

L'esperienza dell'Uruguay

Fernando Serra (Direttore dell'Unità di consulenza sulla Tassazione del Ministero dell'Economia e Finanza dell'Uruguay)

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

L'Uruguay è entrato a far parte della Convenzione quadro per il controllo del tabacco (FCTC) dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) il 9 settembre 2004 e ha adottato alcune delle leggi più complete al mondo sul controllo del tabacco, tra cui il primo divieto di fumare nei luoghi pubblici in America Latina (nel 2006), i pittogrammi sull'80% della parte anteriore e posteriore del pacchetto (nel 2009), e il primo divieto della marca differenziata (2009). Inoltre, l'Uruguay ha adottato la legislazione contro il commercio illegale di prodotti del tabacco, in cui il contrabbando è considerato un'infrazione doganale di cui si occupa il diritto civile, ma anche quello penale, e ha ratificato il protocollo sul commercio illegale del tabacco della Convenzione nel 2014.

L'Uruguay ha inoltre imposto diversi aumenti fiscali sui prodotti del tabacco a partire dal 2005, con aumenti adottati nel 2007 e nel 2010, incluso le imposte accise (*impuestos específicos internos* o IMESI) e l'IVA, nonché gli aumenti dei "prezzi fittizi" (prezzi di fabbrica o all'ingrosso delle sigarette moltiplicati per un coefficiente determinato dal governo):

Misure di politica fiscale sul tabacco adottate nel periodo 2005-2016

2005	2007	2009 2010	2014 2015 2016
Decreto 164/005: aumento dell'aliquota dell'accise (IMESI) sulle sigarette al 68,5% e sul tabacco sciolto per rollate al 28%	Legge fiscale 18.083/2007: Introduce l'IVA sui prodotti del tabacco, fino ad allora esenti Stabilisce per i prodotti del tabacco <i>precios fictos</i> (fittizi), cioè i prezzi di fabbrica o all'ingrosso delle sigarette sono moltiplicati per un coefficiente deciso dal Governo	Decreto 268/009: aumento del 30% dei <i>precios fictos</i> (fittizi) su sigarette e prodotti da fumo Decreto 09/010: aumento del 35% dei <i>precios fictos</i> (fittizi) per tassare sigarette e altri prodotti del tabacco Decreto 09/010: aumento dell'aliquota fiscale sulle sigarette e altri prodotti del tabacco venduti ai duty free	Decreto 375/014: aumento del 8,7% dei <i>precios fictos</i> (fittizi) su sigarette e altri prodotti del tabacco Decreto 364/015: aumento del 10% dei <i>precios fictos</i> (fittizi) su sigarette e altri prodotti del tabacco Decreto 11/016: aumento del 15,5% dei <i>precios fictos</i> (fittizi) su sigarette e altri prodotti del tabacco

Nel 2016, le imposte IMESI e IVA rappresentavano il 66% del prezzo al dettaglio delle sigarette della marca più popolare. L'aumento delle imposte sul tabacco ha determinato un aumento dei prezzi e delle entrate fiscali, nonostante il minor volume delle vendite. Anche l'impatto sulla salute pubblica è stato significativo: la prevalenza tra la popolazione adulta è scesa dal 33,5% nel 2005 al 22% nel 2016 e tra i giovani dal 22,8% nel 2005 all'8,2% nel 2016. Inoltre, nel periodo 2005-2016, la contaminazione dell'aria nei luoghi pubblici causata dal fumo è stata ridotta del 90%. A partire da luglio 2007, sui pacchetti da 20 sigarette è stata posta l'IVA del 22% e il massimo livello delle accise IMESI. Negli anni successivi, il prezzo base per la tassazione delle sigarette e di altri prodotti del tabacco è stato aumentato.

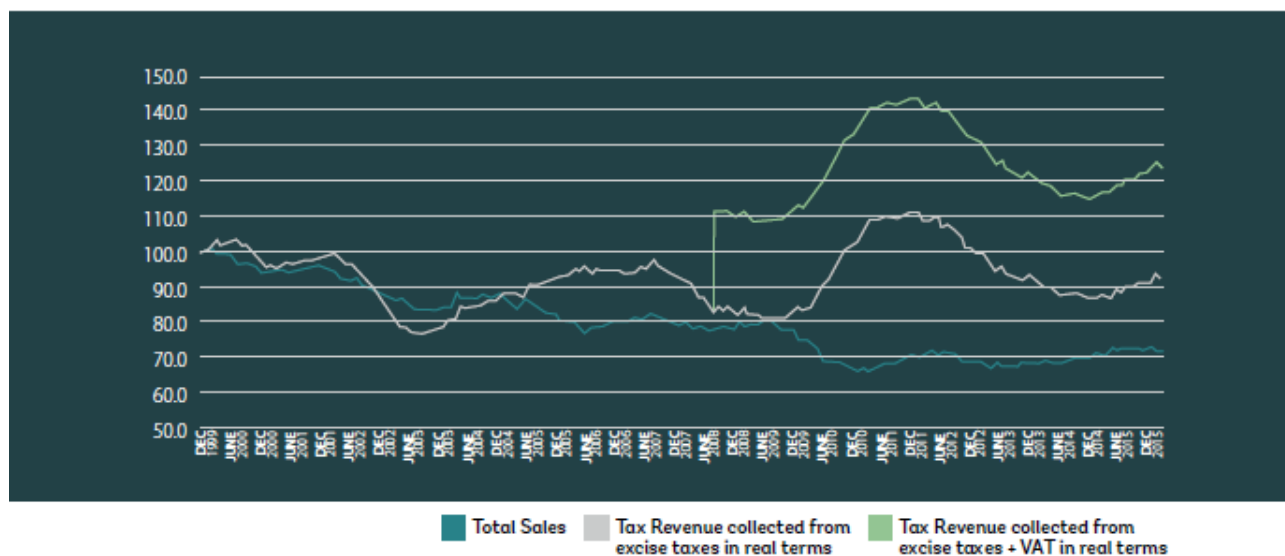
Aumenti delle tasse sul tabacco, 2007-2016

Periodo	Misura	Accise/Prezzo al dettaglio	IVA / Prezzo al dettaglio	COFIS/Prezzo al dettaglio	Carico fiscale complessivo
Fino a Lug. 2007	Esentasse	62%	0%	3%	64%
Dopo Lugl. 2007	Adozione IVA 22%	48%	18%	0%	66%
Dopo Giug. 2009	Aumento prezzo base per tassare il tabacco	47%	18%	0%	65%
Dopo Febr. 2010	Aumento prezzo base per tassare il tabacco	54%	18%	0%	72%
Dopo Dic. 2014	Aumento prezzo base per tassare il tabacco	48%	18%	0%	66%
Dopo Giu. 2015	Aumento prezzo base per tassare il tabacco	48%	18%	0%	66%
Dopo Genn. 2016	Aumento prezzo base per tassare il tabacco	47%	18%	0%	66%

Come mostrato nella figura seguente, le misure di politica fiscale adottate nel periodo 2007-2016 hanno portato a notevoli entrate dalla riscossione delle tasse: accise + IVA.

Impatto sulle entrate fiscali (Accise IMESI e IVA)

Vendite ed entrate dalle tasse riscosse, per anno, base Dic. 1999 = 100



Esperienza legale con l'industria del tabacco

L'Uruguay, un piccolo paese del Sud America, offre un buon esempio di come un governo impegnato a proteggere la salute e il benessere del suo popolo sia stato in grado di sopportare per più di 6 anni la pressione dei contenziosi da una gigantesca multinazionale di tabacco i ricavi annui di oltre 80 miliardi di dollari superano il prodotto interno lordo del paese di quasi 50 miliardi di dollari. Come discusso in dettaglio di seguito, Philip Morris ha avviato nel febbraio 2010 un procedimento giudiziario contro il governo Uruguay sostenendo che le misure generali di controllo del tabacco adottate dal governo dal 2003 violavano gli obblighi derivanti dagli accordi internazionali in materia di scambi e investimenti.

Con la causa, la Philip Morris si opponeva a due misure di controllo del tabacco adottate dal governo dell'Uruguay per proteggere la salute della popolazione dagli effetti negativi della propaganda del tabacco e per aumentare la consapevolezza dei consumatori sui rischi sanitari del consumo di tabacco e incoraggiare le persone, in particolare i giovani, a smettere o a non cominciare a fumare. Nella propaganda del tabacco, era compresa anche l'attività di marketing che usava affermazioni ingannevoli, come quella che alcuni tipi di sigarette fossero più sicure di altre, anche dopo che erano state vietate indicazioni fuorvianti come "light," "mild," "ultra-light" sui pacchetti di sigarette. Per contrastare tale propaganda del tabacco, l'Ordinanza 514 del Ministero della Salute Pubblica nel 2008 richiedeva che ogni marchio di sigarette dovesse avere una "sola presentazione" e vietava di mettere in vendita tipi diversi di pacchetti o "varianti" per una marca specifica. Il Decreto Presidenziale 287 del 2009 imponeva un aumento delle dimensioni delle avvertenze per la salute prescritte presenti sulla faccia anteriore e su quella posteriore dei pacchetti di sigarette, per una superficie dal 50% all'80%, lasciando solo il 20% del pacchetto disponibile per marchi, loghi e altre informazioni. L'applicazione di queste disposizioni obbligò la Philip Morris a ritirare la maggior parte dei suoi marchi (come Marlboro Red, Marlboro Gold e Marlboro Green) dai negozi al dettaglio in Uruguay.

L'8 luglio 2016 il Centro internazionale per la risoluzione delle controversie sugli investimenti (ICSID), un braccio indipendente della Banca mondiale, ha respinto integralmente la causa e ha sentenziato che l'Uruguay dovesse essere indennizzato per tutte le spese e i costi sostenuti per difendersi da queste accuse. In sostanza, la sentenza ha accettato la posizione del governo dell'Uruguay che le sue misure anti-tabacco riguardavano "la tutela della salute pubblica, non l'interferenza con gli investimenti stranieri".

Come Presidente dell'Uruguay, il dott. Tabaré Vázquez, un oncologo, ha dichiarato in un discorso televisivo di indirizzo al paese dopo la sentenza, il giudizio ICSID rafforza l'idea che non è accettabile dare priorità alle considerazioni commerciali su diritti fondamentali alla salute e alla vita. Invece, come osservato dall'ex Sindaco di New York Michael Bloomberg, un campione della sanità pubblica internazionale, che ha fornito supporto finanziario per aiutare l'Uruguay ad affrontare la disputa legale: "Nessun paese dovrebbe essere intimidito dalla minaccia di una causa legale da parte di una compagnia del tabacco, e questo caso rappresenterà un precedente che incoraggerà più nazioni a intraprendere azioni che salveranno vite umane." Ora, i paesi in tutto il mondo hanno un importante precedente legale da seguire nell'adottare politiche di controllo del tabacco a beneficio delle loro popolazioni.

Conclusioni

Se lo sviluppo sta allungando la vita, e nuovi e innovativi approcci al finanziamento dello sviluppo sono considerati *game changers*, si potrebbe sostenere che la comunità che promuove lo sviluppo deve raddoppiare il suo impegno nel sostenere i governi nazionali e la società nel suo complesso per far aumentare le imposte sui prodotti del tabacco.

Come dimostrato dalle diverse esperienze di vari paesi, la tassazione del tabacco è una delle misure più redditizie per ridurre il consumo di prodotti che fanno morire prematuramente le persone, le fanno ammalare di tutta una serie di mali legati al tabacco (ad esempio, cancro, malattie cardiache, malattie respiratorie), e costano ai sistemi sanitari enormi quantità di denaro per il trattamento di malattie spesso prevenibili.

Inoltre, elevando le tasse sul tabacco è possibile contribuire ad espandere la base fiscale di un paese per rendere disponibili nuove entrate pubbliche atte a finanziare investimenti vitali e servizi pubblici essenziali che vadano a beneficio dell'intera popolazione: aiutino a costruire la base di capitale umano dei paesi, finanzia la progressiva realizzazione della copertura sanitaria universale e dei servizi per la salute mentale, nonché l'istruzione per tutte le iniziative di sviluppo dell'infanzia. L'esperienza degli Stati Uniti, della Cina, delle Filippine e dell'Uruguay offre lezioni applicabili a una vasta gamma di paesi, sia nel mondo sviluppato che nel mondo in via di sviluppo. Infatti, da diversi anni la Banca Mondiale, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e altri hanno promosso l'uso delle tasse sui tabacchi come il mezzo più efficace per ridurre la presenza di fumo a livello globale. In ogni caso, l'uso della tassazione come mezzo per ridurre la prevalenza del fumo può essere ancora più efficace nei paesi in via di sviluppo.

Mentre le stime dell'elasticità dei prezzi della domanda di sigarette in diversi paesi variano abbastanza da uno studio all'altro, gli studi sui paesi a basso e medio reddito hanno generalmente (anche se non sempre) riscontrato che la domanda di tabacco è ancora più sensibile ai prezzi rispetto a quella dei paesi ricchi (Chaloupka et al 2000, OMS 2010). Un ampio spettro di studi sui sottogruppi di popolazione nei paesi a basso e medio reddito (ad esempio Sayginsoy, Yurelki, de Beyer 2002, van Walbeek 2002) ha anche messo in luce il fatto che la elasticità rispetto ai prezzi è correlata negativamente con i redditi, come nei paesi sviluppati.

E, così come è avvenuto negli Stati Uniti, è stato dimostrato che, anche nei paesi in via di sviluppo, la mancata armonizzazione delle imposte sui diversi prodotti del tabacco spinge a sostituire i prodotti a più alta tassazione con quelli gravati da basse aliquote, (si veda, ad esempio, Laxminarayan e Deolalikar 2004 per le evidenze dal Vietnam), mettendo in discussione l'efficacia della tassazione come mezzo per ridurre la prevalenza globale del consumo di tabacco. I paesi in via di sviluppo si trovano a dover affrontare sfide uniche nel governo e nell'efficacia della tassazione che possono rendere complicato l'uso delle imposte sui tabacchi come misura di sanità pubblica. Ma nella misura in cui i risultati delle ricerche si confermano in vari contesti, le lezioni sopra esposte apprese dall'esperienza degli Stati Uniti, della Cina, le Filippine e l'Uruguay rappresentano sono un motivo per cui è così importante superare quelle sfide, piuttosto che usarle come scusante per l'inazione. Inoltre, è importante ricordare che la tassazione del tabacco è una misura di politica pubblica critica che deve essere considerata prioritaria e sostenuta in quanto contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo dell'OMS per ridurre il consumo di tabacco a livello mondiale del 25% entro il 2025 e il target di uno degli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile, quello di ridurre di un terzo, entro il 2030, le morti premature causate da malattie non trasmissibili (Lancet, 21 gennaio 2017).