

“Paying the Tab” Costi e benefici del controllo del Tabacco e dell’Alcool

Philip Cook (Professore di Public Policy and Economics alla Duke University e già Direttore dello Sanford Institute of Public Policy, alla Duke University)

Tratto da: EXPANDING THE GLOBAL TAX BASE: "Taxing To Promote Public Goods: Tobacco Taxes" Panel Session Held As Part Of Solutions For Developing Countries Conference” World Bank Group Washington, D.C. May 23-24, 2016

Elevate accise sul tabacco e sulle bevande alcoliche non sono considerate una fonte di entrate attraente, a meno che non risultino efficaci nel ridurre l'uso e l'abuso di tabacco ed alcool. Perché? Tali imposte potrebbero essere considerate regressive, perché gli elevati prezzi che ne conseguirebbero potrebbero costituire un onere, in particolare per i poveri e per i forti consumatori spesso disabili.

L’aumento delle tasse sarebbe una proposta di dubbio interesse se i consumi fossero completamente insensibili ai cambiamenti di prezzo. Quindi, le tasse elevate devono essere giustificate dalla prova che "sono efficaci nel ridurre usi e abusi e migliorare la salute pubblica".

Non è facile esaminare il caso in modo persuasivo. In passato, la maggior parte degli esperti sul fumo e l'abuso di alcol non credeva che i prezzi avessero importanza, e neppure il pubblico lo credeva. Per esempio, per l'abuso di alcol, la scuola di pensiero dominante riteneva che il problema principale era l'alcolismo e che l'alcolismo è una dipendenza caratterizzata da una perdita di controllo. Era ragionevole pensare quindi che i tossicodipendenti avrebbero trovato un modo per bere fino a non poterne più, anche se i prezzi salivano. Un aumento della tassa tale per cui, per esempio, avrebbe potuto acquistare una ulteriore bevanda alcolica, non avrebbe fatto la differenza per chi aveva già subito grandi perdite personali per sostenere la sua abitudine. L'effetto primario di una tassazione elevata sarebbe solo quello di render loro la vita ancora più difficile.

Questo argomento ha un suo fascino intuitivo ma è inesatto sotto vari importanti aspetti. In primo luogo, l'abuso di alcol non è sinonimo di alcolismo. I giovani e gli altri bevitori non alcolisti che si ubriacano occasionalmente possono fare molti danni, come dicono le statistiche sulla sicurezza stradale, il crimine violento, la violenza domestica e persino la morte per avvelenamento da alcool o coma etilico.

In secondo luogo, anche se l'effetto diretto dei prezzi è sulle abitudini di consumo di bevitori relativamente moderati, i forti bevitori possono essere influenzati indirettamente. Ci sono buone prove che il bere si verifica in un contesto sociale e che i bevitori, in tutto lo spettro, si influenzano l’un l'altro. Quindi, se i prezzi dell'alcool possono influenzare la media, anche la coda della distribuzione composta dai forti bevitori si sposterà verso la media. Cioè, ci sarà una ridotta prevalenza di forti bevitori.

Non c'è bisogno di speculare su questi aspetti - il cosiddetto "laboratorio degli Stati" negli Stati Uniti, ad esempio, è una importante fonte di prove. Negli ultimi 20 anni ci sono stati decine di casi in cui gli Stati hanno aumentato le loro accise sulle bevande alcoliche. Questi casi potrebbero essere considerati come prove in una sorta di esperimento naturale, con Stati che non hanno modificato la loro imposta come gruppo di controllo. Le valutazioni sono state effettuate, utilizzando sia i dati

amministrativi sulle vendite di alcol che i risultati relativi alla salute, per non fare affidamento sui survey con dati riferiti - che sono sempre sospetti quando si tratta di bere e fumare.

Le valutazioni hanno messo in evidenza che l'aumento della tassa statale ha costantemente determinato una riduzione delle vendite pro capite. Questo è stato un primo passo, ma non basta, perché gli scettici potrebbero dire che alcuni bevitori evitavano di pagare la tassa più alta acquistando il loro liquore in Stati vicini. È anche possibile che solo i bevitori moderati riducessero i consumi, in modo che la riduzione avesse poco effetto sulla quantità di danni causati dall'alcol.

Così, oltre ad analizzare i dati di vendita, la valutazione è stata fatta analizzando l'effetto sul tasso di mortalità per cirrosi. La mortalità per cirrosi è un buon indicatore della prevalenza del consumo pesante a lungo termine e in particolare dell'alcolismo. Quello che è stato trovato ha confermato il risultato delle vendite: la mortalità per cirrosi diminuiva quando le tasse aumentavano. In altre parole, i prezzi più elevati posticipavano o impedivano la morte per la malattia epatica. Si tratta di una prova diretta che l'aumento della tassa riduceva i consumi dei forti bevitori e una chiara indicazione che la tassazione era efficace con uno dei gruppi di popolazione target. Nei 35 anni che seguono il periodo iniziale di studio, sono stati condotti numerosi studi sugli effetti delle variazioni fiscali sull'alcol per una serie di esiti: mortalità per infortuni, reati violenti, STD, suicidio, violenza domestica e così via. I risultati sono costantemente positivi. Uno degli studi recenti ha rilevato che quando il Congresso degli Stati Uniti raddoppiò la tassa federale sulla birra nel 1991, solo nel primo anno, furono risparmiate 7.000 vite.

Attualmente, la maggior parte degli esperti sono d'accordo con l'idea che l'aumento della tassazione sull'alcol tende a ridurre l'abuso e la dipendenza da alcol e le loro costose conseguenze. Ma questa conclusione rimane una verità che difficilmente convince il pubblico e i politici, soprattutto in considerazione della attività di lobbying e di disinformazione dell'industria delle bevande alcoliche. E dal 1991 il Congresso degli Stati Uniti e la maggioranza degli Stati hanno avuto ben poco da legiferare in questo settore, lasciando che l'inflazione erodesse gradualmente il valore delle accise sull'alcol. Così, l'inflazione ha abrogato di fatto la legislazione del 1991 che aveva raddoppiato la tassazione federale sulla birra.

Le tasse sul tabacco hanno avuto una storia molto diversa negli Stati Uniti, negli ultimi anni.

Le politiche cambiarono nel 1998 con il Tobacco Master Settlement Agreement (MSA), un accordo che in origine era tra le quattro maggiori società del tabacco negli Stati Uniti (Philip Morris Inc., RJ Reynolds, Brown & Williamson e Lorillard – cosiddette "Majors") e gli avvocati generali di 46 Stati, che pose fine alle cause intentate dal Medicaid degli Stati contro l'industria del tabacco per recuperare i costi sanitari legati al tabacco. I grandi aumenti delle aliquote fiscali federali e statali hanno generato molti miliardi di ricavi extra, nonostante il conseguente declino del fumo. È ampiamente riconosciuto che gran parte di tale calo è stato indotto dall'aumento dei prezzi del tabacco conseguenti all'accordo.

È interessante notare che alcune delle migliori prove che l'aumento delle imposte è efficace nel ridurre il consumo di tabacco, così come si è visto prima a proposito dell'abuso di alcol, derivano dal "laboratorio degli Stati", e in particolare dall'analisi delle conseguenze dei molti casi in cui le legislazioni statali hanno modificato le imposte sul tabacco. Anche se non c'è dubbio che la dipendenza dalla nicotina svolge un ruolo importante nel fumo delle sigarette, i prezzi più elevati sembrano utili per scoraggiare l'iniziazione e incoraggiare la cessazione.

L'alcool e il tabacco differiscono in un importante aspetto, vale a dire l'obiettivo della sanità pubblica. Se per il tabacco, la migliore risposta è l'astensione - non c'è un livello di fumo sicuro. Invece per l'alcol, è possibile bere moderatamente, un caso in cui alcuni scienziati, così come molta gente comune, credono che un drink o due al giorno possano far bene alla salute. Di conseguenza, un'obiezione contro l'uso dello strumento delle accise nel caso dell'alcol è che, anche se efficace in termini di salute pubblica, è mal indirizzato perchè punisce tutti i bevitori indipendentemente dal fatto che il loro bere sia moderato o problematico.

Ma in realtà, la tassa sull'alcol è sorprendentemente ben indirizzata verso le esternalità negative del bere alcolici. Si consideri la proposta di un aumento di 10 centesimi per bevanda, il cui ammontare sarebbe pari a 60 dollari americani pro capite, in media. Si tratta di una media. Ma, quella media, nasconde un'ampia variazione: un terzo degli adulti negli Stati Uniti è astemio e non pagherebbe nulla se la tassa venisse aumentata. La maggior parte dei bevitori non beve molto e per loro la tassa sarebbe solo di un paio di dollari all'anno. Il grosso delle entrate extra verrebbe dal 15% dei consumatori di alcol che bevono in media 8 o 9 drink al giorno; questi consumano il 75% di tutti gli alcolici venduti e perciò pagherebbero il 75% di nuove tasse. Si tratta del gruppo che da conto della maggior parte dei danni correlate all'alcool. Perciò, si può affermare che la richiesta di tasse aggiuntive è ben mirata. Se immaginassimo che le entrate supplementari fossero restituite direttamente alla popolazione come una sorta di dividendo uniforme, la maggior parte degli adulti avrebbe ricevuto più di quanto pagato. E la maggior parte di tutti avrebbe beneficiato della riduzione del consumo e dell'abuso, a partire dal beneficio finanziario dei premi delle assicurazioni ridotti per la minore minaccia di reati violenti.

In conclusione, in primo luogo esistono le prove che l'aumento delle accise è efficace nel controllo dell'utilizzo eccessivo. Mentre gli esperti sono attualmente d'accordo che le accise sulle bevande alcoliche e sul tabacco sono potenti strumenti per la salute pubblica, siamo molto lontani dal persuadere il pubblico di questa verità, soprattutto per l'alcool. Mentre sappiamo molto del contesto relativo al rationale per la tassazione di tabacco ed alcool, sappiamo pure che il fattore chiave per il cambiamento è l'azione a livello dei singoli paesi.