esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

Una propuesta para mejorar la eficiencia de los impuestos especiales en España: Tabaco y bebidas azucaradas

EsadeEcPol Brief #14 Junio 2021

AUTORES

Francisco de la Torre,
inspector de Hacienda del Estado

Ángel Martinez,
RA de EsadeEcPol

Línea de investigación:

Macro y fiscal

RESUMEN EJECUTIVO

- La fiscalidad sobre los impuestos especiales en España no debería quedar fuera de la reforma fiscal que planea el gobierno. Los impuestos al tabaco y a las bebidas azucaradas son particularmente importantes dentro de esta categoría por su capacidad recaudatoria y su impacto sobre la vida cotidiana de millones de personas: los impuestos a las labores del tabaco y a las bebidas azucaradas.
- En España, los impuestos a las labores del tabaco tienen una estructura muy diferente al resto de Europa, favoreciendo el porcentaje aplicado sobre el valor antes de impuestos (componente *ad valorem*). Este formato es contrario a la evidencia internacional acumulada para reducir el consumo. Además, España trata de manera más favorable al tabaco de liar, lo que produjo en efecto trasvase del consumo de tabaco hacia este bien entre 2006 y 2012.
- Solo Cataluña cuenta con un impuesto a las bebidas azucaradas en España. Su estructura es coherente con el objetivo de reducir el consumo, y la evidencia indica que logró reducir el consumo tras su aprobación, pero carece de mecanismos de control por parte de Hacienda para volverlo más eficiente. En España se ha establecido el IVA del 21% a los refrescos en el año 2021, algo que, si bien va en la buena dirección, no debería haber afectado a todas las bebidas por igual, precisamente para que los consumidores opten por aquellas que tengan un menor contenido de azúcar.
- Teniendo en cuenta únicamente la posición de los consumidores en la distribución lo más probable es que una subida de impuestos al tabaco o a las bebidas azucaradas sea regresiva, como pasa con la mayoría de impuestos al consumo. Pero si se consigue que los hogares de rentas más bajas dejen de consumir este tipo de bienes con externalidades negativas este efecto podría mitigarse. Además, no hay que olvidar que la equidad no es el objetivo central de los impuestos a las externalidades negativas sobre el consumo, aunque sea un factor a tener en cuenta.
- Por todo lo anterior, realizamos una serie de recomendaciones para mejorar la eficiencia de estos impuestos, entre las que destacamos:
  - La necesidad de equiparar la fiscalidad entre el tabaco de liar y el tabaco normal mediante un mayor protagonismo de los impuestos específicos en el caso de los impuestos a las labores del tabaco.
  - Reformar el IVA del 21% para que cubra solo bebidas azucaradas, así como plantearse extender este tipo de IVA general a aquellas bebidas azucaradas que se consuman en la hostelería, que aún seguirían gozando de un tratamiento fiscal favorable del 10% en el IVA y pueden generar efectos sustitución en el consumo para algunos hogares.
  - Por último, la lucha contra el contrabando es clave para corregir eficazmente estas externalidades por parte del sistema fiscal, puesto que el contrabando no solo mermaría la recaudación del estado, sino que también aumentaría el consumo al introducir productos más baratos en el mercado, dejándonos ante el peor de los escenarios. Por ello es igualmente necesario que, a medida que se produzcan alzas fiscales en estos impuestos, se refuerce el sistema de vigilancia para evitar el contrabando y asegurar la efectividad de estas políticas públicas.

esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

SUMARIO

1. Introducción 03

2. La fiscalidad sobre el tabaco y las bebidas azucaradas en España y Europa 04

3. Ineficiencias en la fiscalidad sobre las labores del tabaco 08

4. Ineficiencias en la fiscalidad sobre bebidas azucaradas 12

5. Análisis distributivo 15

6. Conclusiones y recomendaciones 19

Bibliografía 21

1. Introducción

Las externalidades negativas que se generan al consumir unos ciertos bienes son uno de los principales fallos de mercado que tradicionalmente han motivado una intervención del estado para corregir dichas externalidades. Estas intervenciones suelen tratarse de impuestos que tratan de reflejar el coste real del consumo que tienen esos bienes, pero el diseño de estos impuestos puede variar mucho entre bienes y países. En España uno de los bienes que soportan estos impuestos especiales es el tabaco, ya sea en cigarrillos o en cualquier otra modalidad, solo por este concepto se recaudaron 6.245 millones de € en 2020 que representan un tercio de toda la recaudación obtenida por los impuestos especiales, lo que da una muestra de la importancia de esta figura impositiva.

Aunque la importancia recaudatoria de los impuestos especiales sobre las labores del tabaco sea grande, en España nunca se ha tenido un debate serio sobre el diseño de este impuesto, que es tan o más importante que el nivel impositivo, así como tampoco se les ha concedido mucha importancia a los efectos distributivos de los impuestos especiales. Los impuestos específicos pueden implementarse mediante un impuesto ad-valorem, un impuesto de suma fija o una combinación de ambos. En la mayoría de países, incluida España, se ha optado por una combinación de impuestos ad-valorem al estilo del IVA con impuestos de suma fija para gravar el consumo de tabaco, pero la importancia que tiene cada uno de estos pilares varía mucho entre países.

Además, la imposición sobre los diferentes productos del tabaco no es homogénea, lo cual puede resultar en cambios en el consumo por diferencias elevadas en los precios de productos que son sustitutivos. Esto último es un problema si uno de los objetivos del impuesto es reducir el consumo del bien en cuestión, puesto que simplemente lo estaría desplazando hacia otro bien igualmente dañino, pero relativamente más barato como consecuencia de la política, lo que además distorsiona la competencia entre empresas.

Por último, en los últimos años se ha mostrado un creciente interés por establecer un impuesto a las bebidas azucaradas, que se basa en la misma justificación teórica de imposición para corregir externalidades negativas que los impuestos especiales a las labores del tabaco, por lo que también merece la pena estudiar la experiencia nacional e internacional en este impuesto para que su diseño y su implementación sean los mejores para lograr el objetivo propuesto de reducir el consumo de bebidas azucaradas.

En este documento se estudiará la fiscalidad sobre estos dos grupos de bienes en España respecto al resto de países europeos, así como las potenciales ineficiencias del diseño actual de los impuestos especiales y su efecto distributivo, concluimos con varias recomendaciones que permitan corregir los problemas actuales de estos impuestos y mejoren su eficiencia.

2. La fiscalidad sobre el tabaco y las bebidas azucaradas en España y Europa

Para empezar a hablar del diseño impositivo que los diferentes países han adoptado en torno a estos bienes es necesario describir los diferentes tipos de imposición a las externalidades, así como sus ventajas y desventajas. Hay dos posibles vías para implementar los impuestos especiales:

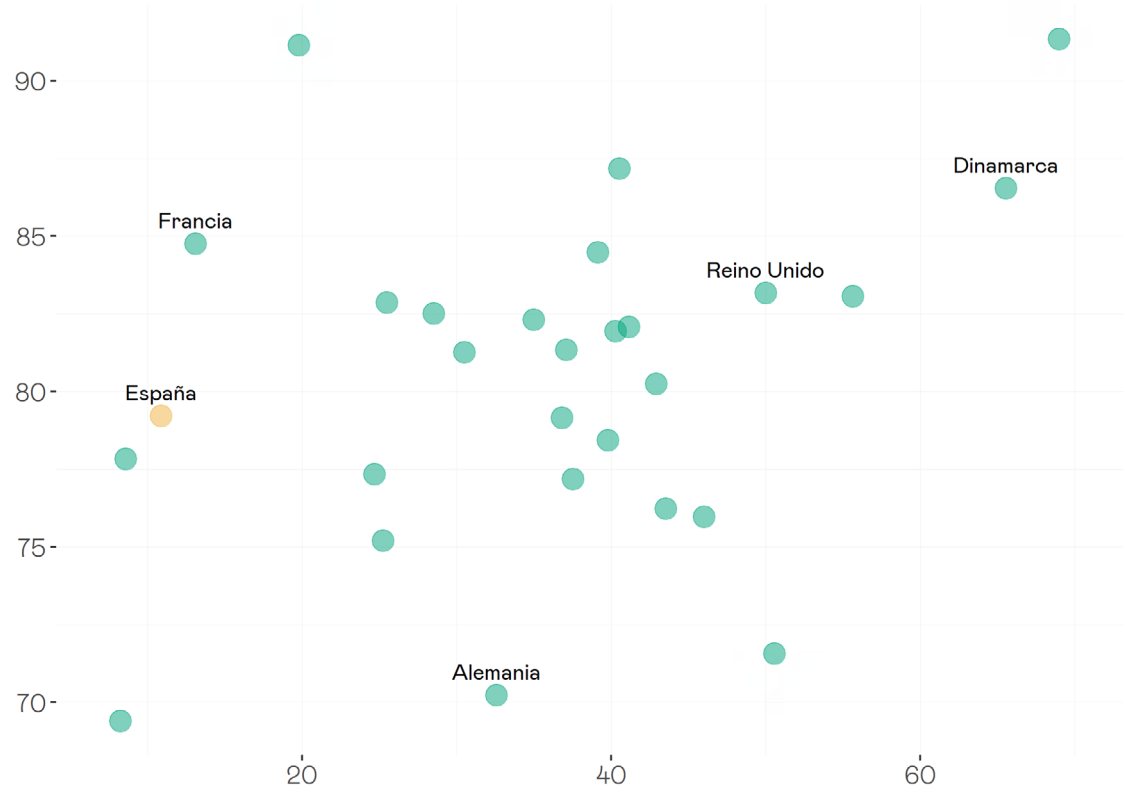
- **Impuestos ad-valorem:** Se trata de impuestos que se calculan como porcentaje del precio de venta del producto, por lo que su recaudación está directamente influida por éste. Una de sus principales ventajas es que, al estar ligados al precio, no necesitan actualizarse cuando hay inflación, si el consumo se mantiene constante la recaudación aumentará tanto como lo hagan los precios, pero por esa misma razón también están sujetos a las estrategias de las diferentes empresas del mercado, si estas bajasen el precio de venta la base imponible del impuesto caería y por tanto también su recaudación. Esto implica que una "guerra de precios" o una estrategia comercial agresiva (en precios) de algunas marcas tiene dos efectos: una menor recaudación fiscal al reducirse las bases imponibles, es decir los precios, sobre los que se paga el impuesto. Al mismo tiempo, y paradójicamente, se produce un aumento del consumo de un bien, el tabaco, cuyo consumo se pretende reducir. Para evitar estos efectos, algunos Estados, España entre ellas, establecen un suelo o impuesto mínimo.

- **Impuestos de suma fija:** Son impuestos que se establecen a una cantidad fija de producto independientemente de su precio, en el caso del tabaco es común establecer este tipo de impuestos en € por cada 1000 cigarrillos o en € por kilogramo en el caso del tabaco de liar. Su principal ventaja es que es más útil para reducir el consumo, sobre todo de los productos que tenían un precio más bajo en el mercado (OMS, 2010), y además es más complejo de eludir por parte de las empresas que un impuesto ad valorem. Su desventaja reside en que en un contexto con inflación es necesario actualizar el valor del impuesto para que su peso en el precio del producto no caiga con el paso del tiempo.

La fiscalidad conjunta de España sobre el producto más común derivado del tabaco, los cigarrillos, está en la media de los diferentes países europeos y supone cerca de un 80% del precio medio del producto. En Europa todos los países han adoptado un sistema de imposición mixto, con pocas diferencias en cuanto al nivel general de imposición que suele variar entre el 75% y 85% del precio final, pero con grandes diferencias en cuanto al peso de los impuestos específicos y ad valorem en el la fiscalidad total. El siguiente gráfico relaciona las dos variables, la fiscalidad total cómo porcentaje del precio final y el % de impuestos específicos como % del precio final

para los países de la unión europea, mostrando a España en color rojo. Mientras que España se encuentra en la media de la fiscalidad al tabaco en la Unión Europea es a la vez uno de los países con un menor peso de los impuestos específicos sobre el tabaco, estando solo por delante de Italia y Luxemburgo por un pequeño margen y a mucha distancia de la mayoría de países europeos, cuyos impuestos específicos tienden a estar entre un 20% y un 50% del precio final frente a un 13,7% de España.

Figura 1.
Peso de los impuestos totales y específicos al tabaco sobre el precio total en los países de la UE (28)



Fuente: Eurostat | Francisco de la Torre y Jorge Martínez (2021) | EsadeEcPol

Además, en España la legislación tributaria no trata por igual a todos los productos derivados del tabaco, existiendo tipos impositivos diferentes, tanto ad valorem como específicos sobre los cigarrillos y el tabaco de liar, también conocido como picadura. Aunque la los impuestos específicos sobre los cigarrillos siguen siendo de los más bajos de Europa como se ha visto en el gráfico anterior, su peso ha aumentado considerablemente durante las últimas dos décadas. La siguiente tabla muestra que la fiscalidad sobre los cigarrillos, el producto derivado del tabaco más consumido (EPF, 2019), ha cambiado sustancialmente desde principios de siglo, puesto que el impuesto ad valorem ha ido reduciéndose paulatinamente desde un 57% a un 51% mientras que el elemento específico ha ido cobrando más importancia pasando de

apenas 6,2€ por 1.000 cigarrillos en 2006 a 24,7€ en la actualidad, una subida muy superior a la inflación que supone un aumento del peso de los impuestos específicos aunque todavía estemos lejos de la media europea.

Tabla 1.

	Cigarrillos (Promocional)	Cigarrillos (Específico)	Picadura (Promocional)	Picadura (Específico Kg)	Picadura (Específico cigarros)
R.D-Ley 12/1996, de 26 de julio	54%	500 pts por 1000 cigarrillos	37,50%	.	.
R.D-Ley 1/2006 de 20 de enero	55,95%	6,20 € por 1000 cigarrillos	40,00%	.	.
R.D -Ley 2/2006 de 10 de feb.	57%	8,20 € por 1000 cigarrillos	41,50%	.	.
R.D-Ley 8/2009 de 12 de junio	57%	10,2 € por 1.000 cigarrillos	41,50%	6 € por kilogramo	4,2€ por 1.000 cigarrillos
R.D-Ley 13/2010 de 3 de diciembre	57%	12,7 € por 1.000 cigarrillos	41,50%	8 € por kilogramo	5,6€ por 1.000 cigarrillos
R.D-Ley 12/2012 de 30 de marzo	55%	19€ por 1.000 cigarrillos	41,50%	8 € por kilogramo	5,6€ por 1.000 cigarrillos
R.D Ley 20/2012 de 13 de julio	53,10%	19,1€ por 1.000 cigarrillos	41,50%	8 € por kilogramo	5,6€ por 1.000 cigarrillos
Ley 16/2012 de 27 de diciembre	53,10%	19,1€ por 1.000 cigarrillos	41,50%	8 € por kilogramo	5,6€ por 1.000 cigarrillos
R.D. Ley 7/2013, de 28 de junio	51%	24,1€ por 1.000 cigarrillos	41,50%	22€ por kilogramo	15,4€ por 1.000 cigarrillos
R.D-Ley 3/2016, de 2 de diciembre	51%	24,7€ por 1.000 cigarrillos	41,50%	23,5€ por kilogramo	16,4€ por 1.000 cigarrillos

La tabla anterior también sirve para ver las diferencias fiscales entre el tabaco tradicional y el tabaco de liar. Mientras que el impuesto ad valorem en los cigarrillos es de un 51% en el caso del tabaco de liar es de un 41,5%, un importe que además no ha sufrido cambios desde hace más de tres lustros. También existe una fiscalidad más favorable para el tabaco de liar en el caso de los impuestos específicos, que en caso de la picadura se expresan en € por kilogramos en vez de en € por 1.000 cigarrillos.

Tomando como referencia el informe de la Comisión Lagares para la reforma fiscal, cada cigarro contendría entre 0,625 y 0,75 gramos de tabaco de liar, por lo que tomando una medida intermedia (0,7 gramos por cigarrillo) se hace la conversión del impuesto específico por kilogramo a impuesto específico por cada 1.000 cigarros. Una vez hecho, se observa que existe una brecha de casi 10€ entre el tabaco tradicional y la picadura a favor de la picadura si bien es una brecha que se ha

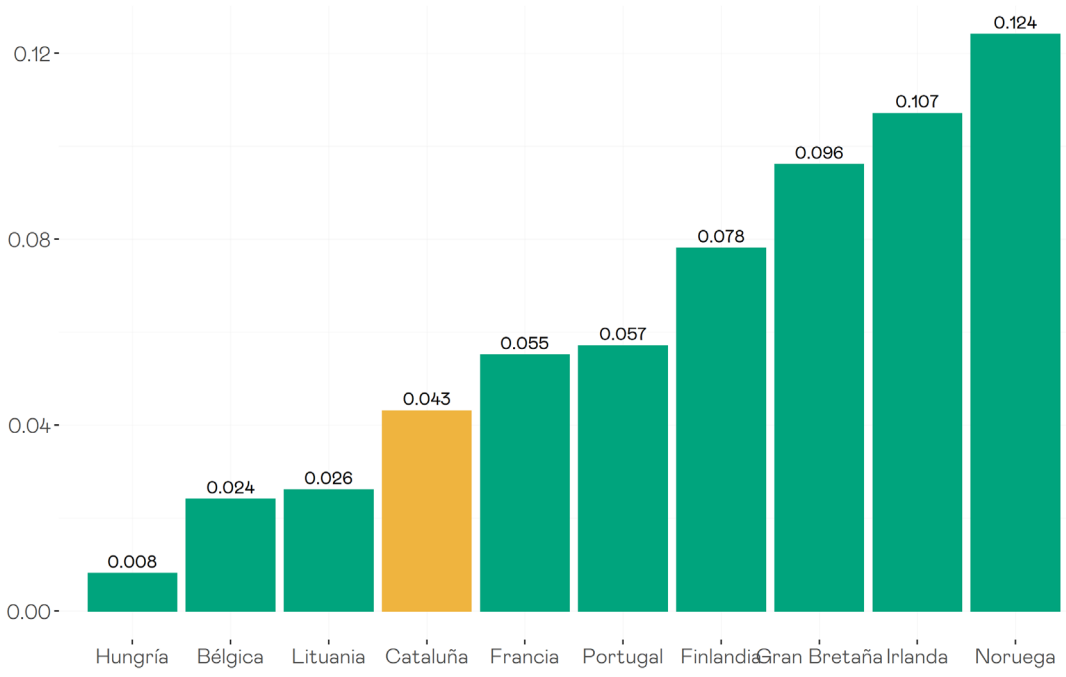
reducido en el pasado reciente, puesto que el impuesto específico al tabaco de liar se ha triplicado desde 2012. Esta diferencia en el tratamiento fiscal puede generar un efecto sustitución que derive el consumo del tabaco tradicional hacia el tabaco de liar, que se estudiará con más detalle en el próximo apartado. Adicionalmente a los impuestos especiales el tabaco está también sujeto al tipo general del IVA, un 21%, y, como se hacía referencia anteriormente, a unos impuestos mínimos para evitar que existan precios muy bajos en el mercado en los que el tabaco de liar también tiene un tratamiento fiscal más favorable.

En cuanto a la fiscalidad sobre las bebidas azucaradas los presupuestos generales del estado de 2021 recogían un aumento del IVA desde el tipo reducido del 10% al que actualmente tributaban hasta el tipo general del 21%, por lo que actualmente no son un producto gravado por impuestos especiales en el conjunto de España. En este punto, hay que tener en cuenta que esta reclasificación (subida del IVA) ha afectado a todas las bebidas azucaradas, pero también a las edulcoradas. No obstante, en Cataluña existe desde hace unos años un impuesto específico sobre este tipo de bebidas azucaradas (que no afecta a las edulcoradas ya que la base imponible es precisamente el contenido de azúcar). Este es un impuesto de suma fija que asciende a 8 céntimos por litro en el caso de las bebidas con un contenido de azúcar que contentan entre cinco y ocho gramos de azúcar por cada 100 mililitros, mientras que si el contenido de azúcar supera los ocho gramos el impuesto sube hasta los 12 céntimos.

Este tipo de fiscalidad sobre las bebidas azucaradas ha surgido recientemente una vez se ha hecho notar el aumento de la obesidad en los países desarrollados, por lo que actualmente solo existe en 10 países europeos con tipos impositivos muy heterogéneos. El impuesto que soportaría una lata de una bebida con alto contenido de azúcar varía desde menos de un céntimo en Hungría a doce en Noruega, el país con el impuesto de este tipo más elevado, casi tres veces superior al impuesto existente en Cataluña.

Figura 2. **Impuesto a las bebidas azucaradas en € por cada 335 ml**

Fuente: Francisco de la Torre y Jorge Martínez (2021) | EsadeEcPol

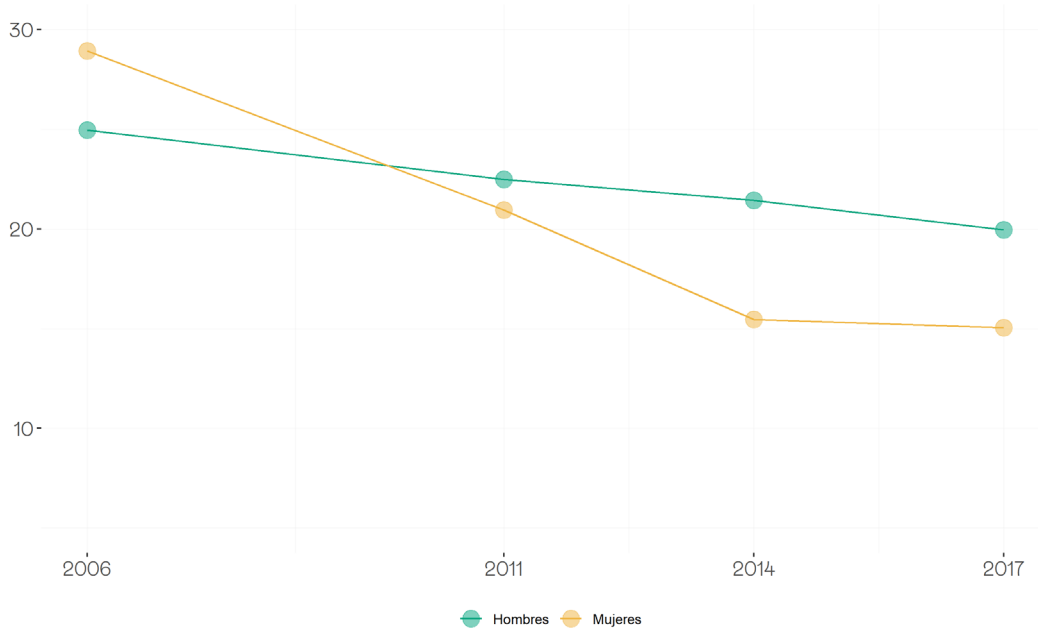


3. Ineficiencias en la fiscalidad sobre las labores del tabaco

La estructura impositiva sobre las labores del tabaco que existe actualmente en España tiene dos problemas esenciales que pueden conducir a una menor caída del consumo de tabaco respecto a lo que cabría esperar con otro diseño fiscal. En primer lugar, el gran peso de los impuestos ad valorem en el diseño fiscal hace que exista una amplia gama de precios disponibles en el mercado, permitiendo así a los consumidores con menos renta un acceso más asequible a este tipo de productos. Además, la diferencia de precios de mercado y el tratamiento fiscal más favorable que recibe el tabaco de liar respecto a los cigarrillos hace que exista un producto sustitutivo sustancialmente más barato que puede generar un efecto trasvase del consumo de los consumidores que no pueden permitirse el tabaco tradicional. Adicionalmente, el tabaco procedente del contrabando, al no soportar (ilegalmente) impuestos no sólo disminuye la recaudación sino también favorece el acceso de consumidores a un precio inferior.

Una primera aproximación para ver la efectividad de la política es el % de fumadores diarios entre las personas más jóvenes, información que proveen las diferentes encuestas europeas/nacionales de salud. El siguiente gráfico muestra el % de fumadores diarios por sexo en el grupo de edad de 16 a 24 años para los diferentes años en los que se realizaron estas encuestas. En el caso de las mujeres jóvenes la reducción del consumo ha sido muy considerable y continuada en el tiempo con la salvedad del periodo que va entre 2014 y 2017, teniendo una caída acumulada de 15 puntos porcentuales. La reducción del consumo entre los hombres jóvenes ha sido mucho más modesta, con una caída de 5 puntos en todo el periodo concentrada especialmente entre 2006 y 2014, periodo en el que también se concentran buena parte de los cambios legislativos como puede verse en la Tabla 1. Esta tendencia entre los hombres no es exclusiva de este grupo de edad, entre 2011 y 2017 el % de hombres entre 25 y 34 años que fumaban a diario apenas se redujo tres puntos porcentuales.

Figura 3.
% de fumadores diarios entre 16 y 24 años por sexo



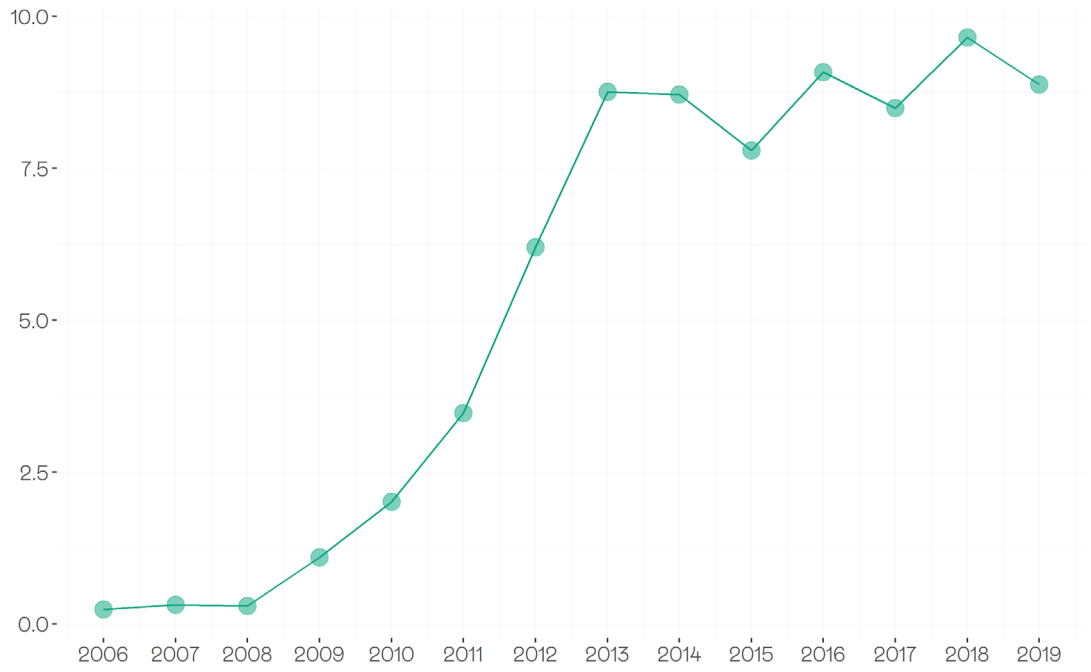
Fuente: INE | Francisco de la Torre y Jorge Martínez (2021) | EsadeEcPol

Este frenazo en la caída del consumo de tabaco entre los hombres durante la última década hace necesario buscar motivos que permitan explicar esta modesta caída entre los consumidores tras una década de intensas subidas fiscales en materia de impuestos especiales al tabaco.

Usando los microdatos de las Encuestas de Presupuestos Familiares estudiamos la evolución del consumo del tabaco de liar tanto en términos absolutos como relativos sobre el total de consumo de productos derivados del tabaco durante los últimos quince años. Se observa que, en 2006, antes del comienzo de todos los cambios fiscales que se describieron en la sección anterior, el consumo de tabaco de liar era residual en España representando menos de un 0,5% del consumo total de productos derivados del tabaco.

Figura 4. **Evolución del peso del tabaco de liar en el consumo de tabaco (2006-2019)**

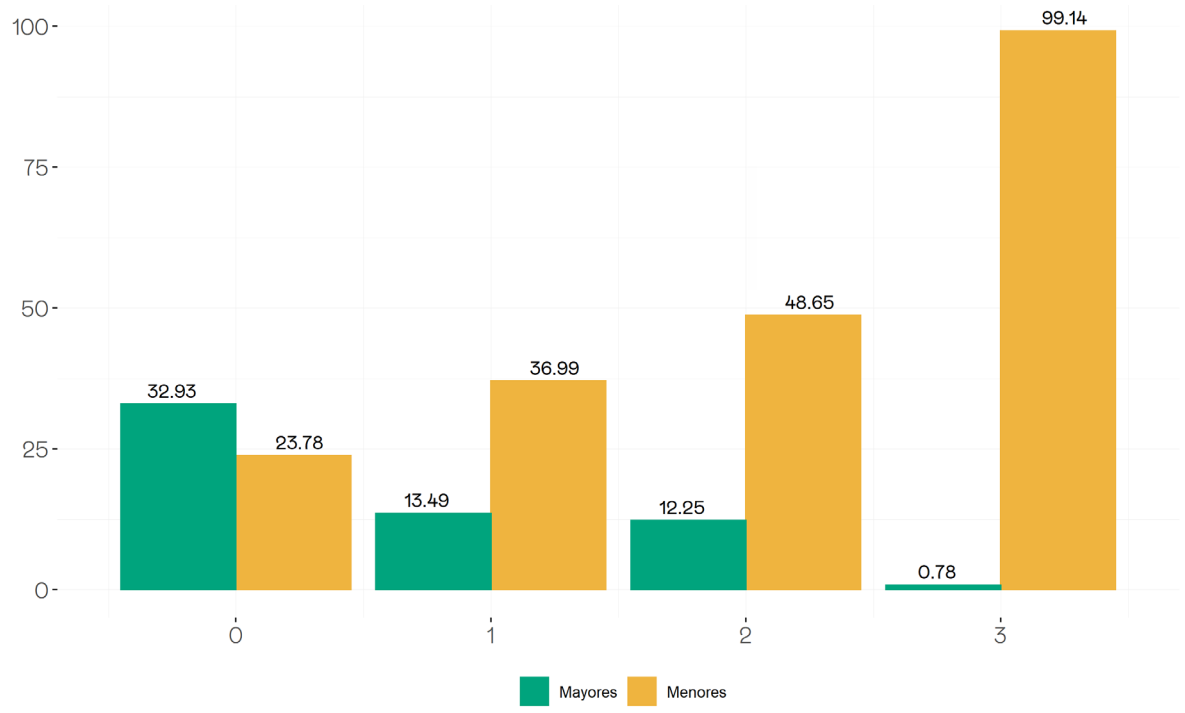
Fuente: EPF | Francisco de la Torre y Jorge Martínez (2021) | EsadeEcPol



Esta situación se mantuvo constante hasta el año 2009, año en el que se aprobó el R.D-Ley 8/2009 de 12 de junio aumentando el impuesto específico a los cigarrillos de 8,2€ por 1.000 cigarros a 10,2€, a partir de ese momento el consumo del tabaco de liar continúo aumentando muy deprisa a la par que aumentaban los impuestos específicos sobre los cigarrillos. Este rápido crecimiento solo se detiene a partir de 2013, coincidiendo con el R.D. Ley 7/2013, de 28 de junio en el que el impuesto específico por kilogramo al tabaco de liar aumentaba de 8€ a 22€ situándolo así más en línea con el impuesto específico que soportaba el tabaco tradicional

Aunque esta subida fiscal al tabaco de liar frenó su crecimiento su peso en el consumo total ha permanecido constante desde 2013 en torno a un 9% del gasto total en €, casi 20 veces más que el peso que tenía en 2006. Para saber en qué medida este aumento del consumo del tabaco de liar lo han impulsado los jóvenes se desagrega el consumo de tabaco de liar en los microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (2019) según el número de miembros jóvenes y mayores que tenga el hogar. Los resultados muestran que, mientras que el consumo de tabaco de liar en el hogar crece con el número de jóvenes que pertenezcan a ese hogar, sucede lo inverso con el número de personas mayores de 65 años, que registran un nivel de gasto muy inferior.

Figura 5.
Consumo por hogar de tabaco de liar (€) según número de miembros (2019)

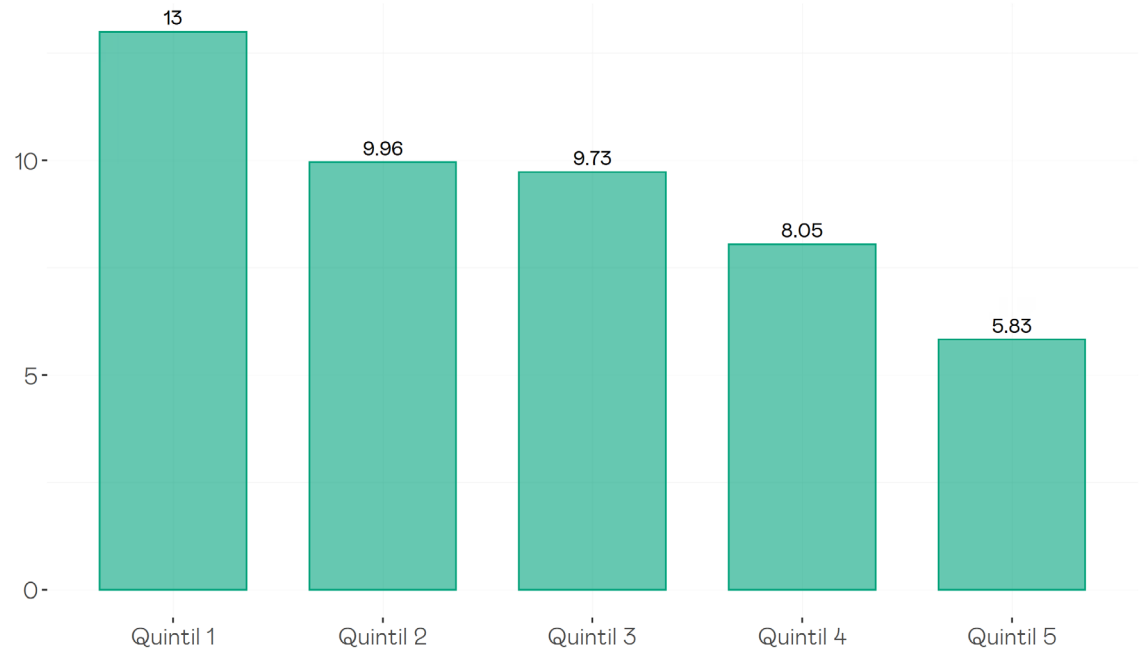


Fuente: Microdatos de la EPF | Francisco de la Torre y Jorge Martínez (2021) | EsadeEcPol

Por ejemplo, los hogares sin miembros jóvenes gastan 20€ anuales en tabaco de liar, mientras que los hogares con tres miembros jóvenes muestran un gasto de casi 100€. Esto no quiere decir que únicamente los jóvenes consuman este producto o que sean el grupo que más gasta en él, pero sí muestra que ha sido uno de los grupos de edad donde más ha crecido su consumo muy probablemente por un efecto sustitución con el tabaco tradicional, lo que puede explicar por qué una política fiscal tan agresiva ha producido resultados tan pobres en cuanto a la reducción del consumo de tabaco entre los jóvenes españoles. La otra posible causa es la sustitución de tabaco legal por tabaco de contrabando.

La idea de que el efecto sustitución ha sido predominante entre los jóvenes parte de que estos tienen una renta sustancialmente inferior en términos medios respecto al resto de grupos de edad por lo que les daña más una subida impositiva al consumo como fueron las que se aprobaron entre 2009 y 2015, haciendo que cambiasen sus hábitos de consumo en mayor medida que el resto. Para comprobar esto se ha calculado el peso del tabaco de liar sobre el gasto en productos derivados del tabaco por quintiles de gasto.

Figura 6.
Peso del gasto en tabaco de liar sobre el gasto en tabacos por quintiles de gasto (2019)



Fuente: Microdatos de la EPF | Francisco de la Torre y Jorge Martínez (2021) | EsadeEcPol

Como se esperaba son los hogares que menos gastan, que presumiblemente son también los que tienen un ingreso más bajo, presentan un peso más alto del tabaco de liar sobre el gasto total en productos derivados del tabaco que asciende a un 13% en el primer quintil frente a un 6% en el quinto. Todo lo anterior permite llegar a varias conclusiones relevantes para la eficiencia de esta política pública:

- → Las subidas impositivas al tabaco durante las últimas décadas han tenido efectos más bien modestos sobre el consumo, especialmente entre los hombres jóvenes de menos de 35 años.

- → La estructura de los impuestos a las labores del tabaco en España hace que sea más difícil reducir el consumo puesto que depende casi enteramente de impuestos ad valorem que mantienen las diferencias relativas de precios dentro del mercado.

- → El mayor peso de la imposición ad valorem y una fiscalidad más favorable sobre determinados bienes como el tabaco de liar han generado movimientos de la demanda hacia opciones más baratas, lo que podría explicar la escasa caída en el % de consumidores.

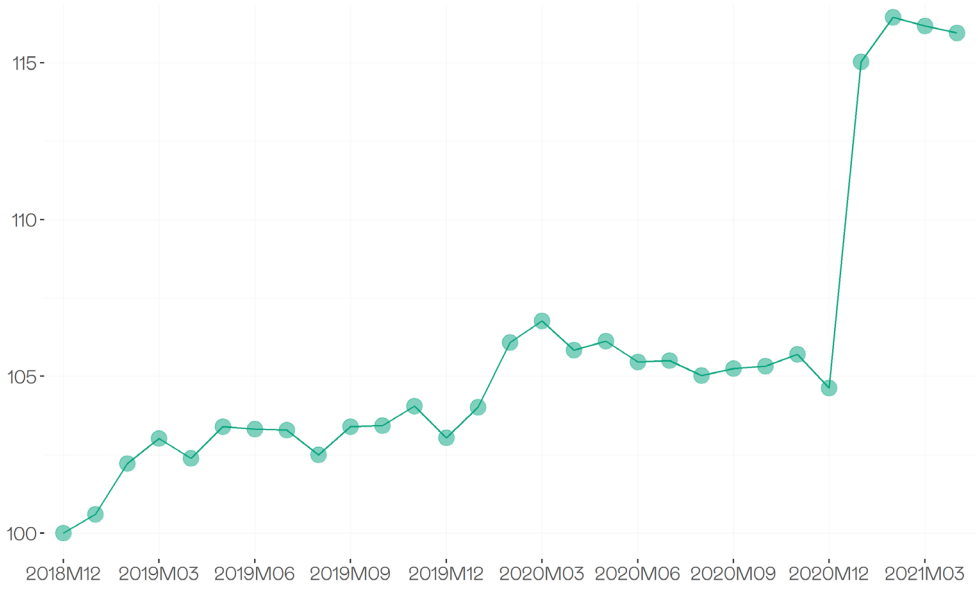
4. Ineficiencias en la fiscalidad sobre bebidas azucaradas

Como ya se especificó en la sección dos, en España actualmente no existe como tal un impuesto sobre las bebidas azucaradas, puesto que la última reforma aprobada en los PGE de 2021 únicamente contempla pasar estos productos del tipo reducido del IVA al tipo general del 21%. No obstante, aunque no entre dentro de la categoría de un impuesto especial sigue siendo una subida impositiva a este tipo de productos, por lo que una mirada preliminar a sus efectos es igualmente relevante. Además, aunque a nivel nacional no exista un impuesto a las bebidas azucaradas este sí se aplica en Cataluña desde hace 4 años, por lo que se convierte en un interesante caso de estudio sobre los potenciales efectos de este tipo de impuestos

En el caso de la subida del IVA que se ha producido este año aún es muy pronto para tener datos sobre la mayoría de variables relevantes que podrían informarnos sobre los efectos de la medida en el consumo, pero sí tenemos información sobre los precios mediante las estadísticas mensuales del IPC publicadas por el INE. La cuestión de cómo un incremento de un impuesto ad valorem como el IVA afecta a los precios es un tema de intenso debate académico (Benzarti & Carloni (2019), Benzarti et al (2020)), si la elasticidad de la demanda del bien en cuestión es muy alta entonces podría darse el caso de que las empresas no repercutiesen la subida en su totalidad, con efectos negativos para la recaudación y la caída esperada del consumo. Precisamente fue este miedo el que hizo que el impuesto a las bebidas azucaradas en Cataluña especificase, en la propia norma, que debía trasladarse al 100% sobre los precios finales, por lo que es muy relevante conocer en qué grado se ha trasladado la subida en España.

En el siguiente gráfico puede verse la evolución de los precios de los refrescos en España desde diciembre de 2018. Durante 2019 los precios subieron apreciablemente un 5% de forma repartida entre todos los meses mientras que durante 2020 los precios permanecieron congelados, tendencia que se rompió en enero de 2021 con la entrada en vigor del nuevo tipo de IVA para estos productos, que se tradujo en un aumento los precios de un 10% únicamente en el primer mes del año.

Figura 7. **Evolución de los precios de los refrescos (2018M12=100)**



Fuente: INE | Francisco de la Torre y Jorge Martínez (2021) | EsadeEcPol

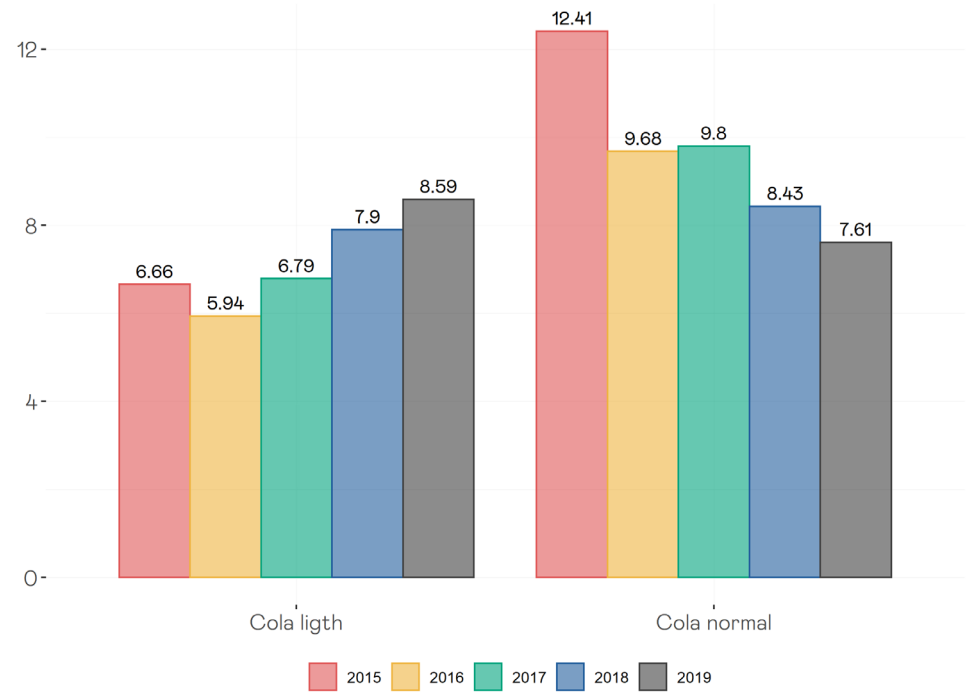
Aunque por el gráfico anterior es evidente que la subida del IVA se tradujo en alguna medida a los precios es igualmente necesario saber en qué proporción lo hizo. En un escenario teórico de un bien que costase 1€ sin impuestos y 1,1€ con un tipo impositivo del IVA del 10% cabría esperar que si el IVA subiera hasta un 21% una repercusión total del impuesto subiera el precio hasta 1,21€, lo que respecto al anterior precio de venta al público supondría un crecimiento de los precios de un 10%. Este aumento teórico de los precios se corresponde exactamente con el aumento observado en los datos, por lo que se puede concluir que las empresas del sector han repercutido por entero la subida del IVA de 2021 a los precios de las bebidas azucaradas y edulcoradas (es decir a los refrescos). Probablemente, era lo esperable dado que se trata de bienes de demanda rígida y que el aumento no era tan importante, especialmente en relación a la renta de los consumidores

Aunque el INE no proporciona un nivel de desagregación tan elevado para el IPC regional en Cataluña puede observarse que en abril de 2017 se produjo un aumento considerable en el precio de las bebidas no alcohólicas que no se documentó en el resto de España. Este aumento de precios como resultado de la introducción del impuesto de suma fija a las bebidas azucaradas fue significativo, de entre un 10% y un 20% dependiendo del contenido en azúcar del producto y por lo tanto de una magnitud superior a la subida de precios de 2021.

Como en el caso del tabaco y el tabaco de liar que vimos en la sección anterior, es posible que estas medidas fiscales hayan resultado en un desplazamiento del consumo hacia bienes sustitutivos con una fiscalidad más favorable. Aunque aun no hay ningún tipo de datos disponibles para verificar si esto ha sucedido en 2021 sí puede hacerse para el caso de Cataluña cuyo impuesto entró en vigor a mediados de 2017. Usando los datos de consumo en hogares que proporciona el Ministerio de Agricultura y Pesca, el siguiente gráfico muestra como evolucionó el consumo per cápita (en litros) de las bebidas de *cola* normal y *cola light* de 2016 a 2019 en Cataluña. A lo largo del periodo estudiado hay un cambio importante en los patrones de consumo de los hogares catalanes, que pasan de consumir casi el doble de *cola* normal respecto a la *light* en 2016 a consumir más *cola light* que *cola* normal en apenas 3 años.

La tendencia que se observa en Cataluña no es compartida por otros territorios peninsulares en el mismo periodo, por ejemplo, la Comunidad Valenciana el consumo de ambos tipos de *colas* bajó de 2016 a 2019 en una proporción similar mientras que en Madrid se redujo el consumo de *cola* normal sin que esto se tradujese en un aumento del consumo de *cola light*. Aunque este análisis descriptivo pueda sugerir que sí se ha producido un efecto sustitución en Cataluña como consecuencia del impuesto esto por si solo no es prueba suficiente de ello, para inferir causalidad es necesario un análisis más pormenorizado que distinga si este cambio en los patrones de consumo se debe a la política o si se habría producido igualmente sin ella.

Figura 8.
Consumo per cápita en litros de bebidas en Cataluña (2015-2019)



Fuente: Ministerio de agricultura, pesca y alimentación | Francisco de la Torre (2021) | EsadeEcPol

La evidencia empírica para Cataluña se centra en el trabajo de Castelló y Casasnovas (2020), en el que estudiando los microdatos de una importante cadena de supermercados en Cataluña se realiza un análisis de regresión en discontinuidad que arroja varios resultados de interés. En primer lugar, el trabajo encuentra un vínculo causal entre el establecimiento del impuesto y la caída del consumo que se cifra en un 7,7% para el conjunto de bebidas azucaradas, pero que contiene importantes diferencias según el nivel de azúcar que estas contienen. Para las bebidas azucaradas que contengan entre 5 y 8 gramos de azúcar por 100 mililitros y que están gravadas con 8 céntimos/litro el trabajo no encuentra efecto negativo sobre la demanda, pero este aparece en el caso de las bebidas con un alto contenido de azúcar superior a los 8 gramos cuyo impuesto es de 12 céntimos/litro. Estos resultados van en la línea de la Organización mundial de la salud (OMS), que recomienda subidas impositivas de al menos un 20% para ver efectos relevantes sobre el consumo, una cifra que no se alcanza si el impuesto es de 8 céntimos/litro pero que sí llega en el caso de las bebidas gravadas con 12 céntimos/litro. Respecto al efecto sustitución los autores estiman que aproximadamente un 21% de la caída estimada para el consumo de bebidas azucaradas se transforma en consumo de bebidas light no gravadas por el impuesto, demostrando así un vínculo causal entre el establecimiento del impuesto y el rápido crecimiento del consumo de estas bebidas sin azúcar en Cataluña.

Del caso catalán pueden extraerse al menos dos conclusiones relevantes para la elaboración de una fiscalidad especial sobre las bebidas azucaradas. La primera es la importancia de asegurarse de que la subida impositiva se traslada a los precios finales en una cantidad suficientemente grande para generar cambios de consumo, si esto no se cumple la recaudación aumentará, pero la política no logrará su

objetivo de reducir el consumo de azúcar entre la población. La segunda es la importancia del efecto sustitución en la reducción del consumo del bien gravado, de hecho, es posible que este efecto sustitución provocase, al menos parcialmente, la brecha entre la recaudación esperada y obtenida por el gobierno de Cataluña que llegó a los 20 millones en 2018.

Probablemente, la otra razón de la brecha entre la recaudación esperada y la obtenida por el gobierno catalán esté en la ausencia de un sistema específico de control de este impuesto. En este impuesto, no existe ni el sistema de control general del IVA, realizado por la Agencia Tributaria, ni mucho menos un sistema de marcas fiscales, documentos de acompañamiento... que se impone (en toda Europa) en los Impuestos Especiales, por ejemplo, en el tabaco. En la medida en que la carga fiscal de este impuesto, como porcentaje del precio del producto, se vaya haciendo más relevante, este aspecto habrá que implementarlo específicamente.

5. Análisis distributivo

El análisis distributivo de la imposición a las externalidades es un aspecto que ha recibido cada vez más atención por parte del mundo académico en las últimas décadas, esto puede explicarse por motivos de economía política, si los consumidores se concentran mayoritariamente entre los individuos de menos renta la reforma podría ser políticamente inviable por las preocupaciones sobre la desigualdad que generaría. Es por ello que resulta conveniente dibujar un marco teórico para medir adecuadamente los efectos distributivos de la imposición a las externalidades negativas en el que no solo importa la posición de los consumidores en la distribución, sino el grado en el que los impuestos se trasladan a los precios y la reacción que tiene la demanda.

Teóricamente un impuesto al consumo de un bien que genera externalidades negativas pasa por tres etapas:

- **Traslación a los precios:** Se trata del primer paso a tener en cuenta para la política, puesto que no existen garantías de que las empresas tengan la capacidad de trasladar los aumentos impositivos a sus clientes, existen además otras posibles vías como recortes salariales o de beneficios que las empresas también consideran antes de reaccionar a la política. La decisión final de las empresas para su política de fijación de precios además no tiene por que se uniforme, una parte de las empresas del mercado dirigidas a un segmento de los consumidores puede encontrarse con dificultades para trasaltar el impuesto a los precios mientras que el resto de empresas pueden tenerlo más fácil. Un ejemplo de esto puede verse en Cotropia y Rozema (2018), donde se estudia un cambio impositivo en el IVA los productos de higiene femenina en Nueva Jersey y se encuentra que la traslación a precios fue diferente entre consumidores con diferentes niveles de renta.

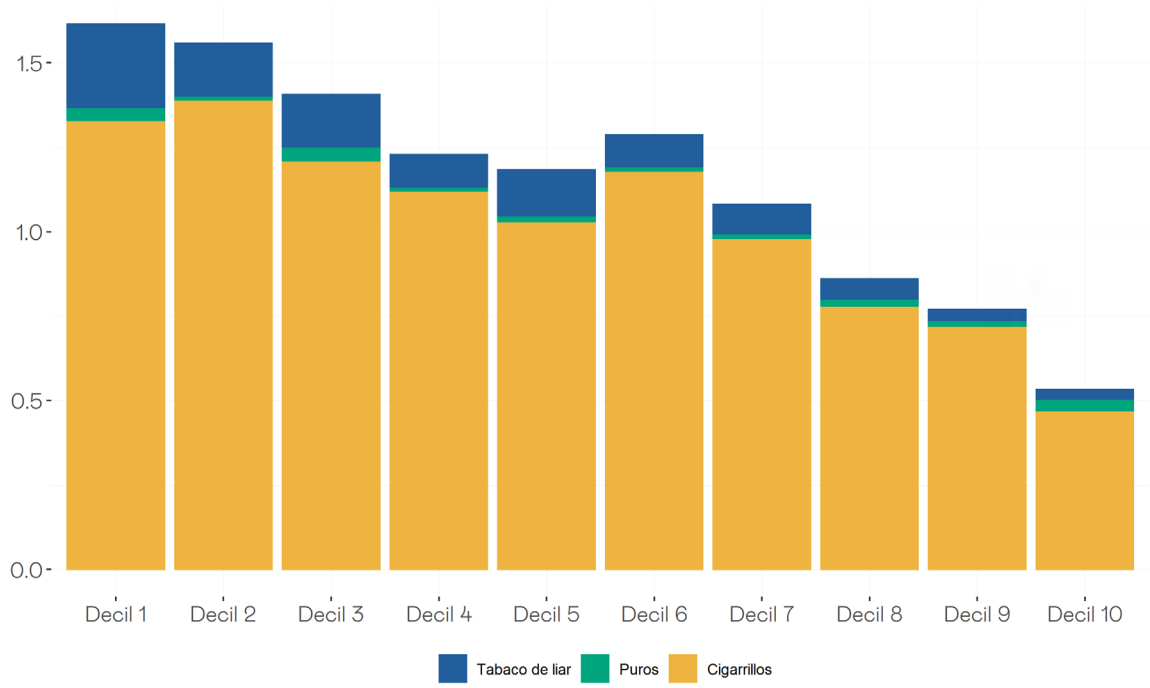
- **Distribución previa del gasto**: Si finalmente las variaciones en los impuestos se traducen en variaciones en los precios entra en juego la segunda etapa para conocer el efecto distributivo completo, que depende de cómo se distribuye el gasto en el bien en cuestión. Como el porcentaje que supone el gasto de los hogares sobre la renta aumenta cuanto más se baja en la distribución de la renta es probable que, aunque los hogares con más renta realicen la mayor parte del gasto, el efecto de una subida de precios siguiera siendo regresivo.

- **Elasticidades-precio por grupos de renta:** Una vez el aumento de precios llegue a los diferentes grupos de hogares estos no tienen por qué reaccionar de manera homogénea. Si los hogares pobres no pueden recudir más su consumo o si por el contrario se ven obligados a hacerlo ante precios crecientes mientras que los hogares ricos simplemente reducen su tasa de ahorro para mantener su consumo son decisiones que determinarán el impacto distributivo final de la política. En el caso de la imposición a las externalidades negativas, si los hogares pobres reducen su consumo como consecuencia de la política, aunque previamente tuvieran mucha importancia en el gasto total dejarán de soportar la carga del impuesto. Esto plantea un trade-off respecto al tamaño de la subida de impuestos, puesto que cuanto mayor sea más probable es que tenga un efecto (teóricamente) regresivo si no se producen cambios en la demanda, pero a la vez más probable será que la demanda reaccione.

Respecto a la primera etapa, en el caso de la imposición a las externalidades el legislador dispone de herramientas para asegurarse de que los aumentos de impuestos se repercutirán al 100% sobre los precios como son los precios mínimos elevados o la fiscalización de los precios como en el caso de Cataluña, que impuso a los agentes del mercado repercutir enteramente el nuevo impuesto a sus precios. Además, la evidencia también nos dice que, en general, las empresas tienden a repercutir las subidas de impuestos y que solo es durante las bajadas cuando no se produce esa traslación completa a precios, especialmente si hablamos de bienes de demanda particularmente rígida como es el caso del tabaco y los refrescos

Para ver la segunda etapa en el caso de España se muestra el peso que tienen los diferentes bienes como % del gasto total por decilas de gasto en España a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (2019). Para los bienes derivados del tabaco, los hogares que menos gastan dedican un mayor % de su presupuesto a ellos, suponiendo un 1,6% del gasto total entre el 10% de hogares con menor gasto mientras que apenas suponen un 0,5% para el 10% de hogares con más gasto.

Figura 9.
Consumo de tabacos como % del gasto total por deciles de gasto (2019)

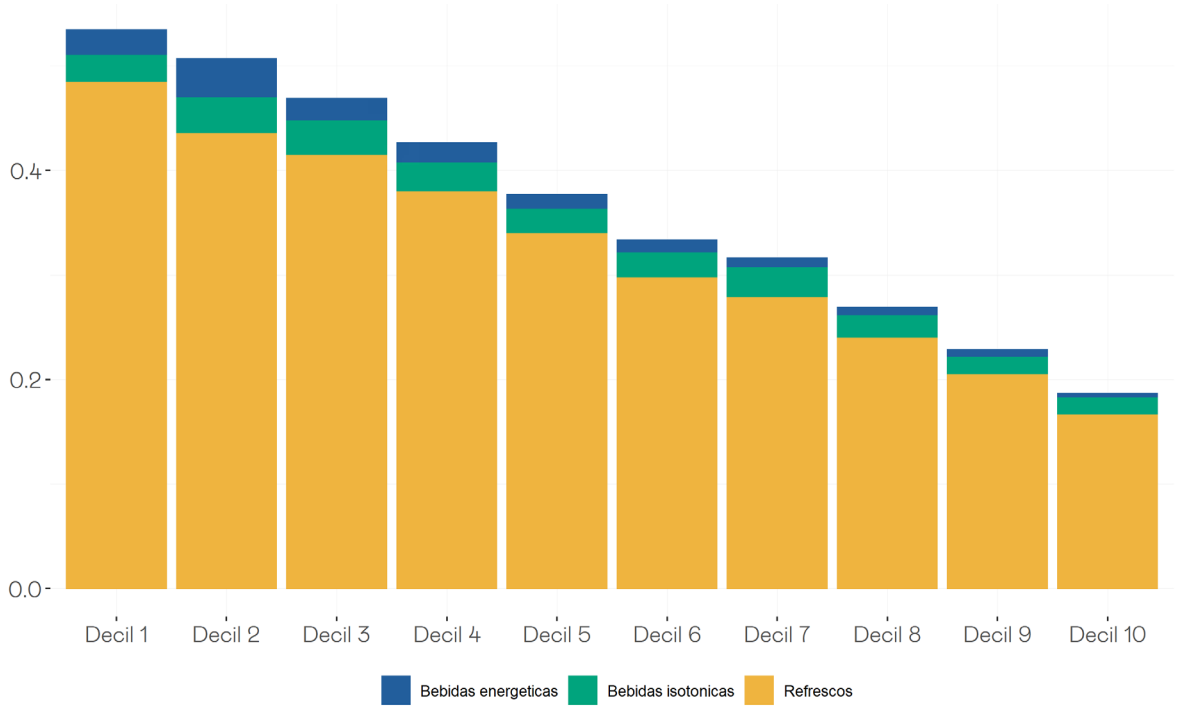


Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares | Francisco de la Torre y Jorge Martínez (2021) | EsadeEcPol

Destaca además el importante peso que tiene el tabaco de liar ente los hogares de renta más bajas que se va disipando entre los hogares de la parte intermedia de la distribución y desaparece en los hogares más pudientes.

Respecto a los bienes que pueden englobarse en su mayoría como bebidas azucaradas la imagen es más bien parecida, realizando los hogares menos adinerados un gasto relativamente mayor en dichos bienes, aunque en este caso la diferencia entre hogares no es tan acusada. Mientras que en el gráfico anterior los hogares más pobres dedicaban tres veces más peso en su presupuesto a las labores del tabaco respecto a los hogares más pudientes en este caso esta relación apenas llega a ser 2:1, si bien las rentas bajas concentran casi todo el gasto en bebidas energéticas con un mayor contenido en azúcar.

Figura 10.
Consumo de bebidas azucaradas como % del gasto total por deciles de gasto (2019)



Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares | Francisco de la Torre y Jorge Martínez (2021) | EsadeEcPol

Este análisis no está exento de limitaciones, es especialmente importante en el análisis distributivo de las bebidas azucaradas que son un producto que pueden consumirse en bares y restaurantes en los que los hogares con mayor gasto dedican un porcentaje muy alto de su presupuesto, muy superior al de las rentas bajas. Así las cosas, si los individuos de hogares con capacidad económica no compran bebidas azucaradas para consumir en el hogar, sino que las consumen fuera, estas no se contabilizarían en el gráfico superior, por lo que es muy posible que el gasto real en bebidas azucaradas sea mucho más homogéneo entre deciles si este se computase adecuadamente.

En este punto conviene recordar que el IVA aplicable a todas estas bebidas, e incluso a las bebidas alcohólicas, cuando se consumen en bares y restaurantes es del 10%, a diferencia de la venta de tabaco en estos establecimientos que lleva un IVA del 21% (además de ser más caro que en estancos por aplicarse un recargo). Esto, en algunos casos, puede suponer una cierta incoherencia fiscal, gravándose con un impuesto especial productos que se bonifican en el IVA. Además, esta asimetría podría suponer, como en otros supuestos en el IVA, una bonificación en el IVA regresiva, ya que se beneficiarían de la misma en mayor medida los contribuyentes de mayor renta. Esta cuestión, el IVA aplicable en la hostelería al consumo de bebidas, que en cualquier otro ámbito están sometidas al tipo general del IVA debería ser objeto de revisión, al menos en nuestra opinión.

6. Conclusiones y recomendaciones

De todo lo escrito en este documento se pueden extraer una serie de mensajes que sirvan para orientar las recomendaciones de políticas para la reforma de los impuestos a las labores del tabaco y de la fiscalidad sobre las bebidas azucaradas en España. Sería adecuado adoptar estas reformas en el marco actual de reforma del sistema fiscal que está preparando el gobierno mediante el comité de expertos para tal fin, máxime cuando el gobierno ha manifestado en varias ocasiones su interés por modificar la fiscalidad sobre estos impuestos.

En primer lugar, ha quedado acreditado que la fiscalidad que España tiene sobre las labores del tabaco difiere mucho respecto a la que puede encontrarse en el resto de países europeos en que España otorga un peso mucho mayor a la parte ad-valorem del impuesto en detrimento de la parte específica, beneficiando así que exista una mayor disparidad de precios dentro del mercado de los cigarrillos. Además, se ha encontrado que entre 2006 y 2012 se produjo un efecto sustitución entre el tabaco tradicional y el tabaco de liar en España por la diferente fiscalidad entre ambos productos, mucho más favorable al tabaco de liar y que, si bien comenzó a corregirse a partir de ese año, aún exhibe una marcada diferencia a favor de este. Ambas conclusiones, sobre todo la segunda, la menor presión fiscal sobre el tabaco de liar, respecto a la fiscalidad del tabaco podrían explicar que, pese al alza muy notable en los impuestos al tabaco que ha experimentado España en los últimos años esto no se haya traducido más que en una caída modesta en el consumo de tabaco, especialmente entre hombres jóvenes. En este punto, es posible que el contrabando haya tenido también repercusión, y no precisamente positiva, aunque es complicado obtener datos fiables al respecto.

Hay que ser conscientes que una fiscalidad creciente del tabaco, con objetivos tanto sanitarios como recaudatorios incrementa los incentivos al contrabando. Por esa razón, el aumento de medios de control de estas prácticas ilegales se hace cada vez más necesarios.

Otro requisito para que cualquier reforma tenga éxito es aumentar la previsibilidad de la propia reforma, así como aumentar la seguridad jurídica. Además, en la medida en que estamos entrando un periodo con mayor inflación, un impuesto como el del tabaco, con un importante componente específico tiene que ser necesariamente actualizado. Por esa razón, y para permitir la adaptación de todos los actores que intervienen en el mercado, es necesario que los cambios en la fiscalidad del tabaco, y también en menor medida de las bebidas azucaradas estén previstos y no se realicen sorpresivamente. Esta mayor previsibilidad de las reformas impositivas también permite evitar tanto guerras comerciales como la entrada de tabaco de contrabando, que producen efectos muy negativos no sólo en la recaudación sino también, indirectamente, en la salud pública.

Respecto a los impuestos a las bebidas azucaradas se han producido dos cambios legislativos importantes dentro de España, el impuesto especial establecido en Cataluña en 2017 y la subida del IVA a este tipo de bebidas de un 10% al tipo general del 21% en 2021. La evidencia empírica

ha encontrado que el impuesto específico en Cataluña tuvo efectos significativos en la reducción del consumo de este tipo de productos, reducción que vino parcialmente explicada por un efecto sustitución con otro tipo de bebidas con un menor contenido en azúcar que no estaban sujetas al impuesto. Aun así, esta reducción del consumo fue modesta, probablemente por el limitado impacto que tuvo el impuesto en los precios, generando subidas no demasiado altas, de hecho, la evidencia muestra que en aquellos productos donde los precios subieron menos no se encontró un efecto relevante de caída del consumo.

Considerando todo lo anterior se propone:

1. Incluir la reforma del impuesto a las labores del tabaco y las bebidas azucaradas dentro del marco de la reforma del sistema fiscal que prepara el gobierno.

2. Establecer una senda de aumento de los impuestos al tabaco normal que aumente el peso de la fiscalidad específica para reducir la diversidad de precios que existe actualmente en el mercado que dificulta reducir el consumo de tabaco.

3. Equiparar la fiscalidad del tabaco de liar a la del tabaco normal mediante mayores impuestos específicos para evitar un trasvase del consumo como el que se documentó hasta 2012 y reducir así el consumo especialmente entre los consumidores jóvenes.

4. En el caso de que se desee ampliar el impuesto específico a las bebidas azucaradas existente en Cataluña al resto de España debería copiarse su estructura, pero mejorar su implementación y evaluar sus efectos también desde el gobierno.

5. Reformar el IVA actual para las bebidas azucaradas que se sirven en bares y restaurantes y que siguen gozando de un tratamiento fiscal más favorable, lo que puede derivar en un efecto sustitución si se decide implementar un impuesto específico nacional a las bebidas azucaradas.

6. Dedicar más recursos para el control de fronteras de cara a evitar la entrada de productos de contrabando de países con fiscalidad más favorable, cuya entrada desvirtúa totalmente los objetivos que se persiguen con estas figuras tributarias.

BIBLIOGRAFÍA

Vall Castelló, J., & Lopez Casasnovas, G. (2020). Impact of SSB taxes on sales. *Economics & Human Biology,* 36, 100821. https://doi.org/10.1016/j.ehb.2019.100821
https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco

CALLISON, K., & KAESTNER, R. (2013). DO HIGHER TOBACCO TAXES REDUCE ADULT SMOKING? NEW EVIDENCE OF THE EFFECT OF RECENT CIGARETTE TAX INCREASES ON ADULT SMOKING. Economic Inquiry, 52(1), 155–172. https://doi.org/10.1111/ecin.12027

The Effect of Cigarette Prices on Cigarette Sales: Exploring Heterogeneity in Price Elasticities at High and Low Prices John A. Tauras, Michael F. Pesko, Jidong Huang, Frank J. Chaloupka, and Matthew C. Farrelly NBER Working Paper No. 22251 May 2016 JEL No. I1,I12,I18

Bader, P., Boisclair, D., & Ferrence, R. (2011). Effects of Tobacco Taxation and Pricing on Smoking Behavior in High Risk Populations: A Knowledge Synthesis. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 8(11), 4118–4139. https://doi.org/10.3390/ijerph8114118

Moore, M. J. (1996). Death and Tobacco Taxes. *The RAND Journal of Economics,* 27(2), 415. https://doi.org/10.2307/2555934

The Impact of the 2009 Federal Tobacco Excise Tax Increase on Youth Tobacco Use Jidong Huang and Frank J. Chaloupka, IV NBER Working Paper No. 18026 April 2012 JEL No. I10,I18

Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J., & Kosonen, T. (2020). What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes. *Journal of Political Economy,* 128(12), 4438–4474. https://doi.org/10.1086/710558

Benzarti, Y., & Carloni, D. (2019). Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France. *American Economic Journal: Economic Policy,* 11(1), 38–63. https://doi.org/10.1257/pol.20170504