

Tabacco riscaldato Il privilegio insostenibile

Focus - Luglio 2020



FOCUS: Tabacco riscaldato

Il privilegio insostenibile

Luglio 2020

Il presente paper, originariamente pubblicato nel mese di maggio 2020, è stato aggiornato con i più recenti dati macroeconomici. Inoltre sono state integrate ulteriori parti che includono la stima dell’Agenzia delle dogane e dei Monopoli circa il gettito potenziale in caso di riduzione del privilegio fiscale applicato ai prodotti del tabacco riscaldato e alle previsioni di bilancio italiano per l’anno 2020 e le valutazioni del Ministero della Salute sui prodotti del tabacco riscaldato.

© 2020 Competere – Policies for sustainable development. All rights reserved. Competere does not take institutional positions on public policy issues; the views represented herein are the authors’ own and do not necessarily reflect the views of Competere, its Advisors and Fellows. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means without permission in writing from Competere.

Front-page image credits: Pedro Correa

Please direct inquiries to:

Competere – Policies for sustainable development

Piazza San Salvatore in Lauro, 13 - 00186, ROMA, RM, ITALY

+39 39 06 97842491

info@competere.eu

www.competere.eu

This publication can be downloaded at no cost at www.competere.eu.

1. Introduzione

L'emergenza del virus Covid-19 avrà un impatto molto grave sull'economia del paese con ricadute sociali pesanti. Il rischio maggiore, oltre a quello sanitario, è di paralizzare investimenti, consumi e produzione per un arco temporale ben più lungo di quello preventivato.

Le più recenti stime macroeconomiche indicano un calo potenziale del PIL compreso tra il 9,2% e il 13,1% nello scenario peggiore. Nel solo primo trimestre l'Istat ha rivisto la contrazione in negativo da -4,7% a -5,3%. Questi numeri tutt'altro che incoraggianti sono accompagnati dalle rilevazioni sul reddito reale disponibile delle famiglie italiane che scende sotto i 280 miliardi di euro (nel 2008 era intorno ai 300 miliardi) mostrando nel primo quarto del 2020 il secondo calo peggiore rispetto al quarto precedente dal 2011 (-1,6%). Allo stesso tempo si evidenzia un calo della spesa per consumi finali pari a -6,5% solamente tra gennaio e marzo. In contrazione anche gli investimenti che potrebbero mostrare una dinamica negativa piuttosto accentuata (-12,5% per tutto il 2020). Tra gli esiti di questo scenario vi è un calo sensibile delle entrate erariali.

Lo Stato è così chiamato a fornire sostegno sociale a imprese, famiglie e cittadini, attraverso strumenti che possono contare sul supporto parziale della UE e di altri strumenti finanziari ancora in fase di elaborazione, ma che devono sempre appoggiarsi sul suo ruolo centrale di garante.

Conseguenza di questo mix sarà una crescita senza precedenti del deficit e del debito pubblico, come emerge dalle principali proiezioni macroeconomiche internazionali.

In questa fase concitata, di negoziazioni con l'Unione Europea (UE) per ottenere risorse derivanti dal piano straordinario di sostegno all'economia (Recovery Fund), il Governo sta varando diverse misure per contrastare gli effetti devastanti della crisi legata al Covid-19. La situazione economia italiana, già provata dalla precedente recessione, impone il reperimento urgente di risorse straordinarie e i maggiori sacrifici sono stati chiesti agli incolpevoli cittadini.

A soffrire particolarmente gli effetti del virus, oltre ovviamente i malati e le loro famiglie, sono anche tutte le categorie quali malati cronici e rari, immunodepressi, acuti non ospedalizzati e persone disabili non autosufficienti per i quali è necessario rafforzare l'assistenza socio-sanitaria e domiciliare. Il motivo è di facile comprensione: oltre ad una condizione di disagio quotidiana, con l'emergenza e la rapida diffusione del Covid-19 non è possibile collocare questi individui in strutture dove si troverebbero aggregati favorendo la circolazione della malattia.

Alla luce di quanto esposto, è necessario trovare risorse straordinarie e di reperibilità rapida su base temporale.

2. Il privilegio fiscale

Per raccogliere il maggior numero di risorse possibile in breve tempo, il Governo può percorrere diverse strade oltre ai finanziamenti derivanti dal Recovery Fund o dall'eventuale richiesta di accesso al MES. Molte di esse, tuttavia, costituirebbero un ulteriore peso sulle famiglie. Qualsiasi forma di prelievo di ulteriori risorse dai cittadini deve essere scongiurata per evitare un ulteriore peggioramento delle condizioni di vita e anche dei fondamentali macroeconomici.

Esistono soluzioni alternative più efficienti ed eque. Si tratta di privilegi che negli anni sono stati conferiti a soggetti diversi, con ragioni più o meno credibili che alle condizioni attuali non hanno ragione di esistere.

Una delle soluzioni percorribili, ideale per quanto riguarda il gettito e la dimensione temporale nel reperimento, è legata al settore del tabacco riscaldato (heated tobacco). I relativi prodotti, immessi nel mercato italiano nella seconda metà del 2014, hanno goduto fino al 2018 di un'accisa pari al 50% dell'accisa media sulle sigarette. Questo regime di favore è addirittura cresciuto nel 2019 quando l'accisa applicata ai prodotti del tabacco riscaldato è stata dimezzata ulteriormente e oggi è pari al 25% dell'accisa media sulle sigarette tradizionali.

La tassazione agevolata applicata agli heated tobacco, con aliquote fiscali fortemente scontate rispetto a quelle sulle sigarette, ha determinato una consistente perdita di gettito in passato rispetto agli altri prodotti del tabacco e potrebbe invece costituire una fonte di risorse nel breve-medio periodo ideale nello stato attuale di emergenza sanitaria ed economica.

2.1 Le valutazioni scientifiche

Le ragioni che hanno portato a questa evidente condizione di privilegio potrebbero trovare fondamento sul presupposto che gli heated tobacco siano meno dannosi per la salute. Una minore pressione fiscale potrebbe quindi spingere i consumatori a migrare dalle sigarette tradizionali a una nuova tipologia a rischio ridotto. È una motivazione legittima ma che non ha ancora avuto alcun sostegno definitivo dalla scienza o dalle evidenze empiriche né avallata dalle autorità nazionali e internazionali preposte alla tutela della salute.

Il Ministero della Salute, infatti, ha concluso che le prove e le evidenze disponibili su tali prodotti sono insufficienti per definirli come prodotto a rischio ridotto nella legislazione sulle accise. Gli esiti della valutazione sono stati resi pubblici durante la seduta della Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati in data 17 giugno 2020. La Sottosegretaria alla Salute, Sandra Zampa, in risposta all'interrogazione parlamentare 5-04176 ha dichiarato sulla base degli accertamenti svolti dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) basati a loro volta sulle evidenze fornite da PMI circa il prodotto IQOS/THS 2.2 che:

1. Non sia possibile, allo stato attuale e sulla base della documentazione fornita dal proponente, riconoscere la riduzione delle sostanze tossiche del prodotto in esame rispetto ai prodotti da combustione, a parità di condizioni di utilizzo;
2. i dati scientifici presentati dal proponente non permettono di stabilire il potenziale di riduzione del rischio del prodotto in esame rispetto ai prodotti da combustione a parità di condizioni di utilizzo, sia per quello che riguarda l'impatto nei fumatori relativamente alla riduzione della mortalità e morbilità fumo correlate, sia per quanto riguarda l'impatto nei non fumatori e negli ex-fumatori¹.

A livello internazionale, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha più volte illustrato la propria posizione che è possibile semplificare nel seguente modo: i prodotti a tabacco riscaldato non possono essere considerati prodotti a rischio ridotto rispetto alle sigarette tradizionali. Le prove scientifiche non sono sufficienti a corroborare una tale conclusione.

Più recentemente, la FDA si è espressa sul sistema IQOS, con alcune considerazioni di rilievo:

- a) Il sistema IQOS, se utilizzato in via esclusiva, riduce l'esposizione a sostanze chimiche tossiche o potenzialmente tossiche;
- b) La FDA non riconosce, nonostante le richieste espressamente avanzate in tal senso da PMI e la relativa documentazione scientifica sottoposta ad analisi, né la riduzione del rischio per la salute umana collegato alla morbilità indotta dall'utilizzo del tabacco, né un profilo di rischio ridotto rispetto all'utilizzo delle tradizionali sigarette da combustione.

¹ Mercoledì 17 giugno 2020, XVII legislatura, Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari - Affari Sociali (XII), Allegato 6. È possibile consultare il documento per intero qui: https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2020&mese=06&giorno=17&view=filtered_scheda&commisione=12#

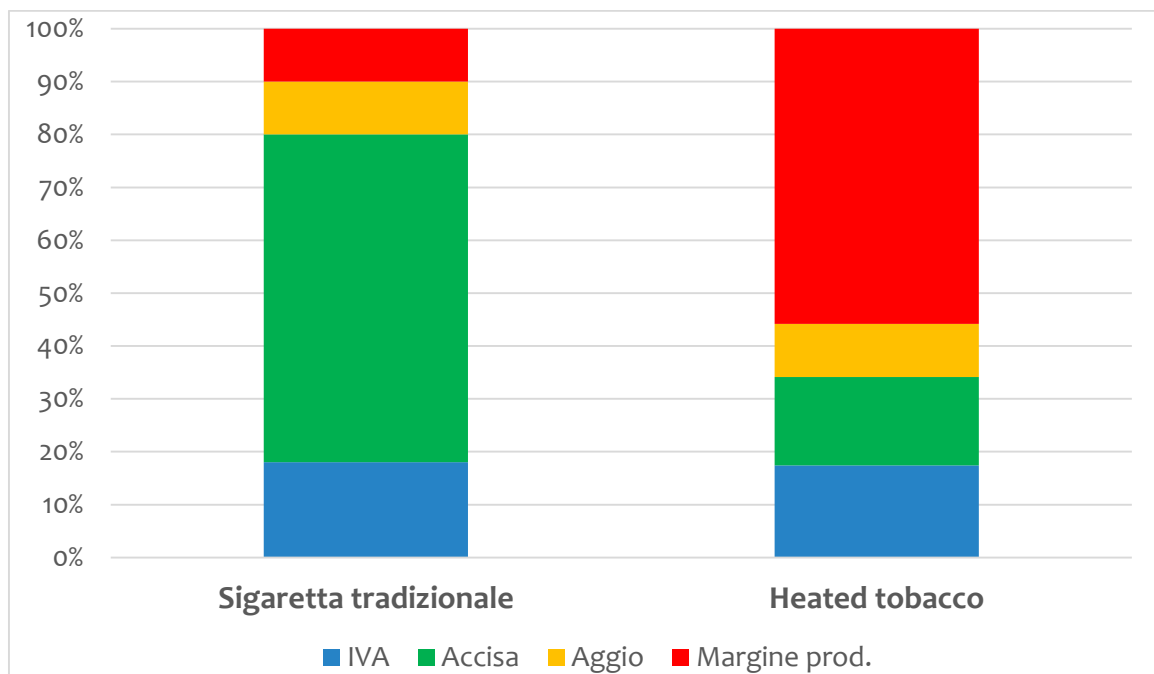
Alla luce delle valutazioni effettuate dagli organismi nazionali e internazionali, l'applicazione di un'accisa agevolata decisa dal governo italiano sembra derivare più da una scelta di fiducia verso le aziende proponenti che da una analisi complessiva e condivisa con le istituzioni competenti.

2.2 L'iniquità fiscale e il gettito mancato

Se da una parte, dunque, il Ministero della Salute ha decretato che i prodotti a tabacco riscaldato non conducono a minori rischi per la salute se comparati con quelli tradizionali – il che è provato anche dagli avvertimenti presenti sul packaging dei suddetti, dall'altra il Ministero dell'Economia e delle Finanze sembra essere di altro avviso. Questo è testimoniato dallo sconto di accisa che è andato ampliandosi nel tempo fino ad arrivare a -75% rispetto alle sigarette da combustione nel 2019².

Il regime fiscale disegnato dal MEF per il tabacco riscaldato si configura dunque come uno sbilanciamento a favore di quest'ultimo, soprattutto nella parte relativa al margine per i produttori.

Figura 1 – Regime fiscale applicato ai prodotti del tabacco (sigarette tradizionali vs. heated tobacco)

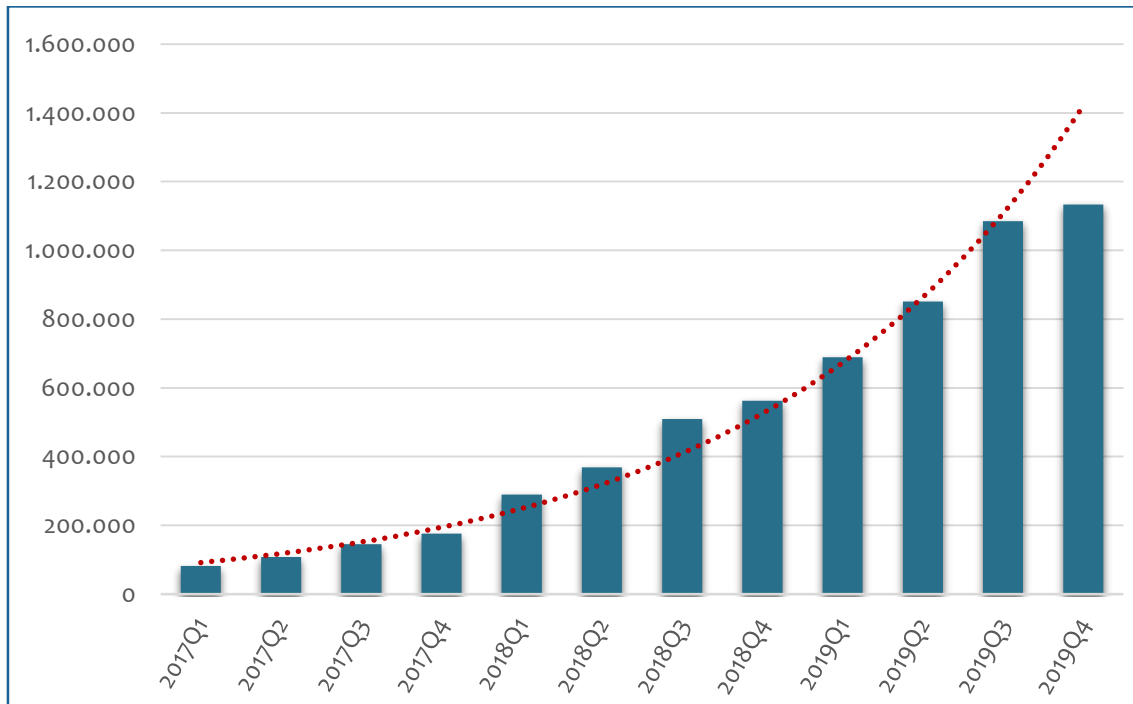


Fonte: Agenzia delle Dogane e dei monopoli

² Legge n. 136 “Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria”.

Nella comparazione tra i due prodotti è evidente che il margine per i produttori (in rosso nella Figura 1) è 5 volte superiore per gli heated tobacco a fronte di una accisa significativamente più bassa. Il tutto, è utile ricordare, in assenza di un riconoscimento ufficiale circa il rischio ridotto del tabacco riscaldato in comparazione con le sigarette tradizionali.

Figura 2 - La crescita dei prodotti a tabacco riscaldato in Italia (volumi espressi in chilogrammi)



Fonte: indagine Nielsen 2019

Secondo le presenti stime, basate sui dati Nielsen, nel triennio 2017-2019 a causa del regime fiscale privilegiato di cui godono i prodotti heated tobacco, la perdita cumulata relativa alle entrate fiscali è stata di circa 544 nel triennio 2017-2019 considerati i volumi di vendita e la tassazione applicata. Nel solo anno 2020 l’ammancio per le casse statali potrebbe superare i 450 milioni di euro nel caso l’accisa rimanga invariata e il mercato crescesse ulteriormente. Una cifra consistente se si considera che tutto il mercato del tabacco genera più di 10 miliardi ogni anno di gettito.

A tutto ciò deve essere aggiunto che le informazioni relative alle entrate erariali del 2020, contenute nel Disegno di Legge “Recante disposizioni per l’assestamento del bilancio di previsione per l’anno finanziario 2020”, non sono affatto favorevoli. Le previsioni assestate del bilancio dello Stato per l’anno 2020 mostrano un peggioramento del saldo, derivante dalla riduzione delle entrate finali (-50,8 miliardi di euro di competenza e -47,8

miliardi di cassa) e dall'aumento delle spese finali (+1,65 miliardi di competenza e +3,15 miliardi di cassa).

Date le circostanze, che vedono minori entrate per quasi 51 miliardi, la defiscalizzazione del tabacco riscaldato non dovrebbe necessariamente essere una priorità per il paese. Suona piuttosto come un privilegio ad alcuni, mentre gli imprenditori italiani sono in difficoltà; chiamati ad ulteriori sacrifici.

2.3 Riassumendo

- La situazione macroeconomica italiana è deficitaria e i conti pubblici verranno stressati pesantemente dalle conseguenze dell'emergenza sanitaria. I cittadini rischiano di dover subire più di tutti gli effetti della crisi in corso;
- Per l'anno 2020 sono previsti 50 miliardi di euro in meno di entrate fiscali che si aggiungono alle varie voci emergenziali che lo Stato dovrà finanziare per affrontare l'emergenza Covid-19;
- Alcune categorie di persone, con problematiche legate alla salute tra cui malati cronici e rari, immunodepressi, acuti non ospedalizzati e persone disabili non autosufficienti, necessitano di assistenza non-ospedaliera e domiciliare per le quali i fondi rischiano di essere carenti a causa degli sforzi dirottati sul virus e del calo di entrate fiscali;
- I prodotti della categoria tabacco riscaldato godono di un regime fiscale favorevole che si traduce in minori entrate per lo Stato che potrebbero superare i 450 milioni di euro in caso il mercato continuasse a crescere;
- Pur trattandosi di un prodotto innovativo, ad oggi non ci sono prove confermate dalle istituzioni preposte alla tutela della salute che i prodotti heated tobacco siano meno rischiosi rispetto a quelli tradizionali del tabacco.

3. La proposta

Al fine di tutelare i cittadini e le famiglie italiane che a causa dell'emergenza Coronavirus necessitano di maggiore assistenza e rischiano di trovarsi in condizioni ancora peggiori vista la diffusione del contagio e le particolari condizioni di salute dei pazienti, si propone una rimodulazione del regime fiscale privilegiato oggi applicato ai prodotti del tabacco riscaldato.

Ad oggi, infatti, rispetto a quelli delle sigarette classiche godono di un sconto pari al 75% pur non essendo riconosciuto da alcun ente nazionale di sanità il maggiore beneficio per la salute umana.

Portando lo sconto fiscale, rispetto all'accisa delle sigarette tradizionali, di cui godono gli heated tobacco dal 75% al 20% sarebbe possibile recuperare un gettito potenziale pari a 1,4 miliardi di euro nel triennio 2020-2022. In particolare si parlerebbe di circa 456 milioni di euro per l'anno 2020, di 450 milioni di euro per l'anno 2021 e di 500 milioni di euro per l'anno 2022³.

I fondi verrebbero destinati:

1. Al potenziamento dei piani straordinari triennali delle Regioni con il fine di rafforzare l'assistenza socio-sanitaria e domiciliare per i malati cronici e rari, gli immunodepressi, gli acuti non ospedalizzati e le persone disabili non autosufficienti;
2. Per una quota non inferiore al 5% delle entrate derivanti dalla rimodulazione dell'accisa, ai servizi per la cura del tabagismo e di problematiche fumo-correlate presso le Aziende Sanitarie Locali.

³ Le stime relative al 2020 sono state effettuate dall'Agenzia delle dogane e dei Monopoli. Per il biennio successivo si è tenuto conto delle variazioni potenziali del mercato di riferimento.

ACKNOWLEDGMENTS

Competere intende ringraziare gli autori per il contributo qui pubblicato.

ABOUT COMPETERE.EU

A Competere studiamo il presente per anticipare il futuro. Elaboriamo proposte di policy per favorire l'innovazione e lo sviluppo sostenibile. Ideiamo campagne di comunicazione e di advocacy per promuovere le nostre idee attraverso le strategie più sofisticate.

La nostra squadra è formata da esperti, accademici, analisti, consulenti e professionisti riconosciuti a livello globale, che garantiscono soluzioni credibili e vincenti. I risultati ottenuti sono comunicati con efficacia all'audience di riferimento.

PER ULTERIORI INFO: www.competere.eu