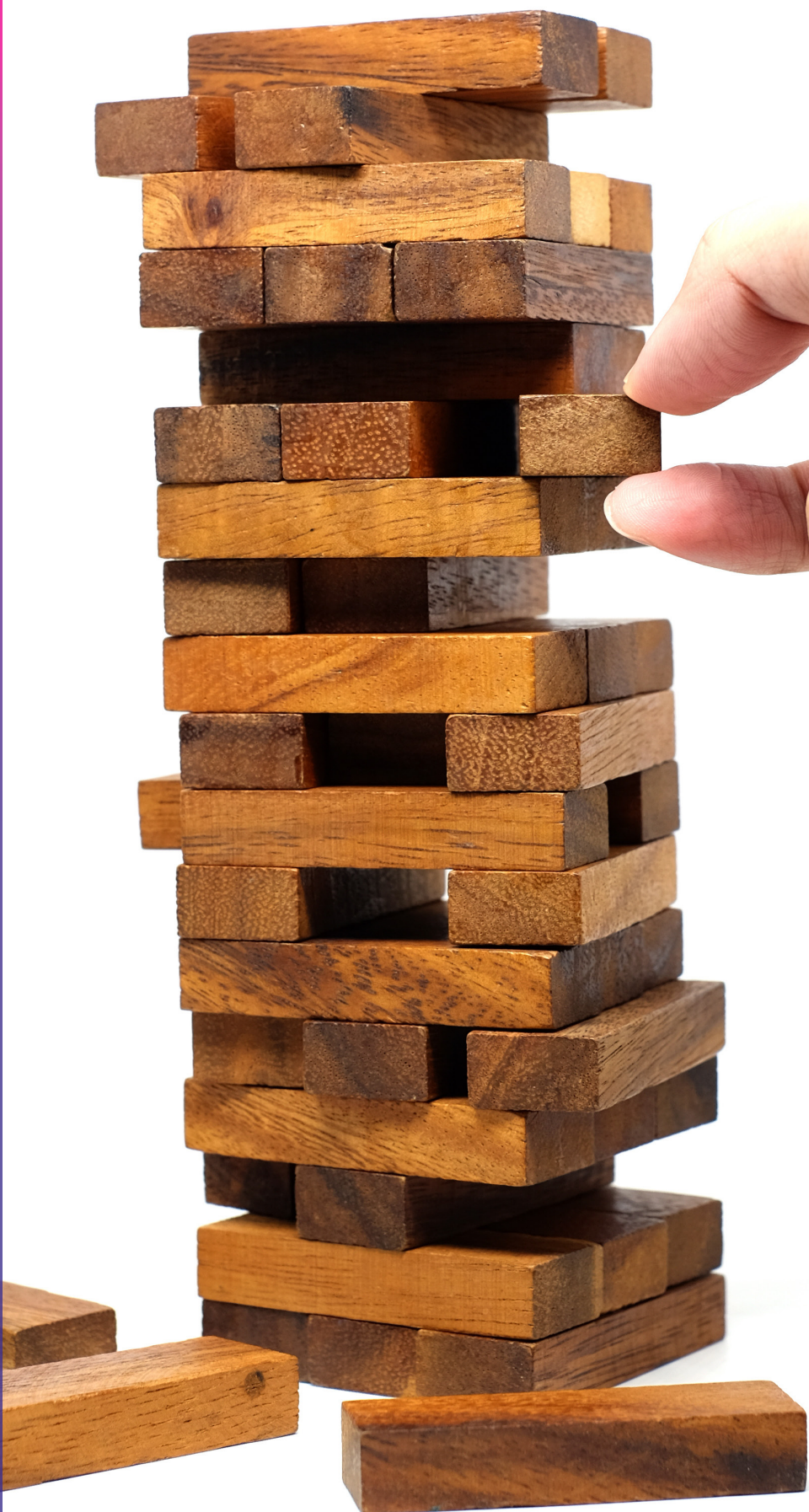


Juliol 2020

Els efectes redistributius dels **impostos especials**

Els impostos especials miren de reduir l'efecte negatiu que tenen sobre la societat determinats consums, com ara els carburants, el tabac o l'alcohol. Com tots els impostos, tenen també una funció recaptatòria. Aquest informe mostra que, tal com s'han dissenyat actualment, són regressius, ja que a l'hora de pagar-los les llars pobres han de destinar-hi un percentatge sensiblement més alt de la seva renda que no pas les llars riques. Així mateix, proposa el disseny de possibles reformes que permetrien augmentar-ne l'efecte redistributiu.

José M. Labeaga
UNED



Fundació "la Caixa"

Crèdits

Observatori Social
de "la Caixa"

Fundació Bancària
"la Caixa", 2020
Plaza de Weyler, 3
07001 Palma

ISBN: 978-84-9900-272-9

La Fundació Bancària "la Caixa"
no s'identifica necessàriament
amb l'opinió dels autors d'aquesta
publicació.

Recerca i elaboració de l'informe

José M. Labeaga
UNED

Aquest número forma part de la col·lecció
«Informes sobre economia redistributiva»
integrada per les publicacions següents:

- **Els efectes redistributius de les prestacions socials i els impostos: estat de la qüestió**

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

- **Els efectes redistributius del sistema d'impostos i transferències a Europa**

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

- **Els efectes redistributius de les polítiques familiars**

Olga Cantó i Andrea Sobas, Universidad de Alcalá

- **Els efectes redistributius dels impostos especials**

José M. Labeaga, UNED

- **Els efectes redistributius de l'impost sobre el patrimoni**

José María Durán i Alejandro Esteller, Universitat de Barcelona i
Institut d'Economia de Barcelona

Resum

El perfil general que s'obté dels efectes dels impostos especials a Espanya (i a Europa) és regressiu i no s'hi aprecia la capacitat per redistribuir la renda. La utilització d'aquests impostos no ha anat més enllà de ser una font permanent d'ingressos per a l'administració, tot aprofitant la limitada resposta dels consumidors als canvis en els preus. En aquestes circumstàncies, sorgeix la pregunta de si és possible donar més pes a funcions alternatives a la de recaptació i que, al mateix temps, contribuïxin a la redistribució de la renda. Proposem tot seguit diverses reformes possibles d'aquests tributs en què obtenim una resposta positiva, sobretot en els impostos especials de l'electricitat i els carburants.

Idees principals

- // A tots els països de la Unió Europea (UE), alguns béns suporten una càrrega tributària addicional a l'IVA a través dels impostos especials. La norma que els regula en justifica l'existència a causa d'*externalitats negatives* no incorporades als preus.
- // Els béns subjectes a aquests impostos són les begudes alcohòliques, el tabac, els hidrocarburs i altres productes energètics.
- // Els impostos especials a Espanya estan regulats per la Llei 38/1992, de 28 de desembre, «a causa que el consum dels béns que són objecte d'aquests impostos genera uns costos socials que no s'han tingut en compte a l'hora de fixar-ne els preus privats».
- // L'estudi ha posat de manifest el caràcter regressiu dels impostos especials i la seva utilització amb l'objectiu exclusiu de generar ingressos per a l'administració pública.
- // El tipus mitjà per impostos especials del període 2006-2017 el van pagar les llars més pobres el 2010 i va ser equivalent al 8,45% de la seva renda. El mateix any les llars més riques van pagar-ne el 2,73%, és a dir, 3,1 vegades menys en termes relatius que les llars més pobres.
- // Les reformes que s'han considerat dels impostos especials sobre els hidrocarburs i l'electricitat han permès de comprovar que poden ser utilitzats perquè compleixin una funció no només dissuasiva sinó també redistributiva.

Justificació dels impostos especials

L'origen dels impostos especials el trobem a la Roma antiga. Els primers impostos coneguts s'aplicaven sobre la producció de béns considerats sumptuosos, com ara el vi i productes importats d'altres bandes. Aquests impostos s'han mantingut fins avui i encaixen dins els impostos indirectes. Són indirectes perquè s'apliquen al consum de determinats productes i són lineals amb la quantitat consumida, és a dir, que són independents de la renda del consumidor. Els impostos especials compleixen dues funcions: la *recaptatòria*, com tots els impostos, i la *dissuasiva*, que persegueix evitar les externalitats.

La racionalitat de gravar béns o serveis mitjançant uns impostos determinats es basa en la idea que els consumidors reaccionen d'una manera molt limitada a les pujades de preus, ja que, normalment, la càrrega es trasllada als consumidors finals. En aquest disseny sembla que el que preval és la funció recaptatòria a causa de la manca d'ajust dels preus, cosa que en limita en gran manera la funció dissuasiva.

Situació general i descripció de les dades

L'article 1 de la Directiva 2008/118/CE del Consell de la Unió Europea, de 16 de desembre de 2008, relativa al règim general dels impostos especials, defineix els productes gravats pels impostos especials que, al seu torn, es desenvolupen en les directives següents:

- / Productes energètics (incloent-hi els hidrocarburs) i electricitat, regulats per la Directiva 2003/96/CE
- / Alcohol i begudes alcohòliques, regulats per les directives 92/83/CEE i 92/84/CEE
- / Labors del tabac, regulades per les directives 95/59/CE, 92/79/CEE i 92/80/CEE

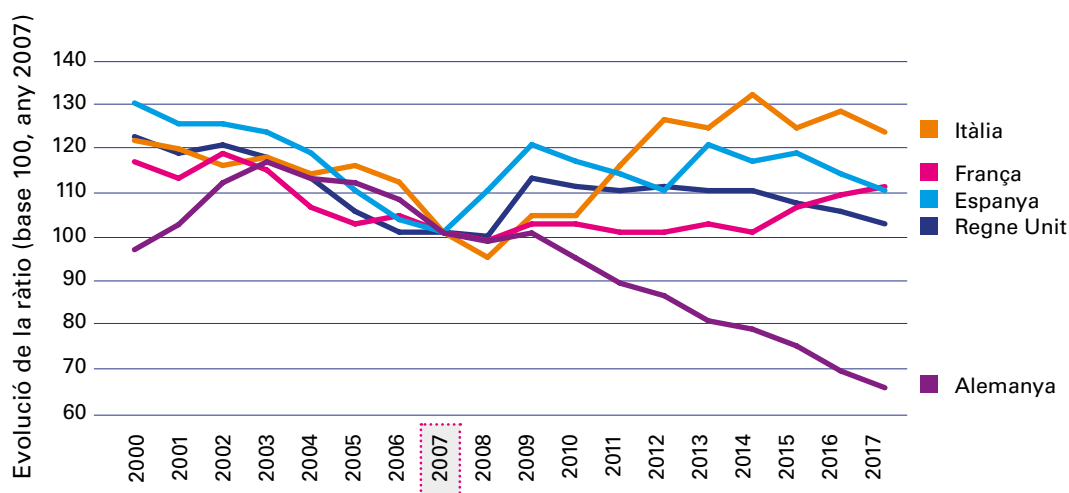
Pel que fa a la recaptació, hi ha una gran heterogeneïtat entre els països de la UE. Els tipus mitjans de recaptació sobre el PIB van des del mínim a Luxemburg (0,4%) fins al màxim a Bulgària (17,5%). Amb el 6,4%, Espanya se situa per damunt de la mitjana de la UE-28 (5,7%) i, per comparació als països més grans, només és superada pel Regne Unit (8,6% del PIB).

La ràtio de recaptació per impostos especials sobre el PIB s'ha vist afectada per la crisi i pels canvis reguladors. Si considerem el 2008 com el primer any en què observem efectes sobre la recaptació causats per la crisi, el gràfic 1 presenta els canvis en la pressió fiscal als cinc països grans de la Unió partint de la situació existent el 2007. La crisi va tenir un lleuger efecte a Espanya, França, Itàlia i el Regne Unit, però la recaptació s'ha recuperat amb força als quatre països. Alemanya n'és una excepció, ja que tant la regulació com l'efecte limitat de la crisi sobre el PIB van provocar una caiguda de la pressió fiscal en els impostos especials.

Espanya representa un cas paradigmàtic. La proporció que els impostos especials van representar en el període 2000-2007 respecte al total de la recaptació coincideix amb la del període 2008-2013. L'evolució de la recaptació és fruit dels canvis legislatius introduïts, que han permès d'apujar els tipus a la majoria de països (un cop més, l'excepció és Alemanya), i de la poca sensibilitat d'aquests productes a canvis en els preus.

Gràfic 1. Com ha evolucionat la recaptació per impostos especials?

Evolució de la ràtio entre els impostos especials i el PIB, prenent com a base 100 el valor corresponent al 2007



Els efectes redistributius generals

Els resultats obtinguts en relació amb els efectes redistributius apunten en la direcció inequívoca que, en aplicar els impostos especials a Espanya, només s'ha tingut en compte la seva capacitat recaptatòria. S'ha posat de manifest que la càrrega per impostos especials té un marcat caràcter regressiu, ja que aquesta càrrega decreix quan la renda augmenta.

El tipus impositiu mitjà sobre la renda equivalent que presenta el gràfic 2 resumeix els aspectes recaptatoris i distributius dels impostos especials. D'entrada, la crisi va contribuir a l'increment dels tipus mitjans, sobretot dels més pobres. Això pot ser degut a l'augment dels tipus dels impostos especials, a la caiguda de la renda o bé a la combinació de tots dos factors, que és el que ha passat en l'economia espanyola.

L'augment es manté més o menys en el temps segons com hagi estat de profunda la caiguda de la renda, que, com és prou conegut, va ser més acusada en els trams de rendes baixes. Hi observem una relació inversa entre tipus mitjans i renda equiva-

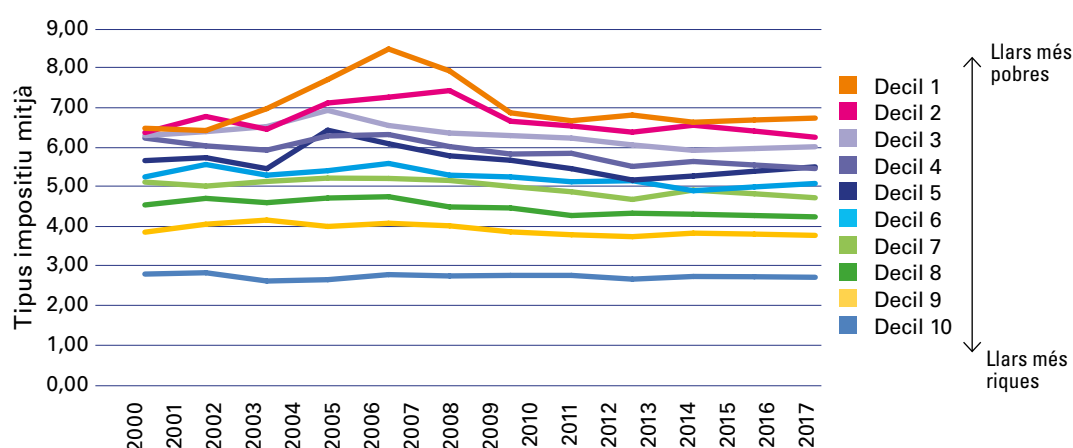
lent. És a dir, segons la pressió fiscal pels impostos especials, els tipus mitjans més elevats els suporten les llars més pobres i amb més membres.

El tipus mitjà màxim per impostos especials del període el van pagar les llars més pobres l'any 2010 i va ser equivalent al 8,45% de la seva renda. Aquell mateix any, les llars més riques van pagar per impostos especials el 2,73%, és a dir, 3,1 vegades menys en termes relatius que les llars més pobres.

Les llars més riques no van tenir la necessitat d'ajustar el seu consum (si més no dels béns que suporten impostos especials) a conseqüència dels ajustos. A mesura que el país ha anat superant la crisi, els lleugers increments de la renda i el manteniment de les mesures han estabilitzat l'evolució dels tipus al llarg de tota la distribució, si bé els pobres continuen pagant els tipus més elevats i els rics, els tipus més reduïts.

Gràfic 2. Quant paguen les llars espanyoles en impostos especials?

Tipus impositiu mitjà sobre la renda equivalent (1)
dels impostos especials per decils



(1) La renda equivalent de la llar s'obté dividint els ingressos totals de la llar entre el nombre d'unitats de consum

Els efectes redistributius segons el consum de les llars

Si el consum d'un bé o d'un servei comporta externalitats negatives que provoquen costos socials, haurien de ser sufragades pels que hi contribueixen. És evident que són els compradors d'aquests productes els que paguen els impostos especials, però volem comprovar si hi ha diferències en termes redistributius entre els que hi contribueixen (els que paguen les externalitats que generen) i els que no són consumidors d'aquests béns.

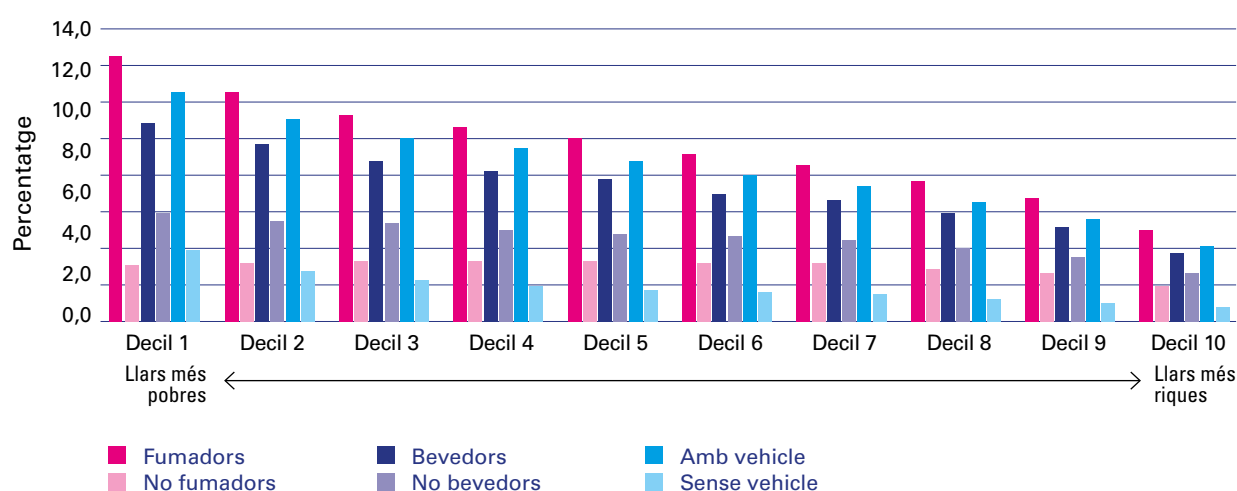
L'anàlisi per diferenciar si a la llar es consumeix o no el bé que és subjecte a imposició especial implica dividir la mostra en dos grups. En el cas del tabac, l'anomenat *Fumadors*, que inclou totes les llars amb despesa positiva en algunes de les tres ca-

tegories de tabac de l'Enquesta de pressupostos familiars, i el grup de *No fumadors*, format per les llars que no fan cap despesa en cap d'aquestes categories.

La càrrega impositiva per impostos especials és, de mitjana, quasi tres vegades més alta a les llars amb presència de fumadors que a les llars sense fumadors (gràfic 3). Gairebé la tercera part de la recaptació per impostos especials té l'origen en el tabac. D'aquests perfils de prevalença i pagaments impositius podem deduir que l'impost pagat és regressiu.

Gràfic 3. Quines llars paguen els impostos especials?

Proporció que els impostos especials representen en la renda equivalent de la llar, segons el tipus de consum



Pel que fa a les begudes alcohòliques, la càrrega fiscal que impliquen els impostos especials en el nivell de renda té un perfil semblant per decils entre les llars que en consumeixen i les llars que no en consumeixen; és més acusat entre les llars consumidores, però sempre és decreixent amb la renda.

El tercer bé que analitzem són els carburants, que combinen inversió (disposar d'un vehicle) i consum (comprar carburant). La mostra diferencia entre les llars anomenades *Amb vehicle*, les que presenten una despesa positiva en la categoria de «Carburants i lubricants», segons l'Enquesta de pressupostos familiars («Gasol i/o gasolina» a partir del 2016), i les llars qualificades *Sense vehicle*, les que no tenen despesa en aquestes categories de consum.

La proporció d'impostos especials pagats per la llar sobre la seva renda és, de mitjana, més de tres vegades més alta a les llars amb vehicle que a les llars que no en tenen, per la qual cosa la càrrega impositiva mitjana és decreixent amb la renda i confirma de nou el seu caràcter regressiu.

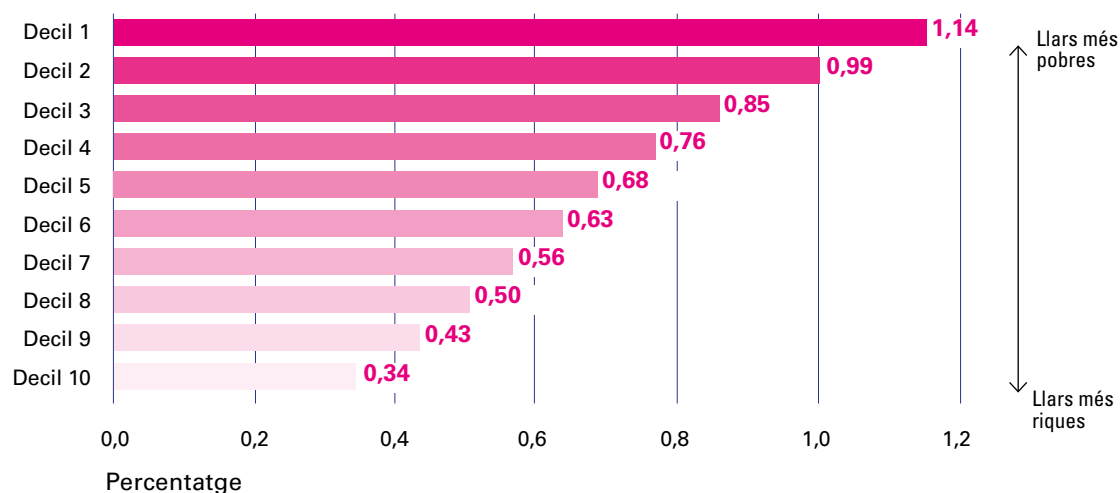
La reforma de l'impost especial de l'electricitat

Els apartats anteriors revelen inequívocament que els impostos especials són regressius i han tingut una capacitat redistributiva molt limitada, si és que n'han tinguda cap. Per tant, sorgeix la pregunta sobre si és possible reformar aquests impostos per dotar-los d'aquesta capacitat. A Espanya cal afrontar de manera urgent el problema de la pobresa energètica i el problema del canvi climàtic, tot i que aquest segon té un abast planetari.

Més del 21% del preu final de l'electricitat que paguen les llars correspon als costos de suport a les renovables, la cogeneració i els residus. Si aquests costos se suprimissin de la tarifa, el preu final baixaria el 27,3%, la qual cosa provocaria un augment de la demanda del 5,5% i un increment en les emissions de CO₂ del 0,49%.

Gràfic 4. Efecte de la reducció del preu de l'electricitat

Reducció dels impostos especials que han de pagar les llars en percentatge de la renda equivalent



A causa de la baixada en el preu, es produiria també una davallada de la despesa econòmica en electricitat i la recaptació baixa en 1.016,1 milions d'euros. Aquesta reducció és deguda al fet que tant els impostos especials com l'IVA s'apliquen sobre el preu de l'electricitat, que experimenta una caiguda important que no es veu compensada per l'increment del consum.

En aquestes circumstàncies, la reforma tindria efectes redistributius. En baixar la despesa de la llar en electricitat, l'impacte de la reforma serà progressiu i beneficiarà més les llars més pobres. Tal com veiem al gràfic 4, la reducció de la càrrega és 3,3 vegades més gran a les llars més pobres que no pas a les més riques.

La reforma de l'impost especial dels carburants

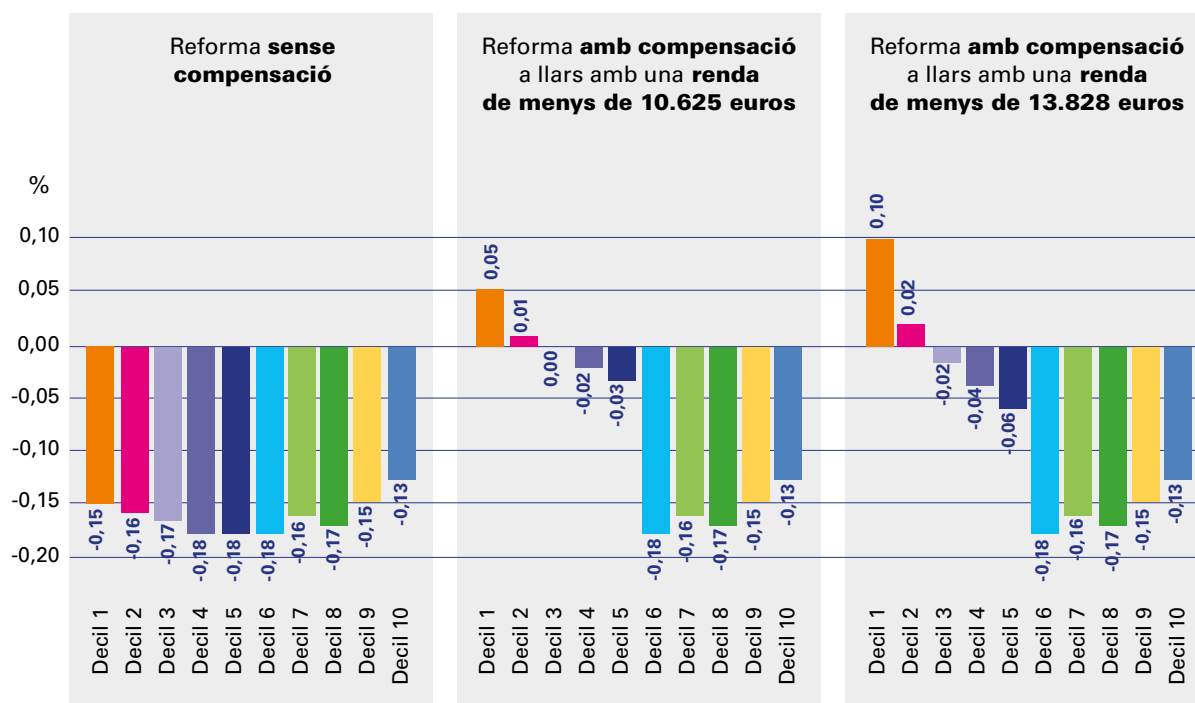
La segona simulació s'emmarca en els béns d'ús per a transport, per afrontar les ineficiències dels impostos existents i introduir-hi efectes dissuasius per corregir la contaminació. L'escenari hipotètic consisteix a igualar els tipus impositius de la gasolina i el dièsel de manera immediata. Es graven els litres consumits i els vehicles dièsel presenten nivells més alts d'emissió per litre, tant de gasos d'efecte hivernacle com de contaminants locals, però el litre de gasoil paga un tipus impositiu especial més baix que el litre de gasolina.

L'exercici proposat mostra una gran capacitat generadora d'ingressos (més de 2.600 milions d'euros addicionals), com també una reducció de les emissions de CO₂ associades. Malauradament, la proposta té efectes redistributius no desitjats, ja que resulta regressiva. Però aquests efectes es poden revertir dissenyant un esquema compensatori que afecti el 50% de les llars amb menys renda i les llars d'aquest 50% que tenen vehicle. En el primer cas (compensació 1) es compensa les llars amb una renda equivalent de menys de 10.625 euros anuals i, en el segon (compensació 2), les llars amb menys de 13.828 euros anuals de renda equivalent.

Gràfic 5. Igualació dels impostos especials del dièsel als de la gasolina

Es pot definir una reforma que converteixi l'impost en progressiu.

Diferència en el pagament d'impostos especials a conseqüència de la reforma, en percentatge de la renda equivalent de la llar



El gràfic 5 mostra els efectes de la reforma al llarg de la distribució de la renda equivalent, com també els canvis que es produeixen quan s'hi introdueixen els esquemes de compensació esmentats. Hi observem que el 20% dels més pobres hi guanyen amb totes dues compensacions, però si comparem el diagrama de l'esquerra amb els del centre i la dreta, també veiem que quan hi introduïm la compensació, les llars dels decils 3, 4 i 5, és a dir, el 30% següent de les llars pobres, no perden tant com abans de la introducció.

La reforma inicial és regressiva, però amb els esquemes de compensació passa a ser progressiva. Les compensacions representen una despesa de 230 i 300 milions d'euros, respectivament, és a dir, entre el 8,8% i l'11,3% del total recaptat.

Debat i implicacions de política fiscal

Aquest informe ha mirat de respondre a una pregunta fonamental relativa a la distribució per nivells de renda de la càrrega impositiva per impostos especials, tenint en compte també la grandària de les famílies i utilitzant les dades de llars per a Espanya de l'Enquesta de pressupostos familiars. Aquestes figures impositives s'han centrat en l'efecte recaptador i no en l'efecte dissuasiu. Això vol dir que s'ha diluït l'objectiu d'internalitzar en els preus les externalitats generades.

En aquestes circumstàncies, l'anàlisi ha plantejat una nova pregunta sobre si seria possible donar més pes a altres funcions dels impostos especials i, al mateix temps, contribuir a la redistribució de la renda. La resposta és afirmativa tant en relació amb la capacitat redistributiva dels canvis en l'impost sobre l'electricitat com en el dels carburants, encara que en aquest segon cas les pujades impositives s'han de complementar amb mecanismes de compensació.

En resum, ha quedat palès que els impostos especials es poden reformar perquè compleixin altres funcions diferents de la recaptatòria, amb mecanismes de compensació i fins i tot sense, de manera que s'aconsegueixin efectes redistributius i, al mateix temps, permetin afrontar altres problemes que pateix l'economia espanyola.

**Observatori
Social**
de "la Caixa"



Fundació "la Caixa"