

PROBLEM
DRIVEN
RESEARCH

advanced series

Foundation

AÑO 2014 No. 08

Los impuestos especiales en el marco de la nueva Reforma Fiscal: Fiscalidad del Tabaco



IE FOUNDATION ADVANCED SERIES ON PROBLEM-DRIVEN RESEARCH



El autor

Prof. Luis Antonio Leis Mayán

Profesor de Fiscalidad y de Derecho Financiero y Tributario



Luis Leis es profesor de Derecho Financiero y Tributario y de diversas disciplinas fiscales del IE Business School y del IE Law School. Se licenció en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, cursando luego un Master en Asesoría Jurídica de Empresas en el Instituto de Empresa. Es además Socio director de GV Abogados, S.A. y colaborador habitual de diversos medios de comunicación en temas relacionados con la Fiscalidad de la empresa y Sistemas Tributarios.

Antecedentes



- La fiscalidad del tabaco ha sido objeto de especial atención en todos los países desarrollados durante las últimas décadas y en concreto en la UE, su armonización se inició hace más de 40 años, sirviendo de antecedente a la armonización realizada luego en otros tributos, incluido el IVA.
- El nivel impositivo en España se encuentra algo por encima de la media europea (posición 12 de los 28 países, ordenados de mayor a menor imposición) y también se sitúa en la media alta de la escala (puesto 11 de los 28 países) en cuanto al porcentaje que representan los impuestos sobre el precio final de venta. Sin embargo, la recaudación del impuesto especial del tabaco está en retroceso desde el 2010.
- En la página 312 del Informe para la Reforma del Sistema Tributario Español (elaborado por la Comisión de Expertos creada a tal fin por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Febrero 2014), se plantea literalmente: “La cuestión relevante es, por tanto, si se ha alcanzado el nivel de imposición en que incrementos adicionales podrían generar menos recaudación por la combinación de estos dos efectos” (efectos sobre el consumo y, sobre todo, el incentivo a la actividad ilegal). Esa es la cuestión que recoge el citado informe en relación con la Fiscalidad del Tabaco en España y esa es una de las cuestiones esenciales que se abordan en el presente estudio.
- La Propuesta número 83 sugiere la revisión periódica del impuesto específico (como complemento del componente “ad valorem”) y el valor mínimo de imposición de forma que se mantenga su peso sobre el precio de consumo, en la línea de lo que ya se ha hecho con el Real Decreto Ley 7/2013.
- Por su parte, la Propuesta número 84 del citado informe de la Comisión de Expertos considera que debe continuarse la política de igualar la imposición de las labores del tabaco distintas de los cigarrillos a la imposición de estos últimos. La finalidad es evitar el trasvase en el consumo, de cigarrillos a picaduras (para liar y de pipa).
- La “Curva de Laffer” presenta una importante singularidad en la fiscalidad del tabaco: el descenso en la recaudación puede ser positivo si viene determinado por un menor consumo, pero puede ser trágico si va unido a un desarrollo de la actividad ilegal en la compraventa del tabaco (teniendo en cuenta los efectos nocivos, sanitarios y sociales, que pueden derivar de dicha actividad ilegal y de la falsificación).
- Otros impuestos que afectan a la fiscalidad del tabaco (especialmente el IVA) y otras cuestiones relacionadas con la misma (los cigarrillos electrónicos, por ejemplo) exceden del objeto del presente análisis, aunque puedan ser tratados desde un punto de vista general o tangencial.

Las finalidades
de los impuestos
especiales:

fiscales, extrafiscales
y la Curva de Laffer
en estos tributos.

La propia Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, justifica este gravamen, al señalar que el consumo de los bienes que son objeto de estos impuestos (tabaco, hidrocarburos y bebidas alcohólicas) genera unos costes sociales, que no son tenidos en cuenta a la hora de fijar sus precios privados, y que deben ser sufragados por los consumidores.

La reciente polémica en torno al llamado “céntimo sanitario” ha vuelto a poner el foco sobre esta cuestión y ha reabierto el debate sobre lo que la propia norma llama “finalidad extrafiscal” (instrumento de las políticas sanitarias, energéticas, de transporte y de medio ambiente).

No debe olvidarse, no obstante, el importante potencial recaudatorio de estos impuestos y su indiscutible contribución actual a las arcas del Estado. La recaudación por los impuestos del tabaco del ejercicio 2010 equivalía al gasto conjunto de los Ministerios de Fomento, Industria y Sanidad.

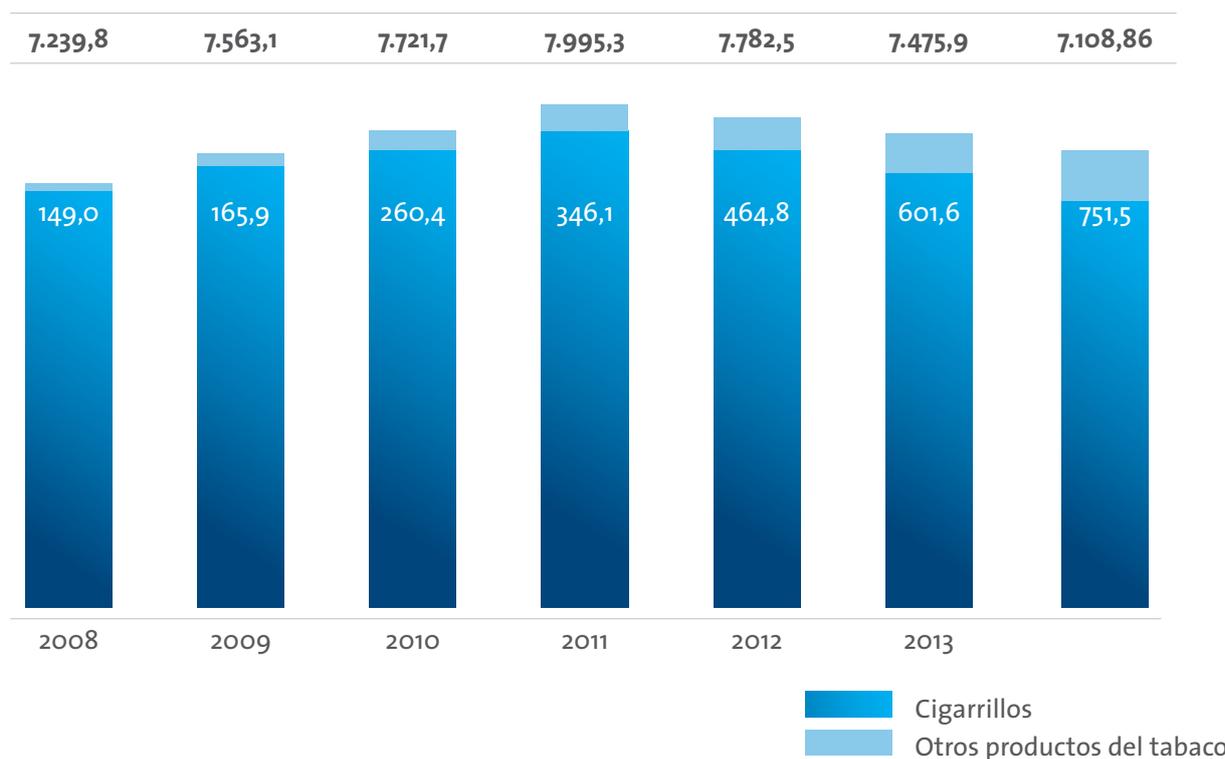


Finalidad recaudatoria

El peso del Impuesto Especial sobre el Tabaco en España

Se trata del impuesto especial con la mayor capacidad recaudatoria tras el de hidrocarburos. En España, más de un 79% del precio final de los cigarrillos corresponde a impuestos (IVA e Impuestos Especiales sobre las Labores del Tabaco). En 2013 este impuesto aportó a las arcas públicas 9.119 millones de euros a través de impuestos especiales e IVA del tabaco, lo que representa un descenso del 2,8% respecto a lo embolsado en 2012. Desde 2010, como consecuencia de la caída de ventas legales a través de la red de expendedurías de tabaco del monopolio minorista, la contribución del tabaco a las arcas públicas ha retrocedido un 7,65%.

EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN SEGÚN FUENTE DEL COMISIONADO POR IMPUESTO ESPECIAL



Fuente: Comisionado Mercado de Tabacos

Del total recaudado el pasado año, 7.109 millones correspondieron al Impuesto especial sobre las Labores del Tabaco, un 5% menos, y los 2.010 millones restantes al IVA, lo que supone un aumento del 5,3%. De esos 7.109 millones de euros, un 89,4% lo aportan los cigarrillos, un 8,9% el tabaco de picadura, un 1,6% los cigarros y un 0,1% el tabaco de pipa, según datos del Comisionado para el Mercado de Tabaco.

Se trata de la tercera caída anual de los ingresos por impuestos especiales del tabaco, más pronunciada que en 2011 y 2012, en los que se registraron descensos del 4,1% y del 3,94%, respectivamente.

Para mantener la recaudación, una de las formas más recurrentes es compensar el descenso de la demanda con los ingresos fiscales a través de incrementos graduales de los impuestos. La **incidencia fiscal** en España está por encima de la media comunitaria, por lo que el incremento del impuesto provoca una escalada de precios, que no ha supuesto, sin embargo, un incremento en la recaudación.

De hecho, se ha producido en los últimos años una caída en la recaudación de ingresos tributarios, debido principalmente a la pérdida de la venta legal del tabaco. En líneas generales, y sin entrar a valorar las diversas estadísticas -dependiendo de la fuente, las cifras pueden variar sustancialmente-, lo que parece claro es que en los últimos años el consumo ha descendido, pero no tanto como las ventas en los canales legales de distribución. La venta legal de cigarrillos ha caído un 47% desde los niveles de 2008, de acuerdo con los datos del monopolio de venta minorista de tabaco de España proporcionados por el **Comisionado para el Mercado de Tabacos**. El incremento de los impuestos, y consecuentemente del precio, ha permitido que el descenso de la recaudación y de las ventas no sea tan drástico como el descenso del número de unidades vendidas.

En este punto, como dice el Informe de la Comisión para la Reforma Fiscal, **“la cuestión relevante es, por tanto, si se ha alcanzado el nivel de imposición en que incrementos adicionales podrían generar menos recaudación por la combinación de estos dos efectos”** (efectos sobre el consumo y, sobre todo, el incentivo a la actividad ilegal).



Efecto disuasorio: Objetivo médico-sanitario

(Penalización del consumo del tabaco)

Uno de los más importantes y recientes hitos de nuestro marco legislativo para el control sanitario del tabaco es la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, cuyo objetivo según su preámbulo es “avanzar en la protección de la salud de los ciudadanos ampliando la prohibición de fumar en espacios públicos cerrados y colectivos”, y “por tanto contribuir a la deshabituación tabáquica, es decir, disminuir el consumo de tabaco”.

En el Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS se alienta a los países a aplicar políticas relacionadas con los precios y los impuestos a los productos de tabaco con el fin de reducir su consumo. El aumento de los impuestos es relativamente eficaz para reducir el consumo de tabaco entre los grupos de rentas bajas e impedir que los jóvenes empiecen a fumar, y puede ser, por tanto, una medida eficaz del control del tabaco.

Así pues, el objetivo primordial del “**Día Mundial Sin Tabaco**”, que se celebra cada año el 31 de mayo, es contribuir a proteger a las generaciones presentes y futuras no solo de las devastadoras consecuencias del tabaco para la salud, sino también de las consecuencias sociales, ambientales y económicas que se derivan del consumo de tabaco y de la exposición al humo que desprende.

Entre los objetivos específicos que pretende la OMS para el año 2014 se encuentra el aumento de los impuestos sobre el tabaco **hasta niveles que reduzcan su consumo**.

También es obvio que el incremento del impuesto (y del precio) hace más atractivo económicamente el comercio ilícito del tabaco (incluyendo tanto la falsificación como el tráfico ilícito de tabacos no falsificados), lo cual será objeto de análisis en un apartado posterior del presente estudio.





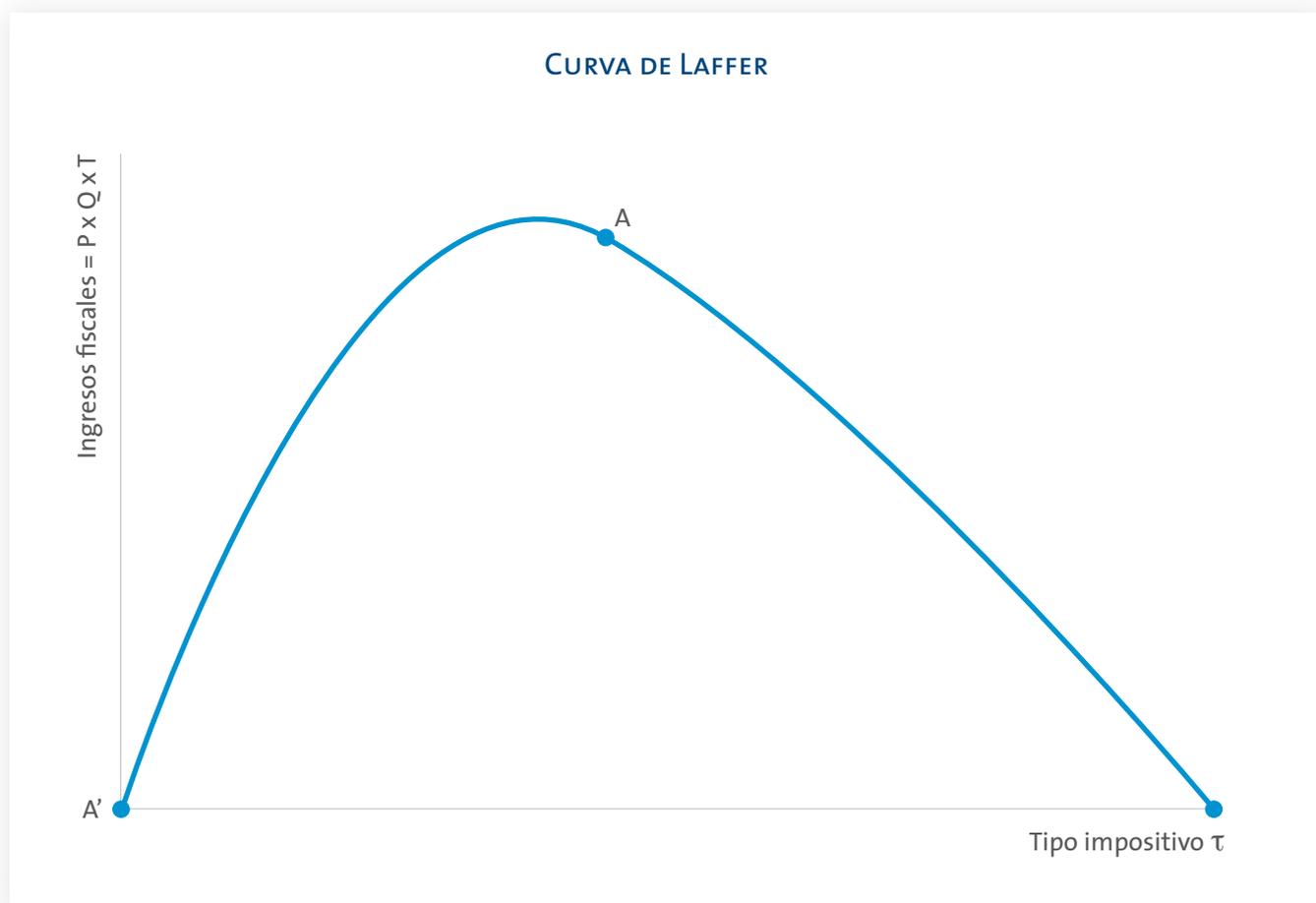
Presión fiscal: La Curva de Laffer

(Subida de impuestos y bajada de la recaudación total por descenso del consumo).

Peculiaridades para estos impuestos.

Como es sabido, la Curva de Laffer es una representación gráfica de cómo afecta la variación del tipo impositivo en la cantidad total de recaudación fiscal de un impuesto.

La teoría se apoya en un sencillo gráfico: una U invertida, en un diagrama que coloca el tipo de impuesto en el eje de abscisas, y la recaudación en el de ordenadas.



La curva arranca del mismo vértice, donde la recaudación es cero porque el gravamen es cero. Y acaba también en la base del gráfico, porque habrá un momento a partir del cual el tipo se considere tan alto que los contribuyentes comenzarán a dejar de pagar impuestos, hasta llegar al punto en el que, con un gravamen desmesurado, no se consigue ingresar nada.

En ese recorrido de la curva juegan dos fuerzas en sentido contrario: el efecto renta y el efecto sustitución. El primero mide las consecuencias de la disminución de la capacidad adquisitiva, mientras que el segundo mide los cambios en las decisiones que toman empresarios y consumidores como consecuencia de los impuestos.

El punto óptimo se encontraría donde se logre la máxima recaudación posible, por lo que varía en cada momento y situación económica de cada país.

Pese a que una primera aproximación haría pensar que un mayor tipo impositivo debería llevarnos a una mayor recaudación, analizando en detalle, nos lleva a que esto no es así. La recaudación también cae cuando aumentan los impuestos por encima del punto óptimo. Los ingresos del Estado se reducen a medida que nos alejamos del punto óptimo, sea en un sentido o en el contrario.

Es indiscutible que la “Curva de Laffer” presenta una significativa peculiaridad en impuestos especiales como el que grava las labores del tabaco. Existe una especie de “doble curva” con una segunda derivada, que debe valorar el aspecto “extrafiscal” del impuesto.

Por decirlo en términos sencillos: la caída de la recaudación, por una caída efectiva del consumo, no puede ser considerada en estos casos como un efecto negativo, puesto que se consigue un importante objetivo del impuesto: el sanitario. Por su parte, una caída de la recaudación que no conlleve la caída del consumo, sino el incremento de las actividades ilícitas, puede conllevar un efecto devastador en la sociedad de las áreas que las sufran de una forma directa: no es necesario remontarse al manido ejemplo del Chicago de la “Ley Seca”... Conocemos determinados lugares en la economía mundial actual -e incluso alguno en nuestro país, en menor medida- donde el contrabando de determinados productos ha derivado en consecuencias perversas, no solo en lo relativo a la falta de recaudación, sino también a nivel social, en su aspecto más amplio y sensible.

Es por ello que el Informe de la Comisión para la Reforma Fiscal no ha pasado por alto la preocupación por el hecho de que un incremento de la fiscalidad pueda conllevar una menor recaudación, sin un descenso del consumo (como consecuencia del tráfico ilícito).

Estructura fiscal

La estructura básica del tributo fue estableciéndose a partir de 1972 mediante distintas directivas que, en la actualidad, se agrupan en una Directiva consolidada (2011/64/CE), la cual fija los principios y las normas de armonización de las estructuras de los impuestos especiales a que están sujetas las labores del tabaco dentro de la Unión Europea.

Así, el gravamen del impuesto sobre los cigarrillos debe consistir en un tipo proporcional (*ad valorem*), sobre el precio de venta, junto con un impuesto especial específico calculado por unidad de producto (x euros por cada mil cigarrillos). No obstante lo anterior, y pese a los intentos por armonizar la imposición sobre el tabaco, conviven una amplia variedad de estructuras fiscales, siendo España uno de los países que presenta un mayor peso del componente *ad valorem* respecto al específico (superando el 80%), similar al de otros países de su entorno (Francia o Italia, por ejemplo), mientras que el componente específico predomina en los países anglosajones y nórdicos. En concreto, en España tenemos un esquema fiscal mixto que combina un tipo proporcional, uno específico y un impuesto mínimo. La existencia de este impuesto mínimo, que por definición tiene naturaleza específica y que afecta al 30% del mercado español entre picadura y cigarrillos, hace que el peso del componente *ad valorem* sobre el impuesto especial total se sitúe en el entorno del 65%.

Cada componente de esta estructura fiscal influye en la recaudación, por lo que es fundamental encontrar un equilibrio conforme a las particularidades del mercado en el que se encuentra. Sin embargo, se permite una amplia discrecionalidad a los países para que sean ellos los encargados de determinar el peso de cada uno de los componentes.

El artículo 8.4 de la Directiva 64/2011 establece que a partir del 2014 el componente específico del impuesto especial sobre los cigarrillos no podrá ser inferior al 7,5%

ni superior al 76,5% del importe de la carga fiscal total, es decir, impuesto especial e IVA, percibidos sobre el precio medio ponderado de venta al por menor.

El **componente *ad valorem*** permite incrementar la recaudación con el aumento del precio sin ajustar tipos impositivos. La carga fiscal se reparte entre todos los segmentos del tabaco en función del precio y proporciona alternativas al consumidor frente al comercio ilícito mediante la diferencia de precios más amplios de los diferentes productos del tabaco.

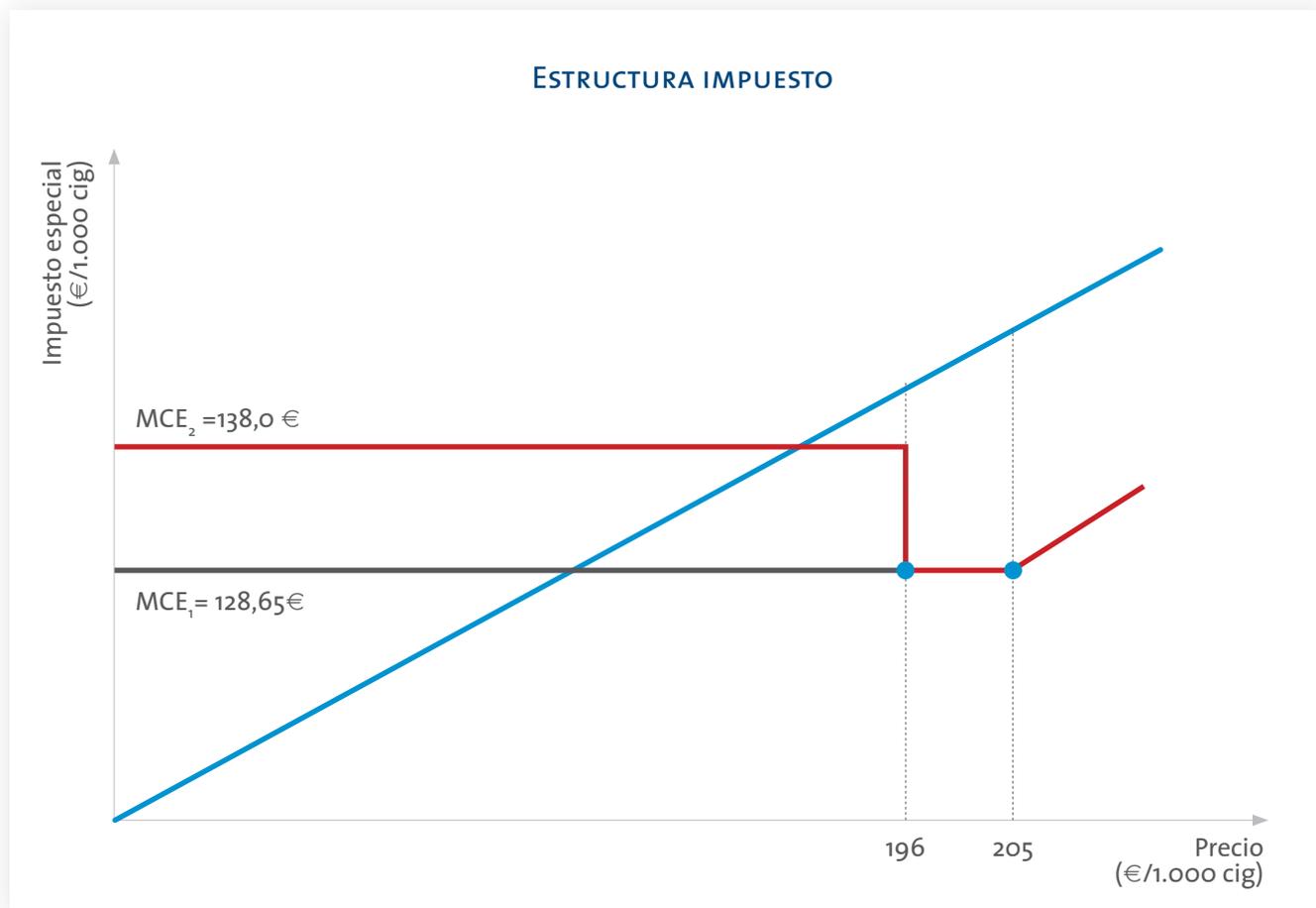
El **componente específico** permite una gestión y administración más simple, además de proteger la recaudación ante una guerra de precios.

La Directiva 64/2011 establece igualmente la posibilidad de un **impuesto mínimo efectivo**, que es clave para los objetivos recaudatorios y de salud pública, siempre que respete la estructura mixta del impuesto.

Este impuesto mínimo juega un papel similar al del componente específico del impuesto, al desincentivar movimientos de bajada de precios dentro del segmento de precios más barato del mercado, protegiendo los objetivos recaudatorios y de salud pública, y siendo un complemento adecuado a una fiscalidad eminentemente proporcional, como es nuestro caso en España.

Es necesaria su actualización en el tiempo, ya que permite la subida de precios y de márgenes para las marcas, sin olvidar que debe definirse su cuantía conforme a un precio mínimo no inferior al precio medio ponderado del mercado y de acuerdo al poder adquisitivo de los consumidores. Por ello es clave que dicha actualización se realice de manera paulatina.

La caída de renta disponible y el incremento de la elasticidad precio de la demanda han provocado que países como España, Francia e Italia hayan introducido desde el año 2013 un impuesto mínimo más elevado (doble mínimo).



El “doble mínimo” para cigarrillos que está vigente actualmente en España determina el pago de un impuesto mínimo de 138€/1000 cigarrillos (frente a los 128,65€/1000 cigarrillos del impuesto mínimo) para cigarrillos que se comercialicen a precios inferiores a 196€/1000 cigarrillos (que suponen 3.92€/cajetilla). De esta manera, el doble mínimo aplicado en España desincentiva la venta de cigarrillos a precios inferiores a 3.92€ cada cajetilla, por no ser rentable relativamente.

Para limitar la presencia de cigarrillos a precios ultrabajos en el mercado, frente al doble impuesto mínimo, Alemania ha implantado el mecanismo de impuesto mínimo total, que incluye la recaudación por impuesto especial y la recaudación por IVA, incrementando de esta manera, la carga fiscal que han de asumir las marcas situadas por debajo del precio medio ponderado.

La imperfección de esta alternativa, frente al actual doble impuesto mínimo aplicado en el modelo español, radica en que podría dar lugar a un suelo de mercado inferior al actual, y por tanto un aliciente al resto de marcas a adaptar sus diferenciales de precio para no perder participación de mercado en una situación de fuerte contracción de ventas, con la consiguiente erosión tanto en términos de recaudación como en márgenes para los competidores del sector.

Efectos colaterales del incremento de la fiscalidad: el comercio ilícito.

Un factor clave a la hora de decidir sobre una estructura fiscal óptima es el posible impacto que el aumento impositivo podría tener, por ejemplo, en la proliferación del comercio ilícito. El traslado al 100% de dichos aumentos a los precios (sin afectar al margen del fabricante) provoca un desplazamiento de la demanda y consumo de tabaco legal hacia otros productos más baratos (acentuado además por la actual crisis económica), pero también siguen siendo un incentivo importante para el desplazamiento hacia los canales ilícitos de obtención de productos de tabaco.

Existen diversos estudios que cuantifican el fraude derivado de tales prácticas. El Instituto ThinkCom, de la Universidad Complutense de Madrid, estima que el impacto económico negativo del comercio ilegal de tabaco será este año de 1.300 millones de euros, que equivale a un fraude fiscal de cerca de 1.040 millones de euros (cifra muy superior, por ejemplo, a la suma de los presupuestos de 2014 de las Cortes Generales, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado y el Consejo General del Poder Judicial).

El comercio ilegal de tabaco no es sólo contrabando, existen otras formas de comercio ilícito como la falsificación, la mezcla de productos de tabaco con otros que no lo sean o la no exhibición de las estampillas fiscales, es decir, será comercio ilegal toda actividad ilícita que se produzca dentro de la cadena de suministro: la fabricación, continuando con las ventas al por mayor y por menor, transporte, almacenaje, envío y exportación e importación de productos de tabaco o equipos de fabricación.

Tal y como se puso de manifiesto en la reunión celebrada en el Instituto de Estudios Fiscales, el 7 de octubre de 2013, temática sobre el fenómeno del contrabando, existen diversas modalidades de tráfico ilícito:

- 1. Contrabando de producto genuino:** es decir, aquel producto del tabaco producido legalmente por el propietario de la marca que se distribuye de forma ilegal en los países donde se consumen. Se ha observado en los últimos años la aparición de un fenómeno derivado de la figura del contrabando. Se trata de las marcas llamadas “illicit whites” o “marcas blancas” de cigarrillos, producidas única y exclusivamente para ser vendidas a través de las redes ilegales, pero que cumplen con todos los requisitos normativos de los países de fabricación (países situados fuera de la Unión Europea, habitualmente), donde sí que están permitidas. La principal diferencia con el contrabando tradicional es que las illicit whites se venden a un precio inferior que el tabaco de las grandes marcas ya que no tienen la carga fiscal que tienen éstas,
- 2. Contrabando de producto falsificado:** son productos del tabaco que han sido producidos ilegalmente sin el consentimiento de la marca, sin ningún control fiscal y sanitario (siendo China el origen de la mayor parte de productos de tabaco falsificado) y
- 3. Producción local no declarada:** cantidades de tabaco producidas por fábricas legales pero no declaradas, para una posterior venta ilegal.

Son, por tanto, diversos tráficos ilícitos del tabaco, prácticas irregulares que de alguna forma “burlan” el pago del impuesto en el territorio en el que el tabaco es consumido.

Si el crecimiento del comercio ilícito puede ser tratado como un efecto colateral del incremento de la fiscalidad, a su vez, el comercio ilícito produce unos efectos colaterales -además de la pérdida de recaudación- que deben ser tenidos en cuenta: el incremento de la delincuencia asociada a tales prácticas ilegales, la desestabilización de la sociedad en las áreas que lo sufren, la distorsión del mercado laboral en tales áreas, el incremento de la corrupción y del tráfico ilegal de otros productos y sustancias... son todos efectos relacionados, en buena medida, con el comercio ilícito.

Más aún, la aparición de tales efectos lleva asociado un arraigo en la sociedad que lo sufre, cuya erradicación requiere un esfuerzo (económico y temporal) muy superior al exigido para restablecer la recaudación impositiva normal. Determinadas zonas de Centroamérica, o del Sur de Italia, pero también de las Rías Bajas gallegas o del entorno del Campo de Gibraltar han sufrido en mayor o menor medida tales procesos, relacionados (también en mayor o menor medida) con el comercio ilícito del tabaco y otros productos. En algunas de esas zonas se viene observando en los últimos meses un repunte de estas prácticas que estaban en declive desde la crisis de 1993.



Caso de estudio





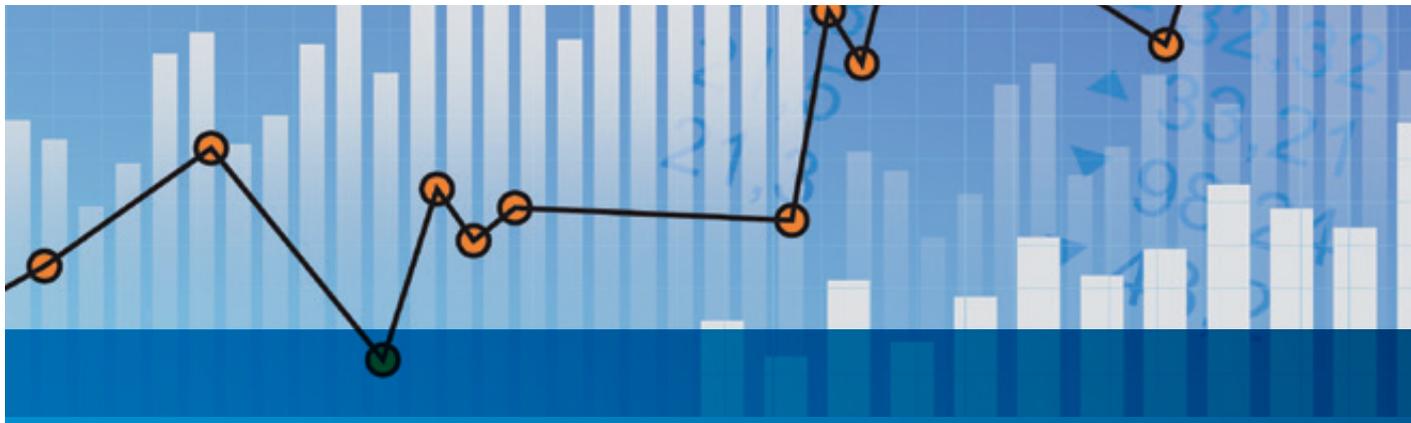
¿Estamos a niveles/estructura óptimos o hay margen para la mejora?

Evolución de la Fiscalidad del tabaco en España y situación actual

Como queda dicho, el impuesto sobre las labores del tabaco fue uno de los primeros en ser abordado en el marco comunitario, estableciéndose una armonización de mínimos tanto en lo que hace referencia a la estructura como a los niveles del impuesto.

Desde 1987 el Parlamento Europeo hace un seguimiento intensivo de todas las propuestas presentadas desde la óptica de diversos intereses. Propone los tipos mínimos así como la convergencia progresiva hacia tipos objetivo comunes.

La entrada en el Mercado Único Europeo en 1993 supuso la introducción de niveles mínimos comunitarios para los impuestos especiales. Los Estados miembros tenían potestad para aplicar impuestos especiales más elevados, lo que ha motivado grandes diferencias entre los impuestos recaudados mediante la venta de productos tabaqueros.



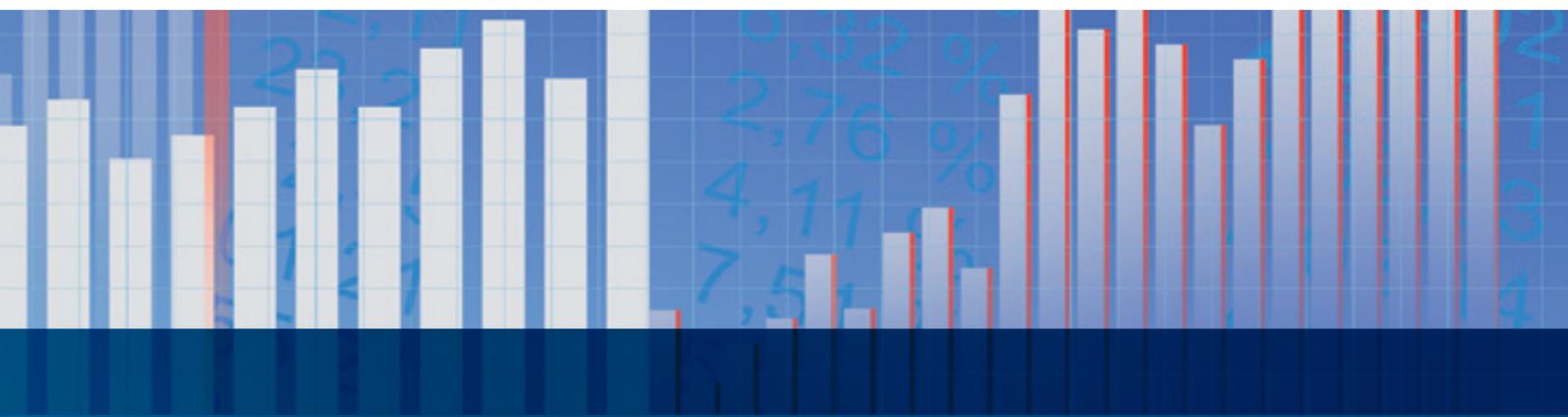
En 1997, el Parlamento Europeo reiteró que no debían producirse distorsiones de la competencia entre las diferentes bebidas alcohólicas y propuso ciertas orientaciones para el futuro. En el caso de los cigarrillos y las labores del tabaco, el Parlamento pidió una armonización claramente al alza de los tipos solicitando al mismo tiempo la realización de más estudios antes de efectuar cambios.

En 2002, el Parlamento rechazó las propuestas de modificación de los tipos relativos a impuestos especiales sobre el tabaco formuladas por la Comisión, en particular, debido a las consecuencias previsibles en los países de la ampliación, en los que los tipos tributarios eran claramente inferiores a los tipos mínimos aplicados en ese momento en la UE. En el informe de 2002 sobre la política fiscal de la UE, el Parlamento desaprueba la política de la Comisión relativa a los impuestos especiales sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas y no comparte la opinión de la Comisión, en particular en lo relativo a una armonización al alza mediante el aumento constante de los tipos mínimos de imposición.

Las diferencias en los precios e impuestos aumentaron aun más cuando doce nuevos países pasaron a formar parte de la UE entre 2004 y 2007. Estos nuevos miembros requirieron prórrogas temporales para la aplicación de las diferentes normativas comunitarias para aumentar los impuestos especiales y equiparlos a los mínimos exigidos por la UE.

En 2009 el Parlamento abogó por un incremento gradual de los impuestos sobre los cigarrillos y otros productos del tabaco aunque no al nivel de la propuesta de la Comisión. Además, este incremento debía comenzar en 2012 y (tal como se propuso) concluir en 2014.

Desde 2008, coincidiendo con la crisis, el sector ha perdido terreno en el mercado, al pasar de 4.514 millones de cajetillas comercializadas en ese mismo año (cifras de ventas según el Informe de Mercado a diciembre de 2008, Comisionado para el Mercado de Tabacos) a casi la mitad (2.375,41 millones) en el año 2013, resultando ser la cifra más baja de ventas registrada desde 1989.



Las ventas de cigarrillos se situaron en 2013 en mínimos históricos, al comercializarse 2.375,41 millones de cajetillas, lo que supone una caída del 11% respecto al año precedente y los datos existentes de 2014, afianzan esa tendencia a la baja.

Una parte significativa de este deterioro de las bases imponibles que provoca la consecuente caída de la recaudación, no obedece a una reducción en el consumo, sino que se explica por una serie de factores como la proliferación del contrabando, tanto de producto genuino como, en menor medida, falsificado, las migraciones de consumidores hacia otras labores y el menor impacto del turismo.

Según el informe IPSOS, el porcentaje de tabaco consumido en España que no ha pagado impuestos, en España, se sitúa en el 11,3%, alcanzando niveles en torno al 40% en Andalucía (Fuente: IPSOS: "Spain Empty Pack Survey Q4 2013". Febrero 2014)

Es obvio que la clave para impulsar la recaudación debe residir precisamente en esta recuperación de la venta legal, que no del consumo. Si la fiscalidad

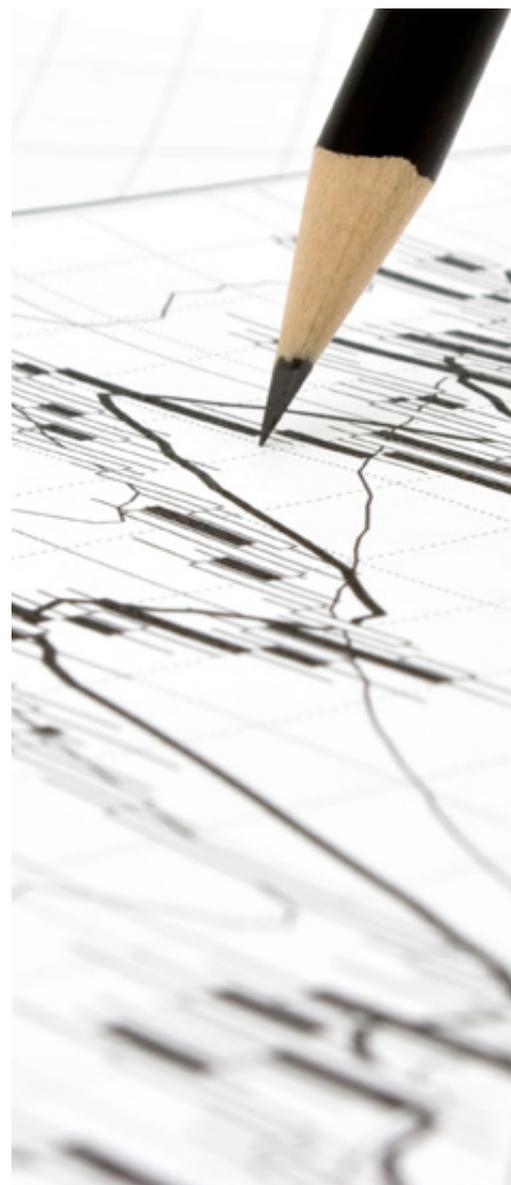
del tabaco permite subidas más moderadas del precio medio ponderado, el efecto positivo total en la recaudación será mayor que si se elevara la incidencia fiscal. De hecho, debe ser perfectamente compatible un escenario en el que puedan convivir un lento declive de la tasa de fumadores, junto con un aumento de la recaudación a través de la recuperación de la base imponible y por tanto de las ventas legales de los productos de tabaco. Es decir, es posible conciliar el objetivo sanitario con un objetivo económico y recaudatorio.

Durante el año 2013, los precios del tabaco han sufrido una subida de un 4,1% y los del alcohol un 3,5% en la Unión Europea y en la zona euro. Según los datos del mes de diciembre publicados por Eurostat, Hungría se sitúa a la cabeza de la lista de países donde más ha subido la tasa de inflación anual del tabaco y el alcohol, en concreto un 13,3% y Portugal como el país donde menos incremento de precios ha habido, un 4,2%. Por su parte, España se situaría en séptima posición de la lista: los precios del tabaco y el alcohol se han visto incrementados en un 5,6%.

Posibles modificaciones en la estructura fiscal

Como se señaló con anterioridad, la estructura del impuesto sobre tabaco en España tiene un elevado peso del componente ad valorem. A la vista de esto, además de la posibilidad de nuevas subidas impositivas (que deben ser valoradas con cautela y, en su caso, de forma muy paulatina), cabe plantearse la modificación de la estructura fiscal y sus efectos.

En España, en junio de 2013 se estableció la modificación de la estructura fiscal aplicable a cigarrillos, que provocó en el mes de julio una subida media de 10 céntimos en las cajetillas de cigarrillos de las principales marcas. El cambio otorgaba más peso al tipo específico frente al ad valorem. En concreto, el específico pasa de suponer 19,1 euros por cada 1.000 cigarrillos a suponer 24,1 euros. En cambio, el ad valorem pasó del 53,1% al 51%. Además, se subió el impuesto a través del mínimo de forma que se incrementaba el precio del umbral. Así, se elevó el tipo único que pasó de 123,97 euros por cada 1.000



cigarrillos a 128,65 euros. Y será de 138 euros cuando el precio de venta al público sea inferior a 196 euros por cada 1.000 cigarrillos. Cualquier modificación adicional de la estructura fiscal debe tener en consideración las condiciones particulares del mercado, especialmente la elasticidad -precio de la demanda y las posibilidades de migración de la demanda del mercado legal al ilícito.

Como se analizó anteriormente, el componente ad valorem del impuesto permite trasladar a recaudación cada incremento de precios sin necesidad de incrementar el tipo del impuesto. En el caso de la actual estructura, un 51% de cada incremento de precio se traslada a recaudación de impuesto especial. En un contexto de contracción de la demanda, esta mayor traslación de precios a recaudación estabiliza los ingresos tributarios.

Por otro lado, el componente ad valorem implica un reparto proporcional de la carga fiscal entre todos los segmentos de precio y facilita la existencia de un rango de precios más amplio que ayuda a ofrecer al consumidor alternativas de tabaco legal adaptadas a la capacidad de compra. Elemento clave especialmente en un contexto de elevada sensibilidad de la demanda al precio y de crecimiento del comercio ilícito.

Un incremento del tipo específico puede justificarse en entornos con demanda poco sensible al precio (esto es, con elasticidad precio baja) donde el riesgo de migración del consumo hacia el tabaco ilícito sea reducido. Un rebalanceo a favor de una estructura más específica tendría como consecuencia una mayor carga impositiva en los segmentos de precio más bajo y un cierto aligeramiento fiscal a las marcas más caras. En presencia de una demanda muy sensible al precio, este rebalanceo podría tener como consecuencia indeseada el incremento del comercio ilícito en la medida en que fuerza un mayor incremento de precio de las labores baratas que actúan como última opción antes de acudir al mercado ilícito. Adicionalmente, la bajada de presión fiscal a las marcas más caras permitirían a éstas reducir precios en busca de incrementar cuota de mercado, lo que podría desatar la respuesta del resto de marcas que para defender su cuota de mercado podrían reducir precios, lo que drenaría recaudación y sería claramente contrario a los objetivos sanitarios.



Nuevas bases imponibles: los cigarrillos electrónicos

Según la Directiva Europea aprobada recientemente sobre el tabaco, los cigarrillos electrónicos quedarán regulados como productos medicinales en los casos en que se comercialicen como poseedores de propiedades curativas o preventivas, cumpliendo algunos requisitos, como justificar su acción como ayuda para dejar de fumar o como una alternativa al tabaco, acatando las estrictas leyes que rigen para los fármacos, o someterlo a la legislación que limita la venta y publicidad de los productos del tabaco.

De esta manera se introduce una regularización (que no será de aplicación obligatoria hasta el 2016) de este producto que ha visto incrementada su demanda en los últimos años (hasta 7 millones de personas en la Unión Europea). A modo de ejemplo, a finales de 2009 había en España dos tiendas de cigarrillos electrónicos: una en Palma de Mallorca y otra en Arganda del Rey (Madrid). Hoy hay unas 3.200, según la Asociación Nacional del Cigarrillo Electrónico (ANCE), y unos 4.000 estancos venden también tanto los dispositivos como los líquidos de recambio. Se calcula que hay entre 600.000 y 800.000 usuarios.

El informe del Ministerio de Sanidad sobre cigarrillos electrónicos de fecha Noviembre de 2013, recoge una serie de patrones de uso:

- Los cigarrillos electrónicos se utilizan especialmente por fumadores, fumadores que quieren dejarlo y exfumadores.
- Los adolescentes que utilizan estos productos suelen fumar también.
- Aunque por el momento son pocos los no fumadores que utilizan estos productos, los datos indican el rápido desarrollo de un nuevo mercado para el uso y dependencia de la nicotina con consecuencias impredecibles.

Diversas voces de la comunidad médica y del sector farmacéutico recomiendan que estos productos sean sometidos a la regulación del tabaco y prohibir su consumo en todos los lugares públicos cerrados, aunque eso suponga restricciones, ya que la directiva europea solo impone límites en cuanto a la venta a menores, etiquetado y publicidad, dejando a los Estados miembros la decisión de los espacios en los que se permite su consumo.



En cambio, la mayoría de los fabricantes de estos dispositivos opinan que no debería ser así, que se trata de un producto diferente y que tiene un impacto en la salud muy reducido frente a los productos de tabaco de combustión tradicionales.

A favor de la Directiva se posiciona la Asociación Nacional del Cigarrillo Electrónico, que propone la aplicación inmediata de algunas disposiciones de la directiva, así como la implantación de un sistema de licencias de venta para establecimientos autorizados.

El cigarrillo electrónico constituye una nueva base imponible potencial. La decisión de gravarla y cómo, debería guiarse por los principios generales de smart regulation:

1. Reproducir el modelo de diálogo con los agentes implicados para progresar en este punto.
2. Decisiones basadas en el equilibrio entre objetivos fiscales y extrafiscales o de protección de salud. En este sentido, es necesario proceder con cautela para no eliminar un producto que puede actuar como sustituto con menor efecto perjudicial para la salud que el cigarrillo convencional.

Al final estamos otra vez en el principio, habrá que valorar y ponderar todos los factores para establecer la Fiscalidad Óptima del Tabaco: la libertad del individuo, la obligación del Estado de proteger y preservar la Salud Pública, la fiscalidad de los países del entorno y las imposiciones comunitarias, el comercio ilícito, las necesidades de recaudación...

Parece ser que no existe la Fiscalidad Óptima del Tabaco, sino una fiscalidad óptima en unas circunstancias y momento determinados, lo cual obliga a un continuo y paulatino proceso de revisión, ponderación y modificación de esta materia.

Conclusiones

A la luz de lo aquí expuesto, la fiscalidad del tabaco debería tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Mantenimiento de la presión fiscal.
- Mantenimiento de la estructura actual ad valorem-específico que, junto con el impuesto mínimo, es la que optimiza la recaudación en un contexto de elevada sensibilidad de la demanda al precio.
- Actualización periódica del impuesto mínimo para mantener la eficacia de ese mecanismo e incentivar subidas graduales de precios, ajustadas a esa elasticidad precio de la demanda.
- Necesidad de garantizar la efectividad del impuesto mínimo mediante el doble mínimo implementado en enero de 2013 o, en su caso, mediante un impuesto mínimo total similar al existente en Alemania.
- Lucha contra el tráfico ilícito de tabaco como una vía fundamental para recuperar la base imponible.







La Fundación IE tiene como finalidad contribuir al desarrollo empresarial, facilitando a los alumnos, profesores y staff del IE el desarrollo de sus actividades formativas, investigadoras y de gestión.

Los recursos de la Fundación IE están orientados a la financiación de becas para los estudiantes, ayudas para la formación e investigación de los profesores y fondos para la actualización y mejora de las estructuras educativas de IE.

IE es una institución internacional dedicada a la formación de la elite empresarial con enfoque global, carácter emprendedor y espíritu humanista.

www.ie.edu
fundacion.ie@ie.edu



British American Tobacco es la compañía más internacional del sector, con presencia en 180 mercados y líder en más de 60 de ellos. En todo el mundo, uno de cada ocho fumadores adultos elige un producto de entre sus más de 200 marcas.

La compañía tiene la visión de crear valor compartido, a través de una actuación basada en la responsabilidad y en la integridad, a la vez que busca entablar un diálogo constructivo con los grupos de interés en todos los aspectos relativos al impacto económico, social y sanitario de su actividad.

www.bat.com