

XXIX REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES

Impacto recaudatorio del nuevo impuesto sobre los hidrocarburos: Un análisis por comunidades autónomas

Desiderio Romero Jordán

Instituto de Estudios Fiscales y Universidad Rey Juan Carlos

José Félix Sanz Sanz

Instituto de Estudios Fiscales y Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

En Enero de 2002 entró en vigor en España el nuevo Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, cuya recaudación está cedida a la Comunidades Autónomas. Los recursos obtenidos con esta nueva figura tributaria se destinarán fundamentalmente a la financiación de gastos de naturaleza sanitaria. El objetivo del presente trabajo es evaluar sus efectos recaudatorios mediante técnicas de microsimulación. Los resultados indican que el nuevo impuesto aumenta en 1,2849% la recaudación conjunta de IVA y accisas. Asimismo, el incremento en recursos para la mejora de la sanidad no se distribuye uniformemente entre las diferentes comunidades autónomas.

Palabras clave: IVA, accisas, recaudación, microsimulación

Clasificación JEL: H24, H31

1. Introducción y metodología

En Enero de 2002 se implantó en España el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMH). Este impuesto grava las ventas al por menor de carburantes para automoción, ciertos aditivos aplicables a dichos productos y los combustibles líquidos destinados generalmente a calefacción.

El gravamen por IVMH se calcula aplicando los tipos estatal y el tramo autonómico, recogidos en la Tabla I, sobre el concepto de base imponible definido en el IEH. La recaudación obtenida por el tramo estatal, aplicado desde enero de 2002, se destinará a la financiación de gastos sanitarios, cuyas competencias están completamente transferidas a las comunidades autónomas. Por lo que respecta al tramo autonómico, las comunidades autónomas tienen plena potestad para su aplicación, aunque hasta la fecha solo la Comunidad Autónoma de Madrid ha decidido su entrada en vigor. La norma confiere además a las comunidades autónomas plena capacidad para elegir el tipo de gravamen, dentro de las bandas recogidas en la Tabla I, pudiendo destinar los ingresos a la financiación de gastos sanitarios así como a actuaciones de carácter medioambiental.

Tabla I
Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos
Tipos de gravamen

Tipo de gravamen	Gasolina, gasóleo de uso general y queroseno (por 1000 litros)	Gasóleo de usos especiales, gasóleo y queroseno de calefacción (por 1000 litros)	Fuelóleo (por Tm.)
Estatual en 2002	24 euros	6 euros	1 euro
Autonómico en 2002	0 a 10 euros	0 a 2,5 euros	0 a 0,40 euros
Autonómico en 2003	0 a 17 euros	0 a 4,25 euros	0 a 0,70 euros
Autonómico en 2004	0 a 24 euros	0 a 6 euros	0 a 1 euro

En este trabajo se estima el impacto recaudatorio que para las diferentes comunidades autónomas tiene la aplicación del citado impuesto en el supuesto extremo de aplicación conjunta del tramo estatal y el tipo de gravamen máximo previsto para el tramo autonómico en 2004. Para ello se ha empleado un modelo en el que los consumidores realizan, en primer lugar, una asignación de su renta total entre ahorro y bienes de consumo duradero y no duradero. Los cambios de comportamiento de los consumidores se tienen en cuenta a través de la reestructuración en la composición de las cestas de consumo de los hogares, manteniendo constante el nivel de gasto real en los escenarios considerados. La

forma funcional utilizada responde a la ecuación de demanda propuesta por Deaton y Muelbauer (1980) (Almost Ideal Demand System, AIDS).

La base de datos empleada es la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF). Se han considerado 16 grupos de gasto, entre los que se encuentran cuatro tipos de hidrocarburos: gas ciudad y natural, gases licuados del petróleo –butano, propano, etc.-, combustibles líquidos y carburantes¹.

El trabajo empírico consta de dos partes: una primera de estimación econométrica -por mínimos cuadrados trietápicos para evitar la infrecuencia de compra siguiendo el procedimiento sugerido por Baker, McKay y Simons (1990)- que permitirá obtener las diferentes elasticidades de reacción de los contribuyentes, y una segunda de simulación de los escenarios impositivos. La primera, utiliza los datos de la ECPF correspondientes al período comprendido entre 1985 y 1995. Para que toda esta serie tome como referencia el índice de precios de 1992, ha sido preciso realizar un cambio de base en el gasto realizado entre 1985 y 1991. La segunda utiliza la ECPF de 1998 -última ola disponible-, siendo los precios utilizados los referidos a dicho ejercicio.

2. Resultados: efectos sobre la recaudación

Para incorporar los cambios en precios que provoca el nuevo impuesto sobre hidrocarburos debemos calcular, en primer lugar, el tipo de gravamen *ad valorem* que recae sobre los hidrocarburos. Este tipo de gravamen debe tener en cuenta que el precio final de los bienes, impuestos incluidos, viene dado por la siguiente expresión:

$$p = (1 + t_{IVA})(q + a) \quad [1]$$

donde p es el precio de mercado que paga el consumidor, t_{IVA} es el tipo impositivo por IVA, q es el precio del bien antes de impuestos y a recoge la cuantía conjunta de IEH e

¹ Los grupos de bienes utilizados son los siguientes: 1. Alimentos y bebidas no alcohólicas. 2. Bebidas alcohólicas. 3. Tabaco. 4. Vestido y calzado. 5. Consumo de vivienda principal. 6. Menaje y servicios del hogar. 7. Gas y combustible. 8. Productos y servicios médico farmacéuticos. 9. Carburantes. 10. Servicios de transporte privado. 11. Transporte público. 12. Comunicaciones. 13. Ocio, entretenimiento y vacaciones. 14. Enseñanza. 15. Otros bienes no contemplados anteriormente. 16. Bienes de consumo duradero.

IVMH que recae sobre los hidrocarburos. En consecuencia, el tipo impositivo total correspondiente al consumo específico de hidrocarburos, τ , viene dado por la suma del tipo medio aplicable por IVA, τ_{IVA} , y el tipo medio implícito de las accisas que recaen sobre los hidrocarburos, τ_a , tal como se define en la siguiente expresión:

$$\tau = \tau_{IVA} + \tau_a = \tau_{IVA} + \frac{a}{q} \quad [2]$$

El valor de τ_a puede a su vez descomponerse aditivamente en los tipos correspondientes al IEH, τ_{IEH} , y en los tramos estatal y autonómico del IVMH, τ_{IVMH}^E y τ_{IVMH}^A respectivamente, es decir:

$$\tau_a = \frac{a_{IEH} + a_{IVMH}^E + a_{IVMH}^A}{q} = \tau_{IEH} + \tau_{IVMH}^E + \tau_{IVMH}^A \quad [3]$$

La Tabla II resume, en ambos escenarios, cada uno de estos tipos de gravamen aplicables a los hidrocarburos. El escenario A recoge la situación *pre-reforma*, mientras que bajo el nombre de escenario B se representa la situación tras la implantación del IVMH.

Tabla II
Tipos de gravamen *ad valorem* sobre los hidrocarburos
(%)

	Escenario A	Escenario B			
	IEH	IEH	IVMH Tramo estatal	IVMH Tramo autonómico	Total
Gas ciudad y natural	0	0	0	0	0
Gases licuados del petróleo	50,715	50,715	0	0	50,715
Combustibles líquidos	54,125	54,125	4,202	4,202	62,528
Carburantes	168,807	168,807	11,825	11,825	192,456

Los resultados de la simulación, resumidos en la Tabla III, reflejan que la implantación conjunta del tramo estatal y el tramo máximo autonómico del IVMH eleva un 1,2849% la recaudación obtenida del sector hogares por impuestos indirectos, en concepto de IVA y accisas. Este porcentaje responde a la suma ponderada del 4,514% de recaudación adicional en accisas por la implantación del IVMH y a la disminución inducida del 0,327% en la recaudación de IVA. La caída en la recaudación de IVA se encuentra justificada por las siguientes razones. En primer lugar, la introducción del IVMH lleva a los individuos a alterar, debido a la existencia de relaciones de complementariedad y

sustituibilidad entre los diferentes bienes y servicios, la composición de su cesta de gasto. En segundo lugar, los tipos impositivos, tanto de IVA como de accisas, no son uniformes. En consecuencia, el efecto agregado es una reducción, aunque pequeña, en la recaudación de IVA.

En todo caso, la magnitud de las variaciones en recaudación han de ser tomadas con las debidas cautelas por dos motivos. En primer lugar, los microdatos disponibles solo permiten analizar los efectos de la reforma sobre el sector hogares. Sin embargo, el IVMH grava el consumo de combustibles y carburantes efectuado por Administraciones Públicas y el sector empresarial. En este sentido, el informe IDAE (2001) señala que los hogares españoles consumen el 83,24% de las gasolinas y el 18,21% de los gasóleos, de modo que el consumo restante, que también soporta esta nueva figura impositiva, se realiza por los sectores de las empresas privadas y de las Administraciones Públicas. En segundo lugar, la simulación realizada atiende a la aplicación del tramo estatal y el tramo máximo autonómico.

La aplicación de los porcentajes anteriores a la recaudación del sector hogares en concepto de IVA y accisas del ejercicio 2001 ofrece un incremento de recaudación de 449,85 millones de euros, de los cuales 536,75 millones corresponden al aumento recaudatorio por accisas y 86,90 millones de euros a la caída en IVA. Teniendo en cuenta que existen relaciones de complementariedad y sustitutibilidad entre los diferentes bienes, debe resaltarse que las citadas cifras recogen el impacto agregado que el IVMH genera en la recaudación que se obtiene de la totalidad del consumo realizado por los hogares. Es decir, se tienen en consideración los posibles cambios de comportamiento inducidos por la reforma sobre el consumo de los hogares.

Tabla III
El impacto recaudatorio del IVMH sobre el sector hogares
(en millones de Euros)

Concepto	Ejercicio 2001		Incremento recaudación	Recaudación estimada
	TOTAL ⁽³⁾	HOGARES	HOGARES	HOGARES
IVA ⁽¹⁾	35.058	26.576	-0,327%	-86,90
Accisas ⁽²⁾	16.532	11.891	4,511%	536,75
Total	-----	-----	1,284%	449,85

NOTAS: (1) Según la Base Uniforme de IVA, el 75,8% de la recaudación por IVA se obtiene del sector hogares. (2) Utilizando la información contenida en AEAT (2000) e IDAE (2001), el 71,92% de la recaudación por impuestos especiales corresponde al sector hogares. (3) Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2002.

Finalmente, en la Tabla IV se distribuye el citado incremento recaudatorio por comunidades autónomas. Este desglose se ha realizado replicando la distribución de la recaudación existente por comunidades autónomas en el escenario inicial. En dicha tabla se pone de manifiesto que las comunidades que generan mayores ingresos en concepto de IVMH son Cataluña, Madrid y Andalucía, siendo La Rioja, Navarra y Cantabria las que obtendrían menor volumen de recursos. Estos resultados evidencian, por tanto, la elevada concentración de la recaudación adicional que genera el IVMH. Así, el 60% de la recaudación por este nuevo impuesto se concentraría en 4 comunidades: Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid. En todo caso, estos resultados deben tomarse con cautelas por los motivos que se exponen a continuación.

En primer lugar, el tramo autonómico se recauda en el lugar donde prestan sus servicios los minoristas. Por este motivo, la recaudación en una determinada comunidad autónoma puede estar fuertemente influida por aspectos como el turismo –especialmente en comunidades autónomas receptoras, como por ejemplo el Levante-, el comercio entre comunidades autónomas, etc.

En segundo lugar, la norma establece que los recursos adicionales obtenidos con la implantación del IVMH se destinarán fundamentalmente a mejorar el sistema sanitario público, cuyas competencias están en la actualidad completamente transferidas a las comunidades autónomas. Sin embargo, estos resultados no permiten por sí solos extraer conclusión alguna sobre el modo en que el IVMH afectará a la calidad en la prestación de la sanidad pública en las diferentes comunidades.

Finalmente, las conclusiones son diferentes para algunas comunidades, especialmente para Andalucía y Navarra, cuando consideramos el incremento per cápita de la recaudación. Así, teniendo en cuenta las cautelas de interpretación de los resultados expuestas anteriormente, el incremento de recursos destinados a la sanidad por habitante no es uniforme para todas las comunidades. Como se puede ver en la Tabla V, existen 6 comunidades –Madrid, Baleares, País Vasco, Navarra, Cataluña y Asturias- que obtendrían más de 15 euros adicionales por habitante y año. En el extremo opuesto, Castilla La Mancha, Andalucía y Extremadura obtendrían menos de 12 euros adicionales por habitante y año para la mejora de la sanidad como consecuencia de la introducción del IVMH.

Tabla IV
El impacto recaudatorio del IVMH
Por Comunidades Autónomas sobre el sector hogares
(en millones de euros)

Comunidad Autónoma	Total	IVMH	IVA
Andalucía	71,68	85,62	-13,94
Aragón	14,77	17,64	-2,86
Asturias	13,37	16,03	-2,65
Baleares	11,34	13,21	-1,87
Cantabria	6,44	7,57	-1,13
Castilla y León	27,25	32,61	-5,36
Castilla – La Mancha	17,19	20,53	-3,34
Cataluña	80,36	95,89	-15,53
Comunidad Valenciana	47,33	56,10	-8,77
Extremadura	9,86	11,81	-1,95
Galicia	27,44	33,28	-5,85
Madrid	72,61	86,40	-13,80
Murcia	13,67	15,88	-2,20
Navarra	6,97	8,55	-1,58
País Vasco	26,73	32,19	-5,46
Rioja (La)	2,84	3,45	-0,61
TOTAL	449,86	536,75	-86,90

Tabla V
El impacto recaudatorio per cápita del IVMH
por Comunidades Autónomas sobre el sector hogares
(en euros)

Comunidad Autónoma	Total	IVMH	IVA
Andalucía	9,74	11,64	-1,89
Aragón	12,27	14,65	-2,38

Asturias	12,58	15,08	-2,50
Baleares	13,48	15,70	-2,22
Cantabria	12,03	14,14	-2,11
Castilla y León	11,09	13,27	-2,18
Castilla – La Mancha	9,76	11,66	-1,90
Cataluña	12,67	15,12	-2,45
Comunidad Valenciana	11,37	13,48	-2,11
Extremadura	9,31	11,15	-1,84
Galicia	10,18	12,35	-2,17
Madrid	13,39	15,93	-2,54
Murcia	11,42	13,26	-1,84
Navarra	12,54	15,39	-2,85
País Vasco	12,83	15,46	-2,62
Rioja (La)	10,26	12,48	-2,21
TOTAL	11,01	13,14	-2,13

3. Conclusiones

En Enero de 2002 entró en vigor en España el nuevo Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. La recaudación obtenida con esta nueva figura tributaria, cuya recaudación está cedida a la Comunidades Autónomas, se fundamenta a la financiación de gastos de naturaleza sanitaria. Los resultados, obtenidos mediante técnicas de microsimulación, indican que el nuevo impuesto aumenta en 1,2849% la recaudación conjunta de IVA y accisas, siendo un 4,511% el incremento en la recaudación de accisas. Este último incremento recaudatorio afectará al volumen de recursos adicionales disponibles por las comunidades para la mejora de la sanidad. Este aumento no se distribuye uniformemente por comunidades. Así, las comunidades autónomas más beneficiadas, tanto en términos absolutos como per cápita, son Madrid y Cataluña. Algunas comunidades como Andalucía y la Comunidad Valenciana obtienen un elevado volumen agregado de recursos, cuya importancia relativa es mucho menor en términos per cápita. Finalmente, Castilla La Mancha, Extremadura y Andalucía obtendrían el menor volumen de recursos adicionales per cápita como consecuencia de la introducción del IVMH.

Bibliografía

Agencia Estatal de la Administración Tributaria (2000). *Impuestos Especiales. Estudio relativo a 1998*. AEAT. Madrid.

Baker, P.; Mckay, S. y Simmons, E. (1990). "The simulations of indirect tax reforms: the IFS simulation program for indirect taxation (SPIT)". *Institute for Fiscal Studies*, Working Paper Series 90/11.

Deaton, A. y Muellbauer, J. (1980). "An almost ideal demand system". *American Economic Review*, 70, págs. 312-326.

Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía (2001). "*Eficacia energética y energías renovables*". Boletín número 2.

Labandeira, X. y López, A. (2002). "Reformas en la fiscalidad del transporte privado en España: fundamentos y efectos". *Hacienda Pública Española* 160. págs. 177-210.

Subdirección General de Relaciones Presupuestarias con la Unión Europea (2001). *Determinación de la base imponible del Impuesto sobre el Valor Añadido referida a 2000*. Ministerio de Hacienda. Madrid.