



Universidad  
Politécnica  
de Cartagena

MEMBER OF



EUROPEAN  
UNIVERSITY OF  
TECHNOLOGY

## **Estudios de caso sobre el impacto de la revisión de la Directiva de Impuestos sobre el Tabaco de la Unión Europea**

### **ESPAÑA**

Ángel López-Nicolás

Departamento de Economía, Contabilidad y Finanzas

Universidad Politécnica de Cartagena

Cartagena (Murcia) ESPAÑA

Versión del

19 de diciembre de 2024

Agradecimientos: La Universidad Politécnica de Cartagena recibe apoyo financiero del proyecto “Economics for Health” de la Universidad Johns Hopkins (JHU), dedicado a investigar los aspectos económicos de los impuestos sobre el tabaco. JHU es socia de la Iniciativa Bloomberg para Reducir el Consumo de Tabaco. Las opiniones expresadas en este documento no pueden atribuirse ni representan las opiniones de JHU o de Bloomberg Philanthropies. Agradecemos los comentarios y sugerencias de Jeff Drope a una versión anterior de este documento. Asimismo, agradecemos a Antonio Ribeiro y Daniela Montes de Oca su valiosa ayuda con la traducción al español de la versión original.

## 1. Introducción

La revisión de la Directiva de Impuestos sobre el Tabaco de la Unión Europea (UE) (Directiva 2011/64/UE, denominada DIT en vigor en adelante) se reanudará previsiblemente a lo largo de los próximos meses, una vez concluido el nombramiento de una nueva Comisión Europea tras las elecciones al Parlamento Europeo de 2024. Un borrador no oficial de las probables reformas circula desde finales de 2022.<sup>1</sup> Este documento (en adelante denominado Proyecto de DIT) ha sido evaluado en estudios previos concluyendo que las medidas que incluye, si bien mejorarían la fiscalidad de los productos del tabaco a efectos de prevención y control, son insuficientes en lo que atañe al diseño y cuantía de los impuestos mínimos.<sup>2</sup> Para subsanar dichas carencias, en un informe reciente se ha propuesto un conjunto de enmiendas, en adelante denominadas Proyecto Ampliado de DIT.<sup>3</sup>

La evaluación del Proyecto de DIT y la formulación del Proyecto Ampliado de DIT se basaron en evidencia empírica sobre la probable evolución de varios resultados relativos al mercado de productos del tabaco (como son los precios de venta al público, los volúmenes de demanda y la recaudación por impuestos especiales) contrastando ambos proyectos con un escenario de referencia en el que la DIT no se modifica. La evidencia se presentó agregada a los totales de la UE en los estudios anteriormente citados.

Los estudios de caso de países son necesarios para reflejar el impacto de la reforma de la DIT en los resultados nacionales, con información que puede reforzar el argumento general a favor de la necesidad de reformar la legislación en vigor. No conviene perder de vista que el futuro de la reforma de la DIT dependerá en gran medida del apoyo que recabe en el Consejo Europeo, la institución de la UE que representa a los gobiernos de los Estados Miembros. Asimismo, las organizaciones de salud pública pueden usar la evidencia sobre los efectos de esta legislación en sus países a la hora de abogar por una pronta reanudación del proceso de revisión, así como para destacar la oportunidad de introducir medidas destinadas a potenciar su impacto en la salud pública.

Este informe analiza el caso de España. Como se ha documentado en otras publicaciones acerca del país,<sup>4</sup> los impuestos sobre tabaco están congelados desde 2016 y, a pesar del anuncio de la

---

<sup>1</sup> (Smoke Free Partnership, 2022).

<sup>2</sup> En (López-Nicolás, 2023) se analizan los casos de los cigarrillos y la picadura de liar, y en (López-Nicolás, 2024) los demás productos de tabaco.

<sup>3</sup> (López-Nicolás & Drope, 2024).

<sup>4</sup> (López-Nicolás et al., 2024)

puesta en marcha de un plan de control del tabaquismo para el período 2024-2027, las medidas fiscales en el texto aprobado por el Gobierno español<sup>5</sup> a principios de 2024 brillaron por su ausencia. El complemento fiscal del plan se dio a conocer, no obstante, a finales de 2024, cuando el Parlamento español aprobó un proyecto de ley de medidas que incluye ligeras subidas de impuestos a todos los productos del tabaco y la introducción de un nuevo impuesto a los líquidos para cigarrillos electrónicos, que entra en vigor el 1 de enero de 2025. Esta medida se justificó mencionando que, como la DIT en vigor no los cubre, España se suma a la lista de Estados miembros que han creado una nueva figura impositiva utilizando sus competencias nacionales.<sup>6</sup>

La sección 2 presenta brevemente datos sobre la prevalencia del tabaquismo y la estructura del mercado del tabaco en España, preparando el escenario para la discusión de cómo el Proyecto de DIT y el Proyecto Ampliado de DIT afectarían a la estructura y las tasas de los impuestos especiales mínimos aplicables a los distintos productos, en la sección 3. La sección 4 ilustra los efectos de ambos proyectos para los cigarrillos y la picadura de liar. La sección 5 se centra en los productos de tabaco calentado y los líquidos para cigarrillos electrónicos. Por último, la sección 6 analiza las implicaciones para las políticas fiscales de control y prevención del tabaquismo en España.

## 2. Prevalencia del tabaquismo y estructura de la demanda de tabaco y de productos relacionados en España

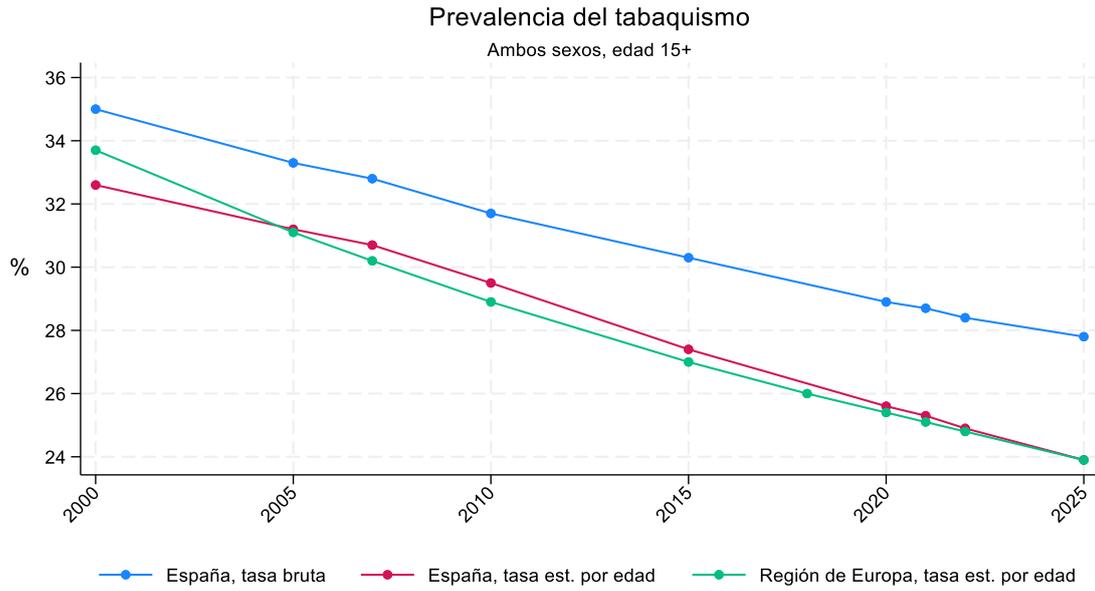
La prevalencia del tabaquismo en la población de 15 o más años en España se sitúa en torno al 28%, según las estimaciones del Observatorio Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que se muestran en la Figura 1. Tras ajustar por diferencias en la estructura etaria, esta tasa es similar a la de prevalencia en la Región de Europa de la OMS (24%), pero está lejos de los objetivos establecidos en el Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer, que persigue crear una Generación Libre de Tabaco (en la que menos del 5% de la población de la Unión consuma tabaco) para el año 2040, con una meta intermedia del 20% en 2025.

---

<sup>5</sup> (Suelves et al., 2024)

<sup>6</sup> (Congreso de Los Diputados, 2024)

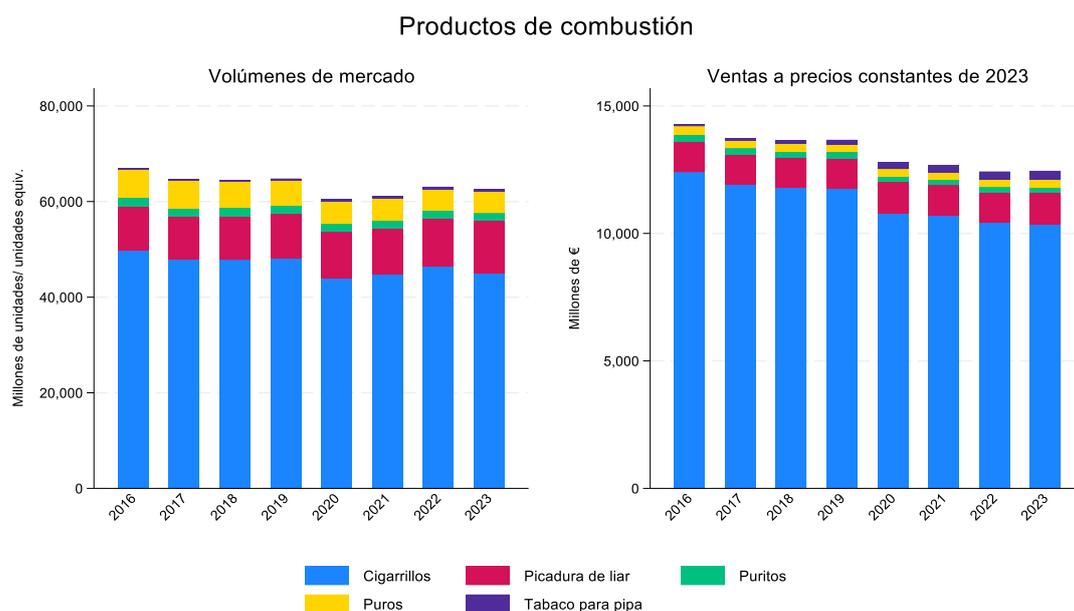
**Figura 1. Prevalencia del tabaquismo en España y en la Región de Europa de la OMS**



La demanda de productos de tabaco de combustión se concentra en los cigarrillos, que representan el 75% del volumen del mercado y el 85% de las ventas. Como se muestra en la Figura 2, los cigarrillos han recuperado parte del volumen perdido durante los años de la pandemia de COVID-19, alcanzando en 2023 los 64 mil millones de unidades. El valor de las ventas totales de productos de combustión ascendió a cerca de € 12.500 millones en 2023.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Todas las cifras monetarias se expresan en precios corrientes.

**Figura 2. Volúmenes de mercado y ventas de productos de combustión en España**

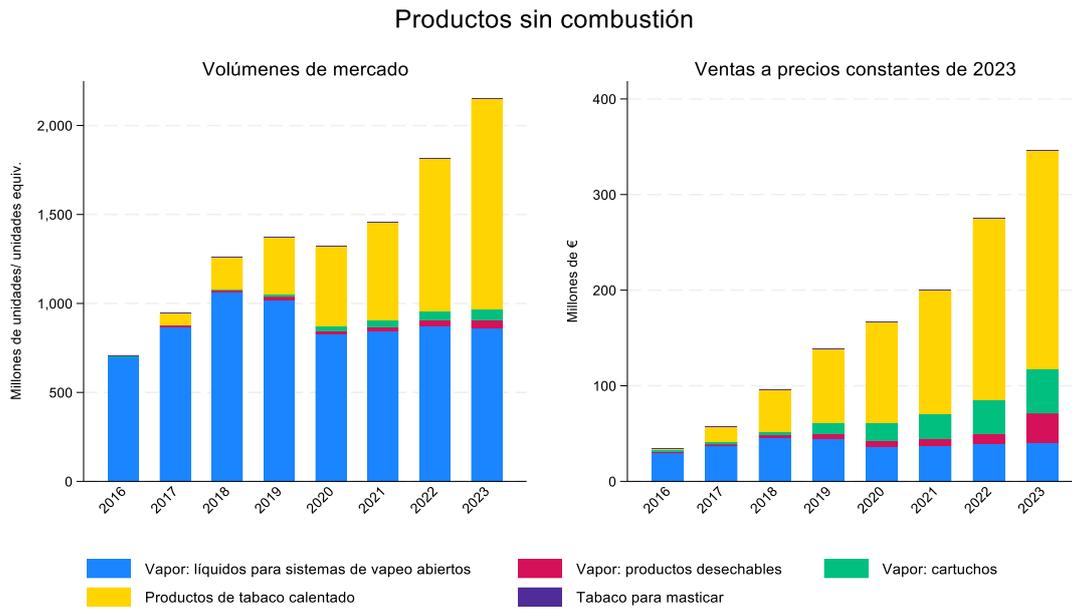


Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de la Comisión Europea, del Comisionado del Mercado de Tabacos y de Eurostat

La demanda de productos de tabaco sin combustión, aunque representa menos de una vigésima parte del volumen de los productos de combustión, se ha triplicado desde 2016. Cabe destacar especialmente el marcado aumento de la demanda de productos de tabaco calentado, que ahora representan la mayor parte del volumen y las ventas (Figura 3) dentro de esta categoría.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Solo con fines ilustrativos, presentamos la evolución de los volúmenes del mercado en términos de una unidad de medida común, los “equivalentes de nicotina en cigarrillos”. La cantidad física correspondiente a 1 equivalente de nicotina en cigarrillos para cada uno de los productos es la siguiente (según investigaciones realizadas por Euromonitor): 1 cigarrillo; 0,7 gramos de picadura de liar; 0,25 puros; 1 purito; 3,3 gramos de tabaco de pipa; 1,4 gramos de tabaco de masticar; 1 unidad (“heatstick”) de tabaco calentado; 1 bolsa de nicotina; 0,08 mililitros de líquidos para dispositivos de vapor.

**Figura 3. Volúmenes de mercado y ventas de productos sin combustión en España**



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de la Comisión Europea, del Comisionado del Mercado de Tabacos y de Eurostat

### 3. Efectos sobre los impuestos especiales mínimos

En esta sección presentamos las normas y tasas del impuesto especial mínimo que grava los productos del tabaco en España conforme al Proyecto de DIT (panel central del Cuadro 1) y al Proyecto Ampliado de DIT (panel inferior del Cuadro 1). A modo de comparación, el panel superior del Cuadro 1 presenta los impuestos especiales mínimos en vigor a fecha de redacción de este informe, así como sus valores previstos para 2025.

El proyecto de DIT crea nuevas categorías de productos sujetos a gravamen, entre ellas una para el tabaco calentado y otra para los líquidos para cigarrillos electrónicos. Esos son los productos emergentes más importantes en el mercado español, como ha visto en la Figura 3. En España la primera clase de productos está actualmente incluida en la categoría fiscal correspondiente a “Otros tabacos para fumar”, junto al tabaco de pipa, y la segunda, como ya se ha mencionado, estará sujeta a gravamen por impuestos especiales a partir de 2025. El proyecto de DIT también prevé aumentos de las tasas mínimas fijas y mínimas relativas que determinan las cuantías de impuesto especial mínimo aplicable a cada categoría. El objetivo de estos aumentos es incrementar los precios de venta al público. Por estas razones, el Proyecto de DIT mejoraría la situación general de las políticas fiscales de control y prevención del tabaquismo en España. Por ejemplo, exigirían que el impuesto especial mínimo sobre los cigarrillos alcanzara los € 177,8 por

cada 1.000 unidades, cifra superior a la de € 150 por cada 1.000 unidades que entrará en vigor en 2025.

Sin embargo, como se muestra en las investigaciones citadas en la introducción, el Proyecto de DIT presenta carencias importantes en algunos aspectos relevantes en materia de prevención y control del tabaquismo. Primero, no frenaría la tendencia al aumento de la asequibilidad de los cigarrillos. Segundo, no reduciría la brecha de precios entre los cigarrillos y la picadura de liar, que es un problema persistente debido a la notoria ventaja fiscal con la que cuenta esta última. (Tanto la creciente asequibilidad como la persistente diferencia de precios entre los cigarrillos y la picadura son problemas bien conocidos en el contexto español.<sup>9</sup>) Y tercero, la oportuna creación de categorías fiscales separadas para productos emergentes como el tabaco calentado y los líquidos para cigarrillos electrónicos no vendría acompañada de un diseño eficaz de sus impuestos mínimos. Por ejemplo, el Proyecto de DIT permitiría que el impuesto mínimo aplicable a los productos de tabaco calentado —y, de hecho, a todos los productos salvo los cigarrillos y la picadura— se siguiese fijando como una fracción de su precio gracias al criterio de mínimo relativo, como se indica en el panel central del Cuadro 1. Esta estructura crea un sistema impositivo escalonado en el que los distintos niveles dependen del precio para las marcas baratas, mientras que para las marcas de mayor precio el valor del impuesto especial mínimo puede “toparse” en el nivel del criterio mínimo fijo. Ello favorece la comercialización de marcas baratas por parte de la industria tabaquera -lo que en la literatura se denomina “infravaloración”- como estrategia para minimizar las cargas fiscales. Con el Proyecto de DIT la responsabilidad de cerrar esta laguna fiscal seguiría recayendo en los Estados Miembros.

El Proyecto Ampliado de DIT tiene por objeto corregir estas deficiencias. Propone una actualización del 12,8% de los mínimos fijos del Proyecto de DIT para tener en cuenta el crecimiento de los precios al consumidor en la UE previsto para el período 2022-2025. En el caso de los cigarrillos, por ejemplo, esa actualización aumentaría el mínimo fijo aplicable en España de € 177,8 a € 200,5 por cada 1.000 unidades.

También propone actualizaciones similares para los mínimos fijos para el resto de los productos en el Proyecto Ampliado de DIT, pero, en el caso particular de la picadura de liar, aplicando un ajuste adicional que iguala su impuesto especial mínimo fijo al que soportarían a los cigarrillos (utilizando una equivalencia de 0,7 gramos de picadura por cigarrillo). Considerando el mínimo

---

<sup>9</sup> (López-Nicolás et al., 2024)

mínima fijo de € 200,5 por 1.000 cigarrillos señalada anteriormente, el mínimo fijo para la picadura ascendería a € 286,5 por kilogramo.

### Cuadro 1. Estructura y tasas del impuesto especial mínimo aplicable al tabaco y productos relacionados en España

SITUACIÓN ACTUAL						
Impuesto especial mínimo						
Cigarrillos	€135 / 1000 unidades (€150 / 1000 unidades a partir de 2025)					
Picadura de liar	€98,75 /kg (€112,5 / kg a partir de 2025)					
Puros y puritos	€45 / 1000 unidades (€47 / unidades a partir de 2025)					
Otros tipos de tabacos para fumar	€22 /kg (€30 / kg a partir de 2025)					
Líquidos para cigarrillos electrónicos	No gravado (€0,15 /ml ; €0,20 / ml** a partir de 2025)					
PROYECTO DE DIT						
El impuesto especial mínimo se calculará de acuerdo con los siguientes criterios						
	Mínimo fijo*	Conjunción	Mínimo relativo	Base para mínimo relativo		
Categorías tradicionales	Cigarrillos	€177,8 / 1000 unidades	Y	63%	MPPM <sup>1</sup> (entre marcas)	
	Picadura de liar	€177,8 /kg	O	62%	MPPM (entre marcas)	
	Puritos***	€118,5 / 1000 O €118,5 /kg	O	40%	PVM <sup>2</sup> (específico de la marca)	
	Puros***	€118,5 / 1000 O €118,5 /kg	O	40%	PVM (específico de la marca)	
	Tabaco para pipa de agua***	€89 /kg	O	50%	PVM (específico de la marca)	
	Otros tipos de tabaco para fumar***	€118,5 /kg	O	50%	PVM (específico de la marca)	
	Otros tipos de tabaco manufacturado*	€118,5 /kg	O	50%	PVM (específico de la marca)	
Nuevas categorías	PTC	€90 / 1000 O €128 /kg	O	55%	PVM (específico de la marca)	
	Líquidos para cigarrillos electrónicos	€0,10 /ml ; €0,30 / ml**	O	20%; 40%**	PVM (específico de la marca)	
	Bolsas de nicotina***	€118,5 /kg	O	50%	PVM (específico de la marca)	
PROYECTO AMPLIADO DE DIT						
El impuesto especial mínimo se calculará de acuerdo con los siguientes criterios						
	Mínimo fijo**	Conjunción	Mínimo relativo	Base para mínimo relativo		
Categorías tradicionales	Cigarrillos	€177,8 €200,5 / 1000 unidades	Y	63%	MPPM (entre marcas)	
	Tabaco picado ††	€177,8 €286,5 / kg	O	62%	MPPM (entre marcas)	
	Puritos***	€118,5 €133 / 1000 O €118,5 /kg	O	40%	PVM (específico de la marca)	
	Puros***	€118,5 €133 / 1000 O €118,5 /kg	O	40%	PVM (específico de la marca)	
	Tabaco para pipa de agua***	€89 €100 /kg	O	50%	PVM (específico de la marca)	
	Otros tipos de tabaco para fumar***	€118,5 €133 /kg	O	50%	PVM (específico de la marca)	
	Otros tipos de tabaco manufacturado*	€118,5 €133 /kg	O	50%	PVM (específico de la marca)	
Nuevas categorías	PTC	€90 €102 / 1000 O €128 /kg	O	55%	PVM (específico de la marca)	
	Líquidos para cigarrillos electrónicos	€0,10 €0,12 /ml ; €0,30 €0,34 / ml**	O	20%; 40%**	PVM (específico de la marca)	
	Bolsas de nicotina***	€118,5 €133 / kg	O	50%	PVM (específico de la marca)	

\* Ajustado por PPA y actualizado periódicamente con la inflación

\*\* Si la concentración de nicotina > 15 mg/ml

\*\*\* Ajuste a lo largo de 4 años

† Las mismas tasas que en el proyecto de DIT se actualizaron en un 12,8% para tener en cuenta la inflación promedio esperada en toda la UE entre 2022 y 2025

†† Igualación de la carga fiscal con la de los cigarrillos utilizando una equivalencia de peso de 0,7 gramos por cigarrillo

<sup>1</sup> Media ponderada del precio al por menor

<sup>2</sup> Precio de venta al por menor

En lo que se refiere a la estructura de los impuestos mínimos, la diferencia más destacada del Proyecto Ampliado de DIT con respecto al Proyecto de DIT es la eliminación de las cláusulas que permiten aplicar el criterio de mínimo relativo para productos en los que estas podrían dejar sin efecto la exigencia de mínimo fijo. Es decir, excepto los cigarrillos, que es el único producto para el que la conjunción que vincula los dos criterios de mínimos es “Y” en vez de “O”. La justificación de dicha eliminación se basa en que, como se ha señalado, las cláusulas de mínimo relativo permiten la aplicación de estrategias de infravaloración que reducen la carga tributaria mínima por unidad de producto. Como veremos en los siguientes apartados, esta modificación tendría consecuencias beneficiosas para el control y prevención del tabaquismo en España.

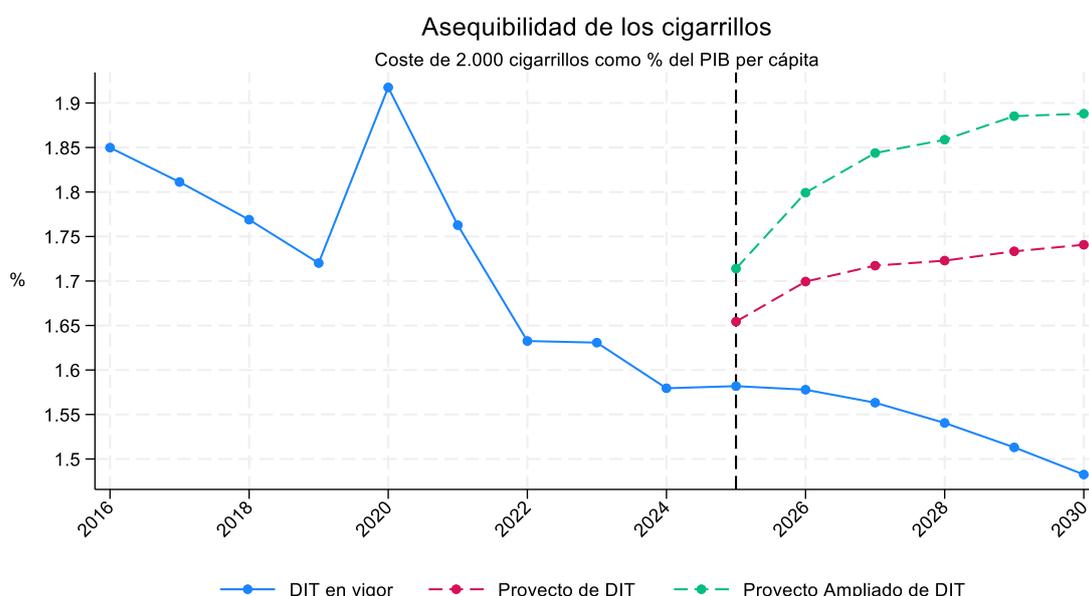
## 4. Efectos sobre los cigarrillos y la picadura de liar

A continuación, presentamos los efectos de las reformas que se proponen en el Proyecto de DIT y en el Proyecto Ampliado de DIT. Para ello, calculamos el impuesto especial mínimo que cada producto debería soportar con las reglas del Cuadro 1 y, en un segundo paso, estimamos<sup>10</sup> el impacto que esos mínimos tendrían sobre los precios y la demanda de mercado.

### 4.1 Asequibilidad de los cigarrillos

Como se aprecia en la Figura 4, tanto el Proyecto de DIT como el Proyecto Ampliado de DIT contribuirían a revertir la tendencia de aumento de la asequibilidad de los cigarrillos que se ha producido en España desde mediados de la década de 2010 (excepción hecha de la distorsión causada por la caída del PIB durante la pandemia de COVID-19), y que se espera continúe hasta el final de esta década bajo la DIT en vigor. Sin embargo, el Proyecto de DIT tardaría 5 años en restablecer la asequibilidad de los cigarrillos al nivel que se registró 2018, mientras que las del Proyecto Ampliado de DIT solo tardaría 1 año y, hacia el final de la década, recuperaría todo el terreno perdido desde mediados de la década de 2010.

**Figura 4. Efectos de las reformas en la asequibilidad de los cigarrillos en España**



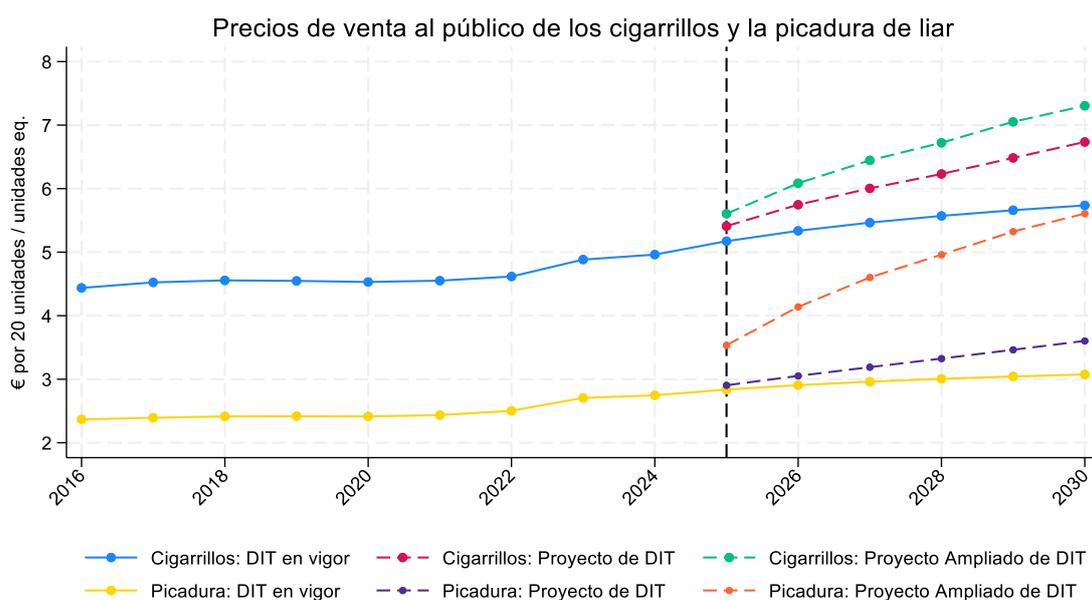
Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de la Comisión Europea, del Comisionado del Mercado de Tabacos, de Eurostat y del FMI

<sup>10</sup> Detalles metodológicos disponibles en (López-Nicolás & Drope, 2024).

## 4.2 Precios de los cigarrillos y de la picadura de liar

Las tendencias de asequibilidad de los cigarrillos recién mostradas están impulsadas por las trayectorias de los precios de los cigarrillos<sup>11</sup>, que se muestran en la Figura 5 junto a las de los precios de la picadura.

**Figura 5. Efectos de las reformas sobre los precios de los cigarrillos y de la picadura de liar en España**



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de la Comisión Europea, del Comisionado del Mercado de Tabacos, de Eurostat y del FMI

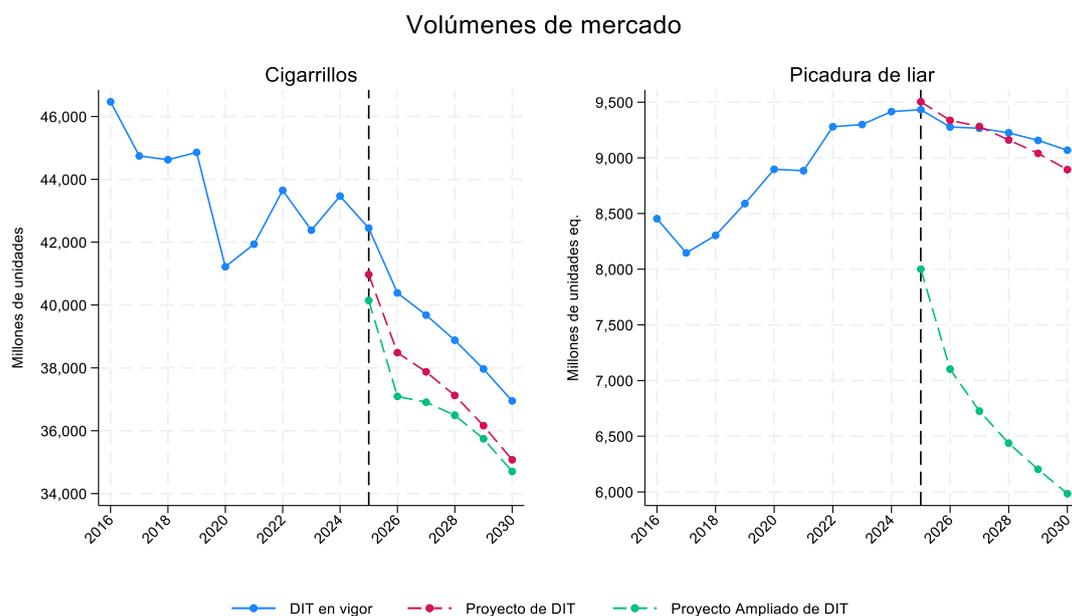
Tanto el Proyecto de DIT como el Proyecto Ampliado de DIT aumentarían los precios de ambos productos por encima de lo previsto con la DIT en vigor, pero el primero contribuiría a reducir la brecha que los separa, que actualmente se sitúa en más de € 2 por 20 cigarrillos. De hecho, como se observa en la Figura 5, la diferencia de precios se ampliaría a más de € 3 por 20 cigarrillos. Por el contrario, el Proyecto Ampliado de DIT conduciría a un ritmo más rápido de crecimiento del precio de la picadura, lo que para finales de la década reduciría la brecha de precios a menos de € 2 por 20 cigarrillos. Este efecto es consecuencia de la eliminación de la cláusula de mínimo relativo.

<sup>11</sup> La medida de precios minoristas utilizada en todo el informe es el precio medio ponderado, definido como las ventas anuales totales divididas por el volumen anual total.

### 4.3 Volúmenes de mercado y recaudación de impuestos especiales

En el caso de los cigarrillos, tanto el Proyecto de DIT como el Proyecto Ampliado de DIT reforzarían la disminución secular en volumen de mercado que se espera para el periodo 2025-2030, como se aprecia en el panel izquierdo de la Figura 6. Por el contrario, sólo el Proyecto Ampliado de DIT afectaría la demanda de picadura de forma apreciable. Como ya se ha visto en la Figura 5, el Proyecto de DIT tendría un efecto modesto en el precio de la picadura, lo que en última instancia conduciría a una ampliación de la brecha con el precio de los cigarrillos, preservando su condición de alternativa barata. Los fuertes efectos del Proyecto Ampliado de DIT sobre el precio de la picadura—debido a la eliminación de la cláusula de mínimo relativo—reducirían su atractivo como sustituto barato de los cigarrillos y llevarían a una notable reducción de la demanda en comparación con los efectos del Proyecto de DIT, como se ve en el panel derecho de la Figura 6.

**Figura 6. Efectos de las reformas sobre los volúmenes de mercado de cigarrillos y de picadura de liar en España**

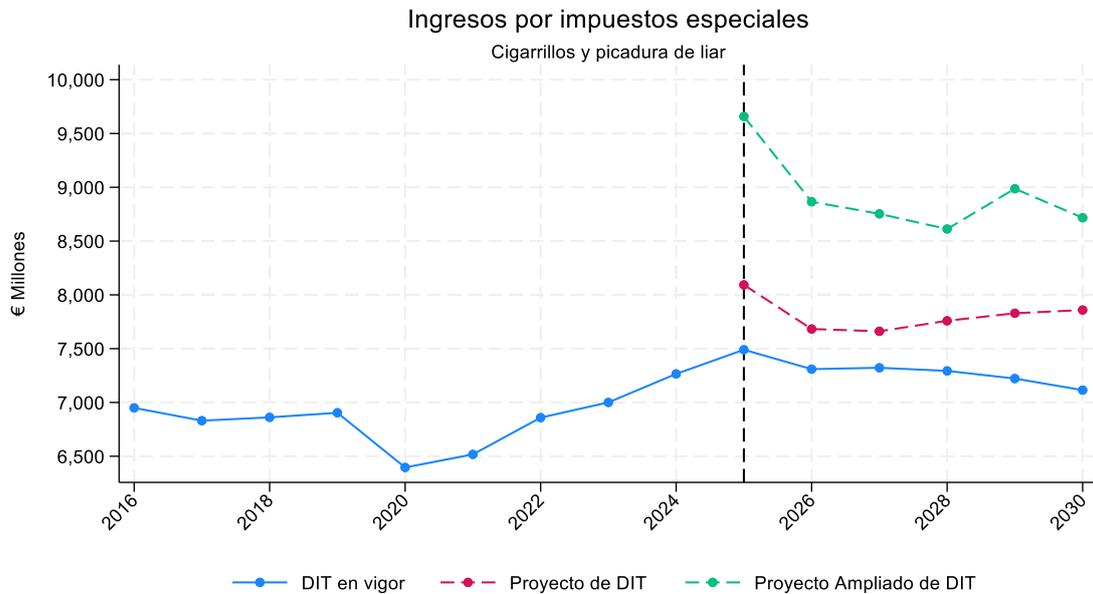


Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de la Comisión Europea, del Comisionado del Mercado de Tabacos, de Eurostat y del FMI

Los efectos sobre la recaudación de impuestos especiales a partir de los cigarrillos y la picadura se muestran en la Figura 7, que sugiere que el Proyecto Ampliado de DIT generaría más ingresos que el Proyecto de DIT en todos los años que integran la ventana de simulación. Inmediatamente después de su puesta en marcha, el Proyecto Ampliado de DIT generaría aproximadamente

€ 1.500 millones más por año que el Proyecto de DIT, y al final de la década todavía generaría ingresos de € 700 millones más por año que el Proyecto de DIT.

**Figura 7. Efectos de las reformas sobre los ingresos por impuestos especiales a partir de los cigarrillos y la picadura de liar en España**



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de la Comisión Europea, del Comisionado del Mercado de Tabacos, de Eurostat y del FMI

## 5. Efectos sobre el tabaco calentado y los productos de vapor

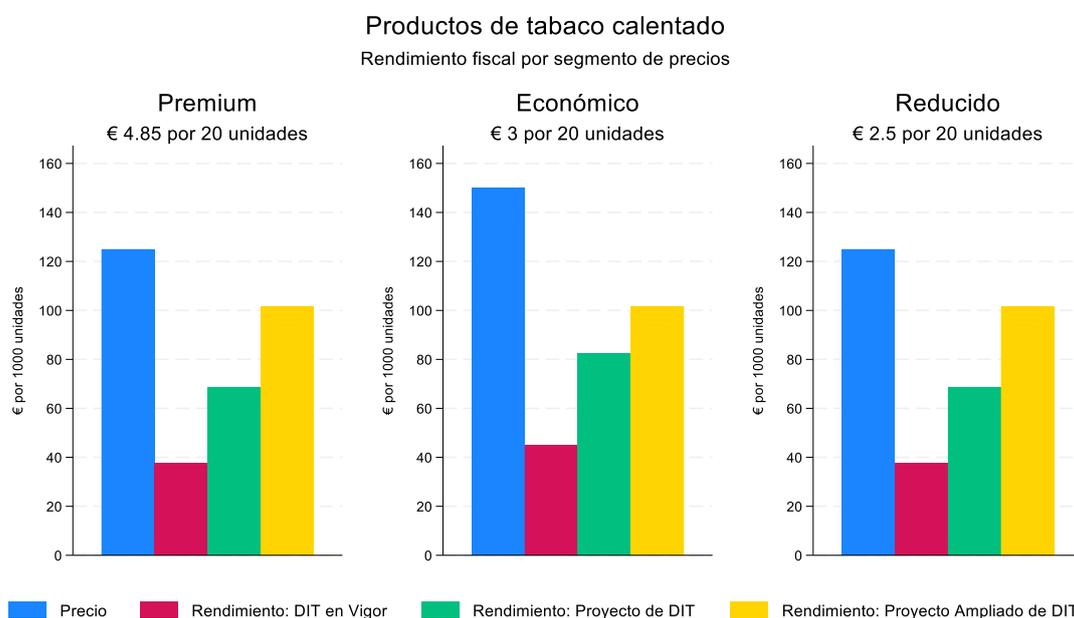
### 5.1 Rendimiento fiscal de los productos de tabaco calentado

Los efectos del Proyecto Ampliado de DIT y el Proyecto de DIT se ilustran mostrando cómo variaría el rendimiento fiscal -el valor del impuesto especial por unidad de producto- para diferentes segmentos de precios en cada uno de los escenarios de simulación en el año 2025. Esta evidencia es especialmente oportuna en el caso del mercado español, donde el reciente lanzamiento de marcas a precios inferiores al de las variedades líderes del mercado fabricadas por Phillip Morris International han provocado un descenso del precio medio de venta al público desde € 4,9 por 20 unidades (“heatsticks”) en 2017 a € 3,85 en 2023. La creciente popularidad del tabaco calentado y, en particular, el tratamiento fiscal laxo que recibe son condiciones

propicias para una guerra de precios cuyo resultado previsible sería una amplia gama de marcas baratas, como ya ocurre en el caso de otros productos con similar fiscalidad.<sup>12</sup>

Los tres paneles de la Figura 8 corresponden, de izquierda a derecha, a una marca en el segmento de precio premium de € 4,85 por 20 cigarrillos (por ejemplo, Heets Marlboro), una marca en el segmento de precio económico de € 3 por 20 cigarrillos (por ejemplo, Lucky Strike Balanced for Glo), y una marca hipotética € 0,5 por debajo de esta última en un cada vez más probable segmento de precio reducido.<sup>13</sup>

**Figura 8. Rendimiento fiscal de los productos de tabaco calentado en España**



Fuente: Elaborado por el autor a partir de datos de la Comisión Europea, del Comisionado del Mercado de Tabacos, de Eurostat y del FMI

Tanto el Proyecto de DIT como el Proyecto Ampliado de DIT generarían un mayor rendimiento fiscal que la DIT en vigor para los tres segmentos de precios. Sin embargo, la diferencia crucial entre el Proyecto de DIT y el Proyecto Ampliado de DIT —y que es muy relevante en lo que atañe al control y prevención del tabaquismo— es que, con el primero, el tamaño del rendimiento fiscal disminuye con el precio de venta al público, mientras que, con el segundo, permanece constante. Es decir, el Proyecto Ampliado de DIT establecería un umbral mínimo efectivo de

<sup>12</sup> Véase evidencia del caso de los puros en (López-Nicolás, 2024).

<sup>13</sup> Los precios de Heets Marlboro y Lucky Strike Balance for Glo se obtuvieron de la página web del Comisionado del Mercado de Tabaco (<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/CMTabacos/Paginas/PreciosLabores.aspx>) visitada el 31/10/2024.

impuesto especial, desalentando la comercialización de marcas de precio reducido. Este efecto es atribuible a la eliminación de la cláusula de mínimo relativo.

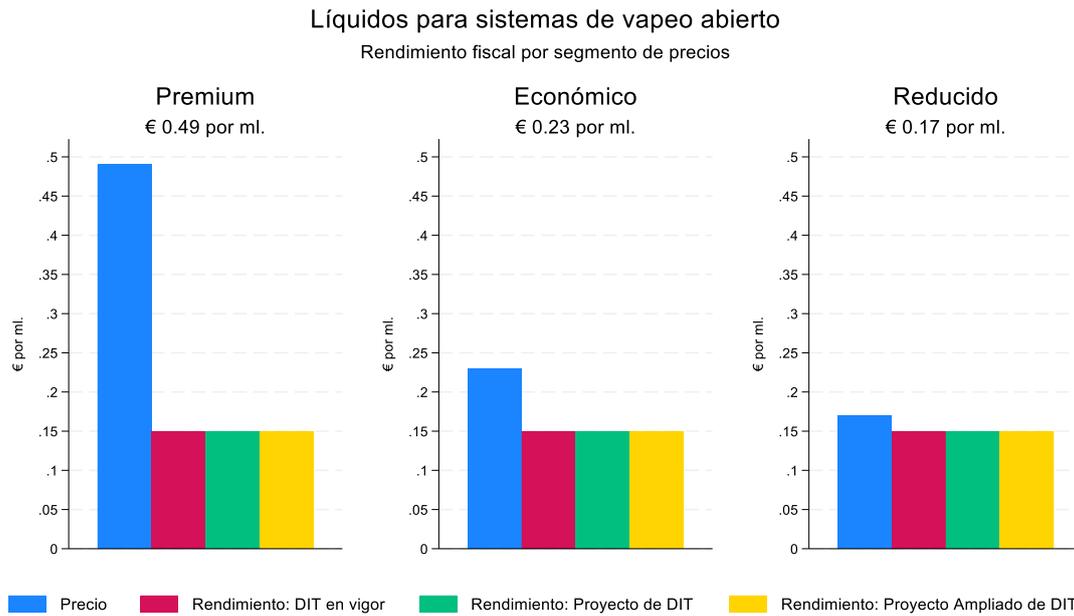
## Rendimiento fiscal de los líquidos para sistemas de vapeo abiertos

Los cigarrillos electrónicos han estado exentos de impuesto especial en España. Sin embargo, como se menciona en la introducción, en 2025 entra en vigor un nuevo impuesto de € 0,12 por mililitro para los líquidos con una concentración inferior a 15 miligramos de nicotina por mililitro y de € 0,20 por mililitro para concentraciones superiores. Esta reforma se asemeja al tratamiento de esta clase de productos en el Proyecto de DIT, que también prevé la aplicación de un impuesto especial de dos niveles dependiendo de si la concentración de nicotina es superior o inferior a 15 miligramos por mililitro. El Proyecto de DIT y el Proyecto Ampliado de DIT requerirían que España aplicara un impuesto especial mínimo de € 0,10 y € 0,12 por mililitro, respectivamente. De esta forma, el nuevo impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos satisface las tasas propuestas en ambos proyectos para el caso de los líquidos del primer nivel de concentración de nicotina. Esto se ilustra en la Figura 9 a través de tres marcas que representan tres segmentos de precios en el mercado de líquidos para sistemas de vapeo abiertos.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Estos datos fueron obtenidos del sitio web Bazardelvapeo.com el 4/11/2024.

**Figura 9. Rendimiento fiscal de los líquidos para sistemas de vapeo abiertos en España**



El panel a la izquierda de la Figura 9 corresponde a la marca Kings Crest, con un precio de € 0,49 por mililitro. El panel central corresponde a Hangsen Acton Gold and Silver, con un precio de € 0,23 por mililitro. Y el panel de la derecha corresponde a la marca Hangsen Truvape Old Town, con un precio de € 0,17 por mililitro.

Aunque las marcas utilizadas para la ilustración corresponden a concentraciones inferiores al umbral de 15 miligramos de nicotina por mililitro, las conclusiones derivadas de la Figura 9 se aplican igualmente a las variedades con concentraciones superiores a dicho umbral, pero en ese caso el Proyecto de DIT y el Proyecto Ampliado de DIT exigirían un impuesto especial mínimo de € 0,30 y € 0,34 por mililitro, respectivamente, en lugar de la tasa de € 0,20 por mililitro que pronto entrará en vigor para el caso español.

## 6. Conclusiones

La demanda de productos de tabaco en España está dominada por los productos de combustión que, tras recuperar parte del volumen perdido durante los años de la pandemia de COVID-19, alcanzaron un volumen solo marginalmente menor en 2023 que siete años antes. Los cigarrillos, que representan las tres cuartas partes del volumen total, y la picadura de liar, que representa alrededor del 15%, son los principales productos en esta clase. Aunque mucho menor, la demanda de productos sin combustión está creciendo a un fuerte ritmo, triplicando sus volúmenes desde 2016. Dentro de esta clase de productos, el tabaco calentado se constituye en claro líder tanto en términos de volumen de demanda como de valor de ventas.

Los impuestos sobre tabaco no han variado desde 2016, a pesar de los cambios en el mercado y de la rápida erosión del valor real de los impuestos especiales debido a la inflación. Tras un largo periodo de inacción, el Parlamento español aprobó a finales de noviembre de 2024 un proyecto de ley que incluye leves incrementos en las tasas de todas las clases de productos contempladas en la legislación vigente y crea una nueva categoría fiscal para los líquidos para cigarrillos electrónicos. Como se muestra en este estudio, si bien el nuevo impuesto a los líquidos para cigarrillos electrónicos es similar a las medidas propuestas en el Proyecto de DIT para este producto, los efectos de esta reforma no son capaces de frenar la tendencia al alza de la asequibilidad de los cigarrillos, ni de cerrar la brecha entre los precios de los cigarrillos y la picadura, que se espera aumente en ausencia de reformas más ambiciosas. Asimismo, las reformas que entran en vigor en 2025 no abordan el inadecuado tratamiento de los productos de tabaco calentado, que siguen gravados bajo el régimen de “Otros tabacos para fumar”, originalmente concebido para el tabaco de pipa.

El Proyecto de DIT podría mejorar notablemente la situación actual en España, pero tendría un impacto modesto sobre la asequibilidad de los cigarrillos, ampliaría la diferencia de precios entre los cigarrillos y la picadura, y preservaría la posibilidad de vincular el rendimiento fiscal de los productos de tabaco calentados a su precio de venta al público, facilitando la comercialización de marcas baratas. Los resultados de este estudio sugieren que el Proyecto Ampliado de DIT corregiría estas deficiencias y, al mismo tiempo, aumentaría los ingresos públicos.

En consecuencia, España no sólo debería apoyar la reanudación del proceso de renovación de la DIT, sino también impulsar la introducción de mejoras acercándolo al Proyecto de DIT Ampliado presentado en este informe.

## Referencias

Congreso de Los Diputados, 121/000023. Proyecto de Ley por la que se establece un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud. (2024).

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-23-5.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-23-5.PDF)

López-Nicolás, Á. (2023). *Tobacco Taxes in the European Union: An Evaluation of the Effects of the European Commission's Proposals for a New Tobacco Tax Directive on the Markets for Cigarettes and Fine Cut Tobacco* (23/8/1; Tobacconomics Working Paper Series).

Institute for Health Research and Policy. University of Illinois Chicago.

<https://tobacconomics.org/research/tobacco-taxes-in-the-european-union-an-evaluation-of-the-effects-of-the-european-commissions-proposals-for-a-new-tobacco-tax-directive-on-the-markets-for-cigarettes-and-fine-cut-tobacco-working-paper-series/>

López-Nicolás, Á. (2024). *Tobacco Taxes in the European Union. An evaluation of the European Commission's Tobacco Tax Directive proposals for cigars, cigarillos, pipe tobacco, electronic cigarettes, heated tobacco products, and nicotine pouches* (24/2/1;

Tobacconomics Working Paper Series). Johns Hopkins University.

<https://tobacconomics.org/research/tobacco-taxes-in-the-european-union-an-evaluation-of-the-effects-of-the-european-commissions-proposals-for-a-new-tobacco-tax-directive-on-the-markets-for-cigars-cigarillos-pipe-tobacco-electronic-cigarettes-heated-tobacco-products-and-nicotine-pouches-wor/>

López-Nicolás, Á., Branston, J. R., & Ross, H. (2024). Tobacco Taxation in Spain: A Tax Laggard With a Brighter Possible Future. *Nicotine & Tobacco Research*, ntae162.

<https://doi.org/10.1093/ntr/ntae162>

López-Nicolás, Á., & Drope, J. (2024). *Enhancing Europe's Tobacco Tax Directive for a Healthier Future* (Economics for Health. Research.). University Johns Hopkins. Bloomberg School of Public Health. <https://www.economicsforhealth.org/research/enhancing-europes-tobacco-tax-directive-for-a-healthier-future/>

Smoke Free Partnership. (2022). *The Smoke Free Partnership Statement on the delay of the EU Tobacco Tax*. <https://www.smokefreepartnership.eu/news/sfp-news/the-smoke-free-partnership-statement-on-the-delay-of-the-eu-tobacco-tax-proposal>

Suelves, J. M., López Nicolás, A., Satué de Velasco, E., & García Altés, A. (2024). La protección de la salud de jóvenes y adolescentes exige una subida urgente de los precios del tabaco. *Gaceta sanitaria: Órgano oficial de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria*, 38(1), 28.