

Studio Ambrosetti: presentazione del report “La riforma fiscale dei tabacchi - I risultati del 2015 e le previsioni per il 2016”

E' passato poco più di un anno dall'esordio della nuova disciplina fiscale sui tabacchi, entrata in vigore nel dicembre 2014 con il Dlgs 188/2014. Occorre ricordare che il Governo italiano aveva ravvisato l'esigenza di riformare il sistema impositivo dei tabacchi lavorati (in particolare quello delle accise, vale a dire le imposte di fabbricazione che incidono in modo determinante sulla fiscalità gravante sul fumo) per rispondere al consistente calo delle entrate fiscali registrato dall'Erario nel biennio 2012 e 2013. La guerra dei prezzi scatenatasi a partire dall'ottobre 2012 aveva infatti per la prima volta appaiato nel grafico la discesa del venduto con la discesa del gettito fiscale, ancorato a prezzi a loro volta in picchiata. Un repentino mutamento del mercato - che ha visto la apparizione dei nuovi prodotti cd “*low price*” (basti pensare che nel solo 2013 il segmento del prezzo “superbasso” a 4€ è balzato da meno dell'uno fino a quasi il tre per cento del mercato italiano!) - ha comportato una robusta discesa dei prezzi medi ed una parallela parziale sostituzione del fumo da sigaretta a favore del fumo da trinciato: il tutto ha determinato nel giro di un anno una diminuzione del gettito fiscale di ben 700 milioni di Euro, passato dai 14,2 miliardi del 2012 ai 13,5 del 2013. L'enormità dello shock è meglio compresa se si considera che la implacabile diminuzione dei quantitativi di sigarette vendute registrata a partire dall'ingresso nel nuovo millennio non aveva fino ad allora minimamente comportato la diminuzione del gettito fiscale correlato. Il calo

di vendite era avvertito da tempo, ma la struttura proporzionale dell'imposizione aveva sempre compensato la minor quantità distribuita con il maggior valore dei prodotti tassati. Il sistema di tassazione, cioè, essendo storicamente sbilanciato verso una componente marcatamente proporzionale rispetto a quella fissa, faceva dipendere il gettito incamerabile molto più dal livello dei prezzi medi che dalla quantità di sigarette vendute. A titolo di esempio, si pensi che nel quinquennio 2007-2012 si è passati da 93 a 79 milioni di kg di tabacco venduto in Italia, mentre la curva del gettito nello stesso lasso di tempo è di anno in anno comunque cresciuta, salendo dai 13,2 miliardi di euro del 2007 ai citati 14,2 miliardi del 2012. Facile allora immaginare il panico diffusosi dopo l'improvviso crollo del gettito fiscale nel 2013, e la necessità di un intervento normativo per rimettere la barra a dritta, concretizzatosi nella riforma del dicembre 2014.

L'INTERVENTO NORMATIVO

Tale intervento, in estrema sintesi, si è concentrato sulla struttura della tassazione sulle sigarette, che come è noto in Italia grava per oltre il 76% sul prezzo di vendita: e visto che l'Iva “a scorporo” (con la normale aliquota del 22% applicata alla sola base imponibile, vale a dire il prezzo di vendita al netto della stessa imposta) incide per il 18% del prezzo in tabaccheria, la componente davvero succulenta per l'Erario è quella della accisa, cui fa capo oltre il 58% del prezzo finale. L'accisa ha due “anime”: una componente superiore al 50% è pro-

porzionale al prezzo, una più piccola - fissa o “specifica”. Dato l’enorme ammontare del cespite garantito alla fiscalità pubblica da questa imposta, risulta chiaro come il segreto di una “buona” tassazione - che non incida sul legittimo gioco del mercato ma che non penalizzi l’Erario - risieda nella definizione del corretto equilibrio tra le componenti. La recente riforma ha operato nel senso di una parziale riduzione della preponderanza della componente proporzionale, proprio per evitare la emorragia del gettito registrata nel biennio “nero” 2012 e 2013, quando per la prima volta il mercato ha conosciuto i listini al ribasso. Inoltre l’intervento del legislatore in questo senso è risultato in linea con quanto sollecitato dalla Organizzazione mondiale della Sanità, secondo la quale un aumento della accisa specifica è ottimale per il conseguimento degli obiettivi di salute pubblica e di riduzione dell’accesso al fumo. I tecnici che hanno dovuto allora perseguire un intervento finalizzato a rendere maggiormente indipendente la dinamica del gettito tributario dalle politiche commerciali e di prezzo dei soggetti privati operanti nella filiera si sono mossi in tre distinte direzioni.

Innanzitutto il parametro di riferimento per la determinazione della componente proporzionale (tecnicamente, *ad valorem*) è stato spostato dal vecchio riferimento - la classe di prezzo più venduta - al “prezzo medio ponderato” (PMP), cioè il rapporto tra il valore e la quantità di tutte le sigarette vendute sul mercato: tradotto in pratica, ciò rende il gettito meno dipendente dalle politiche tariffarie seguite dai produttori, come invece accadeva con il vecchio parametro. A titolo di conoscenza, il PMP viene calcolato una volta l’anno: nel 2014 era pari a 226 €/kg, mentre il recente computo sul 2015 ha portato il dato, per i fisiologici aggiustamenti di prezzo degli ultimi dodici mesi, a 233 €/kg.

Poi è stato introdotto il cosiddetto “onere fiscale minimo”, (un’analoga misura viene applicata con successo in Germania dal 2010): si tratta, senza scendere nel dettaglio tecnico, di una soglia fiscale appunto “minima” da applicare sulla vendita di sigarette sotto un certo prezzo. Il livello di tassazione minimale è stato fissato a 170 €/kg, perciò per tutte le classi di sigarette per le quali la somma di accisa ed Iva risulti inferiore a tale importo, si applica “d’ufficio” l’onere fiscale minimo. Tradotto in pratica, per i prezzi al pubblico fino a 220 €/kg la tassazione globale che il

prodotto andrà a scontare sarà sempre e comunque di 170 euro. Soglia che ha quindi il duplice obiettivo di mettere in sicurezza il gettito per lo Stato e di garantire la tutela della salute pubblica, disincentivando l’applicazione di prezzi troppo bassi e l’accesso indiscriminato al fumo.

Infine, il decreto legislativo del dicembre 2014 ha innalzato la componente specifica dell’accisa dal 7,5 al 10 per cento. Senza inutili tecnicismi, va sottolineata l’importanza di questo passaggio, perché il diverso bilanciamento della componente fissa e di quella proporzionale della accisa gioca un ruolo importante nella gestione delle dinamiche del mercato. Ridurre il gap tra la componente *ad valorem* e quella specifica (che comunque, nonostante l’innalzamento, da noi continua a rimanere la soglia più bassa in Europa!) permette di contrastare un periodo di prezzi non crescenti e riduce la vulnerabilità dell’Erario alle dinamiche fisiologicamente in calo del mercato.

La cartina di tornasole del buon funzionamento delle innovazioni introdotte dal legislatore è stata il mese scorso la comunicazione in Commissione Finanze della Camera del Sottosegretario del Ministero Economia e Finanze on. Pierpaolo Baretta che - nel rispondere ad una specifica interrogazione in materia - ha fornito i dati ufficiali del gettito fiscale 2015 relativo ai tabacchi lavorati. Secondo Baretta le entrate fiscali hanno registrato un aumento superiore agli stessi obiettivi di gettito dichiarati dal Governo: l’introito complessivo è tornato a superare la soglia dei 14 miliardi, e il comparto accise è passato dai 10.304 milioni di € del 2014 ai 10.756 del 2015, con un aumento del gettito di ben 452 milioni. Il tutto a fronte di consumi che hanno scontato un calo fisiologico (-0,8%), attestandosi a 73,8 milioni di kg.

Ai dati presentati dal Governo ha fatto eco un coro unanime di consensi da parte degli addetti ai lavori, che hanno registrato come le innovazioni tecnico-normative abbiano consentito fin qui di procedere nella giusta direzione sul versante fiscale. Il legislatore, infatti, in occasione del varo della riforma ha espressamente previsto di rendere questa stessa disciplina “dinamica”, consentendo cioè un regime di parziale modificabilità delle aliquote previste, al fine di gestire gli aggiustamenti che presumibilmente si sarebbero resi necessari in seguito all’andamento dei consumi e del livello dei prezzi di vendita delle sigarette, “*per assicurare la realizzazione*

del maggior gettito complessivo netto". Questa previsione muove dalla consapevolezza che il mondo del tabacco è in continua evoluzione, e prevede che le eventuali variazioni siano disposte con uno specifico atto amministrativo: un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze su proposta del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, vale a dire uno strumento insieme assai tecnico ma molto elastico, in grado di intervenire affinché i positivi effetti iniziali non si interrompano di fronte al primo mutamento di orizzonte e si eviti di tornare in quell'area fiscalmente problematica che ha portato al miliardo di euro di introiti erariali persi nel biennio 2012-2013.

IL REPORT DELLO STUDIO AMBROSETTI

Quello intrapreso nel dicembre 2014 sembra sia solo un primo passo di un cammino che, se non corretto in corso d'opera con gli opportuni aggiustamenti previsti dallo stesso legislatore, rischia di vanificare gli effetti benefici della riforma. Paladini di questa tesi sono gli studiosi del Centro di ricerca in economia e finanza pubblica (Cefip) dell'Università di Roma Tre, i professori Paolo Liberati e Massimo Paradiso, e il prestigioso *think tank* milanese "The European House Ambrosetti", il quale dal 2012 ha costituito una specifica piattaforma di studio ed analisi del mercato del tabacco. E proprio in occasione della presentazione del report "*La riforma fiscale dei tabacchi – I risultati del 2015 e le previsioni per il 2016*" dello Studio Ambrosetti, l'amministratore delegato Valerio De Molli ha affermato di ritenere "*la riforma fiscale del tabacco uno degli atti più importanti del Governo, che nella sua concreta applicazione ha avuto un impatto molto positivo*", precisando però che "*questo percorso virtuoso potrebbe pericolosamente interrompersi qualora non venisse sfruttata dal Ministero dell'Economia la delega che permette di variare le aliquote per l'anno in corso*".

Cerchiamo allora di capire meglio le motivazioni di questa affermazione, che arriva in contemporanea con l'ufficializzazione dei dati del gettito erariale del Sottosegretario Baretta, e consente quindi di fare il punto sullo stato della riforma fiscale muovendo da alcuni elementi oggettivi. La premessa dello Studio Ambrosetti è che, se il gettito attuale non è più un punto di criticità, esistono ele-

menti qualitativi e di equità nel tempo della riforma che devono essere modificati – come ha previsto con lungimiranza il legislatore – al fine di evitare gli effetti distorsivi che i fisiologici aggiustamenti dei prezzi sono naturalmente destinati a provocare. Il rischio che l'indice di efficienza della riforma peggiori nel 2016 è collegato all'aggiornamento del citato parametro del "prezzo medio ponderato", a sua volta logica conseguenza dei normali e periodici aggiustamenti di listino. L'innalzamento del PMP genera un aumento della incidenza fiscale solamente per i prezzi superiori ai 4,40 € al pacchetto: è questo infatti il famoso "*kick-in price*", cioè il prezzo sotto il quale gli aumenti automatici di tassazione non hanno effetto, in quanto sotto tale soglia il produttore continua a pagare lo stesso onere fiscale minimo pari a 170 €/kg. A fronte quindi dell'aggiornamento annuale del PMP, i prodotti di fascia medio-alta sono costretti ad aumentare il prezzo di vendita, per recuperare quanto eroso dall'accisa aumentata. Questa marcata progressività fiscale arriva invece a "graziare" tutti i prodotti di fascia media e medio-bassa, che potrebbero scegliere di evitare il riallineamento tariffario e di puntare (scenario già visto, purtroppo) a compensare la minore redditività con l'aumento della quota di mercato. Le conseguenze abbastanza ovvie sono tre: il sistema fiscale perde gradualmente quell'impronta di equità di impatto sul mercato e sui diversi operatori economici che è stata una delle caratteristiche più apprezzate della riforma; paradossalmente si arriva a favorire la diffusione del vizio del fumo proprio tra i giovani, vale a dire la fascia anagrafica in cui anche un piccolo risparmio sul singolo pacchetto può fare la differenza; torna a ridursi il gettito fiscale correlato.

In sostanza i ricercatori milanesi evidenziano che il legislatore ha basato la riforma sul presupposto che, per gli anni a venire, il mercato "prenda prezzo". Se però, per le ragioni appena illustrate, ciò non dovesse avvenire, tornerà ad attenuarsi il ruolo della tassazione fissa e specifica, sbilanciando di nuovo il sistema verso la assoluta prevalenza della componente proporzionale, e il conseguente incentivo a non superare i prezzi sotto i quali si paga lo stesso onere fiscale minimo. Risultato: un pericoloso *deja-vu*.

Quali, allora, le soluzioni proposte? Tanto Ambro-



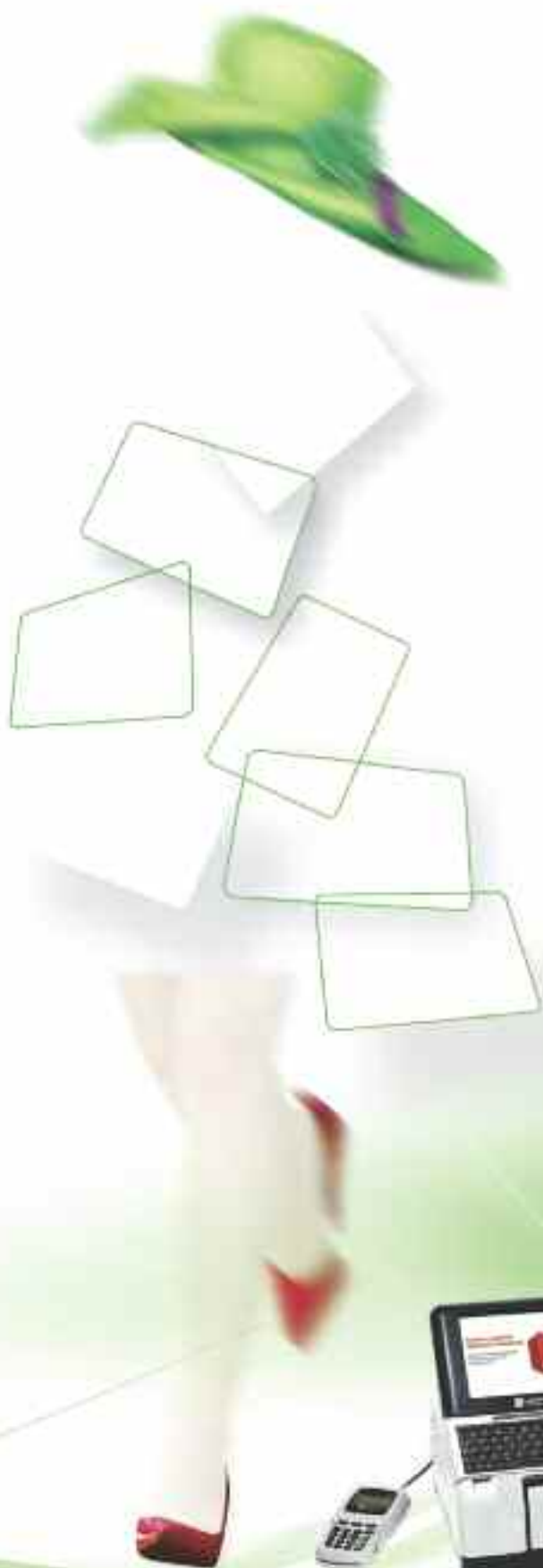
setti quanto il Cefip concordano sulla necessità di utilizzare sin da quest'anno la delega prevista dalla legge a favore della decretazione del Ministero dell'Economia. L'esecutivo ha la possibilità di aumentare l'onere fiscale minimo sulle sigarette, innalzandolo da 170 a 175 €/kg, e può anche parzialmente riequilibrare il rapporto (invero assai sbilanciato) tra le due "anime" dell'accisa, innalzando la componente specifica dal 10 fino al 12,5%. In una recente intervista apparsa su diversi quotidiani, il professor Liberati ha affermato: *"Questa è una riforma che va nella giusta direzione, ma deve essere sostenuta nel tempo. In sé e per sé la struttura della tassazione non è neutrale. Il prezzo medio ponderato aumenta, ma solo su alcuni prodotti si riverbera tale aggravio, perché la soglia attuale dell'onere fiscale minimo a 170 €/kg mette al riparo alcune classi di prezzo. In assenza degli interventi previsti dalla stessa legge, l'ampliamento del divario di trattamento fiscale dei diversi target di prezzo potrebbe favorire tendenze al ribasso, vanificando gli effetti della stessa riforma e rendendo il sistema incoerente con gli obiettivi di*

gettito e di politica sanitaria dello Stato cui si è ispirata". La tesi, insomma, è di fare in modo che l'aumento dell'onere fiscale complessivo sulle sigarette venga accompagnato dall'incremento dell'onere fiscale minimo già previsto dal secondo comma dell'articolo 1 della legge di riforma. Continua il professor Liberati: *"Alzare la soglia di tassazione minimale a 175 €/kg ed aumentare la misura dell'accisa specifica: ecco la ricetta per mantenere invariati i rapporti tra il peso fiscale nelle diverse classi di prezzo. Combinando opportunamente questi parametri lo Stato continuerà a raccogliere il gettito desiderato, si stabilizzeranno le dinamiche concorrenziali sul mercato e non verranno compromessi gli obiettivi sanitari. Sì, perché tra le molte buone ragioni per slegare le entrate fiscali dai prezzi c'è anche – e non secondariamente! – una raccomandazione dell'Organizzazione mondiale della Sanità, che sostiene da tempo l'opportunità di incrementare le accise specifiche, individuando nella tassazione sulle quantità il principale strumento di intervento. E questo invito si rivolge soprattutto all'Italia, che in Europa continua a detenere il primato dell'accisa fissa più bassa".*



SERVIZI IN RETE 2001 SRL

*Una signora
distribuzione*



Per gli acquisti sul Terminale: 0658550367/324
Per assistenza ricariche on line: 0658550383/329
Per informazioni: 0658550304
www.serviziinrete2001.it