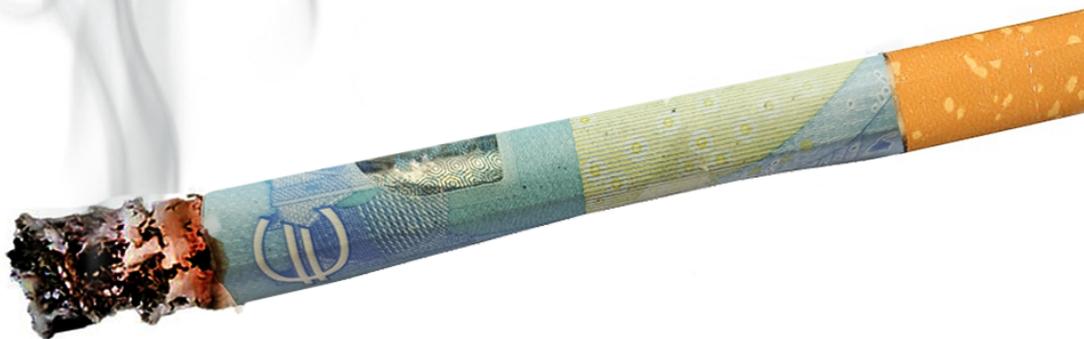




ECONOMÍA

Ante la reforma fiscal del tabaco

Fundación FAES



*La elevada prevalencia del tabaquismo, con especial incidencia entre los jóvenes, y el surgimiento de productos novedosos, como el **tabaco calentado**, los **cigarrillos electrónicos** o las **bolsas de nicotina**, ponen sobre el tapete la necesidad de **actualizar el esquema impositivo del tabaco** y otros productos relacionados en vigor en **España** con un doble objetivo: asegurar la **adecuada fiscalización** de los productos del tabaco, así como **regular los nuevos productos** en proporción a su **menor toxicidad** y potencial daño infligido a la salud en comparación con los **productos del tabaco convencionales**, y contribuir de esta manera a la **protección de la salud pública**, reduciendo la prevalencia del consumo de tabaco y evitando el inicio del hábito por parte de los jóvenes. Ello también contribuiría a **minimizar el comercio ilícito** y proteger a la cadena de valor sectorial. A su vez, esta revisión debe inscribirse dentro del **proceso de reforma de la fiscalidad del tabaco** en revisión en el marco de la **Unión Europea**.*



Introducción

En las últimas décadas, España ha venido impulsando distintas políticas encaminadas a reducir la incidencia del tabaquismo entre la población, con especial atención a prevenir el inicio del hábito tabáquico entre los jóvenes. 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, supuso un hito en esta lucha, pero sus resultados distan mucho de las expectativas que se crearon tras su aprobación.

El consumo de tabaco convencional sigue siendo la principal causa de mortalidad prevenible en España, produciendo más de 94.000 muertes al año¹. La prevalencia de su consumo es elevada: el 16,6% de quienes tienen 15 o más años fuma a diario². Su incidencia entre los menores de edad también es significativa: un 7,5% de los que tienen entre 14 y 18 años son fumadores diarios³.

Asimismo, en años recientes han surgido nuevos productos del tabaco, como los cigarrillos electrónicos, el tabaco calentado o las bolsas de nicotina. Otros, como las pipas de agua, se han popularizado, especialmente entre los jóvenes (el 58% de los que tienen entre 14 y 18 años las ha probado alguna vez⁴).

En este contexto, se impone la necesidad de actualizar el esquema impositivo al que están sujetos los productos del tabaco en España con un doble objetivo: de una parte, asegurar la correcta fiscalización de los productos del tabaco y regular los nuevos productos en proporción a su menor toxicidad y potencial daño infligido a la salud en comparación con los productos del tabaco convencionales, y, de otra parte, contribuir a los objetivos de la política sanitaria, reduciendo la prevalencia del tabaquismo y evitando el inicio del hábito entre los jóvenes. Esta revisión debe inscribirse dentro del proceso de reforma de la fiscalidad del tabaco actualmente en marcha en el marco de la Unión Europea.

En este sentido, la Comisión Europea está llevando a cabo una revisión del marco regulatorio para el control del tabaco. Siguiendo los objetivos definidos por el Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer (BECA, por sus siglas en inglés), la intención de la Comisión es la creación de una “generación sin tabaco”, lo que se concreta en el objetivo de lograr que menos del 5% de la población use tabaco convencional para el año 2040.

¹ Patrones de mortalidad en España, 2022.

² Encuesta de Salud de España, 2023.

³ Encuesta sobre uso de drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES), 2023.

⁴ *Ibid.*



► La Comisión ha puesto en marcha un proceso de revisión de la Directiva sobre la fiscalidad del tabaco para adaptarla a la evolución del mercado y de los patrones de consumo de tabaco y otros productos relacionados

La Comisión ha puesto en marcha un proceso de revisión de la Directiva sobre la fiscalidad del tabaco⁵ para adaptarla a la evolución del mercado y de los patrones de consumo de tabaco y otros productos relacionados, garantizando el buen funcionamiento del mercado interior y un adecuado nivel de protección de la salud pública. Recientemente, quince Estados miembros de la Unión Europea, entre ellos España, han instado a la Comisión a acelerar este proceso de revisión.

Según se han hecho eco distintos medios de comunicación, dicha reforma estará previsiblemente orientada a aumentar el peso del componente específico sobre el *ad valorem*, a través del aumento de los mínimos recaudatorios de las diferentes categorías, lo que debería redundar en un menor consumo, una reducción de las externalidades negativas asociadas y una mayor estabilidad recaudatoria. Algunos Estados miembros ya han dado pasos en este sentido: Portugal, por ejemplo, ha reducido el peso del componente *ad valorem* en 13 puntos porcentuales, dejándolo en el 1%.

Asimismo, como parte del proceso de actualización del marco jurídico del tabaco y los productos relacionados, la Comisión también está revisando la Directiva sobre los productos del tabaco⁶, de modo que tome en consideración los nuevos productos surgidos en tiempos recientes.

La fiscalidad del tabaco en España

En España –y en general en la Unión Europea–, el consumo de productos de tabaco está sujeto a una doble imposición indirecta: de una parte, está gravado por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y, de otra parte, soporta un impuesto especial, conocido en España como Impuesto sobre Labores del Tabaco.

El Impuesto sobre Labores del Tabaco es uno de los impuestos especiales más relevantes por su alta capacidad recaudatoria (en 2024 generó una recaudación

⁵ Directiva 2011/64/UE del Consejo, de 21 de junio de 2011, relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco.

⁶ Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados y por la que se deroga la Directiva 2001/37/CE.



de cerca de 7000 millones de euros, equivalentes al 2,4% del total de los ingresos tributarios) y por su potencial para corregir externalidades negativas asociadas al consumo de tabaco.

Dicho impuesto está conformado por un doble componente: uno específico, recaudado en función de unidades de producto consumidas, y otro proporcional o *ad valorem*, aplicable sobre el precio de venta final. Tradicionalmente, en España, este último ha tenido un mayor peso que la cuota específica, contrariamente a lo que ocurre en el resto de Europa. Actualmente, el componente *ad valorem* representa el 83% del precio final del producto en España, siendo el nivel más elevado de todos los países de la Unión Europea, que de media registran un componente *ad valorem* del 41%. Por su parte, el elemento específico de España (cerca del 16%) es el segundo más reducido a nivel comunitario.

De modo general, un impuesto específico se aplica por unidad de producto, con independencia del precio de venta. Esto garantiza que todas las cajetillas contribuyen al fisco por igual, neutralizando las distorsiones competitivas. El sistema actual (mayoritariamente *ad valorem*) grava mucho a través del precio de venta, favoreciendo a los cigarrillos baratos, generando un diferencial de impuestos que fomenta la iniciación de los menores con marcas baratas tras cada subida fiscal y eliminando, por tanto, el efecto buscado en la subida de impuestos. En cambio, un específico fuerte facilita el aumento de recaudación y eleva los precios para evitar que los menores se inicien.

En resumen, dar más peso al gravamen específico consigue una fiscalidad más neutral entre productos, evitando premiar al más barato y potenciando el objetivo sanitario (que todos los consumos se encarezcan).

Sistemas específico y *ad valorem*: ventajas y desventajas

El componente específico presenta una serie de ventajas frente al *ad valorem* que se resumen a continuación. En primer lugar, al someter todos los productos al mismo gravamen, evita las “guerras de precios”, favoreciendo el aumento de precios. Además, resulta útil para evitar el inicio del hábito tabáquico entre los jóvenes,

► **El objetivo principal del impuesto específico es gravar la externalidad generada por el consumo de productos de tabaco, esto es, el daño infligido a la salud de los consumidores. Su propósito, por tanto, es desincentivar el consumo de productos de tabaco, contribuyendo a los objetivos de la política sanitaria**



► **El componente *ad valorem* podría fomentar la introducción ilegal de productos baratos en el mercado y la elusión del pago de impuestos por la vía de reducir los costes de producción y la calidad de los productos**

puesto que son muy sensibles a los cambios de precios (entre dos y tres veces más que los adultos⁷). Esto es especialmente relevante en países como España, donde la edad de inicio de consumo de tabaco apenas alcanza los 14 años⁸.

El componente específico también facilita la planificación y el control de los ingresos fiscales por parte de las Administraciones Públicas, puesto que la recaudación no depende de las fluctuaciones de precios que puedan producirse en el mercado en función de los cambios en la oferta, la demanda o las estrategias comerciales de los fabricantes.

En fin, el objetivo principal del impuesto específico es gravar la externalidad generada por el consumo de productos de tabaco, esto es, el daño infligido a la salud de los consumidores. Su propósito, por tanto, es desincentivar el consumo de productos de tabaco, contribuyendo a los objetivos de la política sanitaria.

Así, instituciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el Banco Mundial⁹ recomiendan dotar de mayor peso al componente específico frente al *ad valorem*.

El elemento *ad valorem*, en cambio, permite la existencia de grandes diferencias de precios y favorece el consumo de productos más baratos y de menor calidad¹⁰. El efecto sustitución es muy evidente en el caso de la picadura de liar, cuya demanda ha venido aumentando al estar sujeta a menos impuestos que las cajetillas de cigarrillos convencionales. En concreto, entre los años 2009 y 2019, la demanda de cigarrillos convencionales se redujo un 45%, mientras que la de picadura de liar se incrementó un 29%¹¹. Por consiguiente, el potencial reductor del consumo de productos de tabaco del componente *ad valorem* es reducido. El hallazgo de *Shang et al. (2018)* es ilustrativo en este sentido: un mayor peso del componente *ad valorem* se vincula con un nivel de consumo de cigarrillos hasta

⁷ Romero-Jordán y Sanz-Sanz (2016)

⁸ Ministerio de Sanidad (2024a)

⁹ Véase OMS (2022), OMS (2017), Banco Mundial (2017) y Banco Mundial (2016).

¹⁰ Clossen (2010)

¹¹ Ramos (2022)



un 11% superior al que tendría lugar en un sistema donde primara el componente específico. El sistema *ad valorem* también es poco eficaz en el logro del objetivo de cerrar la puerta de entrada a los jóvenes al consumo de tabaco.

Asimismo, el componente *ad valorem* podría fomentar la introducción ilegal de productos baratos en el mercado y la elusión del pago de impuestos por la vía de reducir los costes de producción y la calidad de los productos, minorando la base imponible del impuesto.

Por último, la recaudación derivada del elemento *ad valorem* depende directamente de los precios, lo que en situaciones de guerra de precios a la baja puede conducir a una caída de los ingresos.

El modelo fiscal de Canarias: un referente innovador

Canarias es un caso paradigmático de buenas prácticas en fiscalidad del tabaco. Con competencias tributarias singulares por su especial Régimen Económico-Fiscal, Canarias ha desarrollado un impuesto propio sobre el tabaco, establecido en virtud de la Ley 1/2011, de 21 de enero, del impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias, que difiere del estatal en varios aspectos ventajosos. Además, se trata de la primera comunidad autónoma que ha regulado categorías diferenciadas para los productos del tabaco calentado, tabacos sin combustión, líquidos para cigarrillos electrónicos y bolsas de nicotina.

Así, el modelo por el que ha optado Canarias es fundamentalmente específico, si bien determinados productos siguen estando sujetos a un elemento *ad valorem*. Se trata de una suerte de “residuo histórico”, pues está

encaminado a proteger productos que, históricamente, se han producido en territorio canario. En concreto, están gravados por el componente específico los cigarrillos, la picadura para liar, los productos de tabaco calentado, los tabacos sin combustión y los líquidos para cigarrillos electrónicos. Los cigarrillos y cigarrillos, otras labores del tabaco para fumar y las bolsas de nicotina están sujetas a un tipo *ad valorem*.

Asimismo, el sistema canario prevé un mínimo tributario y aplica un tipo del 20% del Impuesto General Indirecto Canario (frente a un tipo general del 7%) para todas las labores de tabaco distintas de los cigarrillos puros.

Por último, Canarias está tratando de luchar contra el fraude y la venta ilegal de tabaco mediante la adopción de medidas orientadas a equiparar el tratamiento fiscal del cigarrillo negro y rubio, que,

históricamente, han estado sujetos a tratamientos fiscales distintos que reflejaban tanto diferencias de producción como de características del mercado. La equiparación total está prevista para el año 2026.

Esta estructura de la fiscalidad sobre el tabaco crea un “suelo” impositivo firme para evitar una erosión de la recaudación y de la eficacia sanitaria. Además, genera un tratamiento fiscal equilibrado de todos los productos del tabaco en función del daño que provocan.

En definitiva, el caso canario es un laboratorio de política fiscal del tabaco del que conviene aprender: ha logrado conjugar las demandas de armonización (fiscalizando en función del daño y manteniendo diferenciales de acuerdo con el mismo) con la innovación fiscal (creando figuras impositivas nuevas para productos como los líquidos y la nicotina pura).



► **El surgimiento de nuevos productos alternativos a las labores del tabaco tradicionales pone de relieve la necesidad de acometer una reforma sobre la fiscalidad del tabaco que contemple la diferenciación en nuevas categorías fiscales para esos productos novedosos**

El *Libro blanco para la reforma fiscal en España*¹² sintetiza bien las consecuencias de mantener una estructura fiscal del tabaco dominada por el componente *ad valorem* frente al específico. Señala, entre otras, que no se internalizan completamente los costes sociales del tabaco en el precio de cada cajetilla; que se incentivan estrategias comerciales perniciosas, como puede ser la creación de marcas de bajo coste con igual daño a la salud; y que se diluye el efecto disuasorio de la fiscalidad.

La regulación y la fiscalidad de los productos alternativos de tabaco en España

El surgimiento de nuevos productos alternativos a las labores del tabaco tradicionales pone de relieve la necesidad de acometer una reforma sobre la fiscalidad del tabaco que contemple la diferenciación en nuevas categorías fiscales para esos productos novedosos teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

La primera de ellas es que generan menores externalidades negativas, dado que no implican combustión y, por consiguiente, su consumo no genera los efectos nocivos asociados a quemar tabaco, teniendo, además, menor impacto en los receptores pasivos. Baste un dato: el consumo de cigarrillos convencionales es al menos veinte veces más dañino para la salud que el uso de cigarrillos electrónicos¹³.

La segunda de esas consideraciones es que los productos novedosos ofrecen a los fumadores adultos una alternativa comparativamente menos tóxica que las labores del tabaco convencionales, constituyéndose en un paso previo a la cesación del hábito tabáquico. En relación con esto, la evidencia también es concluyente: diez de cada cien personas que utilizan cigarrillos electrónicos como herramienta de cesación tabáquica consiguen dejar de fumar, frente a sólo seis de las que usan otros productos o terapias de reemplazo de nicotina¹⁴.

Por último, conviene señalar que un buen número de países de la Unión Europea dispone de una categoría fiscal diferenciada para el tabaco calentado, los cigarrillos electrónicos y las bolsas de nicotina, a los que se aplica una imposición entre un 50% y un 80% menor que a los productos de tabaco convencionales de-

¹² Instituto de Estudios Económicos (IEE, 2022)

¹³ McNeill *et al.* (2022)

¹⁴ Lindson *et al.* (2024)



bido a su menor toxicidad y potencial daño infligido a la salud. El caso de Suecia es paradigmático en este sentido. Se trata del primer Estado miembro de la Unión que ha logrado reducir la prevalencia del tabaquismo por debajo del 5% gracias a la implementación de una estrategia de lucha contra el consumo de tabaco que combina acciones de prevención, cesación y reducción del daño mediante la promoción de productos de menor riesgo.

Conclusiones y recomendaciones

La estructura fiscal actual de las labores del tabaco en España incentiva a los fabricantes a crear productos más baratos para pagar menos impuestos y hace que los consumidores se desplacen hacia marcas de menor precio relativo, generando un precio medio ponderado de los productos comparativamente reducido que conduce al fracaso en el objetivo de desincentivar el inicio de los más jóvenes en el hábito tabáquico.

En consecuencia, se impone la necesidad de operar una reforma de la fiscalidad del tabaco y los productos alternativos que debería perseguir dos objetivos muy claros. Por un lado, provocar una subida lineal del precio de las diferentes categorías de tabaco convencional, eliminando los incentivos actuales orientados hacia el segmento de tabaco de bajo precio. En concreto, se debe adaptar la estructura de doble impuesto (*ad valorem* y específico) a los estándares europeos, reduciendo el componente *ad valorem* y aumentando el componente específico. Por otro lado, la reforma debe contemplar la diferenciación fiscal para los nuevos productos alternativos amparadas en la diferente externalidad sobre la salud pública respecto al tabaco convencional.

Una reforma como esta permitiría alejar a los menores del inicio en el consumo de tabaco, reducir la demanda y mantener o incluso aumentar la recaudación fiscal, al tiempo que se desplazaría a los fumadores adultos hacia el consumo de productos menos tóxicos, lo que, a la larga, redundaría sobre el conjunto de la sociedad en términos de menores costes para el sistema de sanidad y seguridad social.

En fin, esta revisión de la fiscalidad del tabaco debe inscribirse en la reforma más profunda del sistema fiscal español que la Fundación FAES viene defendiendo desde hace muchos años con el objetivo de hacerlo más sencillo, suficiente y eficiente.

► **La estructura fiscal actual de las labores del tabaco en España incentiva a los fabricantes a crear productos más baratos para pagar menos impuestos y hace que los consumidores se desplacen hacia marcas de menor precio relativo**



Referencias bibliográficas

- Cnossen, S.** (2010): “La economía de los impuestos especiales”. *Papeles de Economía Española*, N.º 125/126. FUNCAS. Madrid, diciembre.
- Cochrane Tobacco Addiction Group** (2020): *Electronic cigarettes for smoking cessation*. Cochrane Database Syst Rev. 2020;(10):CD010216.
- Comisión Europea** (2022): Proposal for a Council Directive on the structure and rates of excise duty applied to tobacco and tobacco-related products (recast).
—(2020): Evaluation of the Council Directive 2011/64/EU on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco (SWD(2020) 33 final).
—(2015): Report from the Commission to the Council on the evaluation REFIT of Directive 2011/64/EU and on the structure and rates of excise duty applied to the manufactured tobacco (COM(2015) 621 final).
- Economics for Health** (2018): *Impact of specific versus ad valorem tobacco taxation: a comparative simulation for Mexico*. *Econ Health J.* 2018;12(2):1–23.
- Ley 14/2022**, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023 (introducción de nuevos epígrafes del Impuesto sobre las Labores del Tabaco). Boletín Oficial de Canarias, núm. 254; 2022.
- IEE** (2022): *Libro blanco para la reforma fiscal en España. Una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente*. Madrid, febrero.
- Irwin, A.; Márquez, P.V.; Jha, P.K.; Peto, R.; Moreno-Dodson, B.; Goodchild, M.; Perucic, A.M.; Zheng, R.; Blecher, E.; Bouw, A.; Lavado, R.F.; Meyer, M.; Postolovska, I.; Sotomayor, R.E.; Ross, H.; Hu, T.W.; Lisulo, A.S.; Brown, M.; Fanta, E.G.; García, M.A.**: *Tobacco tax reform at the crossroads of health and development: technical report of the World Bank Group global tobacco control program (Vol. 2 of 2): Main report*. Washington, D.C., septiembre.
- Ley 1/2011**, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco en Canarias. Boletín Oficial de Canarias, núm. 18; 2011.
- Lindson N.; Butler, AR.; McRobbie, H.; Bullen, C.; Hajek, P.; Wu, AD.; Begh, R.; Theodoulou, A.; Notley, C.; Rigotti, NA.; Turner, T.; Livingstone-Banks, J.; Morris, T.; Hartmann-Boyce, J.** (2025): *Electronic cigarettes for smoking cessation*. Cochrane Database of Systematic Reviews 2025, Issue 1. Art. No.: CD010216. Londres, enero.
- Márquez, P.V.** (2017): *Expanding the global tax base: taxing to promote public goods: tobacco taxes*. Grupo Banco Mundial. Washington, D.C., febrero.
- McNeill, A.; Simonavicius, E.; Brose, L.; Taylor, E.; East, K.; Zulkova, E.; Calder, R.; Robson, D.** (2022): *Nicotine vaping in England: an evidence Update including health risks and perceptions, 2022*. King's College London. Londres, septiembre.
- Ministerio de Sanidad** (2025): *Patrones de mortalidad en España, 2022*. Madrid, enero.
—(2024a): *ESTUDES 2023. Encuesta sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias en España, 1993-2023*. Madrid, enero.
—(2024b): *Plan Integral de Prevención y Control del Tabaquismo 2024-2027*. Madrid, marzo.



Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2024): *Beating Cancer Inequalities in the EU: Spotlight on Cancer Prevention and Early Detection*. París, enero.

OMS (2021). WHO Report on the Global Tobacco Epidemic 2021: Addressing new and emerging products. Ginebra, julio.
 —(2017): *The WHO Framework Convention on Tobacco Control. An Accelerator for sustainable development*. Nueva York, mayo.
 —(2014): WHO Framework Convention on Tobacco Control and Guidelines for implementation of Article 6 (price and tax measures to reduce the demand for tobacco). Ginebra, enero.
 —(s.f.): *Health taxes*. Disponible en https://www.who.int/health-topics/health-taxes#tab=tab_1

Public Health England (2019): *Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products – 2019*. Londres.

Ramos, A. (2022): “Elementos para una fiscalidad eficiente de los productos del tabaco”, en *Libro blanco para la reforma fiscal en España. Una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente*, IEE. Madrid, febrero.

Romero-Jordán, D. y Sanz-Sanz, J.F. (2016): “La fiscalidad del tabaco en España: comparación con el resto de países de la UE-15”, *Cuadernos de Información Económica*, N.º 255, págs. 47-54, FUNCAS. Madrid, noviembre.

Shang, C.; Lee, H.M.; Chaloupka, F.J.; Fong, G.T.; Thompson, M.; O’Connor, R.J. (2018): Association between tax structure and cigarette consumption: findings from the International Tobacco Control Policy Evaluation (ITC) Project. *Tob. Control*. 2015; 24 :88-93.

faes
FUNDACIÓN

Suscripción a Cuadernos de Pensamiento Político:
<https://fundacionfaes.org/analisis-de-faes/#htmegetab-11b63d74>
www.fundacionfaes.org

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta
 28014 Madrid
 Tif 915 766 857
info@fundacionfaes.org
fundacionfaes@fundacionfaes.org

DONACIONES

REDES SOCIALES

