

Convenzione Quadro per il Controllo del Tabacco (FCTC): Linee Guida per l'implementazione dell'Articolo 6 relativo alla tassazione

World Health Organization – Framework Convention Tobacco Control

1. Introduzione

Scopo delle linee guida

In accordo con le altre disposizioni della Convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco (OMS FCTC) e le decisioni della Conferenza delle Parti, tali linee guida sono intese ad assistere le Parti nel conseguimento degli obiettivi e degli obblighi di cui all'articolo 6 della Convenzione stessa. Esse si basano sulle migliori prove disponibili, sulle *best practice* e sulle esperienze delle Parti che hanno implementato con successo misure fiscali e di prezzo per ridurre il consumo di tabacco.

Principi guida

L'uso del tabacco crea un notevole onere economico alla società in generale. I costi sanitari diretti più elevati sono associati a malattie legate al tabacco e i maggiori costi indiretti sono associati alla perdita precoce di vite umane, alle disabilità causate da malattie legate al

tabacco e alla perdita di produttività. Così il consumo di tabacco crea significative esternalità negative. Le imposte efficaci sui tabacchi non solo riducono queste esternalità diminuendo il consumo e la prevalenza di fumatori ma contribuiscono anche alla riduzione delle spese dei governi per i costi sanitari legati al consumo di tabacco.

Le politiche fiscali e dei prezzi sono ampiamente riconosciute come uno dei mezzi più efficaci per influenzare la domanda e, quindi, il consumo di prodotti del tabacco. Di conseguenza, l'attuazione dell'articolo 6 della Convenzione rappresenta un elemento essenziale delle politiche di controllo del tabacco e degli sforzi per migliorare la salute pubblica. Le tasse sul tabacco dovrebbero essere attuate nell'ambito di una strategia globale di controllo del tabacco, in linea con altri articoli della Convenzione.

I seguenti principi guida fondano l'attuazione dell'articolo 6 della Convenzione.

1.1 La determinazione delle politiche di tassazione del tabacco è un diritto sovrano delle Parti

Le linee guida rispettano il diritto sovrano delle Parti di determinare e stabilire le loro politiche fiscali, come stabilito all'articolo 6.2 della Convenzione.



1.2 Le tasse efficaci sui tabacchi riducono significativamente il consumo e la prevalenza di fumatori

Le imposte efficaci sui prodotti del tabacco che portano ad un aumento dei prezzi reali dei consumi (al netto dell'inflazione) sono auspicabili perché riducono i consumi di tabacchi e la prevalenza di consumatori dipendenti e, di conseguenza, riducono la mortalità e la morbosità migliorando la salute della popolazione. L'aumento delle imposte sul tabacco è particolarmente importante per proteggere i giovani dall'iniziare a fumare e dal diventare consumatori dipendenti dal tabacco.

1.3 Le imposte efficaci sui tabacchi rappresentano un'importante fonte di gettito fiscale

Le tasse di tabacco efficaci contribuiscono in modo significativo ai bilanci statali. L'aumento delle imposte sul tabacco aumenta ulteriormente le entrate pubbliche, in quan-



Misure relative ai prezzi e alle tasse mirate a ridurre la domanda di tabacco*

*Adottate dalla Conferenza delle Parti nella VI sessione (decisione FCTC/COP6(5)).

to l'aumento dell'imposta generalmente supera la diminuzione del consumo di prodotti del tabacco.

1.4 Le tasse sul tabacco sono economicamente efficienti e riducono le disuguaglianze sanitarie

Le tasse sul tabacco sono generalmente considerate economicamente efficienti in quanto si applicano ad un prodotto con domanda inelastica. I gruppi di popolazione a basso e medio reddito sono più sensibili agli aumenti di tasse e dei prezzi; quindi i consumi e la prevalenza sono ridotti in questi gruppi in misura maggiore rispetto ai gruppi a reddito più elevato, con conseguente riduzione delle disuguaglianze sanitarie e della povertà correlata al tabacco.

1.5 I sistemi di tassazione del tabacco e la loro gestione dovrebbero essere efficienti ed efficaci

I sistemi fiscali del tabacco devono essere strutturati per ridurre al minimo i costi per amministrazione e il controllo, assicurando al contempo il livello di gettito desiderato e gli obiettivi di salute. La gestione efficiente ed efficace dei sistemi fiscali sui tabacchi aumenta la fedeltà fiscale e la riscossione delle entrate fiscali, riducendo l'evasione fiscale e il rischio di scambi commerciali illeciti.

1.6 Le politiche fiscali sul tabacco devono essere protette dagli interessi acquisiti

Lo sviluppo, l'attuazione e l'applicazione della politica fiscale e delle politiche dei prezzi sui tabacchi, nell'ambito delle politiche sanitarie pubbliche, dovrebbero essere tutelati dagli interessi commerciali e dagli altri interessi dell'industria del tabacco, incluse la tattica di paventare il pericolo dell'aumento del contrabbando per ostacolare l'attuazione delle politiche fiscali, come pure andrebbero protette da eventuali altri conflitti di interesse esistenti e potenziali.

Campo di applicazione delle linee guida

Queste linee guida si concentrano principalmente sulle imposte sui tabacchi, in quanto esse sono lo strumento principale per aumentare il prezzo dei prodotti del tabacco rispetto ai prezzi di altri beni o servizi. Le altre imposte o tasse, quali le imposte sul reddito, le tasse pubbliche e le disposizioni per incoraggiare gli investimenti, non rientrano nell'ambito di queste linee guida. L'imposta sul valore aggiunto (IVA) e i dazi all'importazione sono brevemente indicati nella sezione 3.1.5.

In una prospettiva più ampia, è importante notare che le politiche di tassazione del tabacco hanno la capacità di influenzare il prezzo al consumo dei prodotti del tabacco e quindi di ridurre il consumo, la prevalenza e la convenienza. Tuttavia, la tassazione non dovrebbe essere attuata come parte di una strategia integrata con altre politiche intraprese in linea con gli altri articoli della Convenzione. A tale riguardo occorre anche tener conto di considerazioni relative all'insieme della politica economica, in particolare all'interrelazione tra le politiche fiscali e dei prezzi e la crescita dei redditi, nonché gli effetti sociali su alcune parti della popolazione. Tale analisi, tuttavia, va al di là del mandato delle presenti linee guida.

Il traffico illegale dei prodotti del tabacco è affrontato all'articolo 15 della Convenzione e al protocollo per l'eliminazione del commercio illegale dei prodotti del tabacco. Molte Parti hanno aumentato in modo efficace le imposte sul tabacco e hanno sperimentato un aumento delle entrate senza aumento del contrabbando e altri scambi illegali. Il commercio illegale di prodotti del tabacco mina le misure di prezzo e fiscali volte a rafforzare il controllo del tabacco e aumenta l'accessibilità e la convenienza dei prodotti del tabacco. La limitazione del commercio illegale miglio-

ra l'efficacia delle politiche fiscali e di prezzo del tabacco nella riduzione dei consumi e nel raggiungimento degli obiettivi di salute e di gettito fiscale.

Uso dei termini (ai fini di queste linee guida)

"Accessibilità" (Affordability) significa: prezzo relativo al reddito pro capite;

"Consumo" indica la quantità assoluta dei prodotti del tabacco utilizzati, nel loro insieme;

"Prevalenza" indica la percentuale della popolazione che utilizza un prodotto del tabacco;

"Intensità" indica la quantità di prodotti del tabacco utilizzati dall'utilizzatore medio del tabacco;

"Sostituzione del prodotto" indica il passaggio dall'uso di un prodotto del tabacco ad un altro, ad esempio dalle sigarette al tabacco sciolto, in risposta alle variazioni dei prezzi relativi o ad altri fattori;

"Esterneità negativa" è il costo sostenuto da coloro che non usano i prodotti del tabacco.

Tassazione

"Accisa": una tassa o un dazio imposti alla vendita o alla produzione di specifici prodotti;

"Accisa ad valorem": un'imposta su specifici prodotti, basata sul valore, ad esempio il prezzo di vendita al dettaglio, il prezzo di fabbrica o il prezzo di trasporto (CIF);

"Accisa Specifica" è una tassa su un prodotto basata sulla quantità, come il numero di sigarette oppure il peso del tabacco;

"Elasticità della domanda sul prezzo" indica la variazione percentuale dei consumi derivante da un aumento del prezzo reale pari all'1%;

"Elasticità della domanda sul reddito" è la variazione percentuale nei consumi che deriva dall'aumento dell'1% del reddito reale;

"Imposta generale sulle vendite (GST)": una imposta che grava sulle vendite di un'ampia varietà di prodotti, tipicamente basata sul prezzo al dettaglio;

"Imposta di importazione" oppu-

re "Dazio" è una tassa imposta su specifici prodotti importati, come i prodotti del tabacco;

"Imposta mista" o "Imposta ibrida" indica un'imposta che include sia una componente fiscale specifica che una componente fiscale *ad valorem*;

"Fiscalità a più livelli": si ha quando, alle varianti di un dato prodotto, sono applicati aliquote diverse stabilite in base a fattori come il prezzo, le caratteristiche del prodotto o quelle della produzione;

"Imposta uniforme": si ha quando, a tutte le varianti di un dato prodotto, ad esempio tutte le marche di sigarette viene applicata la stessa aliquota;

"Imposta sul valore aggiunto (IVA)": un'imposta imposta per un'ampia varietà di prodotti (nazionali e importati), basata sul valore aggiunto in ciascuna fase della produzione o della distribuzione;

Condotte illecite

"Accaparramento" aumenti della produzione e/o delle scorte di prodotto in previsione di un aumento delle imposte;

"Contrabbando" indica l'acquisto di prodotti di tabacco in una giurisdizione in cui le imposte sono più basse, per poi rivenderli in una giurisdizione con tasse e prezzi più elevati;

"Acquisti transfrontalieri": l'acquisto in una giurisdizione con imposte o prezzi di prodotti del tabacco minori, per l'uso in una giurisdizione con imposta o prezzo più elevati.

2. Rapporto tra le imposte sul tabacco, prezzo e salute pubblica

Le tasse sono uno strumento molto efficace che i responsabili politici possono usare per influenzare il prezzo dei prodotti del tabacco. Nella maggior parte dei casi, tasse più elevate sui prodotti del tabacco portano a prezzi più alti che, a loro volta, fanno abbassare il consumo e la prevalenza di fumatori e comportano una riduzione della mortalità e della morbilità e

quindi un miglioramento della salute della popolazione. La relazione inversa tra prezzo e uso del tabacco è stata dimostrata da numerosi studi e non è più contestata.

2.1 Rapporto tra prezzo e consumo e prevalenza (elasticità della domanda rispetto al prezzo)

Le tasse e i prezzi influenzano sia il consumo di prodotti del tabacco che la prevalenza di fumatori. Le evidenze, a livello mondiale, suggeriscono che l'aumento dei prezzi provochi una riduzione dell'in-



tensità e della prevalenza, per un valore che è all'incirca la metà (del valore dell'aumento).

Qualsiasi politica volta ad aumentare le imposte sul tabacco, che effettivamente fa aumentare i prezzi reali, cioè al netto dell'inflazione, riduce l'uso del tabacco. Secondo gli studi riportati nel *WHO technical manual on tobacco tax administration* e nello *IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. Volume 14*, la relazione tra i prezzi reali e il consumo di tabacco è caratterizzata da scarsa elasticità, il che significa che la diminuzione del consumo non è proporzionale all'aumento del prezzo reale. La relazione è definita dall'elasticità della domanda in relazione al prezzo. Ad esempio, se l'elasti-

cità è $-0,5$ ciò vuol dire che un aumento del 10% del prezzo comporterà una riduzione del consumo del 5%. La maggior parte delle stime dell'elasticità dei prezzi della domanda si colloca tra $-0,2$ e $-0,8$.

Gli studi effettuati in tutti i contesti, hanno dimostrato che, sul lungo termine, l'elasticità della domanda al prezzo tende ad essere più alta (in termini assoluti), il che significa che, a lungo termine, il consumo scenderà anche di più. Le persone con uno status socioeconomico più basso sono più reattive nei confronti delle imposte e delle modifiche dei prezzi perché tali cambiamenti hanno un impatto maggiore sul loro reddito disponibile.

Per quanto riguarda l'effetto delle tasse e dei prezzi più alti sull'uso dei tabacchi da parte dei giovani, si stima che i giovani siano due o tre volte più reattivi rispetto ai cambiamenti fiscali e dei prezzi rispetto agli anziani. Pertanto, gli aumenti delle aliquote fiscali sul tabacco potrebbero avere un effetto significativo sulla riduzione del consumo di tabacco, la prevalenza e l'iniziazione tra i giovani, ed anche sulla riduzione delle possibilità dei giovani di passare dalla sperimentazione alla dipendenza.

Altrettanto importante è il fatto che i fumatori dei gruppi di popolazione a basso reddito o quelli dei paesi più poveri sono più sensibili all'aumento del prezzo del tabacco, aumento che, in tal modo, contribuisce a contrastare le disuguaglianze nella salute.

Inoltre, un aumento delle aliquote fiscali comporta generalmente un aumento delle entrate dei governi. Considerata la scarsa elasticità della domanda rispetto ai prezzi, si può prevedere che l'aumento delle aliquote fiscali sia proporzionalmente più grande della riduzione dei consumi, il che significa che, nonostante la riduzione dei consumi, le entrate fiscali aumentano a causa degli aumenti di imposta.

2.2 Tassazione e accessibilità (elasticità della domanda rispetto ai redditi)

Gli aumenti di reddito generano in genere un aumento del consumo e della prevalenza del tabacco, in particolare nei paesi a basso e medio reddito. La maggior parte delle stime sull'elasticità della domanda di prodotti del tabacco rispetto al reddito si colloca tra 0 e 1. Se l'elasticità della domanda al reddito fosse pari a 0,5 significherebbe che un aumento del reddito del 10% comporterebbe un aumento del consumo di tabacco del 5%. Se gli aumenti di prezzo non sono superiori alla crescita del reddito, i prodotti del tabacco tendono a diventare inevitabilmente più convenienti nel tempo. Così l'aumento della disponibilità economica genera l'aumento del consumo di tabacco. L'evidenza suggerisce che i prodotti del tabacco stanno diventando sempre più accessibili in molti paesi a basso e medio reddito e che questo aumento dell'accessibilità si è accelerato negli ultimi anni. In molti paesi ad alto reddito, invece, le imposte e gli aumenti di prezzo hanno generalmente superato la crescita dei redditi, il che ha portato ad un calo della convenienza dei prodotti del tabacco in questi paesi, negli ultimi anni.

Alcune politiche fiscali possono rendere i prodotti del tabacco più accessibili proprio ai segmenti più vulnerabili della popolazione (giovani e gruppi a basso reddito). L'aumento dell'uso di tabacco in questi gruppi può far aumentare le disuguaglianze nella salute e la povertà e provocare altre conseguenze. Invece le politiche fiscali del tabacco che riducono la convenienza economica possono portare ad una riduzione proporzionalmente maggiore del consumo di tabacco in popolazioni vulnerabili, data la maggiore sensibilità dei prezzi di queste popolazioni.

Raccomandazione

Nel determinare o aumentare i propri livelli nazionali di tassazio-

ne, le Parti dovrebbero tener conto, tra le altre cose, dell'elasticità della domanda al prezzo e dell'elasticità della domanda ai redditi, nonché dell'inflazione e dei cambiamenti nel reddito delle famiglie, per rendere i prodotti del tabacco meno accessibili nel tempo al fine di ridurre consumi e prevalenza. Pertanto, le Parti dovrebbero considerare processi regolari di adeguamento o procedure per la rivalutazione periodica dei livelli di imposizione fiscale sul tabacco.

3. Sistemi di tassazione

3.1. Struttura delle imposte sui tabacchi (ad valorem, specifiche, miscele di entrambi, imposte minime, altre imposte sui prodotti del tabacco)

I governi esercitano il proprio diritto sovrano a decidere sulla struttura e sul sistema delle imposte sul tabacco, tenendo conto del contesto, per raggiungere gli obiettivi di salute pubblica, fiscali e altri obiettivi. I sistemi fiscali sui prodotti del tabacco possono essere costituiti dalle sole tasse specifiche, da imposte ad valorem o da una combinazione dei due tipi di tassa (sistemi misti o ibridi). In alcuni sistemi le aliquote di imposta variano in base al prezzo o ad altre caratteristiche del prodotto (imposte a più livelli). In generale, i sistemi fiscali più complessi, i sistemi minuziosamente pianificati e quelli che prevedono esenzioni, sono più difficili da amministrare e, in particolare, le esenzioni fiscali possono ridurre l'efficacia delle politiche fiscali per quanto attiene ai risultati sulla salute pubblica.

3.1.1 Tipi di imposte

In generale, le imposte riscosse in modo specifico sui prodotti del tabacco sono le accise, mentre altre imposte non specifiche sul tabacco (ad esempio le imposte sulle vendite generali, le imposte sul valore aggiunto (IVA) e le imposte o dazi all'importazione) possono riguardare anche i prodotti del tabacco. Queste linee guida si concentrano principalmente sulle imposte sui

tabacchi in quanto queste sono lo strumento principale per aumentare il prezzo dei prodotti del tabacco, rispetto ai prezzi di altri beni o servizi.

3.1.2 Accise specifiche

Le imposte specifiche possono essere uniformi o gradualmente. Tasse specifiche uniformi creano un prezzo minimo e tendono a portare anche i marchi a basso prezzo a prezzi relativamente più alti.

Le tasse specifiche, in confronto alle imposte ad valorem, si sono mostrate in grado di ridurre l'incentivo per i consumatori di spostarsi sui marchi a basso prezzo, in quanto generano minori differenze di prezzo tra marchi a prezzi bassi e quelli a prezzi più elevati. Un'imposta specifica uniforme è facile da implementare e da gestire, perché deve essere accertato solo il volume e non il valore del prodotto. Poiché le entrate fiscali sono basate sui volumi piuttosto che sui prezzi, i ricavi da un'imposta specifica uniforme sono più facili da prevedere, più stabili e meno dipendenti dalle strategie di tariffazione del settore.

Tuttavia, il valore reale dell'imposta specifica sarà eroso se non viene regolarmente aumentato almeno in linea con l'inflazione.

3.1.3 Accise ad valorem

L'imposta ad valorem è espressa in percentuale di un determinato valore, che può essere il prezzo della vendita al dettaglio (contenente tutte le imposte applicabili) oppure il prezzo ex-fabbrica. Rispetto ad un'imposta specifica uniforme, un'imposta ad valorem provoca maggiori differenze di prezzo tra le marche inferiori e quelle superiori e aumenta l'incentivo per i consumatori a passare a marche più economiche. Utilizzata da sola, l'imposta ad valorem può portare a una maggiore concorrenza dei prezzi e, di conseguenza, a un prezzo medio più basso.

Una tassa ad valorem è più difficile da implementare e gestire, perché devono essere accertati sia il

volume che il valore del prodotto. I sistemi di ad valorem puri possono essere soggetti a sottostima del valore del prodotto al fine di ridurre il valore imponibile, in particolare quando, come base imponibile, è impiegato il prezzo di fabbrica. Il problema della sottostima può essere evitato con una tassa specifica minima. L'utilizzo di una tassa specifica minima fa sì che su tutte le marche, a prescindere dal loro prezzo di vendita al dettaglio, sia riscossa una determinata imposta. Poiché le entrate fiscali sono basate sia sui volumi che sui prezzi, i proventi da un'imposta ad valorem sono più difficili da prevedere, meno stabili e più dipendenti dalle strategie di tariffazione del settore.

D'altra parte, le tasse ad valorem hanno il vantaggio di mantenere il loro valore reale quando i prezzi aumentano con l'inflazione.

3.1.4 Sistema misto: accise specifiche e ad valorem

Le imposte miste (o ibride) applicano sia le accise specifiche che quelle ad valorem. I sistemi misti combinano solitamente una tassa specifica uniforme (che ha un impatto relativamente maggiore sui marchi meno costosi) e una tassa ad valorem (che ha un impatto assoluto maggiore sui marchi più costosi).

In un sistema misto, l'accentuazione della componente ad valorem o di quella specifica dipende dalle circostanze nazionali e dagli obiettivi politici perseguiti. Mentre la componente ad valorem aumenta le differenze di prezzo tra le marche promuovendo l'uso di marche più economiche – compromettendo così gli obiettivi di salute pubblica – la componente specifica riduce le differenze di prezzo relative tra marchi economici e quelli costosi, contribuendo così a ridurre al minimo la variabilità dei prezzi. Una struttura fiscale mista cerca di combinare i vantaggi dei sistemi puri, siano specifici che ad valorem.

È più complesso implementare e amministrare rispetto a una tassazione specifica uniforme, in quanto

devono essere accertati sia il volume che il valore del prodotto. Una struttura fiscale mista è meno suscettibile alla sottostima del valore del prodotto rispetto ad un sistema ad valorem puro. Per ridurre ulteriormente il problema della sottostima, può essere applicato un minimo di imposta specifica. L'uso di un minimo di imposta specifica garantisce che una certa imposta minima sia riscossa su tutte le marche, indipendentemente dal loro prezzo di vendita al dettaglio. Poiché le entrate fiscali sono basate sia sui volumi che sui prezzi, i ricavi da una struttura fiscale mista sono più difficili da prevedere, meno stabili, e più dipendenti dalle strategie di prezzi del settore rispetto alle entrate fiscali in un sistema con imposte specifiche uniformi. Tuttavia, il valore dell'imposta totale, al netto dell'inflazione, sarà meno influenzato nel tempo dall'inflazione.

3.1.5 Altre imposte sui prodotti del tabacco

Altre tasse che non sono state applicate in modo univoco sui prodotti del tabacco (ad esempio GST o IVA) sono al di fuori l'ambito di queste linee guida. Sebbene siano applicate ai prodotti del tabacco e abbiano un impatto significativo sui prezzi al dettaglio dei prodotti del tabacco, non influiscono, in genere, sul prezzo dei prodotti del tabacco rispetto ai prezzi di altri beni e servizi e, di conseguenza, hanno meno impatto sulla salute pubblica. Alcuni paesi non impongono le accise sui prodotti del tabacco e di solito si basano su altre tasse come i dazi all'importazione. Questi paesi dovrebbero prendere in considerazione l'introduzione di accise sui prodotti del tabacco per ridurre efficacemente l'uso del tabacco attraverso politiche tariffarie e fiscali.

Raccomandazioni

Le parti dovrebbero attuare il sistema più semplice e più efficiente che soddisfi le loro esigenze di salute e fiscali, tenendo conto del

contesto nazionale. Le parti dovrebbero prendere in considerazione l'applicazione di sistemi di accise specifiche o misti con un livello minimo specifico di imposta, in quanto questi sistemi hanno notevoli vantaggi rispetto ai sistemi puramente ad valorem.

3.2 Livello delle aliquote fiscali

In accordo al principio 1.1 le parti hanno il diritto sovrano di determinare e stabilire le loro politiche fiscali, compreso il livello delle aliquote d'imposta da applicare. A causa delle differenze nei sistemi fiscali, delle situazioni geografiche ed economiche, degli obiettivi nazionali di salute pubblica e fiscali, non esiste un unico livello ottimale di imposizione fiscale sui tabacchi da applicare in tutti i paesi.

Nell'impostazione dei livelli fiscali, si potrebbe considerare il prezzo finale piuttosto che le singole aliquote d'imposta. A questo proposito, l'OMS ha formulato raccomandazioni sulla quota delle accise sui prezzi al dettaglio dei prodotti del tabacco, quota che dovrebbe rappresentare almeno il 70% del prezzo al dettaglio. Per stabilire la base di calcolo migliore per la quota di tasse che dovrebbe comporre il prezzo al dettaglio, è preferibile usare il concetto di "prezzo medio ponderato". I Paesi dovrebbero stabilire politiche di lungo periodo per i loro sistemi di tassazione dei prodotti del tabacco, al fine di raggiungere i loro obiettivi, sia quelli relativi alla salute pubblica che quelli relativi alle entrate tributarie. Un importante aspetto da tener presente è l'accessibilità dei prodotti del tabacco (vedi la sezione 2.2), le aliquote fiscali dovrebbero essere regolarmente monitorate, aumentate o aggiustate in base all'accessibilità.

Infine, la componente dei prezzi al dettaglio dei prodotti del tabacco, rappresentata dalle tasse, differisce enormemente in tutto il mondo. Le grandi differenze di tasse e di prezzi tra paesi vicini creano incentivi per la sostituzione di prodotto,

lo shopping e il contrabbando transfrontalieri. I paesi con prezzi relativamente bassi dei prodotti del tabacco dovrebbero prendere in considerazione l'aumento delle tasse per aumentare i prezzi e ridurre tali incentivi.

Raccomandazioni

Le Parti dovrebbero istituire politiche coerenti a lungo termine sul sistema di tassazione sui prodotti del tabacco e monitorarne regolarmente il funzionamento per raggiungere i loro obiettivi di salute pubblica e fiscali. Le aliquote fiscali dovrebbero essere regolarmente (possibilmente ogni anno) monitorate, aumentate o aggiustate, tenendo conto dell'andamento dell'inflazione e della crescita del reddito, al fine di ridurre il consumo di prodotti del tabacco.

3.3 Oneri fiscali simili per diversi prodotti del tabacco

Vi è un'ampia variazione nei tipi di prodotti del tabacco utilizzati in diverse parti del mondo. Sebbene gran parte dell'esperienza delle Parti, in materia di tassazione dei prodotti del tabacco, si riferisca specificamente alle sigarette, le Parti dovrebbero riconoscere la necessità di una politica fiscale su tutti i prodotti del tabacco.

Inoltre, i sistemi fiscali dovrebbero essere semplificati e armonizzati per garantire che diversi prodotti siano tassati gli stessi obiettivi. Alcuni consumatori reagiscono agli aumenti dei prezzi del tabacco, generati dagli aumenti di imposta, passando da prodotti o marchi più costosi a prodotti o marchi più economici, affievolendo, senza annullarlo, l'impatto atteso sulla diminuzione del consumo complessivo di prodotti del tabacco.

Ancora: le differenze nei prezzi dei diversi prodotti del tabacco, generate dalle diverse aliquote fiscali, ad es. sigarette confezionate contro sigarette rollate, oppure le differenze dovute a differenti aliquote d'imposta all'interno della stessa categoria di prodotti, ad esempio sigarette premium contro quelle a

basso prezzo, creano incentivi che spingono alcuni consumatori a spostarsi sui prodotti più convenienti (sostituzione).

Raccomandazione

I prodotti del tabacco dovrebbero essere tassati allo stesso modo e appropriatamente, in particolare laddove esiste il rischio di sostituzione. Le Parti dovrebbero assicurare che i sistemi fiscali siano progettati in modo da ridurre al minimo l'incentivo per gli utenti di passare a prodotti più economici (della stessa categoria di prodotti) o a categorie di prodotti del tabacco più convenienti, in risposta ad aumenti delle tasse o del prezzo al dettaglio o per altri effetti del mercato. L'onere fiscale su tutti i prodotti del tabacco dovrebbe essere regolarmente rivalutato e, se necessario, aumentato.

4. Amministrazione

4.1 Autorizzazione/Licenza

Per una gestione delle tasse efficiente ed efficace, il controllo della catena di approvvigionamento del tabacco è importante. Si dovrebbe prevedere l'obbligo di licenze, oppure sistemi di autorizzazione o controllo equivalenti per i soggetti che hanno un ruolo importante nella catena di approvvigionamento, conformemente all'articolo 6 del Protocollo di Eliminazione del Commercio Illecito dei Prodotti del Tabacco.

Raccomandazione

Le Parti dovrebbero garantire che siano rilasciate licenze trasparenti o siano in funzione sistemi equivalenti di approvazione o di controllo.

4.2 Stoccaggio/Movimentazione di prodotti soggetti ad accisa e a pagamenti tributari

Dato che, per assicurare la raccolta dell'imposizione fiscale, devono essere effettuati controlli negli impianti di produzione e nei depositi, è necessario che ci sia una rete di depositi dotati di autorizzazione rilasciata da parte delle autorità

competenti, al fine di agevolare i controlli. Molti paesi autorizzano persone fisiche o giuridiche (come i gestori di magazzini autorizzati) a produrre, trattare, conservare, ricevere e spedire prodotti soggetti ad accisa, in regime di sospensione dell'accisa. Ai magazzini possono essere richieste garanzie per assicurare il pagamento delle tasse. Le caratteristiche di tale sistema possono includere: criteri rigorosi per la concessione dell'autorizzazione; visite pre-autorizzazione del magazzino; adeguate misure di controllo delle scorte; verifiche sull'origine dei prodotti e dell'intero processo produttivo; codifica e marcatura dei prodotti. Il controllo dei movimenti delle merci, in regime di sospensione dell'accisa, può essere effettuato tramite un sistema informatizzato che può essere utilizzato anche come strumento di controllo.

Raccomandazione

Le Parti sono invitate ad adottare e implementare reti di stoccaggio e di produzione per facilitare i controlli sulle accise sui prodotti del tabacco.

Per semplificare la riscossione fiscale, le accise dovrebbero essere imposte al punto di produzione, a quello di importazione o a quello di spedizione e avvio al consumo. Bisognerebbe richiedere che, per legge, i pagamenti delle tasse siano effettuati a intervalli regolari oppure a una data fissa ogni mese e si dovrebbero specificare: i volumi di produzione e/o di vendite oltre al prezzo per marca, le tasse dovute e quelle versate e anche i volumi di ingressi di materie prime. Le autorità tributarie dovrebbero inoltre consentire la divulgazione delle informazioni contenute nelle relazioni, attraverso i mezzi di comunicazione disponibili, inclusi quelli online, tenendo conto delle regole di riservatezza, in conformità alla legislazione nazionale.

4.3 Misure anti-accaparramento

In alcuni casi, gli aumenti delle aliquote fiscali possono essere previ-

sti in anticipo da produttori o importatori. Ciò può essere dovuto al fatto che le imposte sono indicizzate all'inflazione oppure all'esistenza di noti benchmark.

In previsione degli aumenti fiscali, i fabbricanti o gli importatori possono tentare di trarre vantaggio dal fatto che l'imposta corrente è più bassa, per aumentare la produzione o la scorta di prodotti (accaparramento). Per evitare che avvenga tale speculazione e per garantire che le autorità incamerino il gettito derivante dagli aumenti di imposta, le parti dovrebbero prendere in considerazione l'applicazione di misure anti-accaparramento, quali:

- Limitare l'emissione di volumi eccessivi di prodotti del tabacco immediatamente prima di un aumento delle imposte,
- Riscuotere la nuova imposta sui prodotti del tabacco già lavorati o in giacenza e non ancora forniti al consumatore finale, compresi quelle immagazzinate ed inventariate dal dettagliante ("tassa di magazzino o di inventario").

Raccomandazione

Prima degli incrementi fiscali, le Parti dovrebbero prendere in considerazione l'imposizione di efficaci misure anti-accaparramento.

4.4 Marcature e bolli fiscali

Le marcature fiscali sono generalmente considerate uno strumento adeguato per aumentare il rispetto delle leggi fiscali attraverso il monitoraggio della produzione e dell'importazione. Inoltre, i contrassegni fiscali possono contribuire a distinguere tra prodotti del tabacco illeciti e quelli legali. I contrassegni includono bolli fiscali, bolli fiscali rafforzati (noti anche come "banderols") e francobolli digitali. Le marcature fiscali vengono generalmente applicate al livello della confezione, in specificate posizioni sul pacco. Un formato di confezione standard facilita l'applicazione del bollo e aumenta l'efficienza dell'amministrazione fiscale. In li-

nea con l'articolo 15 della Convenzione, lo sviluppo di un sistema di tracciamento, compresa la marcatura dei prodotti del tabacco con un identificatore unico, può ulteriormente assicurare il sistema di distribuzione e contribuire alle indagini sugli scambi illegali.

Raccomandazione

Le Parti dovrebbero prendere in considerazione l'applicazione delle marcature fiscali per aumentare il rispetto delle leggi fiscali.

4.5 Applicazione

L'amministrazione efficace dell'imposta sul tabacco richiede una chiara designazione delle autorità esecutive responsabili. Le autorità fiscali generalmente hanno l'autorità e la capacità di condurre attività di indagine, di ricerca, di sequestro, di conservazione e di eliminazione del prodotto, in linea con quelle delle agenzie di contrasto e devono essere munite degli strumenti necessari per l'applicazione, incluse le tecnologie più appropriate. Inoltre, la condivisione delle informazioni tra le agenzie è un altro mezzo utile per un'efficiente applicazione, in conformità alle leggi nazionali.

Le sanzioni per la mancata osservanza delle norme fiscali includono solitamente la sospensione o la cancellazione della licenza o l'applicazione di condizioni più severe per il rinnovo della licenza, le ammende e/o il carcere, la confisca dei prodotti, di attrezzature utilizzate nella fabbricazione o nella distribuzione di prodotti, compresi macchinari e veicoli, annullamento degli ordini e altri rimedi amministrativi, se del caso. Penali e interessi sono applicati in caso di pagamento tardivo delle imposte, e il mancato pagamento delle tasse punito con le imposte arretrate e sanzioni.

Raccomandazioni

Le Parti dovrebbero indicare chiaramente le Autorità di applicazio-

ne e concedere loro competenze adeguate per riscuotere le tasse. Le Parti dovrebbero inoltre prevedere la condivisione di informazioni tra le agenzie di applicazione conformemente alla legislazione nazionale. Al fine di dissuadere la mancata osservanza delle leggi fiscali, le Parti dovrebbero prevedere una serie di adeguate sanzioni.

5. Utilizzo dei ricavi – Finanziamento delle attività controllo del tabacco

Ai sensi dell'articolo 6.2 della Convenzione, le Parti conservano il diritto sovrano di determinare e stabilire le loro politiche fiscali. Una parte integrante del diritto sovrano di ciascuna Parte è decidere in che modo vengono utilizzate le entrate derivanti dalla tassazione del tabacco. Come già indicato negli orientamenti per l'applicazione degli articoli 8, 9 e 10, 12 e 14, le imposte sul tabacco sono una potenziale fonte di finanziamento per le attività di controllo del tabacco. Le parti potrebbero considerare, tenendo conto dell'articolo 26.2 della Convenzione e conformemente alla legislazione nazionale, dedicando ricavi ai programmi di controllo del tabacco. Alcune Parti dedicheranno le entrate fiscali sul tabacco ai programmi di controllo del tabacco, mentre altri non applicano un simile approccio.

Raccomandazioni

Le parti potrebbero prendere in considerazione, tenendo conto dell'articolo 26.2 della Convenzione Quadro sul Controllo del Tabacco, e conformemente alla legislazione nazionale, di destinare le entrate fiscali ai programmi di controllo del tabacco, come quelli che riguardano la sensibilizzazione, la promozione della salute e la prevenzione delle malattie, i servizi di cessazione, le attività produttive alternative al tabacco economicamente valide e il finanziamento di strutture adeguate per il controllo del tabacco.

6. Negozi tax-free/duty-free

Nei duty-free degli aeroporti, sui veicoli di trasporto internazionale e nei negozi esentasse, i prodotti del tabacco vengono venduti spesso senza alcun onere fiscale. Generalmente, le vendite *duty* o *tax free*, in aeroporti o in altri posti designati, sono consentite solo per i viaggiatori che fanno acquisti fuori del loro paese e sono esentati dal pagamento di alcune tasse nazionali. Tuttavia, in alcuni paesi, possono fare acquisti nei negozi *duty free* degli aeroporti, non solo i viaggiatori in partenza, ma anche quelli in arrivo.

Le vendite di tabacchi *tax* o *duty free* generalmente erodono gli effetti delle misure fiscali e di prezzo volte a ridurre la domanda di prodotti del tabacco, in quanto i prodotti *tax free* sono più economici e convenienti di quelli tassati. Ciò è controproducente per le finalità di salute pubblica della tassazione del tabacco e danneggia la salute pubblica incoraggiando il consumo personale. Inoltre, queste vendite possono incidere negativamente sui ricavi governativi creando una scappatoia nella struttura fiscale, poiché i prodotti *tax* o *duty free* possono dare luogo a un commercio illecito. Ci sono prove sempre più evidenti che i governi stanno adottando misure per vietare o limitare le vendite *tax* o *duty free*. Le azioni internazionali per vietare le vendite *tax* o *duty free* sono basate su tre opzioni fondamentali:

- vietare le vendite dei prodotti del tabacco *tax* o *duty free*;
- applicare le accise sui prodotti del tabacco venduti in negozi *tax* o *duty free*; o
- restringere, nel caso del tabacco, i permessi di acquisto per i viaggiatori nei negozi *tax* o *duty free*, ad esempio applicando limiti quantitativi, per limitare le importazioni private dei prodotti del tabacco a prezzo ridotto.

Raccomandazione

Le parti dovrebbero considerare il divieto o la limitazione della vendita e/o dell'importazione di prodotti del tabacco liberi o esenti da dazi, da parte dei viaggiatori internazionali.

Cooperazione internazionale

La cooperazione internazionale in ambito scientifico e giuridico, la fornitura di competenze correlate e lo scambio di informazioni e conoscenze sono un mezzo importante per rafforzare la capacità delle Parti di rispettare gli obblighi di cui all'articolo 6 della Convenzione. Tali misure dovrebbero essere in linea con gli impegni assunti dalle Parti nei confronti della cooperazione internazionale, in particolare in applicazione degli articoli 4.3, 5.4, 5.5, 20 e 22 della Convenzione.

Le relazioni periodiche delle Parti, in base all'articolo 21 della Convenzione, rappresentano un altro strumento importante per lo scambio internazionale e la collaborazione. L'articolo 6 della Convenzione prevede che le Parti, nelle loro relazioni periodiche, forniscano i dati sulle aliquote fiscali in vigore per i prodotti del tabacco e i trend del consumo di tabacco, in conformità all'Articolo 21. Idealmente, la relazione dovrebbe includere il livello fiscale assoluto e la quota del prezzo al dettaglio rappresentato dall'imposta.

La cooperazione internazionale contribuisce a garantire che siano fornite informazioni coerenti e precise relative alle tendenze e alle esperienze delle politiche fiscali e dei prezzi, a livello nazionale, regionale e globale, utilizzando il database di attuazione del trattato, gestito dal Segretariato della Convenzione. Per migliorare la loro conoscenza delle esperienze internazionali in materia di politiche fiscali e di prezzo, le Parti possono prendere in considerazione le relazioni di altre Parti e i dati e le tendenze derivati dalle relazioni sulla situazione glo-

bale, presentate ad ogni sessione regolare della Conferenza delle Parti. Le Parti dovrebbero inoltre prendere in considerazione l'utilizzo della dimensione multisetoriale delle politiche fiscali e dei prezzi e la cooperazione in organizzazioni o rapporti bilaterali e multilaterali per promuovere l'attuazione delle politiche pertinenti. In accordo a un calendario che dovrà essere deciso dalla Conferenza delle Parti, le Parti dovrebbero cooperare per riesaminare e, se necessario, aggiornare queste linee guida, affinché esse continuino a fornire orientamenti e assistenza efficaci alle Parti stesse per definire le loro politiche fiscali e di prezzo per quanto riguarda i prodotti del tabacco.

[Tabaccologia 2017; 4:14-21]

World Health Organization – Framework Convention Tobacco Control. Guidelines for implementation of Article 6 Price and tax measures to reduce the demand for tobacco Adopted by the Conference of the Parties at its sixth session (decision FCTC/COP6(5)).
Online version available at http://www.who.int/fctc/treaty_instruments/Guidelines_article_6.pdf

Bibliografia di riferimento

1. Price and tax policies (in relation to Article 6 of the Convention): technical report by WHO's Tobacco Free Initiative. Report to the fourth session of the COP, Punta del Este, Uruguay, 2010 (document FCTC/COP/4/11). Available from: <http://www.who.int/fctc/publications/en/>.
2. Effectiveness of tax and price policies for tobacco control (IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. Volume 14). Lyon, International Agency for Research on Cancer, 2011.
3. WHO technical manual on tobacco tax administration. Geneva, World Health Organization, 2010.
4. Curbing the epidemic: Governments and the economics of tobacco control, Washington, DC, World Bank, 1999.