



Munich Personal RePEc Archive

On the structure of the excise taxes on tobacco: A reform proposal for Italy

Liberati, Paolo and Paradiso, Massimo

University of Roma Tre, Department of Economics, CEFIP,
University of Bari, Department of Economic Scienze and
Mathematical Methods

May 2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/55906/>
MPRA Paper No. 55906, posted 13 May 2014 07:14 UTC

**Sulla composizione dell'accisa sui tabacchi:
un'ipotesi di modifica del sistema di tassazione in Italia**

Paolo Liberati

Università di Roma Tre, Dipartimento di Economia, CEFIP

Massimo Paradiso

Università di Bari, Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici, CEFIP

Maggio 2014

Abstract

Un'appropriata struttura della tassazione dei tabacchi dovrebbe contemperare esigenze solo apparentemente contrastanti di politica sanitaria, di politica industriale e di gettito fiscale. In questo lavoro si discutono le principali criticità dell'attuale sistema di tassazione dei tabacchi in Italia, e si propone un'ipotesi di riforma volta a favorire da un lato l'aggancio dei parametri della tassazione al prezzo medio ponderato di vendita e dall'altro una ricomposizione del prelievo in favore della parte fissa. La simulazione degli effetti della proposta dimostra che la preoccupazione comune che un aumento della parte fissa possa compromettere il gettito percepito dallo Stato, rispetto al sistema vigente, risulta non fondata. La riduzione della componente *ad valorem* avrebbe infatti l'effetto di rendere più probabili gli aumenti di prezzo delle sigarette, con conseguenze positive sul gettito e sugli obiettivi sanitari.

JEL Classification: H22, H23, H31, H32.

Introduzione

Il dibattito europeo sulla tassazione dei tabacchi è da tempo concentrato su una armonizzazione ancora da venire, e risente di condizionamenti molteplici dei quali preminente è la limitazione del consumo di tabacco per i danni certi sulla salute dei fumatori. Non stupisce dunque la divaricazione tra dibattito teorico sulla struttura della tassazione, che combina nell'accisa una parte fissa ed una *ad valorem*, ed il dibattito politico, che muove verso l'innalzamento dell'incidenza fiscale e conseguentemente dei prezzi dei tabacchi. Nel mezzo rimane la questione del gettito fiscale, che in tempi di crisi ha segnato un'inversione di tendenza rispetto alla dinamica crescente del passato. Nel contesto europeo la preferenza per una struttura di tassazione in cui sia prevalente l'una o l'altra delle componenti della accisa attiene a ragioni storiche, mentre a segnare il livello della tassazione è l'obiettivo comunemente accolto della tutela della salute (Cnossen e Smart, 2005). Si direbbe dunque che la diversa struttura della tassazione sia ritenuta sostanzialmente ininfluente rispetto a questo obiettivo, contando invece il livello dell'incidenza e dei prezzi. Eppure si tratta di una visione che contrasta con la teoria economica e con l'evidenza empirica. Il principale ostacolo all'obiettivo della politica sanitaria è infatti nella struttura, oltre che evidentemente nel livello della tassazione. Ridurre il consumo di tabacchi elevandone il prezzo attraverso la tassazione, prevalentemente nella parte *ad valorem*, potrebbe alimentare il contrabbando; inoltre, la struttura della tassazione influenza le scelte industriali di investimento e lo sviluppo di prodotti alternativi meno nocivi; in ogni caso, poi, si possono manifestare effetti rilevanti sul gettito fiscale. La struttura della tassazione dei tabacchi dovrebbe dunque contemperare esigenze apparentemente contrastanti: di politica sanitaria, di politica industriale e di gettito fiscale. Come si mostra attraverso la discussione del caso italiano, sarebbe possibile disegnare una fiscalità che riesca a contemperare queste esigenze. In effetti, la tassazione dei tabacchi in Italia è efficacemente rappresentativa di un sistema confuso che, per ragioni storiche radicate nel passato monopolio statale dei tabacchi, è sbilanciato sulla componente *ad valorem* dell'accisa non necessariamente adeguata a conservare il gettito e a favorire un andamento crescente del prezzo dei tabacchi.

In Italia, infatti, il gettito fiscale derivante dalla tassazione dei tabacchi ha seguito per lungo tempo un andamento crescente per due ragioni principali. La prima è che i consumi di tabacco sono rimasti sostanzialmente stabili, il che ha contribuito a preservare i volumi di vendita anche in presenza di aumenti di prezzo. La seconda, è che una tassazione prevalentemente proporzionale ha consentito al gettito statale di crescere senza necessità di modificare significativamente la struttura della tassazione. Più di recente, queste due condizioni sono mancate. Da un lato, la crisi economica ha prodotto un calo dei consumi di sigarette (che rappresentano la quasi totalità del consumo di tabacchi) di circa l'8 per cento nel 2012. La seconda è che il ciclo debole ha ridotto corrispondentemente le entrate statali sia per la riduzione dei volumi, sia per la difficoltà dei produttori a praticare periodici aumenti di prezzo, in mancanza dei quali

la tassazione *ad valorem* perde il suo stimolo propulsivo sul gettito. Da questi fattori deriva una perdita di gettito per lo Stato di circa 600 milioni di euro, una cifra non trascurabile in periodi di generale tensione nella finanza pubblica.

In questo lavoro, si avanzano alcune proposte rivolte a fronteggiare questa dinamica negativa coerentemente con gli obiettivi di politica sanitaria. In particolare, dopo aver discusso l'attuale sistema di tassazione delle sigarette – basato su una parte fissa e su una parte proporzionale al prezzo – si avanza la proposta di rimodulare le due componenti in favore di un maggiore peso della parte fissa. La letteratura economica in materia di ottimo bilanciamento tra parte fissa e parte *ad valorem* nella tassazione di beni di consumo, almeno per ciò che concerne la stabilizzazione del gettito, sembra in effetti offrire buon sostegno all'ipotesi che l'attuale sistema italiano di tassazione delle sigarette possa essere eccessivamente sbilanciato a favore della parte *ad valorem*. Si ritiene che questo sbilanciamento possa essere in parte responsabile dell'attuale riduzione del gettito derivante dal prelievo sui tabacchi, e che un aumento della parte fissa possa almeno rimediare ad alcune criticità dell'attuale sistema, favorendo una più efficace politica sanitaria volta alla riduzione dei danni da fumo.

1. Il sistema attuale di tassazione delle sigarette

Nel sistema di tassazione delle sigarette, in Italia, convivono tre forme di prelievo: a) un'accisa fissa (T_S), espressa come valore assoluto per 1000 sigarette (1 kg convenzionale); b) un'aliquota proporzionale (t_V), impropriamente definita accisa *ad valorem*; c) l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto (t_{IVA}). La combinazione di queste componenti – che determina il prelievo totale – è conforme alle linee stabilite nella Direttiva Europea 2011/64/UE del 21 giugno 2011, integrate poi con specificità del sistema nazionale. Il sistema italiano prevede che l'accisa totale sia pari al 58.5 per cento (*aliquota di base*) del prezzo corrispondente alla classe più richiesta (*Most Popular Price Class* o MPPC).¹ L'importo che deriva dal prodotto tra l'aliquota di base e il MPPC si definisce *importo di base* (IB), che nella legislazione italiana (in recepimento della Direttiva Europea) non può essere inferiore a 64 euro per 1000 sigarette (art. 39 octies, comma 7 del TU 26/10/1995 n. 504).

Rispetto alla soglia determinata dal livello delle accise in corrispondenza del MPPC (definita *accisa minima*) la legislazione italiana prevede poi una differenziazione della tassazione a seconda che il prezzo di vendita al minuto sia inferiore o superiore al MPPC. Qualora il prezzo di vendita sia inferiore al MPPC,

¹ Il MPPC corrisponde alla classe di prezzo in cui è maggiore il volume di sigarette vendute.

l'accisa minima è rivalutata del 115%.² Nei casi in cui, invece, il prezzo di vendita sia superiore al MPPC, il calcolo di T_S e t_V si basa sul seguente procedimento:

- a) l'accisa fissa si misura come 7.5 per cento della somma dell'importo di base e dell'Iva riferite al prezzo medio ponderato di vendita al minuto (PMP);³
- b) l'aliquota della componente *ad valorem* si determina a residuo come rapporto tra la differenza tra l'importo di base calcolato con riferimento al MPPC e l'accisa fissa (al numeratore) e il MPPC (al denominatore), in modo tale che l'incidenza complessiva delle due componenti sia pari al 58.5 per cento del MPPC.

In simboli:

$$(1) \quad T_S = 0.075 \cdot (IB_{PMP} + Iva_{PMP})$$

$$(2) \quad t_V = \frac{IB_{MPPC} - T_S}{MPPC}$$

in cui i pedici PMP e MPPC indicano il prezzo al quale le corrispondenti grandezze sono calcolate.

Il terzo elemento del prelievo, l'Iva, si applica con aliquota ordinaria sul prezzo di vendita al minuto; come in altri casi di applicazione congiunta di Iva e accise, l'Iva si applica a una grandezza che comprende anche l'importo dell'accisa (effetto *tax-on-tax*). La giustificazione più comune a questa pratica deriva dal considerare l'accisa come un prelievo che correttamente rifletta il costo sociale connesso al consumo del bene. Se così fosse, l'applicazione dell'Iva anche sull'accisa avverrebbe su un prezzo "corretto" dal punto di vista sociale – nel senso di un prezzo che incorpori i danni sociali derivanti dal consumo – e non distorcerebbe dunque i prezzi relativi (Cnossen e Smart, 2005). Tuttavia, nel caso in esame, la struttura dell'accisa – fissa e proporzionale – rende meno percorribile la strada dei costi sociali al fine di giustificare l'applicazione dell'Iva su tutta l'accisa, a meno di non ipotizzare che il danno sociale vari con il prezzo delle sigarette.

² Si ricorda che a fronte dell'accoglimento di ricorsi presentati al Tribunale Amministrativo Regionale da alcune imprese, è stato stabilito che l'accisa minima sia pari al 100 per cento dell'accisa corrispondente al MPPC, provvedimento che sarà probabilmente esteso anche alle imprese che hanno successivamente presentato analogo ricorso, il che implica che per prezzi inferiori al MPPC il livello dell'accisa sarà pari al 100 per cento dell'accisa minima.

³ Il prezzo medio ponderato di vendita al minuto è calcolato come rapporto tra il valore totale di tutte le sigarette immesse in consumo (basato sul prezzo di vendita comprensivo di imposte) e la quantità totale di sigarette (art. 8, Direttiva 2011/64/UE). Lo stesso art. 8 della Direttiva stabilisce che l'accisa fissa sia compresa tra il 7.5 per cento e il 76.5 per cento dell'importo dell'onere fiscale totale relativo al PMP. L'art. 10 della Direttiva stabilisce inoltre che l'accisa totale (specifica più *ad valorem*) corrispondente al prezzo medio ponderato di vendita al minuto non può essere inferiore al 57 per cento. Ai fini del calcolo della formula (1) è poi da considerare che il PMP di riferimento è quello dell'anno precedente.

Da un primo esame della struttura dell'accisa totale, si può rilevare l'asimmetria tra l'uso del PMP per il calcolo dell'accisa fissa e del MPPC per il calcolo della parte *ad valorem*, questione le cui implicazioni saranno affrontate in seguito per discutere alcune criticità del sistema di tassazione e alcune ipotesi di riforma.

2. Le criticità della tassazione dei tabacchi

L'analisi delle criticità che caratterizzano l'attuale meccanismo d'imposizione delle sigarette in Italia può prendere le mosse dagli indicatori riportati in tabella 1, che fanno riferimento ai parametri in vigore da marzo 2014. Sulla base di un MPPC di 215 euro e di un PMP di 229 euro, la struttura della corrispondente tassazione prevede un'accisa fissa di 13.09 euro (calcolata sulla base del PMP), una parte *ad valorem* di 112.68 euro (sulla base del MPPC) e 38.77 euro di IVA (pari al tasso implicito del 18.03 per cento del PMP). La tassazione totale in corrispondenza del MPPC ammonta quindi a 164.55 euro, cioè al 76.53 per cento del MPPC, che determina un prezzo al netto di imposte pari a 50.45 euro. Poiché, come osservato in precedenza, l'Iva si calcola sul prezzo netto comprensivo di accise, l'aliquota effettiva dell'Iva sul prezzo netto è assai più elevata di quella nominale, e pari al 76.85 per cento. Per ciò che riguarda le due parti di accisa, la tabella 1 illustra poi chiaramente come il peso della tassazione *ad valorem* sia preponderante (89.59 per cento dell'accisa totale). In rapporto alle imposte totali, l'accisa specifica invece pesa solo per il 7.96 per cento del MPPC.

Di particolare importanza, in una struttura di tassazione in cui sia prevalente l'uso della parte *ad valorem*, è poi la misura del moltiplicatore, cioè la misura dell'incremento di prezzo al consumo necessario per mantenere inalterato il margine dei produttori a fronte di un aumento di un euro dei costi di produzione. La

formula del moltiplicatore data da $M = \frac{1}{1 - t_v}$ indica che – escludendo l'Iva – l'aumento dei prezzi al

consumo richiesto per coprire un aumento dei costi di produzione di 1 euro sarebbe pari a 2.10 euro. Ovviamente, poiché non c'è ragione di trascurare l'effetto che l'Iva esercita in questo meccanismo, la stessa formula applicata considerando l'Iva restituirebbe un moltiplicatore di 3.38 euro. Va notato che nel confronto internazionale, dall'inizio del 2014, il moltiplicatore complessivo in Italia si colloca tra i più alti, insieme a quello della Finlandia, della Spagna e del Belgio.⁴ Lo squilibrio italiano rispetto agli altri paesi, tuttavia, non dipende dall'ampiezza dell'Iva, ma dal peso preponderante della parte *ad valorem* dell'accisa. Se poi alla parte proporzionale totale (*ad valorem* più Iva) si aggiunge anche l'aggio percepito dai rivenditori di tabacchi (10 per cento del prezzo di vendita in Italia), il moltiplicatore sale a 5.11.

⁴ Per il confronto internazionale si veda European Commission (2014).

Questi dati possono fornire un utile contributo alla comprensione delle criticità di seguito illustrate dell'attuale tassazione delle sigarette.

Effetti del moltiplicatore

Il moltiplicatore può scoraggiare gli investimenti nella qualità del prodotto.⁵ Investimenti in qualità aumentano i costi di produzione, ma l'effetto della parte *ad valorem* è quello di richiedere aumenti più che proporzionali del prezzo al consumo per recuperare i costi. Se l'aumento dei prezzi al consumo richiesto per compensare i maggiori costi e quindi mantenere i margini di profitto dovesse essere tale da compromettere i volumi di domanda, le imprese molto probabilmente saranno disincentivate a migliorare la qualità del prodotto (Barzel, 1976), soprattutto nei casi in cui non sia possibile differenziare la tassazione tra tipologie di sigarette. Ad esempio, investimenti in tecnologie che limitino i danni da fumo, o investimenti nella qualità del tabacco potrebbero essere compromessi. In particolare, potrebbero essere compromessi investimenti in innovazione e ricerca su prodotti alternativi di nuova generazione e potenzialmente meno dannosi per la salute. Quando ciò accadesse, un sistema di tassazione *ad valorem* potrebbe rendere il sistema vulnerabile ai comportamenti strategici dei produttori, alcuni dei quali potrebbero trovare persino conveniente ridurre il prezzo dei loro prodotti per guadagnare quote di mercato a spese dei produttori relativamente più deboli, con conseguenze negative sul funzionamento del mercato, sul gettito dello Stato e sul conseguimento di un obiettivo sanitario, che richiederebbe invece un progressivo aumento dei prezzi. Su questi fronti, la tassazione specifica presenterebbe invece alcuni vantaggi, primo fra tutti che il moltiplicatore sarebbe neutralizzato (sarebbe cioè pari a 1), cosicché l'aumento dei prezzi al consumo richiesto per recuperare un aumento dei costi di produzione sarebbe dello stesso importo. Ciò equivarrebbe a rendere non tassabili alcune caratteristiche qualitative del prodotto sulle quali i produttori avrebbero dunque maggiore incentivo ad investire. L'impiego della parte specifica, infatti, renderebbe l'incidenza della tassazione decrescente al crescere del prezzo, incoraggiando gli investimenti sulle qualità migliori. Dal punto di vista della struttura degli incentivi da fornire ai produttori, il peso della parte specifica dovrebbe allora essere privilegiato. A controbilanciare questo aspetto positivo sta il fatto che in ragione dell'incidenza decrescente della parte specifica, i produttori che posizionano i loro prodotti nelle fasce più alte di prezzo sarebbero implicitamente favoriti da un carico fiscale inferiore rispetto a quello sostenuto dai produttori le cui vendite siano concentrate invece nelle fasce più basse. Come si vedrà, tuttavia, la forza di questa obiezione dipende dalle assunzioni circa il comportamento dei singoli produttori.

⁵ Nella misura in cui ci siano costi fissi associati alla presenza di imprese e marchi distinti, un moltiplicatore elevato potrebbe anche determinare una minore varietà del prodotto e un minore numero di imprese.

Un effetto analogo si può considerare dal lato del consumo. L'impiego della parte *ad valorem*, determinando uguali incrementi proporzionali di tutti i prezzi, avrebbe il vantaggio di lasciare invariata la struttura dei prezzi relativi. Questa caratteristica, tuttavia, potrebbe essere desiderabile in mercati competitivi e in assenza di danni da fumo (esternalità negative). In mercati imperfettamente competitivi e con esternalità negative in cui il danno da fumo non dipenda dal prezzo, invece, dovrebbe esserci un certo interesse a favorire il consumo di sigarette di maggiore qualità, oltre che a prevedere meccanismi di tassazione che, in una prospettiva dinamica, naturalmente favoriscano aumenti di prezzo e quindi, nel lungo periodo, riduzioni del consumo. In questo caso, l'imposta specifica – generando uno stesso aumento del prezzo in valore assoluto – avrebbe l'effetto di determinare una riduzione del prezzo relativo delle sigarette di alta qualità, incoraggiando aumenti di prezzo e riduzione del consumo e dei danni da fumo più di quanto non accada con l'impiego della parte *ad valorem*. Anche in questo caso, dunque, si può rilevare un certo favore per un maggiore ricorso alla parte specifica rispetto a quella *ad valorem*, che segue peraltro la consolidata logica pigoviana di tassazione delle esternalità negative in tutti i casi in cui i danni prodotti non dipendano dal valore dei beni di consumo.

Traslazione sui prezzi

In ragione della diversa struttura di incentivi che le componenti specifica e *ad valorem* determinano su imprese e consumatori, le conseguenze in termini di traslazione sui prezzi finali possono essere diverse (Delipalla e Keen, 1992; Skeath e Trandel, 1994; Delipalla e O'Donnell, 2001).⁶ In particolare, Delipalla e O'Donnell (2001) hanno dimostrato che in mercati oligopolistici – utilizzando un modello di interazione strategica tra imprese che massimizzano il profitto – esiste una relazione definita tra la variazione del prezzo conseguente alla variazione di un'imposta specifica e quella conseguente invece alla variazione di un'imposta *ad valorem*. In particolare, Delipalla e O'Donnell (2001) dimostrano sotto certe condizioni – come per esempio in un oligopolio di Cournot simmetrico – che l'aumento del prezzo indotto dalla variazione della parte fissa è maggiore (o uguale) dell'aumento del prezzo indotto dalla variazione della parte *ad valorem*.⁷ Più in generale, Delipalla e O'Donnell (2001) dimostrano che, in mercati imperfettamente competitivi in cui le imprese non sono simmetriche, il rapporto tra gli aumenti di prezzo indotti dalle due imposte (fissa e *ad valorem*) dipende dall'interazione strategica tra imprese, dalla loro

⁶ Si può inoltre dimostrare – sotto certe condizioni – che la tassazione specifica sia da preferirsi a quella *ad valorem* anche sotto il profilo del benessere, contrariamente a quanto sostenuto in prevalenza nella letteratura in presenza di mercati oligopolistici (Grazzini, 2006).

⁷ Il modello è svolto interamente in Delipalla e O'Donnell (2001), di cui si riportano solo le conclusioni rilevanti per le nostre argomentazioni.

quota di mercato e dall'elasticità della domanda.⁸ Allo stesso modo, gli autori dimostrano che con costi marginali costanti ed elasticità costante, l'effetto sul prezzo finale di un aumento della parte fissa è maggiore dell'ammontare dell'imposta (*overshifting*), mentre l'effetto di un'imposta *ad valorem* sarebbe quello di piena traslazione (*full shifting*), il che confermerebbe che gli aumenti di prezzo indotti dalla parte specifica siano probabilmente maggiori di quelli indotti dalla parte *ad valorem*.

Lo stesso risultato, inoltre, si può raggiungere considerando gli effetti sui prezzi non come un risultato indotto dalla struttura del mercato, ma come conseguenza dell'impatto differenziale sulla qualità del prodotto indotto dalle due imposte. Dato che l'imposta specifica non determina un moltiplicatore sui prezzi al consumo e incoraggia investimenti in qualità, è più probabile che l'effetto sul prezzo sia maggiore, proprio in ragione del fatto che i maggiori prezzi sarebbero giustificati da una maggiore qualità (Barzel, 1976; Bohanon e van Cott, 1984). Al contrario, poiché l'imposta *ad valorem* fa crescere il moltiplicatore, le condizioni della domanda potrebbero essere tali da non consentire che i prezzi al consumo aumentino dell'intero ammontare del moltiplicatore, a pena di ridurre in modo consistente i volumi, determinando di fatto una traslazione solo parziale della parte *ad valorem*. Va inoltre notato che, con differenziazione verticale del prodotto – circostanza che occorre nei casi in cui una varietà del bene sia migliore di un'altra e questo sia percepito dai consumatori – l'impiego della componente *ad valorem* potrebbe portare ad una intensificazione della competizione, e quindi ad una riduzione dei prezzi, con ulteriori effetti negativi sulla qualità del prodotto (Cremer e Thisse, 1994; Keen, 1998). Peraltro, la possibilità che si manifesti una dinamica del tipo descritto è stata recentemente sperimentata in Italia, dal 2011 a oggi, in seguito all'aumento dell'Iva dal 20 al 21 per cento nel settembre 2011 e dal 21 al 22 per cento nell'ottobre 2013.⁹ Infatti, con il primo aumento dell'Iva i prezzi dei tabacchi sono cresciuti in maniera eccessiva in ragione dell'effetto moltiplicativo della proporzionalità dell'imposta, causando una rilevante riduzione dei consumi. Con il secondo aumento dell'Iva, invece, il contesto di domanda depressa ha incoraggiato una competizione di prezzo al ribasso e per la prima volta negli ultimi dodici anni, secondo l'Istat, il prezzo medio ponderato dei tabacchi è sceso dello 0.5 per cento a marzo 2014 su base annua. Nuovamente, si può quindi stabilire una certa preferenza per l'impiego della parte specifica dunque anche giustificabile anche in ragione del mantenimento di un corretto funzionamento del mercato in un generale contesto di riduzione dei consumi.

⁸ In concorrenza perfetta, invece, il rapporto tra le due variazioni sarebbe pari a 1, il che è conforme con il risultato standard che con mercati perfettamente competitivi, gli effetti sui prezzi delle due imposte sono gli stessi.

⁹ Sotto questo profilo, si può considerare l'aumento dell'Iva come un aumento della componente *ad valorem* complessiva.

Obiettivi sanitari

Con specifico riferimento agli obiettivi sanitari, l'impiego della parte specifica sarebbe da preferire nei casi in cui si ritenga che le esternalità negative derivanti dal fumo siano indipendenti dal prezzo.¹⁰ In questo caso, lo Stato potrebbe avere interesse a determinare un livello di accisa tale che il prezzo di un pacchetto di sigarette non sia inferiore a un livello prefissato. Questo obiettivo è più facilmente raggiunto con l'impiego della componente specifica, possibilmente rivalutata negli anni per tenere conto dell'inflazione. Inoltre, un'accisa minima con espliciti e riconoscibili obiettivi sanitari potrebbe essere direttamente destinata al finanziamento delle spese sanitarie, in coerenza con una sorta di principio del beneficio nella ripartizione delle imposte (Hu *et al.*, 1998 per il caso specifico del tabacco).¹¹ Questo aspetto, peraltro sottovalutato in molti paesi, assume particolare rilevanza laddove, come nel caso italiano, le prestazioni sanitarie siano fornite pressoché gratuitamente dal settore pubblico. Dal punto di vista sanitario, la destinazione riconoscibile del gettito al finanziamento dei danni sanitari o a quello di campagne anti fumo avrebbe l'effetto di amplificare la riduzione del consumo eventualmente indotta dai prezzi più alti (*earmarking* delle fonti tributarie), oltre che stabilizzare almeno un certo ammontare di risorse per scopi sanitari specifici.¹² Dal punto di vista strettamente teorico, inoltre, è difficile contestare l'impiego della parte specifica quando l'esternalità conseguente al consumo del bene tassato sia sufficientemente ampia, come peraltro ritenuto nel caso del consumo dei tabacchi (Pirttilä, 1997).

Effetti sul gettito

Ci si deve chiedere se dal punto di vista dello Stato si possa stabilire una preferenza tra la parte specifica e *ad valorem* nel caso in cui l'obiettivo sia la stabilizzazione del gettito indipendentemente dal suo livello. Come suggerito da Kay e Keen (1982), l'impiego di un'accisa specifica dovrebbe spingere l'operatore pubblico a favorire bassi prezzi. Questo meccanismo non deprimerebbe i volumi di consumo e consentirebbe di conservare il gettito (che è indipendente dal prezzo, ma dipende solo dalle quantità). Al contrario, l'impiego della parte *ad valorem* dovrebbe spingere l'operatore pubblico a favorire prezzi alti, perché il gettito cresce al crescere del prezzo (almeno fino al punto in cui la riduzione dei volumi non generi effetti compensativi di segno negativo). Tuttavia, gli obiettivi del settore pubblico, come visto, possono contrastare con quelli delle imprese, in virtù del fatto che il moltiplicatore dipende dalla parte *ad valorem* e non dalla componente specifica. Poiché la traslazione della parte *ad valorem* sul prezzo è

¹⁰ La preferibilità per la parte specifica è stata peraltro sostenuta a più riprese anche dalla Banca Mondiale per il controllo dei danni da fumo e recentemente ripresa anche da World Health Organization (2012).

¹¹ Un caso analogo è la destinazione dell'accisa sulla benzina alla manutenzione della rete stradale.

¹² Sull'opportunità di utilizzare imposte con vincolo di destinazione, si veda Buchanan (1963), Bird (1997), Carling (2007).

probabilmente inferiore alla traslazione della componente specifica (vedi sopra), l'impiego delle due componenti non condurrà allo stesso prezzo finale, con conseguenze incerte, quindi, sull'entità del gettito. Nella struttura di tassazione dei tabacchi, poiché le due parti convivono, è necessario stabilire quale sia l'ottimo rapporto tra esse per comporre le precedenti tensioni. Seguendo Kay e Keen (1982) – sotto condizioni non particolarmente stringenti – si può dimostrare che esiste un livello ottimale del rapporto tra le due componenti che stabilizza il gettito che lo Stato può ricavare dal consumo di sigarette.¹³ Analiticamente, si può partire dalla seguente equazione:

$$(3) \quad R = (T_s + t_v p) \cdot Q$$

In cui R è il gettito, Q la quantità domandata (che dipende dal prezzo), p è il prezzo, T_s è la misura della parte specifica e t_v è l'aliquota della parte *ad valorem*. La derivata prima di questa equazione di gettito rispetto al prezzo è la seguente:

$$(4) \quad \frac{dR}{dp} = T_s \frac{dQ}{dp} + t_v p \frac{dQ}{dp} + t_v Q = 0 \rightarrow (T_s + t_v p) \frac{dQ}{dp} = -t_v Q$$

Moltiplicando entrambi i lati per $\frac{p}{Q}$ si ha:

$$(5) \quad \frac{t_v p}{(T_s + t_v p)} = E$$

in cui $E = \frac{dQ}{dp} \frac{p}{Q}$ è l'elasticità della domanda rispetto al prezzo (definita come non negativa). La formula

(5) fornisce un parametro molto utile per determinare il rapporto ottimale tra le due parti dell'accisa. In particolare, la formula stabilisce che il peso della parte *ad valorem* rispetto all'accisa totale deve essere equivalente all'elasticità della domanda se l'obiettivo è quello della stabilizzazione del gettito. Nel caso in cui il rapporto sia maggiore dell'elasticità, ci si troverà in un punto in cui aumenti di prezzo potranno indurre riduzioni di gettito, il che implica che la parte *ad valorem* dovrà essere ridotta. Nel caso in cui il rapporto sia più basso, invece, ci si troverà in un punto in cui aumenti di prezzo potranno indurre aumenti di gettito, il che implica che ci si troverà in una situazione in cui la parte *ad valorem* potrà essere aumentata. Nel caso italiano, poiché il termine sinistro della (5) è uguale a circa il 90 per cento (calcolato in corrispondenza del MPPC), si può dedurre che questo rapporto consentirebbe di stabilizzare il gettito solo se l'elasticità della domanda fosse uguale, in valore assoluto, a 0.9. Poiché le stime più affidabili della

¹³ Come anche precisato da Keen (1998; 18), questa condizione riguarda la composizione della tassazione, e non il livello complessivo del gettito.

domanda di sigarette indicano che l'elasticità (di breve) difficilmente supera 0.6,¹⁴ nel caso italiano ci si troverebbe in un punto in cui aumenti di prezzo potrebbero indurre riduzioni di gettito, il che suggerisce che la parte *ad valorem* potrebbe essere ridotta. Sotto questo profilo, quindi, esiste un ulteriore argomento per una ricomposizione della tassazione a favore della parte specifica con contemporanea riduzione della parte *ad valorem*. Va tuttavia notato che la stima delle elasticità aggregate (cioè uniche per tutte le tipologie di consumatori) fornisce un'informazione solo parziale del presumibile effetto comportamentale. Tipicamente, le elasticità potrebbero essere diverse tra tipologie di consumatori (Viscusi, 2002). Un esempio importante, confermato anche da alcuni studi empirici, è che in paesi avanzati l'elasticità sia maggiore tra i consumatori più giovani (perché più capaci di smettere o perché più soggetti a pressioni esterne) (Lewit e Coate, 1982; Chaloupka *et al.*, 2000; Huang e Chaloupka, 2012);¹⁵ e che possa esistere una relazione inversa tra elasticità della domanda e status socio-economico dei consumatori (Gruber e Koszegi, 2008). Più recentemente, inoltre, è stato dimostrato che la relazione tra aumenti di imposta e riduzione del consumo di sigarette sia in effetti molto debole, il che suggerirebbe quindi una bassa elasticità del consumo (Callison e Kaestner, 2014). Dal punto di vista empirico, quindi, il termine destro della (5) dovrebbe essere più correttamente interpretato come un'elasticità media ponderata per tipologia di consumatori.¹⁶ Va poi notato che anche se la stima dell'elasticità fosse depurata da tutti gli effetti che possono derivare da fattori esogeni, come la presenza di beni sostituti (ad esempio, le sigarette elettroniche), la diffusione del mercato illecito, il calo naturale dei consumi dovuto al ciclo economico o alla riduzione del potere di acquisto dei consumatori, la sua misura sarebbe comunque rivestita di un certo margine di incertezza. In questo caso, Kay e Keen (1982) dimostrano che il valore ottimale del rapporto di cui alla (5) dovrebbe essere fissato a un livello persino inferiore al valore atteso dell'elasticità, condizione che renderebbe ancora più sbilanciato l'attuale livello italiano.

Contrabbando

Di particolare rilevanza è anche il possibile incentivo al contrabbando che potrebbe essere generato dalla struttura dell'imposizione. Anche in questo caso, le conclusioni teoriche non sono uniformi. Tuttavia, è stato suggerito che in mercati imperfettamente competitivi, l'uso di una struttura di tassazione puramente *ad valorem* può condurre ad una maggiore quota di contrabbando (Delipalla, 2009); l'effetto sarebbe meno determinato, invece, in presenza di una tassazione specifica. Poiché il sistema prevalente

¹⁴ Per il caso italiano, si veda, ad esempio, Aristei e Pieroni (2010), che stimano un'elasticità del tabacco pari a 0.5, comunque non statisticamente significativa.

¹⁵ Lewit e Coate (1982) stimano una relazione inversa tra elasticità ed età, e misurano, per i giovani, un'elasticità tripla rispetto a quella degli adulti.

¹⁶ Per esempio, Townsend (1996), per il Regno Unito, ha stimato un'elasticità media pari a 0.5. Reed (2010), sempre per il caso inglese, costruisce un'analisi costi benefici usando elasticità comprese tra 0.25 e 0.54.

nell'Unione Europea è quello misto, le conclusioni sulla relazione tra tassazione e contrabbando sono più ambigue, ma si ritiene che la frazione di vendite illegali possa essere maggiore nel caso in cui la componente preponderante sia *ad valorem* (Stehr, 2005; Delipalla, 2009). Più in generale, però, va osservato che solo una frazione del contrabbando totale può essere influenzata dal sistema di tassazione o da differenziali d'imposta tra paesi. Un'ampia quota di contrabbando, infatti, passa attraverso la contraffazione delle sigarette che non risponde direttamente a un legame causale con i livelli o la struttura dell'imposta.

3. Alcune proposte per una riforma della tassazione delle sigarette

L'aggancio al PMP e la modifica della struttura

La proposta di riforma della tassazione delle sigarette si basa su alcuni punti essenziali di modifica rispetto al sistema vigente che tengano conto, possibilmente, di alcune delle criticità finora discusse. In primo luogo, si propone lo sganciamento del calcolo dell'accisa minima dal MPPC e il suo ancoraggio al PMP. Il riferimento al MPPC si presenta come anacronistico, perché più giustificabile nel precedente regime di monopolio statale, e distorsivo per la possibilità di comportamenti strategici da parte dei produttori (Cnossen, 2005). Poiché, in generale, il PMP è maggiore del MPPC, questa modifica ha l'effetto di aumentare il livello dell'accisa minima, togliendo ai produttori la possibilità di influenzare significativamente il gettito statale variando il prezzo di marche molto popolari. Ovviamente, l'ancoraggio al PMP non sterilizza completamente il gettito da variabili esogene al controllo dello Stato, ma costituisce certamente una base meno distorta e influenzabile del MPPC. Per tenere conto anche delle recenti sentenze del TAR sul livello dell'accisa minima per prezzi inferiori a quelli di riferimento, l'ipotesi qui formulata è che l'accisa minima calcolata in corrispondenza del PMP sia estesa a tutti i prezzi inferiori al PMP (quindi escludendone una rivalutazione); a prezzi superiori, invece, l'accisa troverebbe la sua normale applicazione.

In secondo luogo, si propone di legare il calcolo della parte proporzionale dell'accisa al PMP. Attualmente, come visto, mentre la parte fissa è calcolata come percentuale di una base riferita al PMP, la componente proporzionale è calcolata in relazione ad una base riferita al MPPC. Allo stesso MPPC è poi commisurata l'incidenza complessiva dell'accisa nella misura del 58.5 per cento. Questa modifica avrebbe dunque l'obiettivo principale di ricreare una simmetria tra le basi di calcolo delle due parti dell'accisa e di liberare definitivamente il gettito dal riferimento al MPPC. Ovviamente, spostando l'incidenza del 58.5 per cento sul livello del PMP, il livello delle accise totali aumenterebbe per tutte le classi di prezzo.

In terzo luogo, sulla base delle argomentazioni teoriche finora presentate soprattutto in riferimento ai diversi incentivi che i produttori avrebbero rispetto ad incrementi della parte fissa o proporzionale, si

sostiene la proposta di procedere ad un aumento della parte fissa e a una corrispondente riduzione della parte *ad valorem*, mantenendo il vincolo dell'incidenza totale al 58.5 per cento del PMP.

Al fine di verificare il diverso impatto che queste modifiche possono avere sul sistema vigente, la tabella 2 presenta diversi scenari. Come si vedrà meglio più avanti, una conclusione importante raggiunta da questo studio è che il timore che una ricomposizione dell'accisa totale in favore della parte fissa possa produrre una perdita di gettito rispetto al sistema vigente è sostanzialmente infondato. Il combinato delle diverse modifiche proposte, infatti, garantirebbe comunque allo Stato di recuperare almeno una parte del gettito eroso negli ultimi anni. Inoltre, aumenterebbe la probabilità di attivare un meccanismo virtuoso di aumento dei prezzi delle sigarette che potrebbe garantire ulteriori aumenti di gettito in futuro, oltre che il corretto perseguimento dell'obiettivo sanitario e adeguati margini di profitto per le imprese, così da non scoraggiare investimenti in ricerca su prodotti alternativi e meno dannosi.

Nella tabella 2, il dato di partenza è rappresentato dal sistema vigente (Base), in cui la misura della parte fissa è il 7.5 per cento (13.09 euro per 1000 sigarette) e quella della parte *ad valorem* è il 52.41 per cento (112.68 euro). Da questa struttura discende un'accisa minima di 125.78 per prezzi inferiori al MPPC (215 euro contro i 229 euro del PMP). La stima del gettito derivante da questa struttura ed elaborata dal modello di simulazione è pari a circa 12.5 miliardi di euro, di cui 9.5 di accise e 3.0 di Iva.

Per analizzare l'impatto dei singoli scenari, è conveniente procedere per stadi successivi, inserendo in ogni passo della simulazione una delle modifiche proposte. La prima è prevedere l'aggancio contemporaneo dell'accisa minima e della parte *ad valorem* al PMP (Scenario 1) mantenendo invariata la misura dell'accisa fissa (7.5 per cento). Poiché l'incidenza del 58.5 per cento si sposta sul PMP, l'invarianza dell'accisa fissa implica un aggiustamento della parte *ad valorem* al 52.78 per cento. Il livello dell'accisa minima si innalzerebbe a 133.97 esteso fino al PMP, con un aumento stimato di gettito pari a circa 313 milioni di euro. Sembrerebbe quindi che una semplice modifica come l'aggancio al PMP possa comunque consentire allo Stato di recuperare gettito. Tuttavia, che questo avvenga effettivamente dipende dall'interpretazione che i produttori sarebbero in grado di dare a questa modifica.¹⁷ In primo luogo, l'aggancio al PMP – se non si aumentano i prezzi – ridurrebbe i margini di profitto che si possono conseguire nelle diverse classi di prezzo, ma la riduzione sarebbe maggiore nelle classi di prezzo più basso. Il che implica, probabilmente, che questa modifica possa essere osteggiata da quei produttori che concentrano le loro vendite in queste classi di prezzo. L'alternativa, ovviamente, sarebbe quella di aumentare i prezzi per ricostituire i margini. Questo aumento, nella stima, sarebbe compreso tra 9 centesimi (nelle classi di prezzo più alte) e 23 centesimi (nelle classi di prezzo più basse). Poiché però

¹⁷ L'ipotesi che i produttori aumentino i prezzi qualsiasi sia il livello del moltiplicatore non è scontata. Recentemente, come notato in precedenza, il prezzo di alcune marche di sigarette molto diffuse è stato ridotto, con conseguenze rilevanti sia sulla distribuzione delle quote di mercato, sia sul gettito per lo Stato.

l'aumento della parte *ad valorem* aumenterebbe il moltiplicatore da 3.38 a 3.43, si amplificherebbe il disincentivo all'aumento del prezzo delle sigarette per timore di una consistente perdita di volumi.

Al fine di illustrare l'importanza di questo incentivo, gli scenari 2 e 3 illustrano cosa accadrebbe al gettito se, nel primo caso, si modificasse la struttura della tassazione aumentando la parte fissa e mantenendo i prezzi invariati; e, nel secondo caso, si ipotizzasse un aumento dei prezzi e reazioni comportamentali dei consumatori in base ad ipotesi circa l'elasticità del consumo al prezzo. Nello scenario 2, ad esempio, si ipotizza un aumento della parte fissa al 26.4 per cento, che darebbe luogo ad un livello di parte fissa pari a 46.09 e ad una parte *ad valorem* pari al 38.37 per cento, mantenendo l'aggancio al PMP. L'aumento di gettito, in questo caso, sarebbe pari a circa 237 milioni di euro. Ne consegue che l'aumento della parte fissa, come del resto atteso e a parità di altre condizioni, avrebbe l'effetto di ridurre l'incremento di gettito rispetto allo scenario 1. Tuttavia, le ipotesi dello scenario 2 avrebbero come effetto principale quello di ridurre significativamente l'ampiezza del moltiplicatore (2.29), aumentando dunque l'incentivo per i produttori a generare aumenti di prezzo delle sigarette in tutte le classi. Considerando che nelle fasce più basse di prezzo, l'aumento richiesto per salvaguardare i margini dell'impresa sarebbe pari a 23 centesimi, si può ipotizzare un aumento di 20 centesimi per tutte le classi di prezzo. Ovviamente, questa assunzione implica che le imprese i cui prodotti siano prevalentemente collocati nelle fasce di prezzo basse avranno aumenti appena sufficienti a recuperare i margini. D'altra parte, le imprese i cui prodotti siano collocati nelle fasce alte di prezzo e che potenzialmente potrebbero aumentare i prezzi in misura minore per ricostituire i margini, avranno un incentivo a seguire l'aumento di prezzo, perché l'alternativa di non aumentarli – pur riducendo il differenziale tra il prezzo massimo e minimo delle sigarette – non consentirebbe probabilmente di guadagnare ampie quote di mercato. Piuttosto che una strategia commerciale, dunque, è probabile che le imprese i cui prodotti siano in fasce di prezzo alte abbiano incentivo a considerare l'aumento di prezzo come un'opportunità finanziaria e quindi a aumentare i margini di profitto.

Come riportato nella tabella 2, l'aumento di prezzo di 20 centesimi genererebbe un'accisa fissa di 46.09 (come nel caso precedente), ma a causa dell'aumento di prezzo (e quindi del PMP), la parte *ad valorem* salirebbe al 39.22 per cento (rispetto al 38.37 per cento dello scenario 2). In seguito all'aumento dei prezzi, il modello di simulazione prevede un effetto sui consumi, in base ad un'elasticità di -0.65 (scenario 3). Al fine di valutare l'impatto sul gettito delle diverse variabili, può essere utile ricorrere ad una scomposizione del gettito nelle sue diverse componenti. Si definisca $R_1 = (t + dt)(Q + dQ)$ il gettito complessivo delle accise dopo la modifica fiscale (che risente sia della variazione dell'accisa sia della variazione dei volumi indotta dall'aumento dei prezzi), $R_0 = tQ$ il gettito del sistema vigente, t l'aliquota dell'accisa complessiva e Q la quantità venduta. Si ha allora che la variazione di gettito sarà data da:

$$(7) \quad R_1 - R_0 = (t + dt)(Q + dQ) - tQ = dtQ + tdQ + dQdt$$

in cui il primo termine sulla destra quantifica l'effetto sul gettito della variazione delle accise a parità di volumi, il secondo termine quantifica invece l'effetto della variazione dei volumi a parità di accise e il terzo termine è il prodotto tra le due variazioni. A parità di volumi, gli incrementi di prezzo indotti dalla modifica fiscale sarebbero potenzialmente in grado di aumentare il gettito di circa 658 milioni di euro. Tuttavia – a meno di ipotizzare una domanda perfettamente rigida – sarà probabile che questi incrementi generino una reazione da parte dei consumatori. Misurando questa reazione con un'elasticità di -0.65, la contrazione dei volumi determinerebbe una riduzione dell'incremento pari a 270 milioni di euro, a cui si aggiunge una ulteriore riduzione di circa 19 milioni come contributo della terza componente. Al netto di questi effetti, dunque, la modifica fiscale proposta sarebbe in grado di produrre un gettito aggiuntivo di circa 370 milioni (tabella 2) rispetto al sistema vigente. Se a questo si somma anche il maggior gettito Iva che deriva dall'incremento dei prezzi (circa 41 milioni), l'incremento totale di gettito sarebbe pari a 411 milioni di euro.¹⁸

Simulazioni alternative

Per comprendere come le diverse ipotesi possano agire sul gettito statale, è conveniente ipotizzare misure alternative dell'accisa fissa. Lo scenario 3 è stato quindi ripetuto considerando in un primo caso il 15 per cento e in un secondo caso il 35 per cento. Con il 15 per cento di accisa fissa (scenario 4), l'incremento di gettito delle accise (sempre misurato rispetto al sistema vigente) sarebbe ora pari a circa 412 milioni. La ragione è quella consueta: poiché la tassazione proporzionale segue i prezzi, un aumento dei prezzi genera maggiore gettito quando l'aliquota *ad valorem* è maggiore. Tuttavia, un aumento dell'aliquota *ad valorem* aumenta il moltiplicatore e quindi disincentiva proprio quell'aumento dei prezzi che dovrebbe generare gettito per lo Stato. Si tratta quindi di trovare un equilibrio tra la misura dell'aliquota *ad valorem*, l'incentivo per i produttori ad aumentare i prezzi e la conservazione di un adeguato livello di gettito per lo Stato. Ma un punto rilevante dello studio ci sembra possa consistere nel risultato che si produce nello scenario 5. Una volta aumentata la parte fissa al 35 per cento, il maggior gettito delle accise ammonterebbe a circa 337 milioni, circa 30 milioni in meno rispetto all'ipotesi di accisa fissa al 26.4 per cento. Questo risultato riduce significativamente, a nostro avviso, la portata dell'obiezione per la quale un aumento della parte fissa non consentirebbe allo Stato di mantenere un adeguato livello di gettito. Rispetto al sistema vigente, si dimostra in questa analisi, che il passaggio dal 7.5 al 35 per cento,

¹⁸ Si noti che questa stima è abbastanza prudente, poiché l'elasticità utilizzata (-0.65) è tendenzialmente superiore alle stime più comunemente utilizzate. Riducendo l'elasticità a -0.5 – che rappresenta un livello generalmente più condiviso anche a livello internazionale – l'incremento di gettito derivante dalle accise sarebbe pari a 436 milioni di euro, e quello totale pari a circa 500 milioni.

con aggancio al PMP e nonostante un'elasticità imputata di -0.65 sarebbe in grado di produrre incrementi di gettito ragguardevoli.

Questa possibilità dipende strettamente dalle ipotesi circa il movimento dei prezzi. Ma su questo punto sia le ragioni teoriche – per le quali è dimostrabile almeno sotto certe condizioni che la traslazione sui prezzi della parte fissa sia maggiore della traslazione della parte *ad valorem* – sia le ragioni empiriche – per le quali è probabile che l'incentivo all'aumento dei prezzi sia assecondato da tutte le imprese quando il moltiplicatore dell'aliquota *ad valorem* è più basso – spingono nella direzione di aumentare la parte fissa per facilitare l'incremento dei prezzi. Su questo fronte, infatti, è stato correttamente osservato che il moltiplicatore, attraverso la parte *ad valorem*, aumenta l'elasticità percepita della domanda da parte dei produttori e quindi scoraggia gli aumenti di prezzo (Cnossen e Smart, 2005). Con questa ipotesi, la rimodulazione della struttura dell'accisa in favore della parte fissa potrebbe essere la strada che consentirebbe di ottenere contemporaneamente tre importanti obiettivi. Il primo è un incremento di gettito per lo Stato; il secondo è l'incentivo all'aumento dei prezzi delle sigarette che si può definire 'corretto' nella misura in cui, dal punto di vista sociale, rifletta l'obiettivo sanitario e dunque tenga conto del fatto che il consumo di sigarette produce rilevanti esternalità negative; il terzo è il mantenimento di adeguati margini di profitto per le imprese, in modo da non sottrarre potenziali fonti di investimento in ricerca sul miglioramento delle tecnologie e su prodotti alternativi di nuova generazione potenzialmente meno dannosi. Si noti infine che, indipendentemente dal livello di gettito, le strutture con aumento della parte fissa avrebbero l'effetto di avvicinare il rapporto tra parte *ad valorem* e accisa totale all'elasticità della domanda, un valore che – in base alle argomentazioni di Keen (1998) – avrebbe l'effetto di consentire con maggiore probabilità una stabilizzazione del gettito statale.

La capacità di queste modifiche di operare correttamente va ovviamente verificata in senso dinamico, uno scenario che il modello di simulazione qui utilizzato non consente di cogliere pienamente. Tuttavia, in ragione di argomentazioni sia teoriche sia empiriche, si può ritenere che maggiore certezza per il gettito possa derivare da una struttura di tassazione che sia rimodulata a favore della parte fissa.

4. Conclusioni

Non esiste nella letteratura teorica una regola ottimale di impiego della parte specifica e di quella *ad valorem* di un'accisa totale. La misura ottimale differisce, prevalentemente, in base alla struttura dei mercati e agli obiettivi dello Stato. In particolare, una tassazione *ad valorem* sembra preferibile in condizioni di monopolio in cui sia prodotto un solo bene di qualità fissa (Skeath e Trandel, 1994), perché in questo caso si avrebbero prezzi inferiori e un gettito maggiore rispetto all'uso di una tassazione specifica. Questa netta superiorità dell'imposta *ad valorem*, tuttavia, viene meno non appena si

considerino mercati imperfettamente competitivi in cui siano prodotti beni che differiscano per qualità, come nel caso del mercato dei tabacchi. In questi casi, l'uso della parte specifica tenderebbe a incoraggiare prezzi più alti e maggiore varietà e qualità dei prodotti, oltre ad essere la forma di imposizione preferita – nella logica pigoviana – per correggere i danni da fumo, qualora si ritenga che questi dipendano dalla quantità e non dal prezzo.

In questo lavoro si avanza l'idea che il caso italiano sia caratterizzato da una combinazione non ottimale tra parte specifica e *ad valorem*. L'attuale struttura, infatti, risente di un'impostazione in cui lo Stato si presentava come monopolista dei tabacchi. La rottura del monopolio – e il passaggio a un oligopolio dove comunque nel mercato si confrontano un certo numero di imprese con un certo grado di concorrenza – ha aperto a esigenze diverse e richiede, a nostro avviso, che la struttura della tassazione sia corrispondentemente adeguata.

In primo luogo, mentre l'impiego preponderante della parte *ad valorem* sembra del tutto giustificato in condizioni di monopolio, in mercati oligopolistici questa superiorità non è teoricamente dimostrata. In secondo luogo, affinché il gettito sia indipendente dalle strategie dei produttori, è necessario sganciare il calcolo dell'incidenza dell'accisa dalla MPPC. Questo aggancio aveva una sua giustificazione nel vecchio monopolio statale, dove lo Stato monopolista – che raccoglieva gettito – non aveva alcun incentivo a modificare il posizionamento dei suoi prodotti e quindi ad influenzare il livello della MPPC. Ora, invece, i produttori possono agire in modo strategico, soprattutto quelli con maggiori quote di mercato, e che riescono a collocare i loro prodotti in tutte le fasce di prezzo. Variazioni nei prezzi di prodotti molto popolari possono influenzare il livello della MPPC, e di conseguenza il gettito, riducendo la sovranità statale sulle imposte derivanti dal consumo di un bene comunque ritenuto dannoso per la salute. Questo aspetto apre la strada alla terza conclusione dello studio. Le preoccupazioni comuni per le quali un aumento della parte fissa ridurrebbe il gettito per lo Stato non avrebbero un riscontro nella simulazione qui proposta. Basandosi su argomentazioni teoriche ed empiriche, la riduzione della parte *ad valorem* – e quindi del moltiplicatore – potrebbe incoraggiare aumenti di prezzo delle sigarette con conseguenze positive sul gettito statale, sugli obiettivi sanitari e sui margini di profitto delle imprese a favore dello sviluppo di prodotti nuovi e meno nocivi per la salute.

Bibliografia

- Aristei D., Pieroni L. (2010), "Habits, Complementarities and Heterogeneity in Alcohol and Tobacco Demand: A Multivariate Dynamic Model", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, **72**, 428-457.
- Barzel Y. (1976), "An alternative Approach to the Analysis of Taxation", *Journal of Political Economy*, **84**, 1177-1197.
- Bird R. (1997), "Analysis of Earmarked Taxes", *Tax Notes International*, **14**, 2095-2116.
- Bohanon C.E., van Cott T.N. (1991), "Product Quality and Taxation: A Reconciliation", *Public Finance Quarterly*, **19**, 233-237.
- Buchanan J.M. (1963), "The Economics of Earmarked Taxes", *Journal of Political Economy*, **71**, 457-69.
- Carling R. (2007), *Tax earmarking: Is it a good practice?*, The Centre for Independent Studies, Policy Monograph 75.
- Callison K., Kaestner R. (2014), "Do Higher Tobacco Taxes Reduce Adult Smoking? New Evidence of the Effect of Recent Cigarette Tax Increases on Adult Smoking", *Economic Inquiry*, **52**, 155-72.
- Chaloupka F.J., Hu T., Warner K.E., Jacobs R., Yurekli A. (2000), "The Taxation of Tobacco Products", in Jha P., Chaloupka F.J. (eds.), *Tobacco Control in Developing Countries*, Oxford University Press on behalf of the World Bank and the World Health Organization.
- Crossen S. (2005), *Tobacco Taxation in the European Union*, Cesifo Working Paper 1718.
- Crossen S., Smart M. (2005), "Taxation of Tobacco", in Crossen (ed.), *Theory and Practice of Excise Taxation*, Oxford University Press, Oxford.
- Cremer H., Thisse J.F. (1994), "Commodity Taxation in a Differentiated Oligopoly", *International Economic Review*, **35**, 613-633.
- Delipalla S. (2009), "Tobacco Tax Structure and Smuggling", *FinanzArchiv*, **65**, 93-104.
- Delipalla S., Keen M.J. (1992), "The Comparison Between *Ad Valorem* and Specific Taxation Under Imperfect Competition", *Journal of Public Economics*, **49**, 351-367.
- Delipalla S., O'Donnell O. (2001), "Estimating Tax Incidence, Market Power and Market Conduct: the European Cigarette Industry", *International Journal of Industrial Organization*, **19**, 885-908.
- European Commission (2014), *Excise Duty Tables*, Part III – Manufactured Tobacco, Brussels.
- Grazzini L. (2006), "A Note on *Ad Valorem* and Per Unit Taxation in an Oligopoly Model", *Journal of Economics*, **89**, 59-74.
- Gruber J., Koszegi B. (2008), "A Modern Economic View of Tobacco Taxation", <http://www.worldlungfoundation.org/ht/a/GetDocumentAction/i/6577>, Paris, p. 15.
- Hu T.W., Xu X.P., Keeler T. (1998), "Earmarked Tobacco Taxes: Lessons Learned", in Abedian I., van der Merwe R., Wilkins N., Jha P. (eds.), *The Economics of Tobacco Control: Towards an Optimal Policy*

- Mix (ed.), Cape Town (South Africa): Applied Fiscal Research Centre, University of Cape Town, 102–18.
- Huang J., Chaloupka F.J. (2012), *The Impact of 2009 Federal Tobacco Excise Tax Increase on Youth Tobacco Use*, NBER Working Paper 18026.
- 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.
- Lewit, E.M., Coate D. (1982), "The Potential for Using Excise Taxes to Reduce Smoking", *Journal of Health Economics*, **1**, 121–45.
- Pirttilä J. (1997), *Aspects of Environmental Taxation Under Imperfect Competition*, mimeo, University of Essex.
- Reed H. (2010), *The Effects of Increasing Tobacco Taxation: A Cost Benefit and Public Finances Analysis*, Report prepared for ASH by Landman Economics, London.
- Skeath S.E., Trandel G.A. (1994), "A Pareto Comparison of *Ad Valorem* and Unit Taxes in Noncompetitive Environments", *Journal of Public Economics*, **53**, 53–71.
- Stehr M. (2005), "Cigarette Tax Avoidance and Evasion", *Journal of Health Economics*, **24**, 277-297.
- Townsend J. (1996), "Price and Consumption of Tobacco", *British Medical Bulletin*, **52**, 132-142.
- Viscusi W.K., *Smoke Filled Rooms: A Post-Mortem on the Tobacco Deal*, Chicago, University of Chicago Press, 2002.
- World Health Organization (2012), *Tobacco Taxation and Innovative Health-Care Financing*, Regional Office for South-East Asia, India.

Tabella 1 – Parametri del sistema di tassazione vigente

1	MPPC	215
2	PMP	229
3	Imposte:	
a	<i>Accisa (euro/kg) sulla base del PMP</i>	13.09
b	<i>Componente ad valorem (euro/kg) sulla base del MPPC</i>	112.68
c	<i>Iva (euro/kg)</i>	38.77
d	Imposte totali (a+b+c)	164.55
4	Prezzo netto di imposte su base MPPC (euro)	50.45
5	Aggio rivenditore su base MPPC (euro)	21.50
6	Quota produttore su base MPPC (euro)	28.95
	<i>Aliquota Iva effettiva sul prezzo netto</i>	0.7685
	<i>Imposte totali in rapporto al MPPC (d/1)</i>	0.7653
	<i>Parte fissa in rapporto alle imposte totali (a/d)</i>	0.0796
	<i>Accisa totale in rapporto al MPPC ((a+b)/1)</i>	0.5850
	<i>Parte ad valorem in rapporto all'accisa totale (b/(a+b))</i>	0.8959
	<i>Moltiplicatore esclusa IVA</i>	2.10
	<i>Moltiplicatore inclusa Iva</i>	3.38
	<i>Moltiplicatore incluso aggio</i>	5.11

Fonte: Elaborazioni proprie

Tabella 2 – Ipotesi di riforma

	Base		Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3		Scenario 4		Scenario 5	
	valori %	Euro	valori %	Euro	valori %	Euro	valori %	Euro	valori %	Euro	valori %	Euro
Incidenza	58,50		58,50		58,50		58,50		58,50		58,50	
Accisa minima (*)		125,78		133,97		133,97		139,89		133,97		139,89
Accisa fissa	7,50	13,09	7,50	13,09	26,40	46,09	26,40	46,09	15,00	26,19	35,00	61,11
Parte ad valorem (*)	52,41	112,68	52,78	120,87	38,37	87,87	39,22	93,75	47,06	107,78	31,82	72,86
Rapporto tra ad valorem e accisa totale	89,59		84,70		61,58		63,10		75,53		51,06	
Moltiplicatore (inclusa Iva)	338,00		343,00		229,00		234,00		287,00		199,00	
Ipotesi aumento prezzi		0,00		0,00		0,00		0,20		0,20		0,20
Elasticità		0,00		0,00		0,00		-0,65		-0,65		-0,65
Maggior gettito rispetto a "Base" (milioni)		0		313		237		370		412		337

(*) Nella colonna "Base" le relative grandezze sono calcolate con riferimento al MPPC; negli scenari invece il calcolo avviene con riferimento al PMP.

Scenario 1 – Aggancio dell'accisa minima e della parte ad valorem al PMP.

Scenario 2 – Scenario 1 + accisa fissa 26,40% senza variazioni di prezzo.

Scenario 3 – Scenario 1 + accisa fissa 26,40% con variazioni di prezzo.

Scenario 4 – Scenario 1 + accisa fissa 15% senza variazioni di prezzo.

Scenario 5 – Scenario 1 + accisa fissa 35% con variazioni di prezzo.

Fonte: Elaborazioni proprie