esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

La reducción del IVA en los alimentos básicos: evaluación y recomendaciones

EsadeEcPol Brief #36 Marzo 2023

AUTORES

Miguel Almunia
Profesor en CUNEF

Javier Martínez
EsadeEcPol

Ángel Martínez
Economista Investigador en EsadeEcPol

IDEAS CLAVE

- El 1 de enero de 2023 el gobierno español redujo el IVA de los alimentos de primera necesidad del 4% al 0%; y otros alimentos básicos pasaron del 10% al 5%.
- A diferencia de lo que ha ocurrido en otros países, la rebaja del IVA se trasladó en su inmensa mayoría a los precios finales entre enero y febrero, al menos en las grandes superficies
- Ahora bien, la medida resultó costosa e ineficiente: destinó un mayor gasto público agregado (en € que se dejan de ingresar por IVA) para las familias de más renta. Cinco de cada diez euros que se dejaron de recaudar fueron a parar al 40% de hogares con mayor capacidad económica.
- Como la evidencia muestra de forma sistemática, las políticas focalizadas de transferencias a hogares de renta baja suelen ser más efectivas desde el punto de vista distributivo, y más baratas, aunque presenten más dificultades de implementación.

RESUMEN EJECUTIVO

La inflación está suponiendo una pérdida severa de poder adquisitivo para muchas familias en España, especialmente las de menores ingresos. Ante este problema, el 1 de enero de 2023 el gobierno español optó por poner en marcha una reducción del IVA de los alimentos de primera necesidad del 4% al 0%; y otros alimentos básicos (como la pasta cruda o el aceite) pasaron del 10% al 5%.

Presentamos aquí la primera evaluación causal de esta política. Analizamos los datos recopilados por la plataforma Datamarket que incluyen los precios diarios de todos los alimentos en las páginas web de grandes superficies que acumulan un 40% de la cuota total de mercado. Comparamos la evolución del precio medio semanal en un grupo de alimentos directamente afectado por la rebaja con otro muy similar, pero no afectado. Observamos que:

- Durante enero y febrero, observamos que la rebaja del IVA fue trasladada en su inmensa mayoría (más del 90%) a los precios finales en las grandes superficies.
- El impacto redistributivo es progresivo porque supone un ahorro mayor para los hogares de renta baja en proporción a su gasto total.

Línea de investigación:

Marco y Fiscal

Almunia, M., Martinez, J., & Martinez, A. (2023). La reducción del IVA en los alimentos básicos: evaluación y recomendaciones. https://doi.org/10.56269/20230328/MA

- Sin embargo, a medida que aumenta la capacidad económica del hogar, el gasto en alimentos como frutas, verduras, pan y queso también aumenta. Esto hace que la medida destine un mayor gasto público agregado (en € que se dejan de ingresar por IVA) para las familias de más renta. Cinco de cada diez euros que se dejaron de recaudar por la rebaja del IVA fueron a parar al 40% de hogares con mayor capacidad económica.
- Además, el impacto total de esta medida es modesto en comparación con el tamaño del shock inflacionario. Los precios de los alimentos subieron un 16% en el año 2022 y esta medida solo supone una rebaja del 3,5% de los precios de un subgrupo concreto de alimentos.

Así, una política focalizada de transferencia de rentas a hogares de renta baja hubiera sido más efectiva desde el punto de vista distributivo, y más barata desde el punto de vista presupuestario.

1. Introducción

El encarecimiento de los costes de las cadenas de suministros mundiales tras la pandemia de la Covid-19 y la invasión de Ucrania por parte de Rusia han provocado que las economías europeas estén experimentando tasas de inflación no vistas en la Unión Europea (UE) desde hace décadas.

Como primera respuesta, la UE ha impuesto sanciones económicas contra Rusia, incluyendo restricciones a las exportaciones y la progresiva disminución de la compra de gas ruso, del que era muy dependiente hasta este momento. En paralelo, los gobiernos europeos han comenzado a aplicar diferentes políticas con el objetivo de contener este aumento de precios (Bruegel, 2022), concentrado sobre todo en los bienes de primera necesidad, la energía y los alimentos.

También el gobierno español: en un primer momento destacó la subvención de 20 ct/litro de gasolina y la excepción ibérica que desacopla el precio de la electricidad del precio del gas. Ambas medidas contribuyeron a reducir la inflación desde abril de 2022 ya que los costes energéticos tenían un gran impacto en los precios del resto de productos. Aunque estas dos medidas funcionasen para paliar los efectos inflacionarios del momento, la subvención a los combustibles favorecía más a aquellos hogares de mayor nivel económico (AIReF, 2023), tenía un elevado coste en términos presupuestarios para el gobierno español, aproximadamente 5.700 millones de euros, e introducía ciertas distorsiones dentro del mercado como mostramos en una investigación en EsadeEcPol (Collado et al, 2022).

Por estos motivos, a finales de 2022 el ejecutivo decidió eliminar la subvención a los carburantes y aprobar una rebaja del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) a partir del 1 de enero de 2023. Esta rebaja impositiva solo afectó a una serie de alimentos de primera necesidad (tabla 1) que estaban gravados al tipo superreducido del 4% y pasaron a tener un tipo del 0%. Además, la pasta cruda y el aceite de todo tipo de semillas pasaron del tipo reducido del 10% al 5%. Se estima que esta rebaja del IVA tendrá un coste presupuestario de 645 millones de euros (García-Miralles, 2023). Al mismo tiempo, se estableció un impuesto de 45 céntimos por cada kilogramo de plástico no reutilizable, lo que podría provocar un aumento del precio de los productos cuyos envases contengan una mayor cantidad de plástico no reutilizable.

La rebaja del tipo impositivo del IVA a algunos alimentos suscita una pregunta tan relevante (y estudiada) para la investigación académica como para el debate público: ¿en qué medida han trasladado las empresas la rebaja impositiva a los precios finales? En el caso de que las empresas hubieran aumentado los precios de mercado como consecuencia de la política, entonces el grado de traslación será significativamente menor al 100% y, por tanto, parte de la recaudación perdida acabaría engrosando los beneficios de las empresas del sector. Experiencias pasadas, que se resumirán en detalle en la revisión de la literatura, justifican esta preocupación.

Para analizar los efectos de esta política empleamos una base de datos novedosa que recoge los precios diarios de todos los productos disponibles en las páginas web de grandes cadenas de

distribución que suman una cuota de mercado conjunta del 40%. Esta base de datos tiene dos limitaciones principales: en primer lugar, los precios de la página web no tienen por qué corresponderse con el precio medio en las diferentes tiendas físicas de estas cadenas de supermercados. En segundo lugar, disponer únicamente de información de precios de grandes empresas de distribución limita las conclusiones que pueden extraerse del análisis, puesto que los resultados pueden no ser extrapolables a otras tiendas, en particular las minoristas. Por ejemplo, un estudio reciente con datos de Argentina (Benzarti et al 2022), encuentra que, tras una rebaja transitoria del IVA de los alimentos de 21 puntos porcentuales, el grado de traslación del impuesto a precios fue casi total en las grandes cadenas de supermercados, pero sustancialmente menor en las tiendas minoristas.

Para el análisis empírico de los efectos de la reforma utilizamos dos estrategias. En primer lugar, presentamos evidencia descriptiva. Concretamente, comparamos la evolución de los precios de los productos afectados por la rebaja impositiva (en adelante, "tratados") con la evolución de los precios de otros productos similares, pero no afectados por la rebaja (en adelante, "controles"). Para ello, mostramos primero la evolución de los precios en los diez grupos de productos tratados en los seis meses anteriores a la entrada en vigor de la medida y los dos meses posteriores. A continuación, mostramos los cambios en los precios entre la última semana de 2022 y la primera de 2023, donde ya se aprecia que los precios de la mayoría de los productos tratados se redujeron entre un 3% y un 5%, mientras que para la inmensa mayoría de los controles el precio se mantuvo inalterado. Por último, construimos índices de precios para ambas categorías de productos y mostramos la evolución desde el mes de julio de 2022 hasta final de febrero de 2023, donde se aprecia que los precios de los bienes tratados bajaron aproximadamente un 3,5% en la semana en que comenzó a aplicarse la rebaja.

En segundo lugar, aplicamos un modelo de diferencias-en-diferencias (DiD) para analizar el impacto de la rebaja del impuesto en los precios de los productos tratados y los no tratados alrededor de la fecha en la que se produce la rebaja del impuesto. Esta estrategia empírica se denomina estudio de eventos (*event-study*). La interpretación causal se basa en el supuesto de que los precios del grupo tratado habrían evolucionado de manera similar a los del grupo de control si no se hubiese modificado el tipo impositivo. Para justificar que este supuesto se cumple razonablemente, mostramos en el gráfico que los precios de ambos grupos de productos evolucionaron de forma paralela durante los seis meses anteriores a la reforma.

Tabla 1. **Grupos de productos tratados y controles según su rebaja del IVA**

Grupo de productos	Tipo IVA 2022	Tipo IVA a partir del 1 de enero de 2023	Cambio de precio teórico[1]	Grupo de control
Huevos	4%	0%	3,846%	Claras de huevo
Fruta	4%	0%	3,846%	Zumos de fruta
Verduras y hortalizas	4%	0%	3,846%	Platos preparados de verduras

Legumbres	4%	0%	3,846%	Platos preparados de legumbres
Leche	4%	0%	3,846%	Bebidas vegetales
Queso	4%	0%	3,846%	Yogurt natural
Tubérculos	4%	0%	3,846%	Tortilla de patatas
Pan común y harinas	4%	0%	3,846%	Pan de molde
Pastas alimenticias	10%	5%	4,545%	Platos preparados de pasta
Aceite de oliva y semillas	10%	5%	4,545%	Conservas con aceite

En la tercera parte del análisis, usamos la estimación del impacto de la rebaja en los diez grupos de productos tratados de forma desagregadas con el fin de analizar los efectos heterogéneos de los diferentes bienes en el gasto de las familias por deciles de gasto, utilizando datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) de 2021.

Antes de comenzar con la explicación de los resultados obtenidos en los precios de los bienes y en su impacto distributivo es importante conocer cómo se han aplicado medidas similares en otros países y observar los diferentes efectos de este tipo de política. A continuación, exponemos una pequeña revisión de la literatura empírica reciente, luego explicamos los datos y metodologías que hemos utilizado para esta investigación y posteriormente explicaremos los principales hallazgos que hemos encontrado relacionados con esta política pública.

1 El cambio porcentual en el precio final (incluyendo el IVA) de un producto si se traslada la rebaja impositiva íntegramente al precio se puede calcular con la siguiente fórmula:

$\Delta P=p(1+t_1)/p(1+t_0)-1$, donde p representa el precio excluyendo el IVA, t_0 es el tipo impositivo anterior a la reforma y t_1 es el tipo impositivo posterior a la reforma. En el caso de los alimentos cuyo tipo baja del 4% al 0%, $\Delta P=^{1}/_{1.04}-1=-3,846\%$. En el caso de los alimentos cuyo tipo baja del 10% al 5%, $\Delta P=^{1.05}/_{1.10}-1=-4,545\%$.

2. Lo que pasó en otros países

Las rebajas de impuestos indirectos y el grado de traslación de estos a los precios finales de los consumidores ha sido un tema ampliamente estudiado a lo largo de la literatura empírica en economía en los últimos años.

Argentina. En agosto de 2019, el gobierno argentino aprobó la eliminación temporal del IVA hasta el 1 de enero de 2020 para 13 categorías de productos alimenticios básicos, que pasaron de tener un tipo del 21% a tributar al 0%. Recientemente Benzarti, Garriga y Tortarolo (2022) estudian el grado de traslación de la rebaja de este impuesto a los precios de los productos afectados, utilizando una base de datos muy detallada a nivel de producto para 2.317 tiendas minoristas, pudiendo así estudiar la heterogeneidad según el tamaño del establecimiento. Para evaluar causalmente esta medida utilizan el método de diferencias-en-diferencias buscando alimentos de control para cada uno de los grupos de alimentos afectados por la rebaja. Así, estos autores encuentran un grado de traslación medio del 60%. El grado de traslación del impuesto es heterogéneo entre distintos tipos de supermercados: las grandes cadenas trasladan un 85% de la rebaja impositiva a los precios, mientras que los supermercados más pequeños trasladan solamente un 35% de la rebaja a los precios.

Alemania. En junio de 2020, con el objetivo de luchar contra la crisis de la Covid-19, el gobierno alemán aprobó una reducción del IVA desde el 1 de julio de 2020 hasta el 1 de enero de 2021. Esta medida se limitaba a reducir el IVA general del 19% al 16% y el IVA de los alimentos básicos y las bebidas del 7% al 5%. Tras la vuelta a la normalidad, (Fuest et al, 2021) evaluaron causalmente, a partir de un modelo de diferencias-en-diferencias, cuánto de esta reducción se había trasladado a los precios. Para llevar a cabo la investigación, utilizaron datos de productos de dos cadenas de supermercados, Renew para Alemania y Billa para Austria. Estos autores encuentran una disminución agregada del 1,3% del precio, lo que equivale a una traslación a precios de aproximadamente el 70% de la reducción impositiva.

España. En julio de 2018 el gobierno español redujo el tipo del IVA aplicable a las actividades cinematográficas del tipo general del 21% al tipo reducido del 10%. Moral-Arce y Gómez-Antonio (2020) estudiaron el efecto de esta reducción sobre los precios y el consumo de dichas actividades. Para estimar el efecto de esta medida utilizaron el IPC y calcularon cual sería la reducción del precio en el supuesto de tener un grado de traslación del 100%. Estos autores encuentran que los productores de actividades cinematográficas únicamente trasladaron el 27,2% de la reducción del impuesto.

Además, en España De Amores Hernández, et al., (2023) han realizado la primera evaluación de la rebaja temporal del IVA de 2023. Estos autores han utilizado como grupo de control los productos de una cadena de supermercados que opera en España y Alemania, utilizando estos últimos como control, encontrando así un grado de traslación en torno al 93%.

Finlandia. En julio de 2010 y enero de 2012, Finlandia y Suecia redujeron el IVA de las comidas en restaurantes. A partir de esta modificación, Harju & Kosonen (2014) estudiaron el efecto de esta reforma sobre el grado de traslación a precios de esta reducción de impuestos. Los resultados indican que los restaurantes redujeron sus precios solo un poco. En promedio, las reducciones de precios son aproximadamente una cuarta parte del traspaso completo, en torno al 25%.

Tabla 2. **Resumen de la literatura existente**

Articulo	Región y Año	Método	Traslación a precios
Harju & Kosonen, 2014	Finlandia, 2010	DiD	25%
Fuest et al., 2021	Alemania, 2020	DiD	70%
Benzarti et al., 2023	Argentina, 2019	DiD	60%
Moral-Arce y Gómez-Antonio, 2020	España, 2018	Serie temporal	27%
De Amores Hernández et al., 2023	España, 2023	DiD	93%

3. Datos y métodos empleados

Para llevar a cabo este análisis hemos utilizado un panel diario de precios, el cual contiene información diaria para todos los productos disponibles en las tiendas online de tres de las grandes cadenas de supermercados que operan en España, que concentran aproximadamente el 40% de la cuota de mercado en el territorio español. Estos datos, disponibles a través del portal web Datamarket (https://datamarket.es/), cuentan con información muy detallada a nivel de producto como el nombre completo del bien[2], su precio actual, el precio de referencia, la unidad de referencia (kg, unidad, litros…), la categoría a la que pertenece dentro de cada supermercado y un identificador único de cada producto.

Para realizar las estimaciones hemos construido un panel de precios medios semanales a nivel de producto. Con el objetivo de analizar la evolución de los precios de un conjunto homogéneo de bienes y evitar la influencia de productos con alto un componente estacional, seleccionamos para el análisis todos los productos cuyos precios están disponibles durante al menos un día en cada una de las semanas incluidas en el periodo de análisis, que va desde la semana 26 de 2022 (25/06/2022) hasta la semana 9 de 2023 (21/02/2023). Esto nos permite construir un panel balanceado de 6.166 productos[3].

Posteriormente identificamos, utilizando la descripción verbal de cada producto, cuáles están afectados por la política (tratados) y cuáles son productos similares pero no están afectados y por lo tanto son controles naturales. En la Tabla 1 puede verse la lista de grupos de productos tratados y controles.

Para el análisis distributivo de la medida y para ponderar el peso de cada categoría de productos en los respectivos índices de precios, hemos utilizado datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) de 2021. Con esta base de datos hemos calculado el porcentaje de consumo de cada categoría de bienes tratados por decil de gasto equivalente del hogar. Con estos datos podemos estimar cuánto se ha beneficiado cada grupo de hogares, según su capacidad económica, de la rebaja del IVA en función de su situación dentro de la distribución de gasto equivalente nacional.

El análisis causal de la reforma requiere el uso de técnicas econométricas que puedan garantizar un nivel alto de robustez en nuestros resultados, por este motivo y dada la importancia de esta medida utilizamos dos técnicas diferentes para comprobar la validez de nuestro análisis.

Como estrategia empírica principal de nuestro estudio, ya antes mencionada, utilizamos el método de estudio de eventos, que es una variante del método de diferencias-en-diferencias (DiD). Esta es una técnica de evaluación de impacto habitual en trabajos previos sobre el grado de traslación

2 Por poner un ejemplo, uno de los productos se describe como: “toscanella queso mozzarella light bolsa 100 gr”.

3 Cuando para algún producto falta el dato del precio para solo una semana, imputamos el precio medio de la semana anterior y posterior. Los resultados son prácticamente idénticos si no realizamos esta imputación de precios.

a precios de cambios impositivos de impuestos indirectos. Este método compara los cambios en una variable, como el precio, entre un grupo de tratamiento que está afectado por una medida y un grupo de control no afectado en el periodo posterior a la introducción de la política respecto a la diferencia que se observaba en el periodo previo. El supuesto principal de este método son las tendencias previas paralelas, es decir, se necesita que ambos grupos se comportasen de forma parecida en el periodo previo a la introducción de la política para que los resultados del análisis sean creíbles.

4. El efecto de la rebaja del IVA en los precios

Motivación de la política

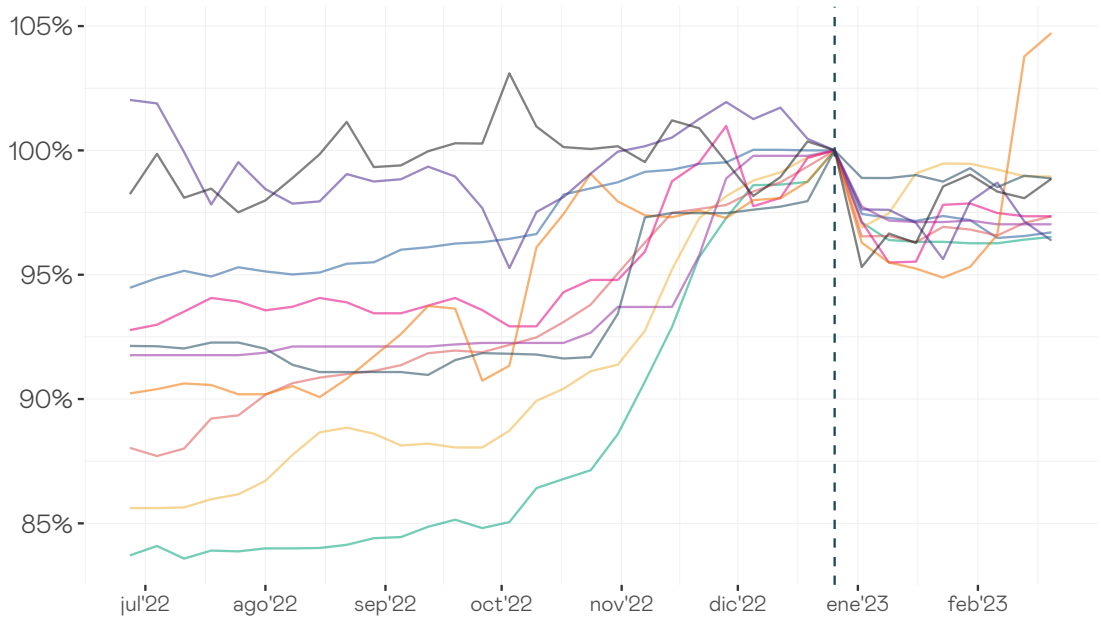
El incremento de precios que motivó la decisión de aplicar la rebaja del IVA queda reflejado en el siguiente gráfico, que toma base 100 en la semana previa a la entrada en vigor de la medida. Podemos observar, de forma meramente descriptiva, el incremento de los precios en la última mitad de 2022, así como la caída en la primera semana de aplicación de la política. Este aumento varía extraordinariamente entre grupos durante la segunda mitad del año, destacando el aceite y la leche de origen animal, y, en contraste, con un estancamiento de los precios de las frutas y de los tubérculos. También se observan movimientos bruscos en los precios de algunos productos, como por ejemplo el incremento del precio de las verduras en la semana 7 del año 2023 como consecuencia de "condiciones climáticas desfavorables".

En la primera semana del año se aprecia una caída de los precios para la gran mayoría de grupos de bienes, que contrasta con el aumento pronunciado que experimentaron muchos de ellos en los meses previos. Sin embargo, esta evidencia meramente descriptiva es insuficiente para probar el efecto de la política y, por ello, buscamos productos que sirvan como controles adecuados para poder implementar nuestro modelo de diferencias-en-diferencias, utilizando como referencia un grupo de productos similares, pero no afectados por la rebaja.

Gráfico 1.

Evolución de los precios por grupo de productos

Pasta, aceite, leche, queso, pan, huevos, verduras, patatas, legumbres y frutas



Fuente: Elaboración propia a partir de DataMarket I EsadeEcPol

Para compensar a las familias ante esta rápida pérdida de poder adquisitivo el gobierno se encuentra ante un dilema entre cobertura y eficiencia. La aprobación de ayudas para hogares de renta baja se ha revelado históricamente como una política difícil de implementar y gestionar, lo que suele derivar en que solo un pequeño porcentaje con derecho a estas prestaciones acaban solicitando y percibiendo las mismas. Con la rebaja del IVA el gobierno se garantiza una cobertura total a costa de beneficiar también a hogares con más recursos. Sin embargo, merece la pena resaltar que, en términos distributivos, el consumo de alimentos es una de las categorías de gasto con una distribución más igualitaria.

Análisis empírico agregado

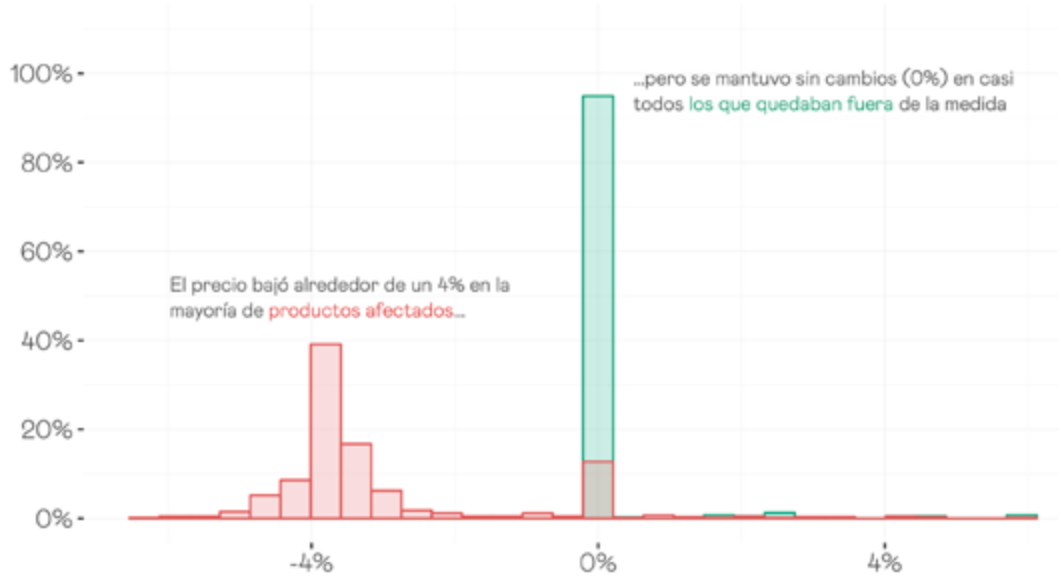
Una vez hemos definido los productos que afectados por la política y aquellos que quedan como controles naturales de la misma (Tabla 1), podemos realizar un análisis descriptivo de los datos. En primer lugar, mostramos el histograma del cambio de precios en los productos tratados y controles entre la última semana de 2022 y la primera semana de 2023.

En la Gráfico 2 puede apreciarse que, durante esta primera semana de entrada en vigor de la política, los precios de los productos situados en el grupo de control apenas experimentaron cambios en sus precios, situándose la inmensa mayoría de ellos alrededor del 0%, mientras que los productos tratados se situaron en su mayoría en terreno negativo, con caídas de precios que oscilan entre el 5% y el 3%. Este gráfico nos indica que el efecto de la política probablemente se haya concentrado durante las primeras semanas de aplicación y que, en principio, sí habría un comportamiento diferencial respecto a los productos que forman parte del grupo de control en esos primeros días.

Gráfico 2.

Cambios de precios en la primera semana de 2023, justo después de la bajada del IVA

Afectados y no afectados por la rebaja



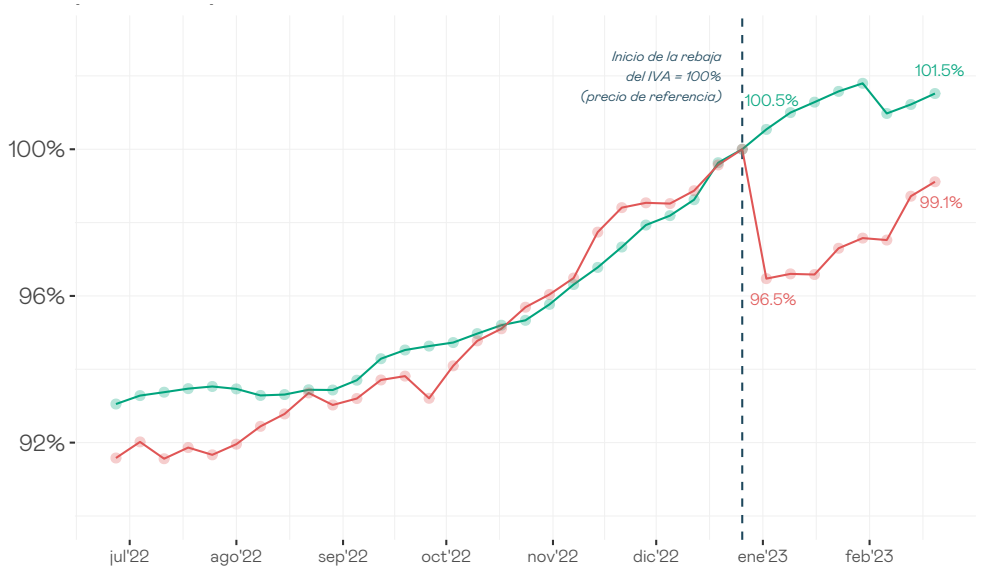
Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de DataMarket I EsadeEcPol

Sin embargo, el supuesto clave de un modelo de diferencias en diferencias consiste en la existencia de tendencias previas paralelas. Es decir, no es suficiente con que exista una diferencia en los precios con posterioridad a la entrada en vigor de la rebaja del IVA, además es necesario que ambos grupos de productos tuvieran una evolución de precios similar durante el periodo previo a la entrada en vigor. Para contrastar si esto es cierto, presentamos en la Gráfico 3 la evolución de los precios medios, semana a semana, de los productos que forman parte del grupo de tratamiento (afectados por la rebaja del IVA en 2023) y del grupo de control (bienes muy parecidos, pero no afectados). Para construir estos índices de precios, primero normalizamos los precios de cada producto para que tengan valor 100 en la última semana de 2022. Luego, para cada grupo de productos, tomamos la media de estos precios normalizados. Por último, para construir índices de precios agregados, utilizamos el peso relativo de cada grupo de productos en la cesta de gasto de los hogares según los datos de la EPF en 2021. Este procedimiento se realiza de forma separada para los grupos de productos tratados y controles.

La Gráfico 3 indica que, entre julio de 2022 y diciembre de 2022, los precios de ambos conjuntos de bienes evolucionaron de forma marcadamente similar, apreciándose una clara ruptura de la tendencia en la primera semana de 2023. En concreto, observamos que la caída de los precios en la primera semana de la política fue de un 3,5% mientras que entre los productos del grupo de control los precios subieron ligeramente en un 0,5%. Sin embargo, en las semanas posteriores, los bienes afectados por la rebaja del IVA crecieron a un ritmo ligeramente superior respecto a los bienes similares, pero no afectados, lo que redujo ligeramente el efecto inicial de la política. Buena parte de la subida de los precios de los productos tratados en febrero se debe al incremento del precio de las verduras mencionado anteriormente. En cuanto a la magnitud del efecto, el gráfico muestra que la tendencia alcista de los precios fue muy intensa durante la segunda mitad del año 2022 (con una inflación cercana al 8% entre final de junio y final de diciembre, como se puede ver en el gráfico), que solo se compensa parcialmente con la caída en el precio final de los productos tratados. El crecimiento de los precios de todos los productos, tratados y controles, continuó en los dos primeros meses de 2023. De hecho, a finales de febrero de 2023 los precios de los productos tratados habían recuperado prácticamente (99,1%) el nivel de la última semana de diciembre.

Gráfico 3.

Evolución del precio de los productos afectados y no afectados por la rebaja del IVA



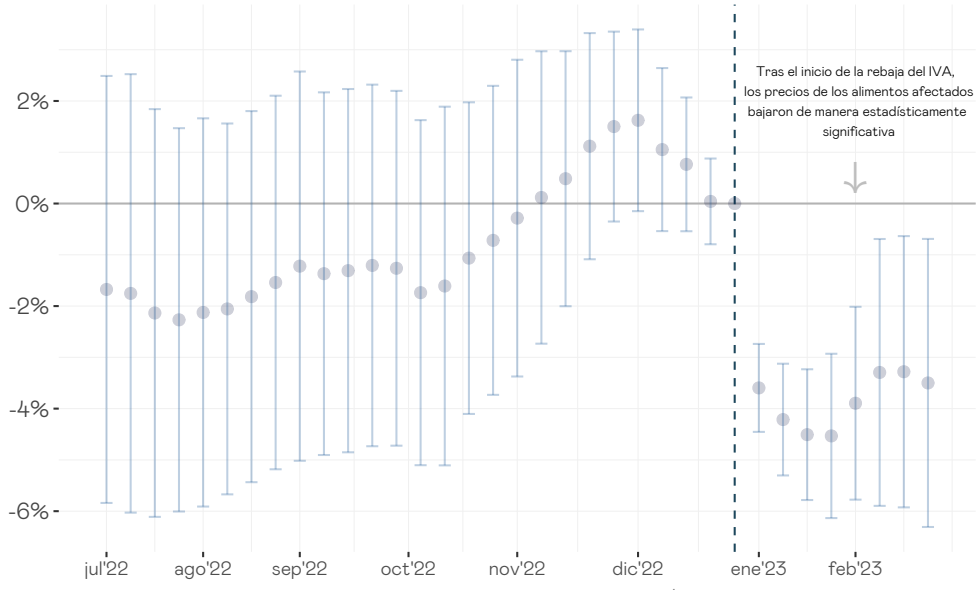
Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de DataMarket I EsadeEcPol

En el siguiente gráfico se presentan los resultados del modelo de estudio de eventos (*event study*) estimado a partir de los precios medios semanales de ambos grupos. Este tipo de modelo se estima para poder confirmar si, como es el caso, las diferencias entre controles y tratados en el periodo previo a la política se mantuvieron constantes. Puede apreciarse que los intervalos de confianza de todas las semanas previas a la política incluyen al cero y, por tanto, no son estadísticamente significativas o, en otras palabras, no son distintas de cero. Esto empieza a cambiar de forma clara en la primera semana de 2023, cuando el coeficiente asociado a la primera semana del año toma un valor negativo y estadísticamente significativo, con un efecto negativo sobre los precios de alrededor del 3,6%. Este efecto de reducción de los precios se incrementa ligeramente durante las siguientes semanas de enero y se reduce ligeramente durante las tres primeras semanas de febrero.

Llegados a este punto, es importante recordar que, para la inmensa mayoría de productos afectados, con la salvedad del aceite y las pastas alimenticias, la rebaja de precios necesaria para alcanzar un grado de traslación del 100% era de 3,85%, como puede verse en la primera tabla del informe. Considerando estos resultados, puede afirmarse que la rebaja del IVA fue trasladada en su inmensa mayoría (más del 90%) a los precios finales en las grandes superficies. Para conocer el grado de traslación de la rebaja impositiva en el conjunto del mercado, sería necesario disponer de los datos de tiendas minoristas para replicar el análisis presentado en este documento, por desgracia estos datos, hasta donde sabemos, no están disponibles.

Gráfico 4.

Efecto estimado de la rebaja del IVA



Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de DataMarket I EsadeEcPol

Por último, consideramos importante esbozar, aunque solo sea de forma teórica, cómo la introducción simultanea del impuesto a los plásticos en enero de 2023 ha podido afectar a nuestras estimaciones. Idealmente, deberíamos disponer de información sobre el % del precio de cada producto que es atribuible al plástico o, en su defecto, la cantidad de plástico que contiene el envase del producto

para, de ese modo, calcular cuál sería el aumento del precio esperado por la introducción de este nuevo impuesto, cuyo tipo impositivo asciende a 0,45€/kilo de plástico.

Por desgracia, al no disponer de estos datos, solamente podemos tratar de entender cómo afectaría este impuesto a nuestras estimaciones bajo diferentes supuestos. En el caso de que los productos afectados por la rebaja del IVA y aquellos productos que forman parte del grupo de control contengan las mismas cantidades de plástico, las estimaciones no se verían afectadas, puesto que el impuesto impactaría a ambos grupos por igual. Si, por el contrario, los bienes del grupo de control tuvieran un mayor contenido de plástico, las estimaciones presentadas en este documento estarían sesgadas ligeramente al alza (puesto que los precios habrían subido más en este grupo y por tanto la caída de los precios sería menor) y a la inversa en el caso de que los productos del grupo de control tuvieran un menor peso del plástico.

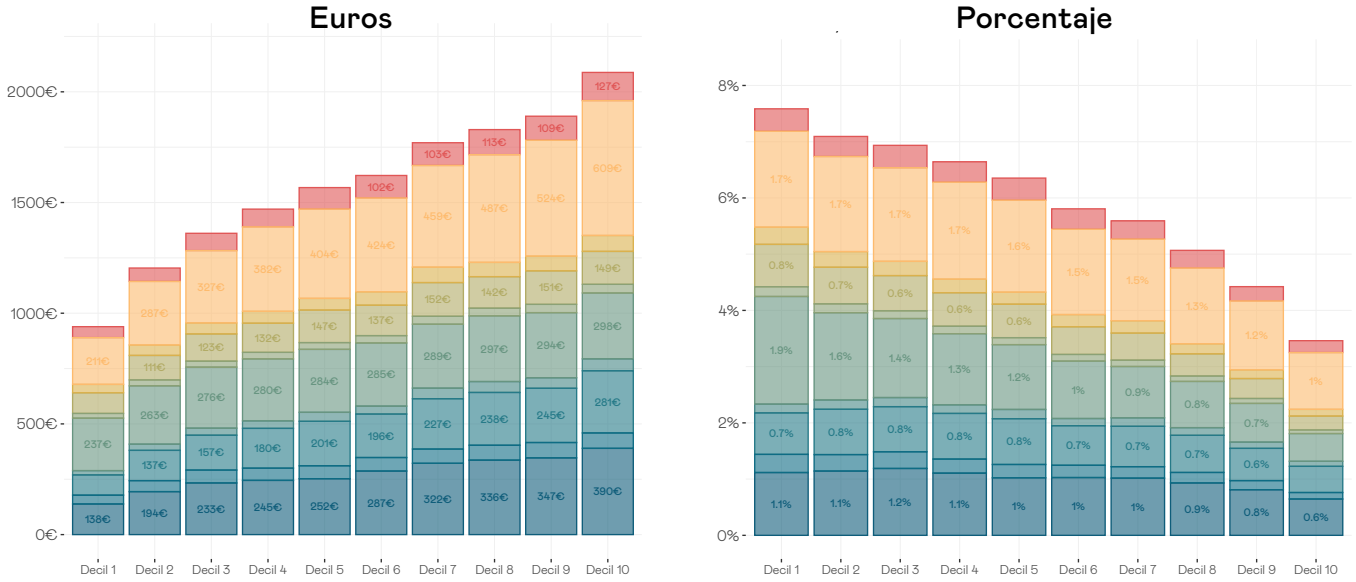
5. El efecto distributivo de la rebaja del IVA

A partir del análisis anterior, se ha replicado el modelo de diferencias en diferencias para los diferentes grupos de bienes lo que nos permite, empleando los microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (2021) obtener el efecto distributivo de la política. Este efecto distributivo depende tanto del efecto de la política sobre los precios como de las diferentes cestas de consumo que tienen los hogares según su capacidad económica, algo que podemos obtener fácilmente a partir de la EPF. Dado que la EPF solo dispone información de la renta reportada por el propio hogar y no de la renta procedente de registros fiscales, como es el caso de otras encuestas que elabora el INE, usaremos el gasto total equivalente del hogar como proxy de la renta. Dado que los hogares residentes en Canarias, Ceuta y Melilla no pagan IVA al disponer de sus propios impuestos indirectos (IGIC en el caso de Canarias e IPSI para Ceuta y Melilla), el análisis se ha realizado excluyendo a estos hogares.

A partir del gasto equivalente se construyen diez grupos de hogares (deciles) ordenando a los hogares españoles según su gasto equivalente desde el 10% con menor gasto equivalente (decil 1) al 10% con mayor gasto equivalente (decil 10). El siguiente gráfico muestra, en el panel izquierdo, el gasto medio anual, en €, en cada una de las diferentes categorías afectadas por la rebaja del IVA en 2023. Puede apreciarse que el gasto crece a medida que aumenta la capacidad económica del hogar, de forma más acusada en el caso del queso, las frutas y las verduras, donde el gasto del último decil esencialmente se triplica respecto al gasto medio del primero. En términos de magnitud, podemos observar claramente que el gasto se concentra en cuatro grandes grupos, frutas, verduras, pan y harinas panificables y queso. En el panel derecho del gráfico podemos ver la misma información expresada como % del gasto total, que en última instancia será lo que determine el efecto distributivo de la medida.

Gráfico 5.

Composición del gasto de los hogares en los productos tratados. Aceite, frutas, huevos, leche, legumbres, pan y harinas, pasta, quesos, tubérculos y verduras



Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de DataMarket I EsadeEcPol

Tras aplicar a cada grupo de productos el efecto sobre los precios que se ha obtenido en la sección anterior, obtenemos el efecto final de la política por deciles de gasto equivalente que, de nuevo, podemos ver expresados en € en el panel izquierdo y cómo % del gasto total en el panel derecho. Los tres grupos de productos que presentan una mayor traslación del impuesto a precios (frutas, verduras y quesos) son, además, tres de los grupos con un mayor peso en el gasto medio entre los bienes afectados por la rebaja del IVA.

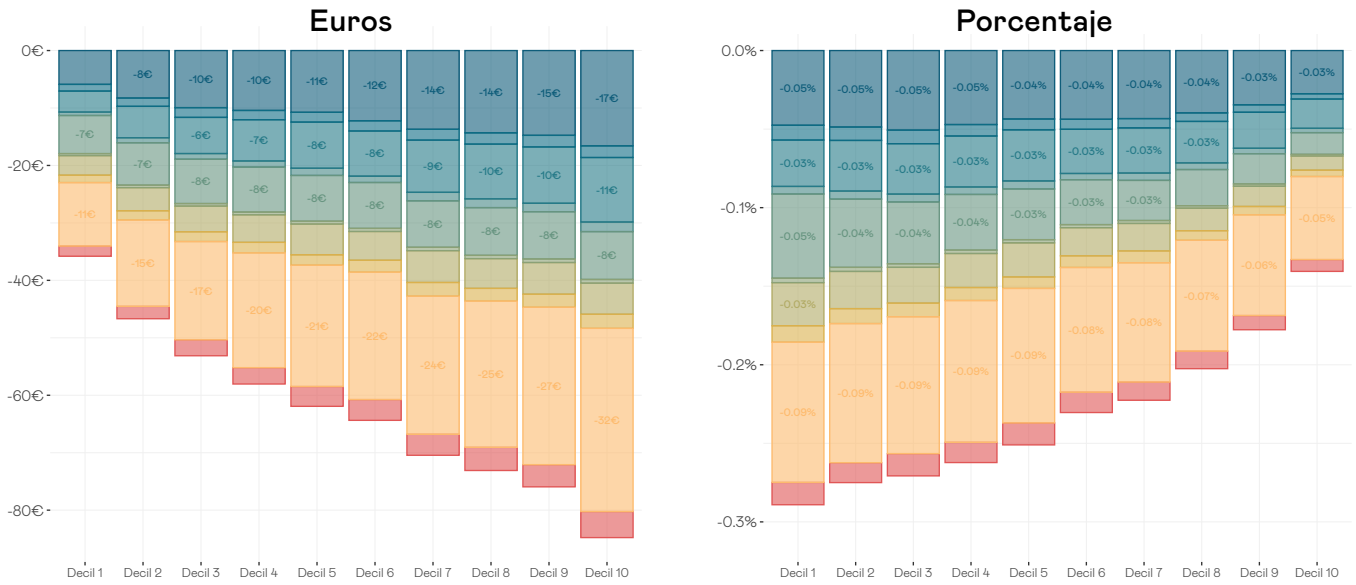
El hecho de que el consumo de frutas, verduras y quesos esté distribuido de forma más desigual, combinado con que son los grupos de productos con un mayor grado de traslación, hace que el efecto redistributivo final de la medida se reduzca ligeramente respecto a un escenario de traslación a precios del 100% en todos los productos, un supuesto habitual en trabajos previos al presente documento. Merece la pena destacar que todo este análisis se hace bajo el supuesto de que la política no afecta, de forma relevante, a la composición de las cestas de consumo de los hogares españoles, de tal modo que estas permaneciesen similares a las observadas en 2021 (último año disponible).

El panel izquierdo de la Gráfico 6 muestra el ahorro anual debido a la rebaja del IVA en el grupo de productos tratados, que está en torno a los €35 para los hogares del primer decil y €85 para los del decil superior. Por lo tanto, el gráfico indica que la mayor parte del coste fiscal de la medida se destina al ahorro de los hogares con rentas más altas. En el panel derecho de la Gráfico 6, estimamos el impacto de la rebaja impositiva en proporción al gasto total anual del hogar. En este caso, se muestra que la medida es progresiva respecto al gasto: el ahorro estimado asciende al 0,3% del gasto anual total de los hogares del primer decil, y baja al 0,13% en el caso del decil superior. En cualquier caso, se trata de unos porcentajes de ahorro modestos en comparación con el gasto total de los hogares. Más si se tiene en cuenta que está previsto que esta medida sea temporal y se aplique solo durante seis meses, por lo que el ahorro esperado para los hogares sería la mitad de lo expuesto en esta simulación (hecha con datos anuales).

Gráfico 6.

Efecto distributivo de la rebaja del IVA en los productos tratados

Reducción de gasto en euros en los productos tratados. Aceite, frutas, huevos, leche, legumbres, pan y harinas, pasta, quesos, tubérculos y verduras



Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de DataMarket I EsadeEcPol

Es importante destacar que, al no disponer de información de precios en establecimientos minoristas, es imposible saber el efecto distributivo real de la política. Si, como se documentó en Benzarti et al (2023) para Argentina, los hogares menos pudientes efectuasen la mayoría de sus compras en establecimientos donde el grado de traslación a precios fue significativamente menor, entonces el efecto redistributivo se vería muy limitado. En cualquier caso, bajo el escenario actual, podemos decir que, si bien la medida ha conseguido, en general, su objetivo en términos de traslación de la rebaja a precios y un efecto redistributivo positivo, gran parte de los recursos destinados a la medida han ido a parar a hogares con rentas altas.

6. Conclusiones y recomendación de política alternativa

Nuestro análisis muestra que las grandes superficies han trasladado, al menos a corto plazo, la práctica totalidad de la rebaja del IVA a los precios de los alimentos. Como en toda estimación, hay cierto nivel de incertidumbre, pero el intervalo de confianza incluye el 100% de traslación. Por lo tanto, no se puede descartar que la traslación a precios haya sido del 100%, aunque tampoco se puede descartar que haya sido algo menor.

Como se menciona en el texto, el análisis tiene algunas limitaciones que es importante considerar. En primer lugar, los datos se limitan a los precios en internet de tres grandes cadenas de supermercados. No tenemos información de los precios de estas mismas cadenas en sus tiendas físicas, ni los de otros establecimientos de menor tamaño, que podrían haber reaccionado de manera diferente a la misma rebaja impositiva. En el futuro, sería deseable realizar un análisis más extenso que incluya datos de precios de otros establecimientos.

Además, el análisis realizado se enfoca en el corto plazo, ya que solo tenemos datos de los dos meses posteriores a la aplicación de la medida. Es posible que los supermercados corrijan la traslación de rebaja del IVA a los precios a medio plazo, lo cual solo se podrá analizar dentro de unos meses cuando existan datos de un periodo más largo.

Por último, ciertamente cabe admitir que el grupo de control no es perfecto, ya que los productos que utilizamos para simular cómo hubieran evolucionado los precios de los productos afectados por la rebaja del IVA son limitados en número y variedad. En todo caso, la Gráfico 3 muestra que las tendencias en la evolución de los precios de los dos grupos antes de la aplicación de la medida son razonablemente parecidas.

En cuanto al impacto distributivo de la medida, podemos decir que el 50% de los ingresos que han dejado de entrar en las arcas públicas han supuesto un ahorro para los hogares de los cuatro deciles superiores de la distribución. Sin embargo, la medida ha sido progresiva si se mide su impacto como porcentaje del gasto de los hogares. Es decir, supone un ahorro mayor para los hogares de renta baja en proporción a su gasto total.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que el impacto total de esta medida es modesto en comparación con el tamaño del shock inflacionario al que trata de hacer frente. Los precios de los alimentos han subido más de un 13% desde el año 2021, y esta medida solo supone una rebaja del 3,6% de los precios de un subgrupo de alimentos. Como se muestra en la Gráfico 6, el impacto de la rebaja del IVA de los alimentos supone un alivio equivalente al 0,3% del gasto total de los hogares con menor renta (primer decil), y un porcentaje menor para los hogares con mayor renta.

Una política focalizada de transferencia de rentas a hogares de renta baja hubiera sido más efectiva desde el punto de vista distributivo, y más barata desde el punto de vista presupuestario. Los análisis de otras instituciones como el Banco de España (García-Miralles, 2023), Fedea (López Laborda, Marín González y Onrubia, 2023) coinciden con esta conclusión.

Referencias

Amores Hernández, J., Devereux, M. P., De Mooij, R. A., & Zucman, G. (2023). Evaluación del impacto distributivo de las políticas fiscales europeas en una perspectiva global. Joint Research Centre. Recuperado de file:///Users/angel.martinez13/Downloads/JRC132542_01.pdf

Collado, A. (2022). Cómo ha afectado el descuento de los combustibles al precio en las estaciones de servicio. ESADE Business & Law School. Recuperado de https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/como-ha-afectado-el-descuento-de-los-combustibles-al-precio-en-las-estaciones-de-servicio/

Fuest, C., Heinemann, F., Peichl, A., & Stichnoth, H. (2021). Impuestos al valor añadido reducidos: una revisión de la evidencia y de los argumentos teóricos. SSRN. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3872388

García Miralles, E. (2019). Los efectos distributivos del impuesto sobre el valor añadido: Una perspectiva internacional. Banco de España. Recuperado de https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/23/T1/Fich/be2301-art15.pdf

Harju, J., & Kosonen, T. (2014). The inefficiency of reduced VAT rates: New evidence based on time use data. International Institute of Public Finance. Recuperado de https://www.iipf.org/papers/Harju-The_inefficiency_of_reduced_VAT_rates-105.pdf?db_name=IIPF69&paper_id=270

López Laborda, J., Marín González, E., & Onrubia, J. (2023). ¿Cómo tributan las rentas del capital en el IRPF? Un análisis de las posibles reformas. Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Recuperado de https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2023/ap2023-02.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=actualidad&utm_campaign=estudio

Moral-Arce, I., & Gomez-Antonio, M. (2020). ¿Los tipos reducidos de IVA reducen la desigualdad? Evidencia para España. Instituto de Estudios Fiscales. Recuperado de https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2020_04.pdf