

Silvano Gallus

According to both the World Health Organization (WHO) [1] and the World Bank [2,3], the most important tobacco control strategy that should be adopted in a government program concerns price increases of cigarettes and other tobacco products, through tax increases. The effectiveness of this strategy is supported by a number of studies (more than 200 according to a monograph of the International Agency for Research on Cancer, IARC, WHO), showing that a 10% increase in price results in a reduction by 4% in cigarette consumption, at least in high-income countries [4,5]. The few studies on the issue conducted in Italy confirm this finding also for

our country [6,7]. In Italy, a hypothetical additional excise tax of € 0.20 per cigarette pack would result in more than one billion fewer cigarettes consumed and extra-revenues of EUR 400 million in just one year. Likewise, an additional excise tax of € 1 per pack would lead to the consumption of 7 billion fewer cigarettes and extra revenues of well over 1.5 billion euro. Despite the evident benefits – both in terms of public health (tobacco consumption decreases) and economics (tax revenues increase) –, in Italy this tobacco control strategy is not sufficiently adopted, at least as compared to many other European countries, including, among the others, the UK, France,

the Netherlands, Turkey and Romania [3] Why? One of the main reasons is the tobacco industry, which adopts false arguments, also spread in the public opinion, in order to suggest legislators to stem tax increases. Tobacco industry well-knows in fact that tax increases would threaten the sales of their products [1]. These false arguments (false myths) are systematically demystified not only by the WHO [1], but also by the World Bank [2,8].

One of the arguments that the tobacco industry routinely uses concerns smuggling: raising taxes would increase smuggling and, consequently, would reduce tax revenues. This is again a false myth.

l'OMS [1], ma persino dalla Banca Mondiale [2,8].

Una delle argomentazioni che l'industria del tabacco sistematicamente utilizza riguarda il contrabbando: aumentando le tasse, aumenterebbe il contrabbando e si ridurrebbero conseguentemente le entrate fiscali. Anche in questo caso si tratta di un falso mito. Diversi studi dimostrano infatti come le differenze di prezzo e di tassazione abbiano un ruolo importante solo sulle operazioni di contrabbando in piccola scala, ma non sul grande commercio illegale su larga scala (a livello nazionale). Quest'ultimo è causato da fattori ben più complessi, quali la corruzione, le reti di distribuzione informali, la presenza della criminalità organizzata nel paese, l'entità del commercio transfrontaliero, l'entità dei controlli alle frontiere e le sanzioni fiscali insufficienti [5,9]. Ed è così che

alcuni studi hanno mostrato come il commercio illegale di sigarette fosse superiore proprio in quei paesi con tassazione e prezzi delle sigarette più bassi, ma con corruzione e criminalità maggiore [5].

Per analizzare l'efficacia delle politiche economiche come misure anti-fumo, nell'ambito del progetto *Pricing Policies And Control of Tobacco in Europe* (PPACTE) finanziato dalla Comunità Europea, nel 2010 è stata condotta un'indagine di popolazione su un campione rappresentativo di oltre 18.000 soggetti in 18 paesi Europei [10]. In questa indagine è stata stimata la proporzione di fumatori che faceva uso di sigarette di contrabbando, validando le risposte riportate dai partecipanti sull'acquisto illegale di sigarette con informazioni oggettive raccolte dagli intervistatori tramite la visione dell'ultimo pacchetto di sigarette acquistato.

Ebbene, si è visto che meno del 7% degli Europei acquistava prevalentemente sigarette di contrabbando. Più importante, si osservava che il prezzo delle sigarette non era un determinante fondamentale del commercio illegale. Al contrario, il fattore di gran lunga più importante era la vicinanza con la Russia, Ucraina, Moldavia e Bielorussia, tutti paesi che sono tra i maggiori fornitori di sigarette illegali. I risultati hanno suggerito pertanto che la distribuzione e la produzione di sigarette illegali, più che la tassazione, sono i fattori che maggiormente contribuiscono ai commerci illeciti [11].

L'industria del tabacco tende inoltre a esagerare la diffusione dell'evasione fiscale, spesso pubblicando dati dove il contrabbando include anche l'elusione fiscale [12]. È invece importante capire come contrabbando ed elusione fiscale

Several studies show in fact that tax and price differentials play a role only in small-scale smuggling operations, but not in large-scale illicit trade (i.e., at a national level). The latter is caused by more complex determinants, including corruption, informal distribution networks, the presence of organized crime in the country, the extent of cross-border trade, the strength of border controls and insufficient penalties for tax evaders [5,9]. Thus, some studies showed the highest illicit cigarettes trade in countries with lowest cigarette tax and prices, but with highest level of corruption and crime [5].

To analyze the effectiveness of economic policies as anti-smoking measures, as part of *Pricing Policies And Control of Tobacco in Europe* (PPACTE), financially supported by the European Union, in 2010 a survey was conducted on a sample of more than 18,000 individuals, which was representative

of the adult population of 18 European countries [10]. This survey estimated the proportion of smokers who made use of illicit cigarettes, validating the self-reported information on the purchase of illicit cigarettes from smugglers with objective information collected by the interviewers through the vision of the last pack of cigarettes purchased. Less than 7% of the Europeans purchased illicit cigarettes. More importantly, the price of cigarettes at a national level was not significantly related to the proportion of smokers purchasing illicit cigarettes. Instead, the most important determinant of illicit trade was by far the proximity with Russia, Ukraine, Moldova and Belarus, i.e., countries that are major suppliers of illegal cigarettes. The results therefore suggest that the distribution and the production of illegal cigarettes, rather than taxation, are the key factors most contributing to the illicit trade [11].

The tobacco industry also tends to exaggerate the spread of tax evasion, publishing data where smuggling also includes tax avoidance [12]. It is however important to understand that smuggling and tax avoidance, besides being both activities to pay less taxes, are completely different. Indeed, while "tax evasion" is the illicit trade including both products legally manufactured but illegally traded across borders (i.e., smuggling), and illegally manufactured products (i.e., counterfeiting) put on the market [5,11], "tax avoidance" is a legal method to pay less taxes, including the purchase in duty free shops or legal trade across borders of a relatively small amounts of product [5,11,12].

Therefore, the scientific evidence shows that tax avoidance and tax evasion may only reduce but not remove either tax revenues or the effectiveness of taxes as a strategy for tobacco control [1,5]. To reduce

siano due pratiche per aggirare il fisco completamente diverse.

Infatti, mentre per "evasione fiscale" si intende il commercio illecito che comprende sia prodotti fabbricati legalmente ma commercializzati illegalmente attraverso le frontiere (contrabbando), sia prodotti

fabbricati illegalmente (contraffazione) e messi in commercio [5,11], per "elusione fiscale" si intendono metodi legali per aggirare le tasse, come l'acquisto in negozi *duty free* o il commercio legale transfrontaliero di una relativamente piccola quantità di prodotto [5,11,12].



cross-border shopping and other types of tax avoidance, and small-scale smuggling operations, some effective strategies have been proposed. These include the coordination of the levels and increases in tobacco taxation across the jurisdictions, the elimination of duty-free shops, and the enforcement of severe penalties to deter smugglers of illegal products [1,5,11]. Moreover, assuming a tax increase, part of the extra-revenues may be allocated to strengthen tax control enforcement, including the control of the market of tobacco products and the strengthening of custom officers and police [1].

The existing published data from Italy confirm that there is no sub-

stantial direct relationship between the price of cigarettes and smuggling. Smuggling in Italy is probably increased between 1985 and 1995, but its extent in the same period remains unknown. In the 90s the proportion of total sales of smuggled cigarettes was estimated between 10 and 30% [9,13,14]. It was a large-scale organized smuggling operation. Some measures, including a tightening of the control of the supply chain of cigarettes and the control by the customs authorities and the legal action against tobacco companies undertaken by several EU member states – including Italy – Caused a fall in the market of illegal cigarettes in the early 2000s [9,13]. Se-

In buona sostanza, l'evidenza scientifica dimostra che l'elusione e l'evasione fiscale, sebbene riducano, non eliminano né il gettito fiscale né l'efficacia delle tasse come strategia per il controllo del tabagismo [1,5]. Per ridurre il commercio transfrontaliero e altri tipi di elusione fiscale, e il contrabbando su piccola scala, alcune strategie efficaci sono state proposte. Queste includono il coordinamento dei livelli e degli aumenti della tassazione di tabacco tra le varie giurisdizioni, l'eliminazione di negozi *duty-free*, e l'applicazione di severe sanzioni per scoraggiare i trafficanti di prodotti illegali [1, 5, 11]. A fronte di un aumento delle imposte, parte dei maggiori ricavi potrebbe anche essere allocata per rafforzare azioni di controllo fiscali, tra cui il controllo del mercato di prodotti di tabacco e il potenziamento delle dogane e della polizia [1].

lected DOXA surveys showed that between 2005 and 2010 in Italy smuggling contributed for a negligible proportion of the total sales of tobacco (less than 2%) [11,13,14]. In 2010, the PPACTE survey showed that also tax avoidance for cigarettes had a negligible role in Italy. It is important to note that both tax evasion and tax avoidance did not grow over the last decade, while the real price of cigarettes (i.e., adjusted for inflation) slightly increased over the same period.

In conclusion, the scientific evidence clearly indicates that assuming increases of cigarette taxes smuggling does not increase and tax revenues grow. This is particularly true in Italy. Who today still argues that tax increases would increase smuggling is, at best, poorly informed.

► *Conflict of interest: none*

Anche i dati esistenti in letteratura per l'Italia confermano che non esiste una sostanziale relazione diretta tra il prezzo delle sigarette e il contrabbando. Il contrabbando in Italia è probabilmente aumentato tra il 1985 e il 1995, ma la sua entità nel medesimo periodo rimane sconosciuta. Negli anni '90 la proporzione del contrabbando sulle vendite totali di sigarette era stimata tra il 10 e il 30% [9,13,14]. Si trattava di un contrabbando organizzato su vasta scala. Alcune azioni, incluso un inasprimento del controllo della filiera di sigarette e del controllo da parte delle autorità doganali e le azioni legali contro le grandi industrie del tabacco intraprese da svariati Stati Membri dell'UE, incluso il nostro, hanno fatto in modo che il mercato illegale di sigarette crollasse nei primi anni 2000 [9,13]. Alcune indagini DOXA, infatti, mostravano come tra il 2005 e 2010, in Italia il contrabbando contribuisse solo per una percen-

tuale trascurabile del totale delle vendite di tabacco (meno del 2%) [11,13,14]. Nel 2010, l'indagine PPACTE (Pricing Policies And Control of Tobacco in Europe) mostrava che l'elusione fiscale per le sigarette aveva anch'essa un ruolo trascurabile in Italia. È da notare pertanto come né l'evasione né l'elusione fiscale siano cresciuti nell'ultimo decennio, mentre il prezzo reale delle sigarette (cioè, aggiustato per inflazione) è, seppur di poco, cresciuto. In conclusione, l'evidenza scientifica indica chiaramente che aumentando la tassazione delle sigarette il contrabbando non aumenta e le entrate fiscali crescono.

Ciò è particolarmente vero in Italia. Chi ancora sostiene che oggi l'aumento della tassazione in Italia aumenta il contrabbando è, nel migliore dei casi, poco documentato.

Tabaccologia 2015; 3:10-13

Silvano Gallus

✉ silvano.gallus@marionegri.it
Dipartimento di Epidemiologia,
IRCCS Istituto di Ricerche
Farmacologiche "Mario Negri"
Milano

► *Disclosure: gli autori dichiarano l'assenza di conflitto d'interessi.*

Bibliografia

1. WHO. Raising tax on tobacco. What you need to know. 2014: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112841/1/WHO_NMH_PND_14.2_eng.pdf?ua=1&ua=1.
2. World Bank. Tobacco Control at a glance. 2011: <http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/376086-1238076532997/TobaccoControl2010Nov15.pdf>.
3. Joossens L, Raw M. The Tobacco control scale 2013 in Europe. Association of European Cancer leagues. Brussels, Belgium 2013: http://www.europeancancerleagues.org/images/TobaccoControl/TCS_2013_in_Europe_13-03-14_final_1.pdf (accessed May 28, 2014).
4. Chaloupka FJ, Straif K, Leon ME. Effectiveness of tax and price policies in tobacco control. *Tob Control* 2011;20:235-238.
5. IARC. IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. Volume 14. Effectiveness of Price and Tax Policies for Control of Tobacco. International Agency for Research on Cancer, Lyon, France 2011: <http://www.iarc.fr/en/publications/pdfs-online/prev/handbook14/handbook14.pdf>.
6. Aristei D, Pieroni L. Habits, complementarities and heterogeneity in alcohol and tobacco demand: A multivariate dynamic model. *Oxf Bull Econ Stat* 2010;72:428-457.
7. Gallus S, Fernandez E, Townsend J, Schiaffino A, La Vecchia C. Price and consumption of tobacco in Italy over the last three decades. *Eur J Cancer Prev* 2003;12:333-337.
8. Gallus S, Garattini S. Tabacco: più tasse, meno fumo. *Sole 24 ore Sanità* 2014; 8-14 Luglio:14.
9. Joossens L, Raw M. Progress in combating cigarette smuggling: controlling the supply chain. *Tob Control* 2008;17:399-404.
10. Gallus S, Lugo A, La Vecchia C et al. Pricing Policies And Control of Tobacco in Europe (PPACTE) project: cross-national comparison of smoking prevalence in 18 European countries. *Eur J Cancer Prev* 2014;23:177-185.
11. Joossens L, Lugo A, La Vecchia C, Gilmore AB, Clancy L, Gallus S. Illicit cigarettes and hand-rolled tobacco in 18 European countries: a cross-sectional survey. *Tob Control* 2014;23:e17-23.
12. Gilmore AB, Rowell A, Gallus S, Lugo A, Joossens L, Sims M. Towards a greater understanding of the illicit tobacco trade in Europe: a review of the PMI funded 'Project Star' report. *Tob Control* 2014;23:e51-61.
13. Gallus S, Tramacere I, Zuccaro P, Colombo P, La Vecchia C. Cigarette smuggling in Italy, 2005-8. *Tob Control* 2009;18:159-160.
14. Gallus S, Tramacere I, Boffetta P et al. Temporal changes of under-reporting of cigarette consumption in population-based studies. *Tob Control* 2011;20:34-39.