EPICENTER
European Policy Information Center

OBSERVATORUL LEGISLATIV AL UE

DIRECTIVA PRIVIND IMPOZITAREA TUTUNULUI

Goană după venituri sau reformă proporțională cu riscul?

22 aprilie 2026

AUTORI:
Christopher Snowdon
Constantinos Saravakos

IES EUROPE

ies-europe.ro

Observatorul legislativ al UE

Directiva privind impozitarea tutunului la răscruce: goană după venituri sau reformă proporțională cu riscul?

Dr. Christopher Snowdon
Institutul pentru Afaceri Economice (IEA)

Constantinos Saravakos
Centrul pentru Studii Liberale (KEFiM)

22 aprilie 2026

Rezumat

- UE analizează o nouă Directivă privind impozitarea tutunului (TTD), care va majora considerabil acciza minimă pe produsele din tutun.
- Grupul de experți al Observatorului legislativ al UE a formulat un verdict puternic critic. Evaluările s-au concentrat în principal în intervalul 1-3 pe scala reglementare-dereglementare (media de 3,58), ceea ce arată că directiva este percepută ca o extindere clară a reglementării, și nu ca o ajustare fiscală țintită și proporțională.
- Majorarea accizei minime pe tutun va reduce diferențele de preț dintre statele membre și ar putea diminua stimulentele pentru cumpărăturile transfrontaliere între țările cu impozite mai mici și cele cu impozite mai mari, dar va crea totodată stimulente pentru consumatori să cumpere țigarete contrafăcute și de contrabandă, în special în Europa de Est.
- Cel mai dăunător aspect al propunerilor este includerea produselor cu nicotină cu risc redus în structura de impozitare minimă. Nu există niciun motiv evident pentru care responsabilitatea impozitării acestor produse să nu poată fi lăsată în seama guvernelor naționale, iar argumentele de sănătate publică pentru menținerea acestor impozite la un nivel cât mai redus sunt solide. Există un conflict fundamental între obiectivul UE de a reduce prevalența fumatului și a bolilor asociate fumatului și planurile sale de a impozita produsele cu nicotină mai sigure.
- Cu toate acestea, principiul propunerii de a diferenția cotele de impozitare între tutunul combustibil și alternativele cu risc mai redus, precum țigaretele electronice și pliculețele cu nicotină, este unul corect. UE ar trebui să păstreze și să extindă această diferențiere, astfel încât impozitarea să reflecte dovezile privind nocivitatea relativă.

Cuprins

REZUMAT 1

CUPRINS 2

DESPRE AUTORI 3

DESPRE EPICENTER 3

INTRODUCERE 4

EVALUAREA NOII DIRECTIVE PRIVIND IMPOZITAREA TUTUNULUI REALIZATĂ DE OBSERVATORUL LEGISLATIV AL UE 4

TENDINȚE ÎN DIRECȚII OPUSE 6

CAZUL ROMÂNIEI: PIAȚA ILICITĂ DE ȚIGARETE ȘI ACCIZA PE ALTERNATIVELE CU RISC REDUS 7

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI DE POLITICI PUBLICE 8

NOTĂ METODOLOGICĂ 9

GRUPUL NOSTRU DE EXPERȚI 10

REFERINȚE 11

Despre autori

Dr. Christopher Snowdon este directorul departamentului de economie a stilului de viață (Head of Lifestyle Economics) al IEA. Este licențiat în istorie al Universității Lancaster și are un doctorat în economie la Universitatea din Buckingham. Este autorul cărților Killjoys, The Art of Suppression, The Spirit Level Delusion și Velvet Glove, Iron Fist. Activitatea sa se concentrează pe reglementarea stilului de viață și pe elaborarea politicilor publice bazate pe dovezi. A scris zeci de publicații ale IEA, printre care Sock Puppets, Cheap as Chips, A Safer Bet și You Do Not Exist, și este editorul Nanny State Index.

Constantinos Saravakos este director de cercetare la Centrul pentru Studii Liberale și urmează un program de doctorat în studii internaționale și europene la Universitatea Macedonia. Principalele sale domenii de cercetare sunt reglementarea, economia politică (sărăcie, inegalitate și prosperitate) și partidele politice (democrație, populism și comportament politic). Este absolvent al unui master (MA) în științe politice și sociologie (cu distincție) și al unui master (MSc) în economie aplicată și administrație la Universitatea Panteion. A obținut, de asemenea, o licență (BSc) în filosofia și istoria științei la Universitatea din Atena. Este membru al Asociației Grecești de Științe Politice și al Camerei Economice a Greciei. Este, totodată, expert pentru Grecia și Cipru al Institutului V-Dem (Universitatea din Göteborg) și fellow al Centrului European de Informare Politică.

Despre EPICENTER

EPICENTER, Centrul European de Informare Politică, este o inițiativă independentă a douăsprezece think tank-uri de top din întreaga Europă. Scopul său este să informeze dezbaterea politică europeană și să promoveze principiile unei societăți libere, reunind expertiza membrilor săi.

EPICENTER este format din Centrul pentru Studii Politice (Danemarca), Forumul pentru Dezvoltare Civilă (Polonia), Fundalib (Spania), Institutul Economic Molinari (Franța), Institutul pentru Afaceri Economice (Regatul Unit), Institutul de Studii Economice și Sociale (Slovacia), Institutul pentru Studii de Piață (Bulgaria), Istituto Bruno Leoni (Italia), KEFiM (Grecia), Institutul Lituanian pentru Piața Liberă, Prometheus (Germania) și Timbro (Suedia). La fel ca membrii săi, EPICENTER este independent din punct de vedere politic și nu acceptă finanțare din bani publici.

Introducere

Uniunea Europeană (UE) stabilește niveluri minime ale accizelor pe tutun din 1992, însă din 2011 nu a mai existat nicio modificare legislativă majoră. Nivelul minim actual al accizei este de 90 de euro la 1.000 de țigarete (1,80 euro pe pachet), iar acciza trebuie să reprezinte cel puțin 60% din prețul mediu ponderat de vânzare cu amănuntul. Țările care impozitează țigaretele la un nivel de cel puțin 115 euro la 1.000 de bucăți nu sunt obligate să respecte această din urmă cerință. Toate statele membre impozitează țigaretele la un nivel mai ridicat decât acesta și o fac de ceva vreme.

În iulie 2025, Comisia Europeană a propus o Directivă privind impozitarea tutunului (TTD) complet revizuită, care va majora puternic nivelul minim al accizei pe produsele din tutun și va stabili niveluri minime de impozitare pentru ceea ce numește „produse conexe tutunului”, mai exact țigaretele electronice și pliculețele cu nicotină (niciunele dintre acestea nu conțin tutun). Potrivit propunerii actuale, nivelul minim pentru țigarete va crește de la 90 de euro la 1.000 de bucăți la 200 de euro la 1.000 de bucăți (4 euro pe pachet) până în 2032. O acciză minimă pe lichidul pentru țigarete electronice va fi introdusă în ianuarie 2028, la un nivel de 0,20 euro pe mililitru (2 euro pe flacon) și de cel puțin 20% din prețul de vânzare cu amănuntul, urmând să crească la 0,25 euro pe mililitru (2,50 euro pe flacon) și la cel puțin 25% din prețul de vânzare cu amănuntul în ianuarie 2030. Din ianuarie 2032 se va aplica nivelul minim de 0,30 euro pe mililitru (3 euro pe flacon) și de cel puțin 30% din prețul de vânzare cu amănuntul.

În cazul pliculețelor cu nicotină, UE are în vedere o creștere la fel de treptată a nivelurilor minime de impozitare, până la introducerea nivelului integral de 107 euro pe kilogram, în ianuarie 2032. Greutatea pliculețelor cu nicotină variază, însă aceasta ar însemna că, pentru conținutul unei cutii obișnuite de *Zyn*, cu o greutate de 14,7 g, acciza minimă ar fi de 1,57 euro, iar conținutul unei cutii obișnuite de *Nordic Spirit*, cu o greutate de 13 g, ar fi impozitat cu 1,39 euro. Întrucât majoritatea țărilor UE nu aplică nicio acciză pe pliculețele cu nicotină, acest lucru ar duce la o creștere semnificativă a prețurilor. În practică, scumpirea ar fi și mai mare, deoarece TTD impune ca impozitele să reprezinte cel puțin 50% din prețul de vânzare cu amănuntul. Prețurile actuale variază, dar 5 euro pe cutie este un preț obișnuit, iar inflația va crește fără îndoială prețurile medii până la intrarea deplină în vigoare a TTD. Prin urmare, acciza minimă efectivă va fi de aproximativ 2,50 euro până în 2032.

Tutunul încălzit și tutunul pentru narghilea vor fi, de asemenea, supuse pentru prima dată unei accize minime, de 155 de euro pe kilogram și, respectiv, 107 euro pe kilogram, începând din 2032.

Obiectivele declarate ale TTD sunt asigurarea „bunei funcționări a pieței interne” și a „unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane”. Celelalte obiective ale sale sunt maximizarea veniturilor fiscale și descurajarea cumpărăturilor transfrontaliere de produse din tutun, prin reducerea diferențelor de preț dintre statele membre. Justificarea Consiliului Uniunii Europene pentru includerea țigaretelor electronice și a pliculețelor cu nicotină în directivă este că aceste produse prezintă un „risc intrinsec pentru sănătatea publică” și au „potențialul de a deschide calea către fumatul convențional”.

Evaluarea noii Directive privind impozitarea tutunului realizată de Observatorul legislativ al UE

Evaluarea Observatorului legislativ al UE privind propunerea de revizuire a Directivei privind impozitarea tutunului relevă o viziune în mare măsură convergentă: majoritatea experților consideră legislația moderat antiliberală, cu un scor mediu de 3,58 din 10 (unde 0 = reglementare completă și 10 = dereglementare completă, Figura 1A). Scorul ponderat este de 3,25 (Figura 1B).

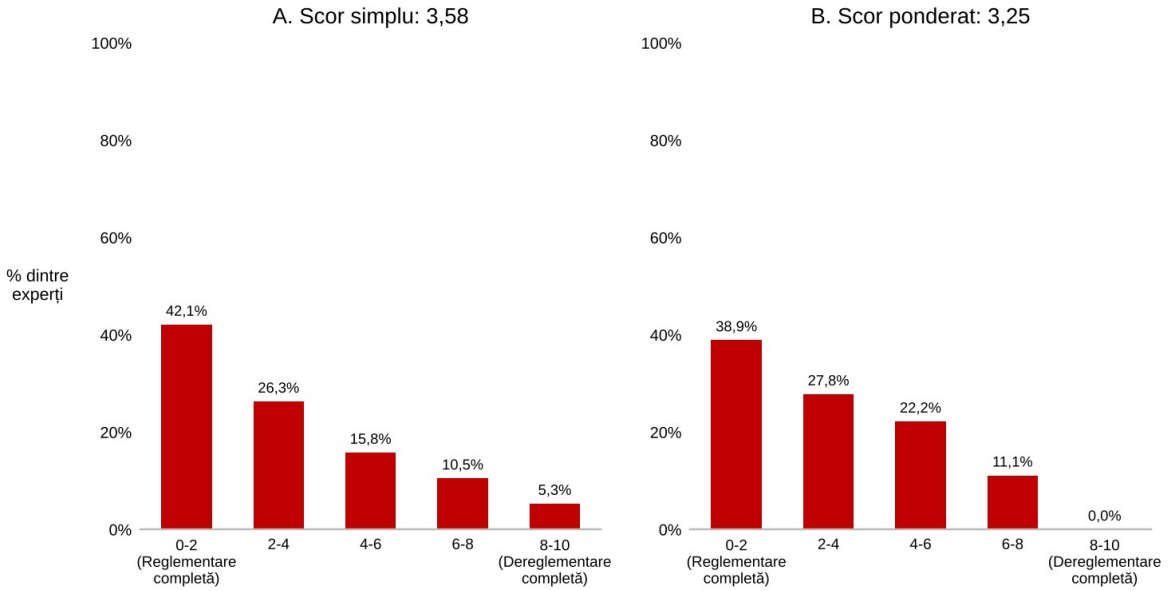
Distribuția scorurilor este vizibil înclinată spre capătul reglementării al scalei. O largă majoritate a experților au plasat propunerea în intervalul 1-3, ceea ce reflectă un consens puternic că directiva reprezintă o deplasare semnificativă către un control fiscal centralizat și o sferă extinsă a reglementării. Doar o mică minoritate a acordat scoruri peste 5, ceea ce sugerează că puțini experți au considerat propunerea dereglementatoare în vreun sens semnificativ.

Majoritatea experților care au analizat fondul propunerii au identificat aceleași efecte principale: o creștere semnificativă a nivelurilor minime ale accizelor în UE și extinderea impozitării armonizate la produse până

acum nereglementate, precum țigaretele electronice și pliculețele cu nicotină. Un număr mai mic de experți au semnalat și mecanismul de indexare automată, care fixează de pe acum viitoarele majorări ale nivelurilor de impozitare. Principala linie de dezacord a vizat însă justificarea normativă și economică a acestor măsuri. Unii experți au acceptat că impozitarea tutunului poate fi un instrument legitim de internalizare a externalităților negative în cadrul sistemelor de sănătate universale, mai ales având în vedere costurile directe și indirecte anuale estimate la 97,7 miliarde de euro pe care bolile asociate tutunului le impun țărilor UE și AELS. Alții au susținut că directiva depășește corectarea eșecurilor pieței și constituie, în schimb, un instrument comportamental care încalcă subsidiaritatea fiscală a statelor membre și libertatea de alegere a consumatorilor, riscând totodată consecința neintenționată a stimulării comerțului ilicit, pe măsură ce produsele legale devin tot mai greu accesibile ca preț.

Pe scurt, propunerea de Directivă privind impozitarea tutunului este evaluată ca un act legislativ în mod clar antiliberal. Deși o minoritate a experților au recunoscut existența unor rațiuni legitime de sănătate publică și de ordin fiscal, opinia predominantă este că propunerea extinde semnificativ controlul de reglementare al UE, atât ca sferă, cât și ca intensitate, fără a ține suficient seama de alternativele bazate pe piață, de considerentele privind reducerea riscurilor sau de consecințele distributive pentru consumatorii cu venituri mai mici.

Figura 1. Distribuția frecvențelor scorurilor medii în evaluarea Directivei privind impozitarea tutunului realizată de Observatorul legislativ al UE



Sursa: Calculele autorilor.

S-a remarcat faptul că noua TTD este antiliberală în măsura în care urmărește să „facă anumite stiluri de viață inaccesibile prin preț”. Argumentul economic în favoarea paternalismului antifumat se bazează pe afirmații parțiale și înșelătoare despre cheltuielile cu asistența medicală: acestea se concentrează pe costul bolilor asociate fumatului, ignorând costurile de asistență medicală care ar apărea dacă persoana respectivă nu ar fuma. A fost pusă sub semnul întrebării și afirmația că TTD va duce la o mai mare armonizare a pieței. În absența unui nivel maxim de impozitare, vor rămâne diferențe mari între prețurile tutunului, iar directiva permite în mod explicit statelor membre să interzică vânzarea oricăruia dintre produsele în cauză, dacă doresc. Guvernul francez a interzis deja, în mod unilateral, pliculețele cu nicotină.

Mai mulți experți și-au exprimat îngrijorarea cu privire la accesibilitatea prețurilor. Țările cu cele mai scăzute accize pe tutun din UE, precum Bulgaria și România, nu le au pentru că guvernele lor ar fi favorabile fumatului, ci pentru că au cele mai scăzute niveluri ale PIB-ului pe cap de locuitor. Ajustate în funcție de venit, cotele lor de impozitare nu sunt deloc scăzute. TTD revizuită nu ține deloc seama de nivelurile foarte diferite de bogăție dintre statele membre. O acciză minimă de 4 euro pe pachet nu va avea absolut niciun efect în țări mai bogate, precum Danemarca și Franța, unde impozitele depășesc deja acest nivel, dar ar determina creșteri puternice de prețuri în multe dintre statele membre mai sărace. În linii mari, impozitele ar fi mult mai regresive în Est decât în Vest.

Tendințe în direcții opuse

Aspecte pozitive ale propunerii

În pofida evaluărilor predominant critice, mai mulți experți au identificat elemente specifice ale propunerii pe care le-au considerat constructive sau cel puțin orientate în direcția corectă.

Dimensiunea pozitivă cel mai frecvent menționată privește tratamentul diferențiat aplicat de directivă tutunului și produselor alternative cu nicotină. Un număr de experți au recunoscut că propunerea reflectă, într-o anumită măsură, nocivitatea relativ mai redusă a alternativelor la tutunul combustibil (precum țigaretele electronice și pliculețele cu nicotină), supunându-le unor accize minime mai mici decât țigaretele convenționale. Din perspectiva reducerii riscurilor, această diferențiere este considerată coerentă din punct de vedere economic: dacă obiectivul declarat este internalizarea externalităților consumului de tutun, atunci produsele asociate cu riscuri pentru sănătate semnificativ mai mici justifică o povară fiscală corespunzător mai redusă. Mai mulți experți au subliniat că alternativele și-au dovedit potențialul ca substitute care reduc expunerea la tutunul combustibil și că menținerea unei diferențe de preț semnificative între cele două categorii este esențială pentru a susține acest proces de substituție.

Un al doilea element pozitiv semnalat de experți se referă la dispozițiile propunerii privind tutunul brut și controlul comerțului ilicit. Consolidarea supravegherii lanțurilor de aprovizionare cu tutun brut a fost considerată o măsură cu valoare reală pentru politicile publice, mai ales având în vedere amploarea piețelor ilegale de țigarete din mai multe state membre, o problemă cu legături documentate cu crima organizată. În măsura în care directiva introduce mecanisme mai eficiente de trasabilitate și control, acest lucru a fost considerat o intervenție de reglementare legitimă și proporțională.

În fine, un număr mic de experți au admis că obiectivul mai larg al armonizării fiscale între statele membre, deși ar putea limita concurența fiscală, ar putea reduce fragmentarea pieței și ar putea oferi un mediu de reglementare mai previzibil pentru operatorii activi în mai multe jurisdicții.

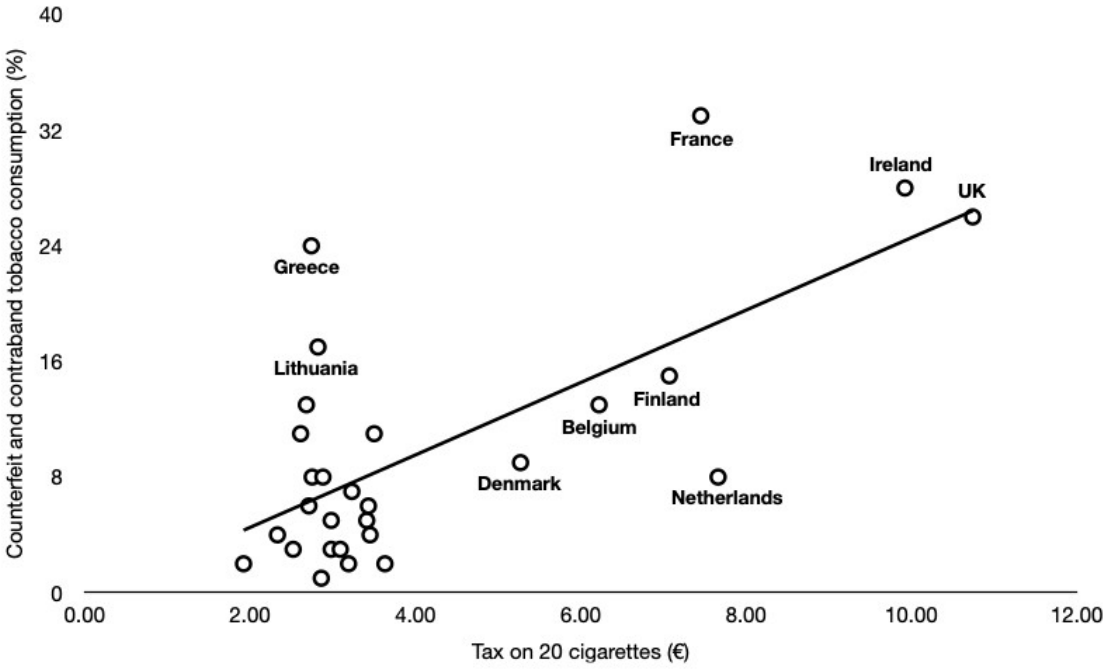
Se pare că TTD este determinată mai degrabă de obiectivele de sănătate publică ale UE decât de dorința de armonizare a pieței, însă există un conflict fundamental între scopul său de a avea mai puțini fumători și planurile sale de a impozita produsele cu nicotină mai sigure. Temerile sale legate de „potențialul de a deschide calea către fumatul convențional” sunt nefondate. Departe de a fi o poartă de intrare către fumat, s-a demonstrat că țigaretele electronice (și alte produse noi cu nicotină) sunt o cale de ieșire *din* fumat extrem de eficientă (Lindson et al. 2025). Întrucât aceste produse sunt un substitut direct pentru tutunul fumat, politicile care le descurajează consumul duc la mai multe vânzări de țigarete și la mai mulți fumători. Acest lucru a fost demonstrat în repetate rânduri în cazul impozitelor pe țigaretele electronice (de exemplu, Pesko et al. 2020, Abouk et al. 2023, Yang et al. 2025). Creșterea vânzărilor de țigarete ar servi obiectivului UE de maximizare a veniturilor fiscale (întrucât țigaretele sunt impozitate mai puternic decât alte produse cu nicotină), iar Consiliul Uniunii Europene a sugerat că acesta este, într-adevăr, scopul, prezentând produsele cu nicotină mai sigure drept concurente ale țigaretelor „din perspectivă fiscală”:

> *„Pentru a asigura condiții neutre de concurență în sectorul tutunului, este, de asemenea, necesar să se stabilească niveluri minime de impozitare pentru tutunul pentru narghilea, tutunul încălzit și alte tutunuri prelucrate. Din același motiv, ar trebui stabilite niveluri minime de impozitare și pentru produsele conexe tutunului care pot fi considerate, din perspectivă fiscală, substitute ale produselor din tutun.”* (Consiliul Uniunii Europene 2026: 7)

Reducerea cererii de produse mai sigure pentru a stimula cererea de țigarete nu poate fi conciliată cu obiectivele sale de sănătate publică. Dacă scopul este ca oamenii să renunțe la fumat și ca nefumătorii să nu se apuce de fumat, diferența dintre prețul țigaretelor și prețul țigaretelor electronice, al pliculețelor etc. ar trebui să fie cât mai mare cu putință, ceea ce presupune o cotă de impozitare zero pentru acestea din urmă.

Argumentul în favoarea stabilirii unei accize minime pe țigarete pare mai simplu. În condiții altfel neschimbate, prețurile mai mari ale tutunului vor duce la vânzări mai mici de tutun. Problema este însă complicată de comerțul transfrontalier și de vânzările ilicite. Așa cum s-a arătat într-o analiză anterioară a EPICENTER, există o relație strânsă între impozitele pe tutun și vânzările ilicite de tutun în UE (Snowdon 2025). Figura 2 arată asocierea puternică și semnificativă statistic dintre impozitele pe țigarete și ponderea țigaretelor contrafăcute și de contrabandă pe piața țigaretelor ($r = 0,68$, $p = 0,000069$).

Figura 2. Asocierea dintre acciza pe țigarete și ponderea țigaretelor contrafăcute și de contrabandă în țările europene



După cum se poate observa din cifrele din acest grafic, majorarea accizei minime ar avea un efect substanțial asupra prețurilor în majoritatea statelor membre, dar nu va avea niciun impact în țări precum Finlanda, Irlanda și Țările de Jos. Acest lucru ar trebui să ducă la „un anumit grad de convergență între nivelurile de impozitare aplicate în statele membre", după cum se exprimă Consiliul, și ar putea descuraja cumpărăturile transfrontaliere legale de tutun între țările cu impozite mai mari și cele cu impozite mai mici. Vor rămâne totuși diferențe mari de preț, care ar putea continua să ofere un stimulent economic suficient pentru cumpărăturile transfrontaliere.

Mai important, majorarea impozitelor în țările cu impozite mai mici nu va face nimic pentru a descuraja vânzarea de țigarete contrafăcute și de „illicit whites" (mărci precum *Manchester* și *Top Gun*, consumate pe scară largă deși nu sunt disponibile legal în UE). Dimpotrivă, impozitele mai mari vor crea probabil o cerere mai mare de produse ilegale. Aceste produse sunt introduse în UE mai ales prin contrabandă, în special din țări precum Belarus, Ucraina și Moldova. Aceste țări se învecinează cu state membre ale UE precum România și Lituania, care vor înregistra cele mai mari creșteri de prețuri atunci când noua TTD va intra în vigoare, declanșând un șoc pe piață tocmai în țările vecine cu furnizorii de țigarete ilegale. Consiliul nu are niciun răspuns la această problemă, în afară de recomandarea ca „statele membre să își intensifice eforturile de combatere a comerțului ilicit cu tutun". Este mai ușor de spus decât de făcut.

Cazul României: piața ilicită de țigarete și acciza pe alternativele cu risc redus

România se află chiar în zona de risc descrisă de autori. Legea nr. 141/2025 a fixat acciza la țigarete la 703,47 lei la 1.000 de bucăți din 1 august 2025 și la 718,97 lei pentru 2026, față de 672,92 lei în 2024, iar cota standard de TVA a urcat la 21%.[1] Potrivit KPMG, țigaretele contrafăcute și de contrabandă au ajuns la 6,9% din consumul total în 2025, de la 5,9% în 2024, adică 1,78 miliarde de țigarete și o pierdere de acciză și TVA de 324 de milioane de euro (1.648 de milioane de lei). Vânzările legale interne au scăzut cu 4%, iar

[1] Legea nr. 141/2025 privind unele măsuri fiscal-bugetare, Monitorul Oficial nr. 699 din 25 iulie 2025, art. II pct. 49 și 50 (anexele nr. 1 și nr. 2 la titlul VIII din Codul fiscal) și art. VII (intrarea în vigoare la 1 august 2025) (https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/L_141_2025.pdf).

volumul de țigarete contrafăcute a urcat de la 0,16 miliarde în 2023 la 0,85 miliarde în 2025.[2] Datele nu dovedesc singure cauzalitatea, dar se potrivesc cu asocierea din Figura 2.

Un mecanism vizibil este arbitrajul de preț. Țigaretele aduse din Bulgaria, unde pachetul costa în medie 3,37 euro, față de 5,16 euro în România, au crescut de la 0,03 miliarde în 2021 la 0,66 miliarde în 2025, în timp ce 0,83 miliarde de țigarete au plecat din România spre Franța, unde pachetul costa 12,54 euro.[3] Minimul propus de 4 euro pe pachet ar lovi o țară cu un PIB pe locuitor de 20.100 de euro în 2025, față de 41.700 de euro în UE (date provizorii).[4] Chiar wiiw, care pledează pentru accize mai mari, estima, pe baza propunerii inițiale a Comisiei, că fără noi majorări România ar avea nevoie în 2028 de un salt al accizei de aproximativ 32% pentru a atinge minimul european. Este șocul regresiv semnalat de experții care au acordat propunerii scorul mediu de 3,58.

Și partea a doua are un precedent românesc. România accizează deja principalele alternative: lichidul pentru țigarete electronice cu 1,31 lei pe mililitru în 2026, tutunul încălzit cu 1.198,28 lei pe kilogram și pliculețele cu nicotină cu 126 de lei pe kilogram.[5] Între 2024 și 2026, acciza pe lichide a crescut cu 61,73%, iar cea pe țigarete cu doar 6,84%.[6] Ierarhia contrazice recomandarea briefingului de a adânci diferențierea fiscală în funcție de risc: țigaretele au primit cea mai mică majorare, lichidul, mult mai puțin nociv, cea mai mare.

Pentru România, lecția este dublă. Un minim european calibrat pe veniturile Vestului ar lărgi piața pe care o deservesc deja contrafăcătorii și vecinii cu accize mai mici, iar politica fiscală proprie ar trebui să facă alternativele cu risc redus mai ieftine relativ la țigarete, nu mai scumpe. Un calendar previzibil, controlul eficient al frontierei și impozitarea proporțională cu riscul pot servi mai bine sănătatea publică și bugetul decât încă o majorare care riscă să hrănească piața neagră.

Concluzii și recomandări de politici publice

Versiunea revizuită a Directivei privind impozitarea tutunului nu își poate atinge simultan toate obiectivele. Poate încerca să maximizeze veniturile fiscale ale statelor membre prin introducerea unor accize minime pentru produsele cu nicotină mai sigure, precum țigaretele electronice și pliculețele, dar acest lucru îi va submina obiectivul de sănătate publică de reducere a prevalenței fumatului și a bolilor asociate fumatului. Poate încerca să reducă cumpărăturile transfrontaliere de tutun în interiorul UE, obligând țările cu impozite mai mici să impoziteze mai puternic tutunul, dar acest lucru va alimenta probabil piața tutunului ilegal introdus prin contrabandă în UE.

Cel mai dăunător aspect al propunerilor este includerea lichidului pentru țigarete electronice, a pliculețelor cu nicotină și a tutunului încălzit în structura de impozitare minimă, toate acestea fiind cunoscute ca substanțial mai puțin nocive decât fumatul și având un potențial enorm ca substitute pe termen lung ale tutunului fumat. Majoritatea statelor membre nu aplică nicio acciză pe pliculețele cu nicotină, iar majoritatea statelor membre care impozitează lichidul pentru țigarete electronice o fac la un nivel mai scăzut decât cel propus de UE. Nu

[2] KPMG, „Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe. 2025 results”, 3 iunie 2026, raport realizat la comanda Philip Morris Products SA, profilul de țară România (pp. 185-189): ponderea și volumul țigaretelor contrafăcute și de contrabandă (C&C), pierderea fiscală (curs InforEuro, decembrie 2025: 1 euro = 5,091 lei), vânzările legale interne, fluxurile din și spre România (inclusiv defalcarea legal/ilicit a fluxului din Bulgaria) și prețurile medii ponderate pe pachet (https://www.pmi.com/content/dam/pmicom/global/docs/itp/kpmg-illicit-cigarette-consumption-europe-2025-results.pdf).

[3] KPMG, „Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe. 2025 results”, 3 iunie 2026, raport realizat la comanda Philip Morris Products SA, profilul de țară România (pp. 185-189): ponderea și volumul țigaretelor contrafăcute și de contrabandă (C&C), pierderea fiscală (curs InforEuro, decembrie 2025: 1 euro = 5,091 lei), vânzările legale interne, fluxurile din și spre România (inclusiv defalcarea legal/ilicit a fluxului din Bulgaria) și prețurile medii ponderate pe pachet (https://www.pmi.com/content/dam/pmicom/global/docs/itp/kpmg-illicit-cigarette-consumption-europe-2025-results.pdf).

[4] Eurostat, setul de date nama_10_pc, PIB pe locuitor la prețuri curente, 2025 (date provizorii pentru România), actualizat la 19 octombrie 2026 (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_pc/default/table); N. Kungl, H. Ross și G. Stefan, „Romania's Tobacco Excise Policy in 2025: Missed opportunity ahead of the EU Tobacco Taxation Directive update”, wiiw Policy Notes and Reports 100, octombrie 2025, tabelul 1 și secțiunile 1 și 4 (https://wiiw.ac.at/romania-s-tobacco-excise-policy-in-2025-missed-opportunity-ahead-of-the-eu-tobacco-taxation-directive-update-dlp-7413.pdf).

[5] Legea nr. 141/2025 privind unele măsuri fiscal-bugetare, Monitorul Oficial nr. 699 din 25 iulie 2025, art. II pct. 49 și 50 (anexele nr. 1 și nr. 2 la titlul VIII din Codul fiscal) și art. VII (intrarea în vigoare la 1 august 2025) (https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/L_141_2025.pdf).

[6] Eurostat, setul de date nama_10_pc, PIB pe locuitor la prețuri curente, 2025 (date provizorii pentru România), actualizat la 19 octombrie 2026 (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_pc/default/table); N. Kungl, H. Ross și G. Stefan, „Romania's Tobacco Excise Policy in 2025: Missed opportunity ahead of the EU Tobacco Taxation Directive update”, wiiw Policy Notes and Reports 100, octombrie 2025, tabelul 1 și secțiunile 1 și 4 (https://wiiw.ac.at/romania-s-tobacco-excise-policy-in-2025-missed-opportunity-ahead-of-the-eu-tobacco-taxation-directive-update-dlp-7413.pdf).

există niciun motiv evident pentru care responsabilitatea impozitării acestor produse să nu poată fi lăsată în seama guvernelor naționale, iar argumentele de sănătate publică pentru menținerea acestor impozite la un nivel cât mai redus sunt solide.

Cu toate acestea, recunoașterea în Directivă a faptului că produsele cu risc mai redus justifică cote de impozitare mai mici este punctul de plecare corect. Orice acord final ar trebui să adâncească această diferențiere, nu să o restrângă. Impozitarea bazată pe dovezi înseamnă impozitarea produselor proporțional cu nocivitatea lor, iar știința arată în mod constant că alternativele la tutunul combustibil prezintă doar o fracțiune din risc. Factorii de decizie ar trebui să construiască pe acest principiu, în loc să îl abandoneze în căutarea veniturilor.

Notă metodologică

Rezultatele evaluării Observatorului legislativ al UE sunt prezentate atât ca medie simplă, cât și ca medie ponderată, pentru a (a) calibra diferențele de percepție și prejudecățile experților pe scala reglementare-dereglementare, (b) ține seama de încrederea experților în domeniul lor de expertiză și (c) ține seama de măsura în care evaluarea se bazează pe cunoștințele expertului despre sectorul respectiv.

Acest proces a implicat trei etape principale:

1. Armonizarea percepțiilor și reducerea prejudecăților: experților li s-a cerut să evalueze 40 de scenarii ipotetice (vignete) în fiecare domeniu de politică publică (King et al. 2004; Pemstein et al. 2020), stabilind dacă politica respectivă se îndreaptă către mai multă reglementare (antiliberală) sau către mai multă dereglementare (proliberală). Pentru a asigura comparabilitatea între respondenți, am utilizat o scală standardizată de la 0 la 10, în care:
    - 0 = reglementare completă (poziție antiliberală)
    - 5 = nicio schimbare / status quo
    - 10 = dereglementare completă (poziție proliberală)

    Pentru a îmbunătăți acuratețea interpretării, au fost concepute vignete separate pentru opt domenii distincte de politică publică, în care liberalizarea poate lua forme diferite:

    1. Platforme digitale
    2. Mediu și emisii
    3. Politica comercială
    4. Politica comună în domeniul pescuitului
    5. Politica comercială comună
    6. Politica agricolă
    7. Piețele energiei
    8. Protecția consumatorilor

    Fiecare set de vignete a conținut cinci scenarii de politică publică imaginare, de la cele puternic reglementatoare la cele puternic liberalizatoare.[7] Acestea au servit drept repere, permițând standardizarea evaluărilor experților între domenii și în cadrul fiecărui domeniu.
2. Evaluarea experților: experții au evaluat reglementările UE folosind aceeași scală.
3. Nivelul de încredere al experților: pentru fiecare reglementare, experții și-au raportat nivelul de încredere în expertiza lor pe subiectul respectiv și măsura în care evaluarea lor s-a bazat pe această expertiză (ambele pe scala de la 0 la 10).

Scorul mediu ponderat final se calculează după cum urmează.

Procedura de recalibrare

[7] Deși atribuirea scorurilor ideale este în mod necesar, într-o anumită măsură, subiectivă, ne propunem să rămânem în limitele consensului larg din domeniul politicilor publice, pentru a asigura o acceptabilitate largă și claritate analitică. Evaluările care se abat substanțial de la interpretările uzuale sunt revizuite și ajustate în consecință, pe baza feedbackului experților.

Fie X_i evaluarea brută acordată de expertul i setului de vignete și fie Y evaluarea „adevărată”, prestabilită, a vignetelor. Pentru fiecare expert am estimat un model simplu de regresie liniară:

$$Y = a_i + b_i \cdot X_i$$

Coeficienții rezultați, a_i (interceptul) și b_i (panta), surprind modul idiosincratic în care expertul folosește scala de răspuns.

Ulterior, toate evaluările reale ale directivei furnizate de expertul i au fost ajustate astfel:

$$Y_{ij} = a_i + b_i \cdot X_{ij}$$

unde Y_{ij} este scorul de liberalizare standardizat atribuit de expertul i directivei j, iar X_{ij} este scorul brut inițial acordat acelei directive.

Ponderarea în funcție de încredere și expertiză

Pentru a integra autoevaluările experților privind nivelul lor de încredere, am aplicat evaluării fiecărui expert o ajustare calibrată, ponderată în funcție de încredere, astfel încât evaluările să nu fie distorsionate excesiv.

Metodele tradiționale de ponderare liniară tind să penalizeze disproporționat scorurile cu încredere moderată, reducând semnificativ media evaluărilor. Am folosit această metodă de ponderare pentru a păstra semnalul de bază al evaluării, în special în cazul evaluărilor cu încredere moderată, recompensând în același timp încrederea mai mare și reducând, într-un mod controlat și proporțional, ponderea răspunsurilor nesigure.

Definim scorul de bază furnizat de expertul i ca:

$$S_i = \text{Intercept}_i + \text{Pantă}_i \cdot \text{Expertiză}_i$$

unde interceptul și panta sunt derivate din rezultatele vignetelor fiecărui participant, pentru a armoniza utilizarea scalei reglementare-dereglementare, iar expertiza este cunoașterea domeniului, autoevaluată pe o scală de la 0 la 10. Scorul ajustat (final) se calculează apoi astfel:

$$\hat{S}_i = S_i \cdot \left(1 + \alpha \cdot \frac{C_i - \overline{C}}{C_{max}}\right)$$

unde $C_i = C_i^{\text{politică}} + C_i^{\text{conținut}}$ este suma celor două evaluări ale încrederii expertului (fiecare pe o scală de la 0 la 10), $\overline{C} = 10$ este punctul neutru al scorului total de încredere (folosit ca referință), $C_{max} = 20$ este încrederea combinată maximă posibilă, iar α este un parametru care controlează sensibilitatea ajustării la încredere (de exemplu, α = 0,25).

Această ajustare asigură că, dacă $C_i = 10$, atunci $\hat{S}_i = S_i$ (nicio modificare); dacă $C_i > 10$, atunci $\hat{S}_i > S_i$ (ușoară ajustare în sus); iar dacă $C_i < 10$, atunci $\hat{S}_i < S_i$ (ușoară reducere).

Valoarea lui α determină cât de mult modifică încrederea scorul. În cazul nostru, am stabilit α = 0,25, astfel încât un răspuns cu încredere deplină ($C_i = 20$) este majorat cu 12,5%, iar unul cu încredere minimă ($C_i = 0$) este redus cu 12,5%. Se creează astfel o marjă de influență limitată, care evită extremele și păstrează diferențele relative.

Această metodă se inspiră din metodele de ponderare cu praguri flexibile descrise în literatura de specialitate privind evaluarea de către experți (de exemplu, Belton și Stewart 2002; Cooke 1991) și urmărește să respecte expertiza fără a permite ca un număr mic de respondenți foarte încrezători să influențeze disproporționat rezultatele agregate.

Grupul nostru de experți

Grupul de experți al Observatorului legislativ al UE cuprinde 34 de experți, din peste 25% dintre statele membre actuale ale UE. Majoritatea (62%) dețin un doctorat în domeniul lor de expertiză. Cei mai mulți (66,7%) lucrează ca cercetători sau consilieri de politici publice în think tank-uri, instituții guvernamentale sau organizații neguvernamentale, în timp ce unul din cinci (20,8%) ocupă poziții academice titulare sau în curs de titularizare, ca lectori, conferențiari sau profesori; restul experților (12,5%) sunt cercetători în instituții academice (inclusiv doctoranzi și cercetători postdoctorali). Două treimi dintre membrii grupului (66%) au peste opt ani de experiență profesională.

Referințe

Abouk, R., Courtemanche, C., Dave, D. et al. (2023) Intended and Unintended Effects of E-cigarette Taxes on Youth Tobacco Use. *Journal of Health Economics* 87: 102720.

Consiliul Uniunii Europene (2026) Draft Council Directive on the structure and rates of excise duty applied to raw tobacco, manufactured tobacco and tobacco related products (recast) - Presidency compromise text. 17 martie.

Lindson, N., Livingstone-Banks, J., Butler, A. R., McRobbie, H., Bullen, C. R., Hajek, P., Wu, A. D., Begh, R., Theodoulou, A., Notley, C., Rigotti, N. A., Turner, T., Fanshawe, T., Hartmann-Boyce, J. (2025) Electronic cigarettes for smoking cessation. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 11: CD010216.

Pesko, M. F., Courtemanche, C. J. și Maclean, J. C. (2020) The effects of traditional cigarette and e-cigarette tax rates on adult tobacco product use. *Journal of Risk and Uncertainty* 60: 229-58.

Snowdon, C. (2025) Lighting up the black market: How high tobacco duties are driving illicit trade in Europe. Epicenter. 16 iulie: https://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2025/07/Lighting-Up-the-Black-Market-EPICENTER-Briefing-2025.pdf

Yang, Y., Peng, S. și Cottrell, R. R. (2025) Changes in e-cigarette use and related behaviors following the 2022 e-cigarette tax increase in China: A prospective longitudinal observational study. *Tobacco Induced Diseases* 23: 188.