

Possibili scenari di riforma della tassazione dei tabacchi

Francesco Crespi
Paolo Liberati
Massimo Paradiso
Simone Tedeschi

Roma, marzo 2016

Università degli Studi Roma Tre
CEFIP – Centro di Ricerca di Economia e Finanza Pubblica
OEST – Osservatorio Economico sul Settore dei Tabacchi

www.cefip.it

1. Introduzione

La riforma di cui al Dlgs. 15/12/2014 n. 188 ha modificato il sistema di tassazione delle sigarette in alcuni punti. In primo luogo, è stato introdotto un onere fiscale minimo (*Minimum Total Tax*, MTT) pari a 170 euro per kg, in pratica applicabile, nel 2015, a prezzi inferiori a 4.42 euro per pacchetto. In secondo luogo, l'accisa specifica è stata aumentata dal 7.5 al 10 per cento della somma dell'importo di base e dell'Iva riferite al prezzo medio ponderato (WAP), che restituisce un valore di 17.34 euro per kg. In terzo luogo, è stata aumentata al 58.7 per cento l'incidenza complessiva delle accise sul WAP. In ragione di queste modifiche, la componente *ad valorem*, determinata a residuo come rapporto tra la differenza tra l'importo di base e l'accisa specifica (al numeratore) e il WAP (al denominatore), si riduce al 51.03 per cento.¹ Rimane invariata, nel 2015, l'aliquota ordinaria Iva pari al 22 per cento.

Rispetto a questo assetto, il Dlgs. 188/2014 ha previsto che, nel 2016, il Governo possa esercitare una delega a variare di +/-0.5 per cento l'incidenza complessiva, di +/-2,5 per cento la parte specifica, e di +/-5 euro/kg l'imposizione fiscale minima. Si aprono quindi scenari di riforma che potrebbero coinvolgere uno o più parametri del sistema di tassazione delle sigarette, con effetti potenzialmente diversi sia sul gettito sia sulla dinamica del mercato. L'obiettivo di questa nota è fornire un'analisi dei possibili effetti derivanti dalle diverse opzioni di esercizio della delega. A partire dal consuntivo 2015, si costruirà uno scenario di base per il 2016, che conterrà previsioni di gettito nell'ipotesi che nel 2016 la struttura della tassazione rimanga invariata. Ciò consentirà di valutare (e isolare) gli effetti sul gettito derivanti dalla naturale evoluzione del mercato. Tale scenario, inoltre, permetterà di valutare, per differenza, gli effetti derivanti dall'esercizio della delega nei suoi singoli elementi. In particolare, saranno considerati quattro scenari:

- a) aumento del solo MTT a 175 Euro/kg;

¹ Si ricorda che l'importo di base corrisponde al prodotto tra l'incidenza (il 58.7 per cento) e il WAP.

- b) aumento della sola imposta specifica al 12.5 per cento;
- c) aumento dell'incidenza complessiva al 59.2 per cento;
- d) aumento contemporaneo dei tre elementi ai livelli massimi consentiti dalla delega.

Nel formulare gli scenari, è parso più credibile concentrarsi sulle previsioni di aumento. Infatti, per quanto il legislatore possa prevedere riduzioni della tassazione, non appare ad oggi probabile un'inversione di tendenza, soprattutto qualora si voglia mantenere l'obiettivo di utilizzare lo strumento fiscale per tutelare il gettito e gli obiettivi sanitari. In aggiunta alle precedenti analisi, sarà poi simulata un'ipotesi di riforma che meglio possa corrispondere a specifici obiettivi in termini sia di invarianza del gettito reale, sia di ripercussione sul mercato delle variazioni di struttura. Il dettaglio di questa specifica simulazione è presentato nel paragrafo 4.

2. Le possibili linee di intervento

Come sostenuto in Crespi *et al.* (2015), si possono identificare alcuni elementi chiave per il buon funzionamento di una strategia di riforma della tassazione delle sigarette. Un primo elemento è costituito dall'opportunità di procedere in direzione di un maggior peso dell'accisa specifica. Un secondo elemento riguarda il ruolo dell'onere fiscale minimo e la necessità di una sua rivalutazione periodica per garantire che modifiche della tassazione si trasmettano all'intero mercato e non al solo segmento svincolato dalla sua applicazione. Un terzo elemento riguarda la possibile rimozione del vincolo di incidenza che attualmente implica aggiustamenti automatici delle accise in presenza di modifiche di una delle due componenti.

2.1. *Il peso dell'accisa specifica*

L'attuale struttura italiana di tassazione dei tabacchi è particolarmente sbilanciata sulla parte *ad valorem* dell'accisa. Questa caratteristica non è priva di conseguenze per varie ragioni. Innanzitutto, in una struttura di tassazione in cui sia prevalente l'uso della parte *ad valorem*, assume particolare rilevanza l'ampiezza del moltiplicatore, cioè la misura dell'incremento di prezzo teoricamente necessario per mantenere inalterato il margine dei produttori a fronte di un aumento dei costi unitari di produzione. Il moltiplicatore dipende positivamente dalla parte proporzionale della tassazione; quindi, maggiore questa componente, maggiore l'aumento di prezzo necessario a compensare un aumento di tassazione. Ne consegue che a livelli più elevati della parte proporzionale corrisponda un più difficile percorso di aumenti di prezzo, con conseguenze negative sul funzionamento del mercato, sul gettito e sul raggiungimento di obiettivi sanitari, che richiederebbero invece un progressivo aumento dei prezzi e una conseguente riduzione dei volumi di domanda.² Questa difficoltà è stata recentemente confermata sul piano empirico anche dal rapporto della *World Health Organization* (WHO, 2015; 82), in cui si afferma che, nei paesi che adottano sistemi misti di tassazione, i prezzi delle sigarette sono più elevati dove maggiore è il peso dell'accisa specifica sul prezzo finale. A ciò si aggiunga che si può ragionevolmente ritenere che i danni da fumo dipendano dalla quantità e non dal prezzo, il che – per ragioni legate alla razionalità della tassazione – conduce verso un naturale maggior ricorso all'imposta specifica piuttosto che a quella *ad valorem*. Le modifiche introdotte nel 2015 vanno in questa direzione, ma appaiono timide rispetto al necessario bilanciamento tra le due componenti.

2.2. *L'onere fiscale minimo*

Un secondo elemento di riflessione riguarda il ruolo dell'onere fiscale minimo e la necessità di una sua rivalutazione periodica per garantire sia che modifiche della tassazione si trasmettano all'intero mercato, e non al solo segmento

² Al riguardo, si veda van Walbeek (2008), in cui si dimostra che quando le imprese hanno potere di mercato, un aumento dell'accisa specifica ha conseguenze preferibili in termini di controllo del consumo di tabacco.

svincolato dalla sua applicazione, sia per consentire una conservazione del valore reale del tributo nelle fasce di prezzo più basse. Sul piano della struttura dell'imposta – come già discusso in Crespi *et al.* (2015) – la logica dell'imposta minima è discutibile, poiché confonde la funzione delle due imposte che la compongono (Iva e accise). Il precedente regime evitava questa distorsione, lasciando tuttavia più esposti i produttori collocati nelle classi di prezzo più basse alle oscillazioni del mercato e alla variabilità dell'onere fiscale complessivo conseguente a eventuali modifiche dell'Iva.

Una possibilità concreta, in questa prospettiva, potrebbe essere quella di prevedere il mantenimento di un rapporto costante tra l'onere fiscale minimo e quello associato al WAP, ovviando così alla perdita di efficacia che la misura dell'onere fiscale minimo naturalmente subisce all'aumentare del WAP. Tuttavia, se l'ipotesi di mantenere l'imposta minima in rapporto costante a quella corrispondente al WAP è auspicabile nel caso di aumento, è meno desiderabile in presenza di riduzioni del WAP, quantomeno per ragioni sanitarie legate al controllo del consumo di tabacco. È opportuno quindi che un eventuale aggancio dei due parametri sia comunque associato a un progressivo aumento della parte specifica della tassazione, cioè di quella parte di imposta che è teoricamente più in grado di garantire aumenti di prezzo.

2.3. WAP e incidenza

C'è infine un terzo elemento, che riguarda proprio la dinamica del mercato conseguente alle variazioni di tassazione indotte dal WAP. Si possono sollevare alcune criticità. In primo luogo, un meccanismo di variazione della tassazione che sia automatica ma incerta nella dimensione non consente di valutarne i corretti tempi, modalità e intensità, e di conseguenza rende complesse le previsioni sul livello dei prezzi.

In secondo luogo, in virtù dell'onere fiscale minimo, le variazioni della tassazione non incidono sui prezzi al di sotto del MTT. Poiché i bassi prezzi identificano le condizioni di accesso e iniziazione al tabacco, e perciò rappresentano area rilevante per l'attuazione delle politiche di prevenzione, si pone un evidente tema di selettività degli interventi fiscali e ampliamento della

segmentazione del mercato in tutti i casi in cui agli aumenti del WAP non facciano seguito aggiornamenti dell'onere fiscale minimo.

In terzo luogo, nel tempo, gli aumenti automatici possono produrre effetti di disincentivo per i produttori all'aumento sostenibile dei prezzi. Ciò dipende principalmente dal fatto che l'elevato peso della parte *ad valorem* finirebbe per riversare allo Stato una parte significativa degli aumenti di prezzo potenzialmente indotti dal WAP, così scoraggiandoli.

Per queste ragioni – e con riferimento anche ai modelli prevalenti in Europa e a quello recentemente adottato in Francia – sarebbe auspicabile un'opzione di intervento che rimuova il vincolo di incidenza (e quindi l'aumento automatico della tassazione). L'esperienza francese esclude l'applicazione di un vincolo di incidenza, ma si caratterizza per un'incidenza complessiva superiore a quella italiana (64.2 per cento sul WAP), come risultato di un maggiore peso dell'accisa specifica e un minor ricorso all'accisa *ad valorem*. Inoltre, contrariamente a quanto accade ora in Italia, l'accisa è l'unica componente del livello minimo di tassazione. Ne consegue che dall'eliminazione del vincolo di incidenza non debbano necessariamente discendere un'incidenza complessiva e un gettito inferiori, dipendendo invece questi dalle decisioni in merito alla struttura della tassazione.

3. Gli effetti derivanti dall'esercizio della delega: alcune simulazioni

Sulla base delle precedenti osservazioni – che rappresentano auspicabili direzioni di riforma della tassazione delle sigarette – nei paragrafi che seguono si valuteranno i possibili effetti sul gettito di alcune delle riforme potenzialmente ammesse dal Dlgs. 188/2014.

3.1. Consuntivo 2015 e l'effetto sul 2016 del non intervento

Il punto di partenza della nostra analisi è rappresentato dai valori a consuntivo registrati nel 2015 nel mercato delle sigarette. I dati riportati in Tabella 1

mostrano come la tassazione delle sigarette abbia generato un gettito complessivo pari a 13.31 miliardi di euro, di cui circa 10.2 miliardi derivanti dalle accise e 3.11 miliardi dall'IVA, a fronte di un volume di vendite totali pari a circa 74 milioni di kg. Questi dati costituiscono, ai nostri fini, la base per la stima delle variazioni di gettito eventualmente indotte dalle ipotesi di riforma.

Prima di procedere in questa direzione è tuttavia utile osservare l'andamento spontaneo del gettito nel caso in cui il governo decida di non esercitare alcuno dei margini consentiti, lasciando dunque invariata la struttura di tassazione del 2015. Ne deriva che gli effetti di gettito che si produrrebbero nel 2016 sarebbero da imputarsi al solo effetto della variazione del WAP e agli eventuali effetti da questo indotti sull'intera struttura dei prezzi. Al riguardo, le ipotesi adottate per la simulazione di questo scenario (che da ora in poi sarà definito *scenario base*) sono le seguenti:

- incidenza invariata al 58.7 per cento e, nell'ipotesi di un WAP pari a 4.66 euro, un importo di base pari a 136.77 euro per kg;
- MTT pari a 170 euro per kg e, data la prevedibile struttura dei prezzi, *kick-in price* pari a 4.40 euro per pacchetto;³
- importo dell'accisa specifica pari a 17.88 euro per kg;
- una ricomposizione dei consumi tra fasce di prezzo sulla base degli andamenti storici;⁴
- elasticità della domanda di sigarette pari a -0.3, tenendo conto dei risultati delle analisi econometriche svolte in Tedeschi (2015).⁵

La tabella 2 riporta i dati di gettito in assenza di variazioni della struttura di tassazione, considerando quindi il solo effetto del WAP. Il gettito totale è stimato intorno ai 13.46 miliardi di euro, ripartiti tra 10.31 miliardi di euro di accise e 3.14 miliardi di Iva. Rispetto al gettito 2015 è quindi previsto un

³ Si ricorda che il *kick-in price* è il prezzo al di sopra del quale cessa l'applicazione dell'onere fiscale minimo.

⁴ In questo scenario, le fasce di prezzo sono state raggruppate in segmenti *Superlow* (da 3.90 a 4.40 euro), *Low* (da 4.50 a 4.60 euro), *Medium* (da 4.70 a 4.80 euro) e *Premium* (da 4.90 a 5.30 euro).

⁵ La scelta di un valore dell'elasticità pari a -0.3 appare ulteriormente suffragata dall'analisi *ex-post* degli scostamenti tra i valori di previsione per il 2015 e quelli a consuntivo che mostrano differenze decrescenti assumendo livelli dell'elasticità tendenti a -0.3.

incremento pari a **151.7 milioni di euro**, indotto principalmente da tre fattori: la dinamica di aggiustamento dei prezzi al WAP; le variazioni della quantità domandata a seguito della reazione dei consumatori alla variazione del prezzo; gli effetti di ricomposizione del consumo tra classi. Anche il non intervento, quindi, consentirebbe all'erario – almeno nell'anno in corso – di accrescere il gettito derivante dalla tassazione delle sigarette. Si noti inoltre che l'aumento del WAP avrebbe l'effetto di indurre un possibile aumento dei prezzi per livelli di prezzo superiore a 4.40 euro per pacchetto, cioè superiori al *kick-in price* determinato dall'onere fiscale minimo.

3.2 Le diverse ipotesi di esercizio della delega

a) Aumento dell'onere fiscale minimo a 175 euro/kg

Di maggiore interesse, per le direzioni di *policy*, sono le simulazioni relative all'impatto differenziale delle possibili modifiche nella struttura della tassazione previste dal Dlgs. 188/2014. Dal punto di vista metodologico è necessario introdurre due rilievi, che riguardano l'insieme delle simulazioni qui proposte. Il primo riguarda il fatto che le variazioni totali di gettito sono misurate rispetto al gettito del 2015, distinguendo tuttavia quanto è dovuto all'effetto della variazione del WAP (cioè quanto misurato nella tabella 2) e quanto dovuto alla specifica misura introdotta. Il secondo riguarda invece la misurazione della possibile variazione di prezzo indotta dalla specifica misura esaminata, che si deve intendere – in ciascun caso – come aggiuntiva rispetto a quella indotta dal mero aumento del WAP, quindi in assenza di interventi sulla struttura fiscale.

La Tabella 3 riporta i risultati della simulazione per il 2016 che introduce un aumento dell'onere fiscale minimo (MTT) pari a 5 Euro per kg, mantenendo invariati gli altri parametri. Oltre a rappresentare il livello massimo ammissibile dalla delega, questo incremento avrebbe una sua autonoma giustificazione nella auspicabile invarianza del rapporto tra le accise pagate in corrispondenza del nuovo WAP e l'onere fiscale minimo. Nel 2015, il rapporto tra queste due grandezze era pari a 1.02; l'aumento del WAP a 4.66 euro ha l'effetto di

innalzare il rapporto a 1.052. Per mantenere invariata nel 2016 questa proporzione, sarebbe quindi necessario aumentare l'onere fiscale minimo di una misura persino superiore a quella prevista dalla delega. Come si vedrà in seguito, però, risultati migliori si possono ottenere dalla variazione congiunta di più parametri.

Per ciò che concerne gli esiti della simulazione, la seconda colonna della Tabella 3 riporta gli effetti sui prezzi aggiuntivi a quelli misurati in Tabella 2 (e riferiti allo scenario base di non intervento fiscale). Questa informazione consente di valutare il possibile impatto sui prezzi indotto esclusivamente dalle variazioni della specifica misura, avendo lo scenario base già scontato il possibile aggiustamento dei prezzi dovuto invece alla dinamica del WAP. Come atteso, l'aumento dell'onere fiscale minimo incide sulla dinamica dei prezzi al di sotto del *kick-in price*, non riguardando invece le classi di prezzo superiori a tale livello. Dal punto di vista del gettito, l'aumento del MTT darebbe luogo a un incremento, rispetto al 2015, pari a **207.5 milioni di euro**, di cui 151.7 imputabili all'aumento del WAP e 55.8 imputabili alla specifica misura introdotta.

b) *Aumento dell'accisa specifica al 12.5 per cento*

La seconda simulazione riguarda una possibile variazione della parte fissa fino al limite superiore del 12.5 per cento, mantenendo invariati gli altri elementi della struttura della tassazione. In questo caso, il modello non prevede che si realizzino significative variazioni di prezzo aggiuntive rispetto a quelle già registrate nello scenario di base (Tabella 4). Anche dal punto di vista del gettito, l'incremento totale rispetto al 2015, misurato in **144.8 milioni di euro**, scontrerebbe una composizione pressoché interamente dovuta all'effetto del WAP misurato nello scenario base e a un leggero contributo negativo della specifica misura (6.9 milioni di euro). Questo peculiare effetto si deve al calo della componente *ad valorem* indotta dall'aumento della componente specifica a parità di incidenza complessiva. D'altra parte, la modesta contrazione del gettito dovuta a questa singola misura consente comunque di affermare che un aumento dell'accisa specifica al limite massimo previsto dalla delega non

avrebbe effetti negativi sull'obiettivo di gettito, rispetto a ciò che sarebbe determinato da un non intervento. Inoltre, non inducendo aumenti di prezzo, l'aumento della specifica rappresenterebbe una manovra conservativa anche dal lato degli obiettivi sanitario e di mantenimento delle dinamiche concorrenziali. Per queste ragioni – e per quanto si vedrà in seguito – sarebbe comunque opportuno che l'aumento dell'accisa specifica sia associato a un aumento dell'onere fiscale minimo. Alternativamente, ma forse meno preferibile in ragione dell'attuale sbilanciamento della struttura di tassazione, l'aumento contestuale dell'incidenza potrebbe riportare verso l'alto la componente *ad valorem* e per questa via rendere possibile un recupero di gettito, nell'ipotesi però che l'inasprimento della *ad valorem* non renda convenienti politiche di ribasso dei prezzi. Va comunque ricordato che l'aumento massimo dell'accisa specifica previsto dal Dlgs. 188/2014 non consentirebbe ancora di soddisfare la condizione teorica di stabilizzazione del gettito secondo cui – sotto certe ipotesi – il rapporto tra componente *ad valorem* e accisa totale deve essere uguale all'elasticità della domanda⁶. Qualora si volesse soddisfare questo parametro, il peso della componente specifica dovrebbe essere aumentato ben al di là della misura massima consentita dall'esercizio della delega, tenuto conto che con un WAP a 4.66 euro, il peso della componente *ad valorem* è pari a circa l'87 per cento dell'accisa totale, mentre l'elasticità della domanda è compresa, in valore assoluto, tra 0.3 e 0.5.⁷

c) *Aumento dell'incidenza al 59.2 per cento*

La terza simulazione coinvolge direttamente la misura dell'incidenza, nell'ipotesi che essa aumenti al 59.2 per cento, mantenendo invariati gli altri parametri. La Tabella 5 riporta i risultati della simulazione. In questo caso, la manovra indurrebbe un innalzamento dei prezzi aggiuntivo rispetto allo scenario base a partire dalla classe di prezzo superiore al *kick-in price*. In

⁶ Kay e Keen (1982); Keen (1998).

⁷ Semplici simulazioni indicano che una corrispondenza tra questi valori potrebbe essere trovata – a parità di incidenza – per aliquote dell'accisa specifica almeno pari al 35 per cento. Si ricorda che la condizione di cui sopra non è una condizione di massimizzazione del gettito, ma una condizione che garantirebbe la stabilità dello stesso.

particolare, gli aumenti di prezzo sono stimati in 0.10 euro nelle classi a partire da 4.40 euro. L'effetto sul gettito derivante da un aumento dell'incidenza sarebbe rilevante. Complessivamente, l'incremento rispetto al 2015 sarebbe pari a **349 milioni di euro**, di cui 197.4 direttamente imputabili alla specifica misura. Tuttavia, qualora il mercato dovesse muoversi seguendo gli incrementi di prezzo qui stimati si avrebbe l'effetto di aumentare il divario tra i prezzi dei diversi segmenti, il che potrebbe indurre a più marcati meccanismi di sostituzione del consumo tra classi di prezzo o a tentazioni di ribasso del prezzo da parte dei produttori collocati nelle fasce più alte. Risultato, quest'ultimo, particolarmente insoddisfacente dal punto di vista del conseguimento di obiettivi di tipo sanitario.^s

d) *Pieno esercizio della delega*

Nel caso in cui la delega fosse esercitata al massimo consentito, le simulazioni indicano che vi sarebbe una generale pressione, seppur differenziata, verso l'innalzamento dei prezzi rispetto allo scenario base (Tabella 6). In particolare, per le classi di prezzo più basse, principalmente per effetto dell'aumento del MTT, si avrebbe un potenziale incremento di 0.20 euro fino alla classe di prezzo di 4.40 euro. Per le altre classi, tranne quella da 4.60 euro, ci sarebbe un effetto di aumento dei prezzi pari a 0.10 euro. Da questa dinamica e dalla riduzione della componente *ad valorem* (aliquota stimata pari al 49.55 per cento) ne deriverebbe un incremento di gettito rispetto al 2015 pari a **338.3 milioni di euro**, di cui 186.6 imputabili alla manovra congiunta dei parametri fiscali. Seppur inferiore agli incrementi misurati nel caso c), l'esercizio completo della delega avrebbe il vantaggio di produrre un effetto di mantenimento della struttura dei prezzi, coerente con gli obiettivi sanitari del prelievo e con un più neutrale ruolo della tassazione rispetto al funzionamento del mercato.

^s La futura disponibilità di dati potrebbe consentire una stima dell'elasticità incrociata tra diversi prodotti e quindi una valutazione più puntuale degli effetti di ricomposizione della domanda.

Riepilogo

Nella Tabella 7 si propone un riepilogo delle variazioni di gettito associate alle diverse ipotesi rispetto al gettito del 2015. Si effettua, inoltre, un'analisi di robustezza dei risultati considerando un livello molto prudente dell'elasticità della domanda (-0.5) rispetto alle stime riportate in Tedeschi (2015). La tabella mostra come le variazioni di gettito simulate nei diversi scenari dipendano, almeno in parte, dai valori ipotizzati per l'elasticità della domanda. In particolare, nel caso in cui i cambiamenti nella tassazione riguardino unicamente la parte fissa, le perdite di gettito associate ai due valori dell'elasticità non si discostano significativamente tra loro poiché l'effetto sui prezzi indotto da questa manovra è molto limitato. Negli altri casi una maggiore elasticità della domanda è associata ad incrementi di gettito più ridotti rispetto allo scenario base.

4. Il mix appropriato di riforme

In alternativa ai precedenti scenari si può ipotizzare una direzione di riforma che coinvolga la modifica di più parametri contemporaneamente, senza che ciò implichi il pieno esercizio della delega. Ovviamente, poiché le combinazioni possibili sono teoricamente infinite, è necessario restringere il campo delle possibili alternative introducendo alcuni vincoli. In questo contesto, due vincoli appaiono particolarmente rilevanti:

- a) una variazione del gettito nominale proveniente dalle accise pari all'1 per cento rispetto al 2015;
- b) la stabilità dei prezzi relativi tra i quattro segmenti di mercato, definiti da *Premium, Medium, Low e Superlow*.

Il vincolo a) risponde all'obiettivo di mantenere costante il gettito reale a fronte di un tasso di inflazione programmato per il 2016 pari all'1 per cento (MEF, Ottobre 2015). D'altra parte, la presenza di forme di tassazione espresse in

termini nominali richiederebbe, anche in una prospettiva dinamica, la necessità di un loro aggiornamento per compensare la riduzione del valore reale nel tempo. Il vincolo b), invece, risponde a una duplice esigenza. Da un lato, limitare le opportunità di sostituzione tra segmenti di mercato che potrebbero compromettere gli obiettivi di tipo sanitario; dall'altro, scoraggiare possibili dinamiche di ribasso dei prezzi. Ciò implica che le combinazioni di riforma più soddisfacenti vadano ricercate tra quelle in grado di minimizzare la variazione dei prezzi relativi, cioè di generare incrementi di prezzo omogenei tra le diverse classi.

A questo scopo, si può procedere con l'obiettivo di identificare le variazioni dell'incidenza e dell'onere minimo connessi ad un progressivo innalzamento della componente specifica, in funzione della reattività dei consumatori al prezzo medio delle sigarette. A questo riguardo, si assumerà che sia i parametri fiscali sia i prezzi delle sigarette possano variare nel continuo anziché, come in pratica avviene, per salti discreti.

La tabella 8 mostra solo alcune delle combinazioni possibili in corrispondenza di sei ipotesi sul livello dell'elasticità della domanda al prezzo. Si consideri come *benchmark* l'ipotesi di elasticità pari a -0.3 . Se il legislatore muovesse l'accisa specifica all'11 per cento, per soddisfare contemporaneamente i due vincoli a) e b) sarebbe necessario innalzare l'incidenza al 58.97 per cento e l'onere fiscale minimo a 172.3 euro per kg. Se invece l'accisa specifica fosse aumentata al 12 per cento, un livello leggermente maggiore di incidenza (59.05 per cento) dovrebbe essere combinato con un minore innalzamento dell'onere minimo a 171 euro per kg. La ragione è piuttosto intuitiva. Se l'incidenza complessiva rimanesse ferma, l'aumento della specifica avrebbe l'effetto di contrarre il gettito; ne consegue che per recuperare gettito sarebbe necessario aumentare l'onere fiscale minimo in misura tanto maggiore quanto maggiore è l'aumento della specifica. Ma l'aumento del solo onere fiscale minimo avrebbe l'effetto di incidere solo sulle classi di prezzo più basse, violando il vincolo b). Ne consegue che debba essere aumentato l'onere

⁹ Il *benchmark* è la legislazione vigente caratterizzata da un'incidenza complessiva pari al 58.7 per cento, un'accisa specifica pari al 10 per cento e un livello di MTT pari a 170 euro/kg.

fiscale anche sulle classi di prezzo più alte, e questo è possibile attraverso un aumento dell'incidenza complessiva sul WAP.¹⁰

La replica di questo esercizio per livelli alternativi di elasticità (da -0.2 a -0.7), consente di rilevare tre aspetti principali. In primo luogo, la stabilizzazione del gettito reale richiede incrementi di incidenza molto simili al variare dell'elasticità; in secondo luogo, un aumento della componente fissa richiede un aumento tanto maggiore dell'onere minimo quanto maggiore risulta l'elasticità della domanda al prezzo; in terzo luogo, emerge un *trade off* tra componente specifica e onere minimo in relazione al rispetto dei vincoli a) e b). A fronte di aumenti contenuti dell'accisa specifica, occorrerebbe imprimere una accelerazione maggiore al valore nominale dell'onere minimo; al contrario, aumentando più repentinamente la componente fissa, l'innalzamento richiesto dell'onere minimo sarebbe minore per tutti i livelli di elasticità.

In concreto, prescindendo dagli aspetti dinamici relativi agli aggiustamenti nominali, considerando che, in base alle nostre stime, il valore per l'elasticità diretta al prezzo medio si colloca attualmente tra -0.3 e -0.4, e assumendo altresì la costanza dei prezzi delle sigarette a legislazione invariata, il legislatore potrebbe soddisfare i due vincoli a) e b), associando ad un innalzamento dell'incidenza al 59 per cento, una combinazione di accisa specifica e onere minimo pari, rispettivamente, all'11 per cento e a 172.2 euro per kg o, alternativamente, al 12 per cento e 171 euro per kg.¹¹

Un ulteriore esercizio, consiste nell'effettuare un calcolo approssimato del "costo" dell'elasticità in termini di variazioni dei parametri di tassazione necessari per il rispetto dei vincoli imposti nella simulazione, mettendo in relazione le combinazioni di riforma con i diversi livelli di elasticità ipotizzati. Ad esempio, con la componente specifica all'11 per cento, un incremento di un decimo di punto di elasticità richiederebbe, in media, un aumento dello 0.14 per cento del livello nominale di onere minimo. L'incremento sarebbe invece pari

¹⁰ Si noti che la misura dell'accisa specifica all'11 per cento o al 12 per cento non rappresenta un valore ottimale, ma è utilizzata nell'esercizio come credibile ipotesi di incremento rispetto allo *status quo*.

¹¹ Qualora i produttori decidessero di adeguare autonomamente i prezzi all'inflazione attesa, le ipotesi di riforma prospettate produrrebbero probabilmente un aumento del gettito non solo nominale ma anche in termini reali, in ragione dell'effetto automatico della prevalente componente proporzionale dell'accisa.

allo 0.24 per cento, se il legislatore aumentasse la componente specifica al 12 per cento.

È chiaro dunque che, date le ipotesi di accisa specifica all'11 e al 12 per cento, una maggiore elasticità – fintanto che essa sia in valore assoluto inferiore a 1 – determina un costo in termini di gettito che deve essere compensato attraverso un aumento dell'onere fiscale minimo. La rilevanza della contemporanea manovra sui due elementi (incidenza e onere fiscale minimo) dipende dal fatto che manovrando solo l'incidenza, si determinerebbe una variazione dei prezzi relativi a vantaggio delle fasce di prezzo al di sotto del *kick-in price*, un aspetto che violerebbe il vincolo b) posto alla base dell'esercizio. Per evitare dunque che la rimodulazione della tassazione si rifletta maggiormente su alcuni segmenti di mercato, lo squilibrio dovrà essere corretto attraverso un aumento dell'onere fiscale minimo e le variazioni richieste – sia di questo parametro sia dell'incidenza complessiva – saranno tanto minori quanto più rigida risulterà la domanda al prezzo.

5. Osservazioni conclusive

I possibili scenari di riforma ipotizzati in questa nota portano a ritenere che ci siano ulteriori margini di manovra per un aumento della tassazione sulle sigarette che sia comunque compatibile con il mantenimento del gettito e con gli obiettivi di graduale incremento dei prezzi. Emergono da questa nota due principali conclusioni. La prima riguarda l'opportunità di aumentare la componente specifica dell'accisa, per le ragioni più volte illustrate e connesse al necessario riequilibrio con la componente *ad valorem*. La seconda, di conseguenza, è affiancare a questo aumento una rimodulazione verso l'alto dell'onere fiscale minimo, per evitare che le variazioni di tassazione segmentino il mercato delle sigarette. Qualora un realistico obiettivo di gettito e una sostanziale invarianza dei prezzi relativi vogliano essere posti come vincoli alla manovra fiscale, questa nota suggerisce alcune combinazioni di parametri, piuttosto che l'uso esclusivo di uno di essi. In particolare, ipotizzando due scenari di accisa specifica all'11 e al 12 per cento, si dimostra come un

contemporaneo aumento dell'onere fiscale minimo e dell'incidenza siano lo strumento più adeguato per soddisfare i vincoli. Il risultato effettivo dipenderà, in una certa misura, dall'elasticità della domanda di sigarette. Tuttavia, le stime dell'elasticità, effettuate su serie aggiornate alla metà del 2015, portano a ritenere che esse si collochino ragionevolmente tra -0.3 e -0.4. Tali valori non sembrano quindi compromettere la possibilità di una rimodulazione dei parametri di tassazione nella direzione qui suggerita.

Riferimenti bibliografici

Crespi F., De Maria M., Liberati P., Paradiso M., Scialà A., (2015), *La riforma della tassazione dei tabacchi: effetti e criticità*, manoscritto disponibile su www.cefip.it/oest/pubblicazioni;

Kay J.A., Keen M.J. (1982), *The Structure of Tobacco Taxes in the European Community*, Report Series 1, London, Institute for Fiscal Studies.

Keen M.J. (1998), "The Balance Between Specific and ad valorem Taxation", *Fiscal Studies*, **19**; 1-37.

Tedeschi S. (2016), *L'elasticità della domanda di sigarette rispetto al prezzo*, Nota Tecnica, Cefip, febbraio. Manoscritto disponibile su www.cefip.it/oest/pubblicazioni.

Tabella 1 – Stima del gettito per il 2015

Consuntivo

Classe di prezzo (euro)	Accise	Iva	Totale
3.90	0	0	0
4.00	42	11	53
4.10	5	1	6
4.20	1,247	357	1,604
4.30	895	265	1,160
4.40	408	124	532
4.50	2,532	777	3,310
4.60	398	123	521
4.70	4	1	5
4.80	1,635	506	2,141
5.00	123	38	161
5.10	0	0	0
5.20	2,899	906	3,806
5.30	9	3	12
Totale	10,197	3,113	13,310
Parte fissa	10.00%		
MTT (euro/kg)	170.00		
Incidenza	58.70%		

Importi in milioni di euro se non diversamente indicato.

Fonte: Nostre elaborazioni

Tabella 2 – Stima del gettito per il 2016 (scenario base)*Effetto WAP, invarianza della struttura fiscale*

Classe di prezzo (euro)	Variazione dei prezzi (euro) (*)	Accise	Iva	Totale	Variazione del gettito sul 2015
3.90	-	0	0	0	0.0
4.00	-	42	11	54	0.5
4.10	-	5	1	6	0.1
4.20	-	1,259	361	1,620	16.0
4.30	-	904	267	1,171	11.6
4.40	-	410	125	534	2.7
4.60	0.10	2,587	793	3,380	70.7
4.70	0.10	407	125	532	11.0
4.80	0.10	4	1	5	0.1
4.90	0.10	1,652	511	2,163	22.1
5.10	0.10	123	38	162	0.8
5.20	0.10	0	0	0	0.0
5.30	0.10	2,913	909	3,822	16.1
5.40	0.10	9	3	12	0.0
Totale		10,315	3,146	13,462	151.7
Parte fissa	10.00%				
MTT (euro/kg)	170.00				
Incidenza	58.70%				
Elasticità	-0.3				

(*) La variazione dei prezzi è misurata rispetto alle classi di consuntivo 2015.

Importi in milioni di euro se non diversamente indicato.

Fonte: Nostre elaborazioni

Tabella 3 – Stima del gettito per il 2016

Scenario con MTT 175 euro/kg

Classe di prezzo (euro)	Variazione dei prezzi (euro) (*)	Accise	Iva	Totale	Variazione del gettito sul 2015		
					Totale	Aumento MTT	WAP
3.90	0.20	0	0	0	0.0	0.0	0.0
4.00	0.20	43	12	54	1.3	0.7	0.5
4.10	0.20	5	1	6	0.1	0.1	0.1
4.20	0.20	1,271	373	1,644	39.9	23.8	16.0
4.30	0.20	913	276	1,189	29.2	17.6	11.6
4.40	0.20	419	129	548	16.2	13.5	2.7
4.60	-	2,587	793	3,380	70.7	0.0	70.7
4.70	-	407	125	532	11.0	0.0	11.0
4.80	-	4	1	5	0.1	0.0	0.1
4.90	-	1,652	511	2,163	22.1	0.0	22.1
5.10	-	123	38	162	0.8	0.0	0.8
5.20	-	0	0	0	0.0	0.0	0.0
5.30	-	2,913	909	3,822	16.1	0.0	16.1
5.40	-	9	3	12	0.0	0.0	0.0
Totale		10,347	3,171	13,518	207.5	55.8	151.7
Parte fissa	10.00%						
MTT (euro/kg)	175.00						
Incidenza	58.70%						
Elasticità	-0.3						

(*) Le classi di prezzo riportate in tabella sono riferite allo scenario base. Includono quindi il solo aggiustamento dei prezzi al WAP. La variazione dei prezzi è quindi misurata rispetto a tali classi e deve intendersi come aggiuntiva rispetto a quella dello scenario base.

Importi in milioni di euro se non diversamente indicato.

Fonte: Nostre elaborazioni

Tabella 4 – Stima del gettito per il 2016

Scenario con accisa specifica al 12.5 per cento

Classe di prezzo (euro)	Variazione dei prezzi (euro) (*)	Accise	Iva	Totale	Variazione del gettito sul 2015		
					Totale	Aumento specifico	WAP
3.90	-	0	0	0	0.0	0.0	0.0
4.00	-	42	11	54	0.5	0.0	0.5
4.10	-	5	1	6	0.1	0.0	0.1
4.20	-	1,259	361	1,620	16.0	0.0	16.0
4.30	-	904	267	1,171	11.6	0.0	11.6
4.40	0.10	415	127	541	9.7	7.0	2.7
4.60	-	2,588	793	3,381	71.8	1.1	70.7
4.70	-	407	125	532	10.9	-0.1	11.0
4.80	-	4	1	5	0.0	-0.0	0.1
4.90	-	1,650	511	2,160	19.5	-2.7	22.1
5.10	-	123	38	161	0.4	-0.4	0.8
5.20	-	0	0	0	0.0	-0.0	0.0
5.30	-	2,901	909	3,810	4.4	-11.7	16.1
5.40	-0.10	9	3	12	-0.1	-0.2	0.0
Totale		10,307	3,148	13,455	144.8	-6.9	151.7
Parte fissa	12.50%						
MTT (euro/kg)	170.00						
Incidenza	58.70%						
Elasticità	-0.3						

(*) Le classi di prezzo riportate in tabella sono riferite allo scenario base. Includono quindi il solo aggiustamento dei prezzi al WAP. La variazione dei prezzi è quindi misurata rispetto a tali classi e deve intendersi come aggiuntiva rispetto a quella dello scenario base.

Importi in milioni di euro se non diversamente indicato.

Fonte: Nostre elaborazioni

Tabella 5 – Stima del gettito per il 2016

Scenario con incidenza al 59.2 per cento

Classe di prezzo (euro)	Variazione dei prezzi (euro) (*)	Accise	Iva	Totale	Variazione del gettito sul 2015		
					Totale	Aumento incidenza	WAP
3.90	-	0	0	0	0.0	0.0	0.0
4.00	-	42	11	54	0.5	0.0	0.5
4.10	-	5	1	6	0.1	0.0	0.1
4.20	-	1,259	361	1,620	16.0	0.0	16.0
4.30	-	904	267	1,171	11.6	0.0	11.6
4.40	0.10	418	127	544	12.7	10.1	2.7
4.60	0.10	2,640	805	3,446	135.9	65.2	70.7
4.70	0.10	415	127	542	21.1	10.1	11.0
4.80	0.10	4	1	5	0.1	0.1	0.1
4.90	0.10	1,685	518	2,203	62.4	40.3	22.1
5.10	0.10	126	39	165	3.7	3.0	0.8
5.20	0.10	0	0	0	0.0	0.0	0.0
5.30	0.10	2,969	921	3,890	84.4	68.3	16.1
5.40	0.10	9	3	12	0.3	0.2	0.0
Totale		10,478	3,181	13,659	349.0	197.4	151.7
Parte fissa	10.00%						
MTT (euro/kg)	170.00						
Incidenza	59.20%						
Elasticità	-0.3						

(*) Le classi di prezzo riportate in tabella sono riferite allo scenario base. Includono quindi il solo aggiustamento dei prezzi al WAP. La variazione dei prezzi è quindi misurata rispetto a tali classi e deve intendersi come aggiuntiva rispetto a quella dello scenario base.

Importi in milioni di euro se non diversamente indicato.

Fonte: Nostre elaborazioni

Tabella 6 – Stima del gettito per il 2016

Scenario con pieno esercizio della delega

Classe di prezzo (euro)	Variazione dei prezzi (euro) (*)	Accise	Iva	Totale	Variazione del gettito sul 2015		
					Totale	Aumento parametri	WAP
3.90	0.20	0	0	0	0.0	0.0	0.0
4.00	0.20	43	12	54	1.3	0.7	0.5
4.10	0.20	5	1	6	0.1	0.1	0.1
4.20	0.20	1,271	373	1,644	39.9	23.8	16.0
4.30	0.20	913	276	1,189	29.2	17.6	11.6
4.40	0.20	423	129	552	19.9	17.3	2.7
4.60	-	2,610	793	3,403	93.8	23.1	70.7
4.70	0.10	415	127	542	20.7	9.7	11.0
4.80	0.10	4	1	5	0.1	0.1	0.1
4.90	0.10	1,682	518	2,200	58.7	36.6	22.1
5.10	0.10	125	39	164	3.3	2.5	0.8
5.20	0.10	0	0	0	0.0	0.0	0.0
5.30	0.10	2,956	921	3,877	70.9	54.8	16.1
5.40	0.10	9	3	12	0.2	0.2	0.0
Totale		10,456	3,192	13,648	338.3	186.6	151.7
Parte fissa	12.50%						
MTT (euro/kg)	175.00						
Incidenza	59,20%						
Elasticità	-0.3						

(*) Le classi di prezzo riportate in tabella sono riferite allo scenario base. Includono quindi il solo aggiustamento dei prezzi al WAP. La variazione dei prezzi è quindi misurata rispetto a tali classi e deve intendersi come aggiuntiva rispetto a quella dello scenario base.

Importi in milioni di euro se non diversamente indicato.

Fonte: Nostre elaborazioni

Tabella 7 – Variazioni di gettito rispetto al consuntivo 2015

Riepilogo

<i>Esercizio della delega</i>	Elasticità -0.3			Elasticità -0.5		
	<i>Accise</i>	<i>Iva</i>	<i>Totale</i>	<i>Accise</i>	<i>Iva</i>	<i>Totale</i>
Accisa specifica 12.5%	109.7	35.1	144.8	75.8	24.6	100.4
MTT (euro/kg) 175	149.7	57.8	207.5	92.3	40.4	132.7
Incidenza 59.2%	280.7	68.3	349.0	212.9	47.4	260.3
Completo	259.1	79.1	338.3	180.2	55.1	235.3

Importi in milioni di euro se non diversamente indicato.

Fonte: Nostre elaborazioni

Tabella 8 – Ipotesi di riforma con rimodulazione dei parametri

Invarianza di gettito reale e prezzi relativi, per diversi livelli di elasticità

<i>Elasticità</i>	<i>Incidenza (%)</i>	<i>MTT (euro/kg)</i>	<i>Accisa specifica (%)</i>
0.2	58.95	172.0	11.0
0.3	58.97	172.3	11.0
0.4	59.00	172.5	11.0
0.5	59.04	172.8	11.0
0.6	59.10	173.0	11.0
0.7	59.20	173.2	11.0
0.2	59.02	170.9	12.0
0.3	59.05	171.0	12.0
0.4	59.08	171.5	12.0
0.5	59.11	172.0	12.0
0.6	59.17	172.3	12.0
0.7	59.25	173.0	12.0

Fonte: Nostre elaborazioni