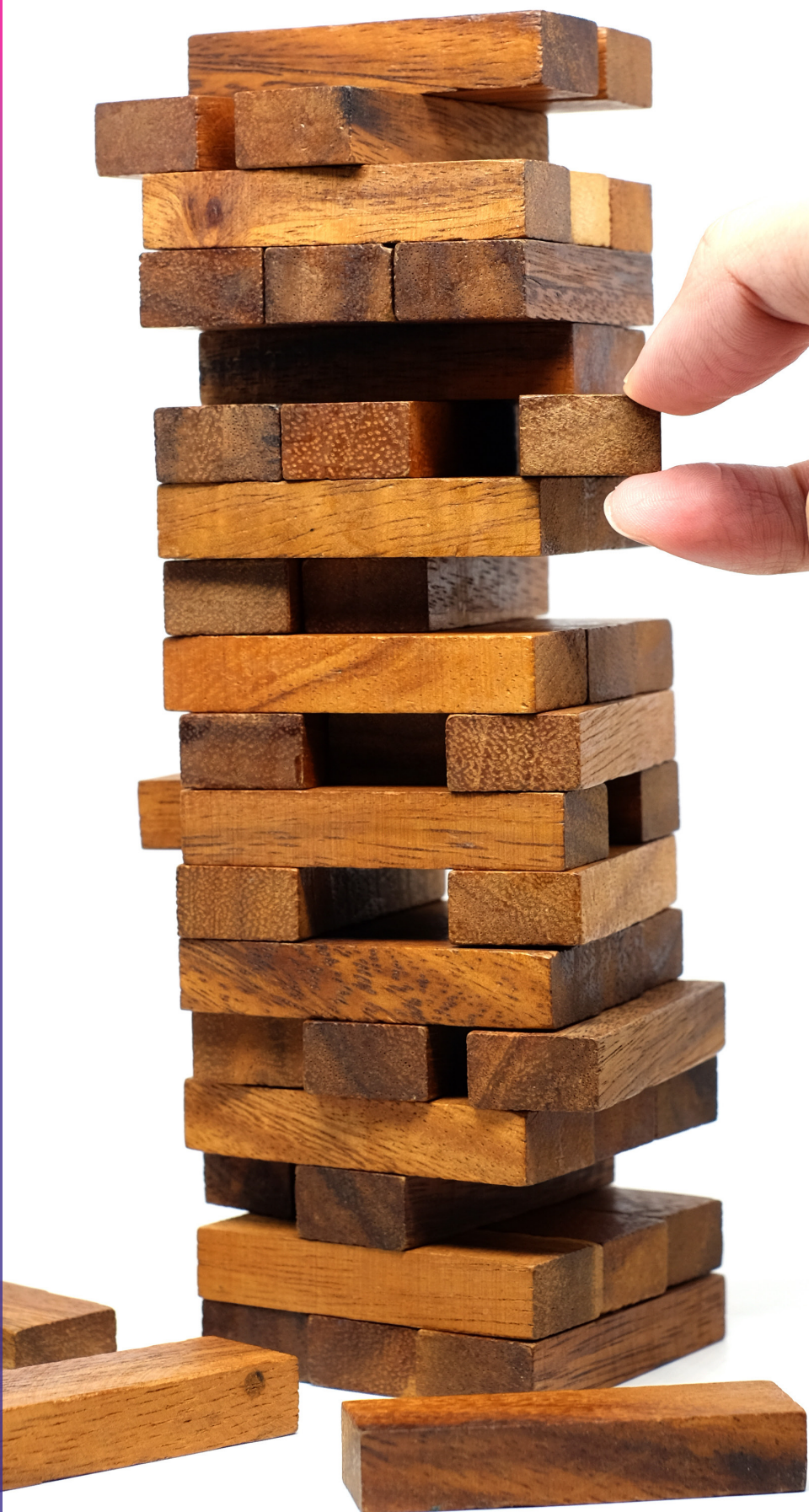


Julio 2020

Los efectos redistributivos de los impuestos especiales

Los impuestos especiales tratan de reducir el efecto negativo que tienen sobre la sociedad determinados consumos, como los carburantes, el tabaco o el alcohol. Como todos los impuestos, tienen también una función recaudatoria. Este informe muestra que en su diseño actual son regresivos, al suponer su pago un porcentaje sensiblemente mayor de la renta de los hogares pobres que la de los ricos. Recoge también el diseño de posibles reformas que permitirían aumentar su efecto redistributivo.

José M. Labeaga
UNED



Fundación "la Caixa"

Créditos

Observatorio Social
de “la Caixa”

Fundación Bancaria
“la Caixa”, 2020
Plaza de Weyler, 3
07001 Palma

ISBN: 978-84-9900-273-6

La Fundación Bancaria “la Caixa”
no se identifica necesariamente
con la opinión de los autores de
esta publicación.

Investigación y elaboración del informe

José M. Labeaga
UNED

Este número forma parte de la colección
«**Informes sobre economía redistributiva**»
integrada por las siguientes publicaciones:

- **Los efectos redistributivos de las prestaciones sociales y los impuestos: Un estado de la cuestión**

Luis Ayala, UNED y Equalitas, y Olga Cantó, Universidad de Alcalá y Equalitas

- **Los efectos redistributivos del sistema de impuestos y transferencias en Europa**

Amadeo Fuenmayor, Rafael Granell y Teresa Savall,
Universitat de València

- **Los efectos redistributivos de las políticas familiares**

Olga Cantó y Andrea Sobas, Universidad de Alcalá

- **Los efectos redistributivos de los impuestos especiales**

José M. Labeaga, UNED

- **Los efectos redistributivos del impuesto sobre el patrimonio**

José María Durán y Alejandro Esteller, Universitat de Barcelona y
Institut d’Economia de Barcelona

Resumen

El perfil general que se obtiene de los efectos de los impuestos especiales en España (y en Europa) es regresivo y no se aprecia su capacidad para redistribuir la renta. La utilización de estos impuestos no ha ido más allá de ser una fuente permanente de ingresos para la administración, aprovechando la limitada respuesta de los consumidores a los cambios en los precios. En estas circunstancias, surge la pregunta de si es posible dar más peso a funciones alternativas a la recaudatoria y que, al mismo tiempo, contribuyan a la redistribución de la renta. Se someten a evaluación varias reformas posibles de estos tributos en las que se obtiene una respuesta positiva, sobre todo, en los impuestos especiales de la electricidad y los carburantes.

Ideas principales

- // En todos los países de la Unión Europea (UE), algunos bienes soportan una carga tributaria adicional al IVA a través de los impuestos especiales, cuya norma reguladora los justifica por la existencia de *externalidades negativas* no incorporadas en los precios.
- // Los bienes sujetos a estos impuestos son las bebidas alcohólicas, el tabaco, los hidrocarburos y otros productos energéticos.
- // Los impuestos especiales están regulados en la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, «en razón a que el consumo de los bienes que son objeto de estos impuestos genera unos costes sociales, no tenidos en cuenta a la hora de fijar sus precios privados».
- // El estudio ha puesto de manifiesto el carácter regresivo de los impuestos especiales y su utilización con el objetivo exclusivo de generar ingresos para la administración pública.
- // El tipo medio máximo por impuestos especiales del período 2006-2017 lo pagaron los hogares más pobres en 2010 y fue equivalente al 8,45% de su renta. El mismo año los hogares más ricos pagaron un 2,73%, es decir, 3,1 veces menos en términos relativos que los hogares más pobres.
- // Las reformas que se han considerado de los impuestos especiales sobre los hidrocarburos y la electricidad han permitido comprobar que pueden ser utilizados para que cumplan una función no solo disuasoria sino también redistributiva.

Justificación de los impuestos especiales

El origen de los impuestos especiales lo encontramos en la antigua Roma. Los primeros impuestos conocidos se aplicaban sobre la producción de bienes considerados suntuosos como el vino y productos importados de otras zonas. Estos impuestos se han mantenido hasta la actualidad y se encuadran dentro de los impuestos indirectos. Son indirectos porque se aplican al consumo de determinados productos y son lineales con la cantidad consumida, es decir, independientes de la renta del consumidor. Los impuestos especiales cumplen dos funciones: la *recaudatoria*, como todos los impuestos, y la *disuasoria*, que persigue evitar las externalidades.

La racionalidad de gravar bienes o servicios mediante determinados impuestos se sustenta en la idea que los consumidores reaccionan de un modo muy limitado a las subidas de precios. En el diseño parece prevalecer la función recaudatoria, lo cual limita en gran medida su función disuasoria.

Situación general y descripción de los datos

El artículo 1 de la Directiva 2008/118/CE del Consejo de la Unión Europea, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, define los productos gravados por los impuestos especiales que, a su vez, se desarrollan en las siguientes directivas:

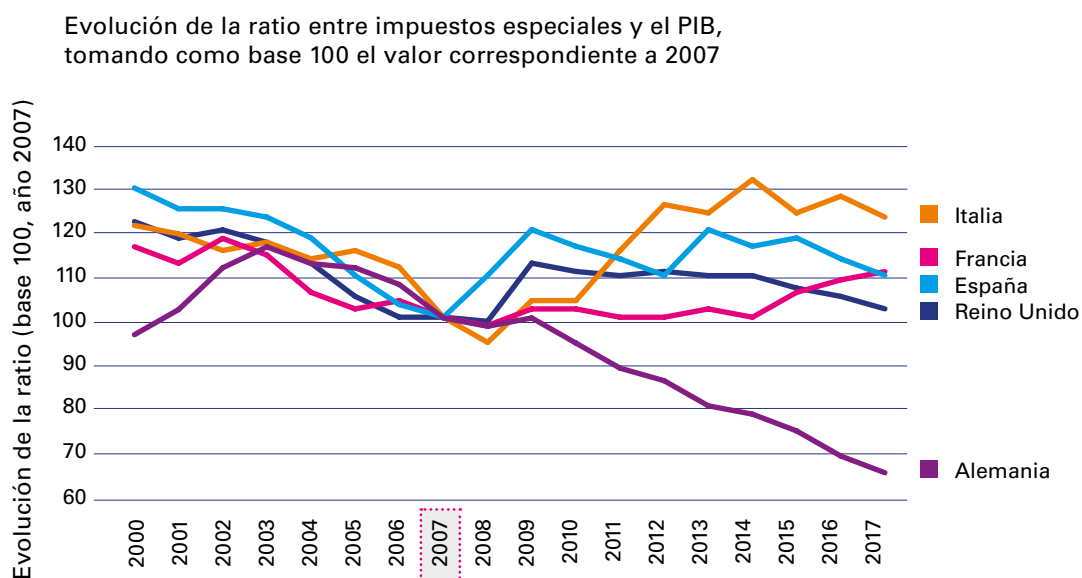
- / Productos energéticos (incluyendo hidrocarburos) y electricidad, regulados por la directiva 2003/96/CE
- / Alcohol y bebidas alcohólicas, regulados por las directivas 92/83/CEE y 92/84/CEE
- / Labores del tabaco, reguladas por las directivas 95/59/CE, 92/79/CEE y 92/80/CEE

En cuanto a la recaudación, existe gran heterogeneidad entre los países de la UE. Los porcentajes medios de recaudación sobre el PIB van desde el mínimo en Luxemburgo (0,4%) al máximo en Bulgaria (17,5%). Con el 6,4%, España se encuentra por encima de la media de la UE-28 (5,7%) solo es superada por el Reino Unido (8,6% del PIB).

La ratio de recaudación de impuestos especiales sobre el PIB se ha visto afectada por la crisis y por los cambios regulatorios. Considerando 2008 como el primer año en el que se observan efectos sobre la recaudación causados por la crisis, el gráfico 1 presenta los cambios en la presión fiscal en los cinco grandes países relativos a la situación existente en 2007. La crisis tuvo un ligero efecto en España, Francia, Italia y Reino Unido, pero la recaudación se ha recuperado con fuerza en los cuatro países. Alemania constituye una excepción ya que tanto la regulación como el limitado efecto de la crisis sobre el PIB provocaron una caída de la presión fiscal en los impuestos especiales.

España representa un caso paradigmático. La proporción que los impuestos especiales supusieron en el período 2000-2007 respecto al total de la recaudación coincide con la que estos mismos impuestos aportaron durante el período 2008-2013. La evolución de la recaudación es fruto de los cambios legislativos introducidos, mediante los cuales se han elevado los tipos en la mayoría de los países (de nuevo la excepción es Alemania), y de la escasa sensibilidad de estos productos a cambios en los precios.

Gráfico 1. ¿Cómo ha evolucionado la recaudación por impuestos especiales?



Efectos redistributivos generales

Los resultados obtenidos en relación con los efectos distributivos apuntan en la dirección inequívoca de que en la aplicación de los impuestos especiales en España únicamente se ha tenido en cuenta su capacidad recaudatoria. Se ha puesto de manifiesto que la carga por impuestos especiales tiene un marcado carácter regresivo, pues la carga decrece cuando la renta aumenta.

El tipo impositivo medio sobre la renta equivalente que se presenta en el gráfico 2 resume los aspectos recaudatorios y distributivos de los impuestos especiales. Primero, la crisis contribuyó al incremento de los tipos medios, fundamentalmente de los más pobres. Esto puede deberse al incremento de los tipos de los impuestos especiales, a la caída de la renta o a la combinación de ambos factores, que es lo que ha sucedido en el caso de España.

El crecimiento se mantiene más o menos en el tiempo en función de lo profunda que haya sido la caída de la renta, que, como bien se conoce, fue más acusada en los tramos de rentas bajas. Se observa una relación inversa entre tipos medios y renta

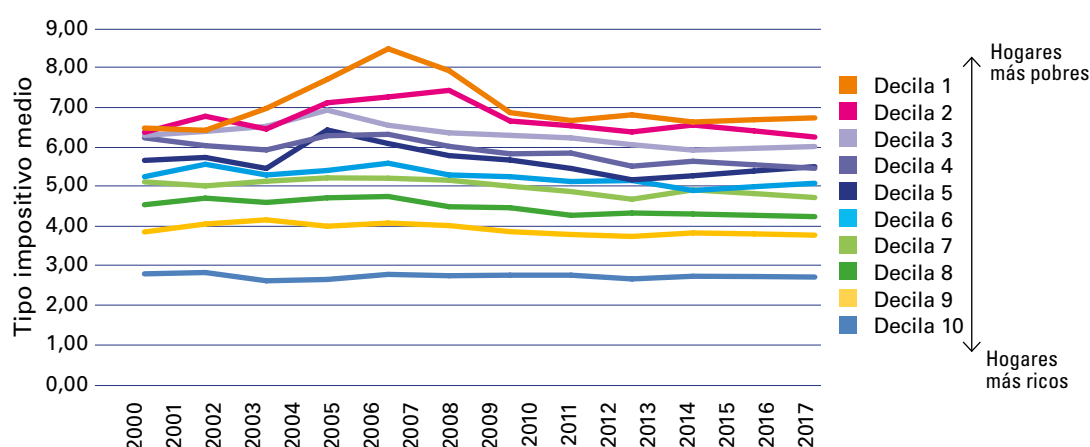
equivalente. Es decir, en función de la presión fiscal por impuestos especiales, los tipos medios más elevados los soportan los hogares más pobres y con más miembros.

El tipo medio máximo por impuestos especiales del período lo pagaron los hogares más pobres en 2010 y fue equivalente al 8,45% de su renta. Ese mismo año, los hogares más ricos pagaron por impuestos especiales un 2,73%, es decir, 3,1 veces menos en términos relativos que los hogares más pobres.

Los hogares más ricos no tuvieron la necesidad de ajustar su consumo (al menos en los bienes que soportan impuestos especiales) como consecuencia de los ajustes. A medida que el país ha ido superando la crisis, los ligeros incrementos de la renta y el mantenimiento de las medidas han estabilizado la evolución de los tipos a lo largo de toda la distribución, si bien los pobres siguen pagando los tipos más elevados y los ricos los más reducidos.

Gráfico 2. ¿Cuánto pagan los hogares españoles en impuestos especiales?

Tipo impositivo medio sobre la renta equivalente (1)
de los impuestos especiales por decilas



(1) La renta equivalente del hogar se obtiene dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo.

Efectos redistributivos según el consumo de los hogares

Si el consumo de un bien o de un servicio comporta externalidades negativas que provocan costes sociales, estas deben ser sufragadas por los que contribuyen a ellas. Es evidente que son los compradores de estos productos los que pagan los impuestos especiales, pero deseamos comprobar si existen diferencias en términos redistributivos entre los que contribuyen (pagan las externalidades que generan) y los que no son consumidores de estos bienes.

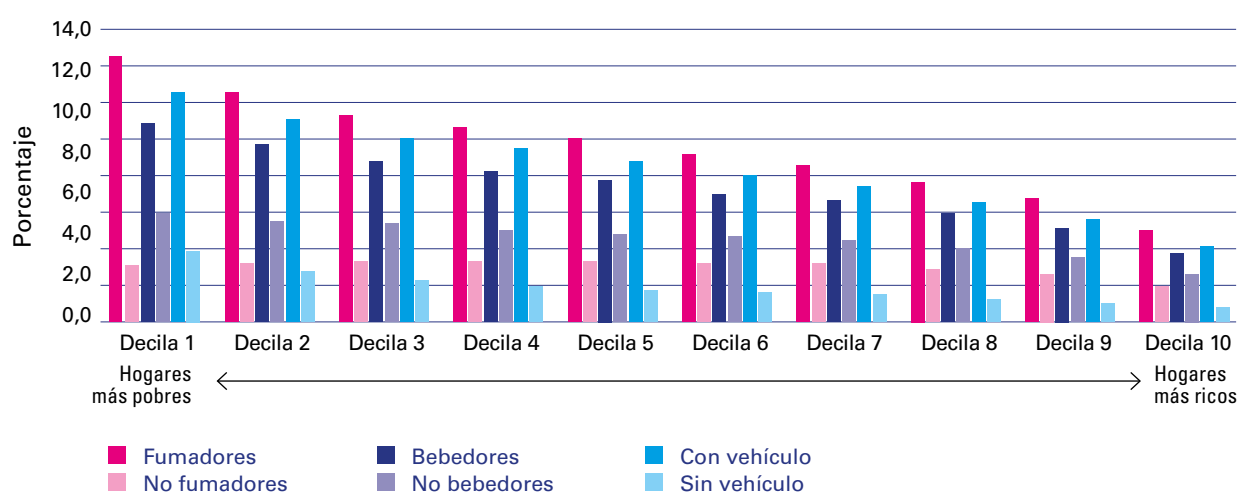
El análisis para distinguir si en el hogar se consume o no el bien que está sujeto a imposición especial implica dividir la muestra en dos grupos. En el caso del tabaco,

son el denominado *Fumadores*, que incluye a todos los hogares con gasto positivo en alguna de las tres categorías de tabaco de la Encuesta de Presupuestos Familiares, y el grupo de *No fumadores*, formado por los hogares sin gasto en ninguna de las categorías.

La carga impositiva por impuestos especiales es, de media, casi tres veces mayor en los hogares con presencia de fumadores que en los hogares sin fumadores (gráfico 3). Casi la tercera parte de la recaudación por impuestos especiales tiene su origen en el tabaco. De estos perfiles de prevalencia y pagos impositivos podemos deducir que el impuesto pagado es regresivo.

Gráfico 3. ¿Qué hogares pagan los impuestos especiales?

Proporción que los impuestos especiales representan en la renta equivalente del hogar según tipo de consumo



En lo relativo a las bebidas alcohólicas, la carga fiscal que significan los impuestos especiales en el nivel de renta tiene un perfil similar por decilas entre hogares que consumen y hogares que no consumen, siendo más acusado entre los que consumen, pero siempre decreciente con la renta.

El tercer bien que se analiza son los carburantes, que combinan inversión (disponer de vehículo) y consumo (comprar carburante). La muestra distingue entre los hogares denominados *Con vehículo*, que son los que presentan gasto positivo en la categoría de «Carburantes y lubricantes», según la Encuesta de Presupuestos Familiares («Gasóleo y/o gasolina» a partir de 2016), y en hogares calificados *Sin vehículo*, que son los que no tienen gasto en estas categorías de consumo.

La proporción de los impuestos especiales pagados por el hogar sobre su renta es, de media, más de tres veces mayor en los hogares con vehículo que en los hogares sin él, por lo que la carga impositiva media es decreciente con la renta, volviéndose a confirmar su carácter regresivo.

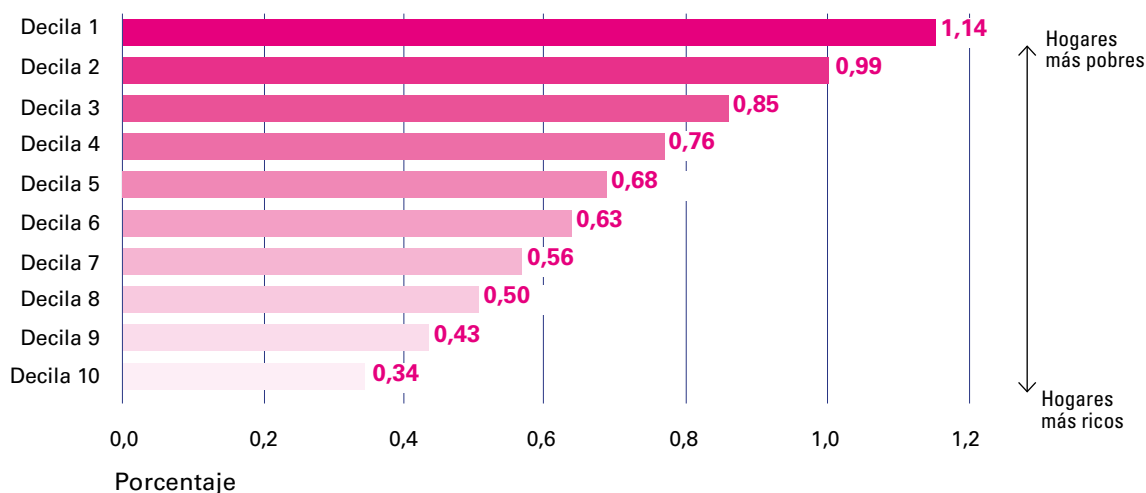
Reforma del impuesto especial de la electricidad

Los apartados anteriores revelan inequívocamente que los impuestos especiales son regresivos y no han tenido capacidad redistributiva o ha sido muy limitada. En consecuencia, surge la pregunta de si es posible reformar estos impuestos para dotarlos de dicha capacidad. En España se han de afrontar de manera urgente el problema de la pobreza energética y el problema del cambio climático, por más que este tenga un carácter planetario.

Más del 21% del precio final de la electricidad que pagan los hogares corresponde a los costes de apoyo a renovables, cogeneración y residuos. Si estos costes se suprimiesen de la tarifa, el precio final se reduciría un 27,3%, lo que provocaría un aumento de la demanda del 5,5%, y un incremento en las emisiones de CO₂ del 0,49%.

Gráfico 4. Efecto de la reducción del precio de la electricidad

Reducción de los impuestos especiales a pagar por los hogares en porcentaje de la renta equivalente



Como consecuencia de la disminución en el precio, se produciría también una disminución del gasto económico en electricidad y una reducción de la recaudación de 1.016,1 millones de euros. Esta reducción se debe a que tanto los impuestos especiales como el IVA se aplican sobre el precio de la electricidad, que sufre una importante caída que no se ve compensada por el incremento del consumo.

En estas circunstancias, la reforma tendría efectos redistributivos. Al reducirse el gasto del hogar en electricidad, el impacto de la reforma será progresivo, beneficiando más a los hogares más pobres. Tal como se aprecia en el gráfico 4, la reducción de la carga es 3,3 veces superior en los hogares más pobres que en los más ricos.

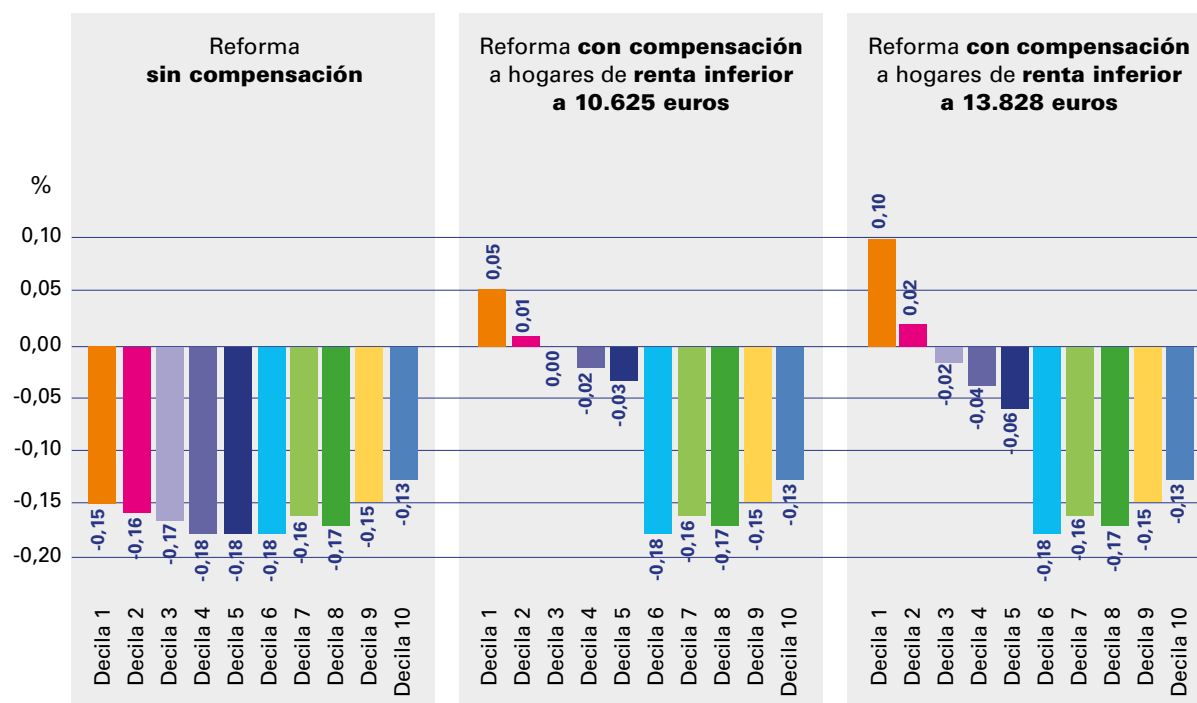
Reforma del impuesto especial de los carburantes

La segunda simulación se enmarca en los bienes de uso para transporte, enfrentando las ineficiencias de los impuestos existentes e introduciendo efectos disuasorios para corregir la contaminación. El escenario hipotético consiste en equiparar el tipo impositivo del diesel al de la gasolina de forma inmediata. Se gravan los litros consumidos y los vehículos diésel producen más, tanto gases de efecto invernadero, como contaminantes locales por litro, pero el litro de diésel paga un tipo impositivo especial menor que el litro de gasolina.

El ejercicio propuesto muestra una gran capacidad generadora de ingresos (más de 2.600 millones de euros adicionales) y una reducción de las emisiones de CO₂ asociadas. Desgraciadamente, la propuesta tiene efectos redistributivos no deseados ya que resulta regresiva. Pero estos efectos se pueden revertir diseñando un esquema compensatorio que afecte al 50% de los hogares de menor renta y a los hogares de ese 50% que posee vehículo. En el primer caso (compensación 1) se compensa a los hogares con una renta equivalente inferior a 10.625 euros anuales, y en el segundo (compensación 2) a aquellos con menos de 13.828 euros anuales de renta equivalente.

Gráfico 5. Igualación de los impuestos especiales del diésel a los de la gasolina
Se puede definir una reforma que convierta el impuesto en progresivo.

Diferencia en el pago de impuestos especiales como consecuencia de la reforma, en porcentaje de la renta equivalente del hogar



El gráfico 5 muestra los efectos de la reforma a lo largo de la distribución de la renta equivalente, así como los cambios que se producen cuando se introducen los esquemas de compensación mencionados. Se observa que el 20% de los más pobres ganan con ambas compensaciones, pero comparando el diagrama de la izquierda con los diagramas del centro y la derecha, también se observa que, cuando se introduce la compensación, los hogares de las decilas 3, 4 y 5, es decir, el siguiente 30% de los hogares pobres, no pierden tanto como antes de su introducción.

La reforma inicial es regresiva, pero con los esquemas de compensación pasa a ser progresiva. Las compensaciones suponen un gasto de 230 y 300 millones de euros, respectivamente, es decir, entre el 8,8% y el 11,3% del total recaudado.

Discusión e implicaciones de política

Este informe ha tratado de responder a una pregunta fundamental relativa a la distribución por niveles de renta de la carga impositiva por impuestos especiales, teniendo en cuenta también el tamaño familiar y utilizando los datos de hogares para España de la Encuesta de Presupuestos Familiares. Estas figuras impositivas se han centrado en el efecto recaudatorio y no en el efecto disuasorio. Esto significa que se ha diluido el objetivo de internalizar en los precios las externalidades generadas.

En estas circunstancias, el análisis ha planteado una nueva pregunta sobre si sería posible dar más peso a otras funciones de los impuestos especiales y, al mismo tiempo, contribuir a la redistribución de la renta. La respuesta es afirmativa tanto en relación con la capacidad redistributiva de los cambios en el impuesto sobre la electricidad como en el de los carburantes, aunque en este segundo caso las subidas impositivas se han de complementar con mecanismos de compensación.

En resumen, se ha puesto de manifiesto que los impuestos especiales se pueden reformar para que cumplan otras funciones diferentes de la recaudatoria, con mecanismos de compensación e incluso sin ellos, de forma que se consigan efectos redistributivos y, al mismo tiempo, permitan afrontar otros problemas que sufre la economía española.

**Observatorio
Social**
de "la Caixa"



Fundación "la Caixa"