

CRITERIOS PARA UNA FISCALIDAD SALUDABLE EFICAZ

*Especial consideración a los productos
con alto contenido en azúcar*

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Resumen ejecutivo

No. 247/2025

RESUMEN EJECUTIVO

Criterios para una fiscalidad saludable eficaz: Especial consideración a los productos con alto contenido en azúcar

Julio Cesar Muñiz

El objetivo central de este trabajo es determinar los criterios que deben tenerse en cuenta para el establecimiento de una política de promoción de la salud eficaz, en concreto en relación con la alimentación, que integre la fiscalidad saludable entre sus herramientas de forma coherente y efectiva, y con especial atención al consumo de azúcar.

Criterios de eficacia en la fiscalidad saludable

La “fiscalidad saludable” es una nueva línea de pensamiento en el ámbito de las políticas públicas y de la utilización de la fiscalidad con fines extrafiscales. Guarda una estrecha relación con el desarrollo de tributos extrafiscales en el ámbito de la fiscalidad ambiental y con sus fundamentos económicos, como el análisis de los efectos generados por un bien o servicio no recogidos por el sistema de precios (externalidades).

A lo largo de los últimos años, asistimos a una tendencia internacional creciente a desarrollar políticas fiscales que encuentran su justificación en la promoción de la salud y el control de los efectos “externos” negativos causados por algunos alimentos.

En este trabajo se ponen de manifiesto **las peculiaridades de la “fiscalidad saludable” como política pública**, claramente diferenciada de la fiscalidad ambiental. Cada uno de estos dos ámbitos cuenta con su propio sistema de reglas y principios.

Por lo que concierne al ámbito alimentario, como es natural, el documento defiende que la fiscalidad saludable debe ser coherente con el derecho alimentario.

En realidad, la promoción de la salud mediante herramientas fiscales está condicionada tanto por la normativa alimentaria nacional y europea, como por ámbitos regulatorios específicos dentro de ella (como las normas sobre etiquetado de los productos) y debe ser coherente con otras políticas públicas conexas.

Por otra parte, no se puede olvidar que la aplicación de esta política, como de otras similares, **ha de estar apoyada sólidamente en la evidencia científica, la evaluación de la efectividad de las medidas adoptadas y su compatibilidad con la normativa europea.** Sin embargo, como es bien sabido, el principal problema que encontramos con relación a la evaluación es que no siempre es fácil determinar la conexión fiable entre la reducción del consumo de un producto y la mejora en la salud de los consumidores.

Adicionalmente, estos nuevos instrumentos de políticas públicas deben tener en cuenta su impacto en los sectores productivos implicados, sus efectos sobre la competitividad y su estrecha vinculación con la política general de promoción de la salud. Además, es importante no olvidar el posible impacto de este tipo de políticas sobre el mercado europeo o sobre los sectores productivos especialmente afectados. Otros aspectos que deben considerarse en la aplicación de estas políticas son el necesario respeto a los principios de no discriminación y de buena administración, así como su adecuación y encaje con los principios constitucionales tributarios.

El primer paso para regular la fiscalidad saludable debe ser la **identificación de los “ingredientes objetivo” que habrían de ser sometidos a gravamen**, y articular el hecho imponible del tributo de que se trate en torno a la proporción en la que dichos ingredientes están presentes en los productos finales. En consecuencia, el trabajo defiende que la fiscalidad saludable no debe

centrarse en tipologías de productos, sino en los ingredientes de éstos susceptibles de constituir un factor de riesgo para la salud.

“la fiscalidad saludable no debe centrarse en tipologías de productos, sino en los ingredientes de éstos susceptibles de constituir un factor de riesgo para la salud.”

El documento presenta posteriormente las opciones de las que dispone el legislador para la adecuada configuración de una fiscalidad saludable eficaz, tratando de explicar **las ventajas de la utilización del IVA** (con las limitaciones que el principio de neutralidad fiscal impone) en contraste con el recurso a otras figuras como los tributos específicos. En esa dirección, el trabajo plantea que los impuestos específicos sobre determinados consumos generan problemas asociados a los costes de gestión, dan lugar a un problema de doble imposición y pueden resultar incompatibles con el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Después de analizar diversas legislaciones de otros países, el documento propone la aplicación de tipos diferenciados en el IVA según el contenido de azúcar de los diversos productos sometidos a tributación, de modo que este impuesto pueda incorporar criterios de inclusión o exclusión de los tipos reducidos en función del etiquetado. Esta propuesta es, a nuestro juicio, más coherente con la evidencia científica disponible y garantiza un trato mucho más homogéneo para todos los productos y que la medida tenga un impacto real en el ámbito de la salud, aunque deberá evaluarse periódicamente la efectividad de esta política pública.

“el documento propone la aplicación de tipos diferenciados en el IVA según el contenido de azúcar de los diversos productos sometidos

a tributación, de modo que este impuesto pueda incorporar criterios de inclusión o exclusión de los tipos reducidos en función del etiquetado.”

El análisis efectuado y las propuestas formuladas ponen de manifiesto la limitada eficacia, en términos de salud, de las medidas actuales y la conveniencia de introducir cambios significativos al respecto.

“se pone de manifiesto la limitada eficacia, en términos de salud, de las medidas actuales y la conveniencia de introducir cambios significativos al respecto.”

Riesgos de una configuración inadecuada

Finalizamos el documento poniendo de relieve algunos de los riesgos que pueden presentarse ante una incorrecta configuración de la fiscalidad saludable, siempre teniendo en cuenta que la fiscalidad saludable solamente constituye una herramienta adicional, que por sí sola es insuficiente para lograr la promoción efectiva de la salud y que necesita, en todo caso, el complemento indispensable de la formación alimentaria, la información rigurosa y permanente, y la promoción de hábitos y estilos de vida saludables.

En concreto subrayamos como riesgos potenciales **no lograr la mejora en términos de salud esperada, o incluso producir su empeoramiento**, como consecuencia de la sustitución de unos productos por otros peores. Otra posibilidad es que no se produzca la reformulación de productos por parte de la indus-

tria, o que la medida afecte a la competitividad de la industria, distorsionando el funcionamiento del mercado interior europeo. Otro riesgo potencial es la posibilidad de generar un **efecto regresivo desproporcionado** en relación con el beneficio en términos de salud; o, en otro sentido, la de provocar rechazo social por falta de adecuación sociocultural y económica de las medidas. Por último, en caso extremo, el riesgo por parte del Estado Legislador de incurrir en responsabilidad patrimonial.

Recomendaciones para una fiscalidad saludable eficaz

El Informe finaliza con un capítulo destinado a exponer las recomendaciones principales derivadas del trabajo efectuado que se resumen a continuación.

- 1ª. **La promoción de la salud comienza con la educación y la promoción de formas de vida saludables.** En ese sentido, **la fiscalidad saludable tiene carácter complementario** en un marco de protección de la alimentación de los consumidores. Para conseguir dicha protección de forma efectiva son necesarias otras medidas como, de manera especial, la estrecha colaboración de las administraciones tributaria y sanitaria con la industria. En consecuencia, la correcta configuración de la fiscalidad saludable exige la formación de equipos interdisciplinarios y contar con la industria y los productores. La colaboración entre los distintos agentes implicados, profesionales de la salud, industria, técnicos, economistas y tributaristas resulta imprescindible para la correcta configuración de los tributos, permitiendo generar efectos beneficiosos para las empresas productoras más comprometidas con la salubridad de sus productos, o penalizando a aquéllas menos comprometidas con esos objetivos.

- 2ª. **El desarrollo de una fiscalidad saludable comienza por la determinación de las “sustancias o ingredientes objetivo” partiendo de la evidencia científica. No es recomendable aplicar el gravamen a “productos objetivo”** por el riesgo que supone de distorsión del mercado, así como por dañar a un sector industrial específico, lo que no tiene relación con la promoción de la salud. La determinación de los ingredientes objetivo y su configuración como materia imponible debe realizarse desde el respeto a las normas del derecho alimentario europeo en general y del etiquetado en particular. Esto beneficiará a la competitividad, a la seguridad jurídica, y a la eficacia de las normas, tanto de las tributarias como de las de carácter alimentario.
- 3ª. **La necesidad de evaluación.** Desplegar una fiscalidad saludable implica también asumir la necesidad de evaluación de la eficacia de las medidas en el ámbito de la promoción de la salud. En esta materia resulta imprescindible conectar la fiscalidad con otras políticas públicas y establecer mecanismos eficaces de evaluación ex post. Esto es especialmente relevante, en un ámbito en el que no puede establecerse un nexo causal directo y universal entre el desincentivo aplicado sobre determinados ingredientes, y la promoción efectiva de la salud. La evaluación constituye la garantía final de que las medidas son adecuadas, a la vez que permite detectar fallos y modificar las medidas en función de la consecución o no de una mejora efectiva de la salud. En este sentido, asumimos las recomendaciones que distintas Organizaciones Internacionales como la OCDE o la Unión Europea han hecho reiteradamente, con relación a la **necesidad de evaluar las políticas públicas por agentes independientes y de forma técnica y recurrente**. Esta evaluación puede ser realizada por Agencias, preferiblemente independientes, como la Airef

o la Aesan, o, mejor aún, por equipos conjuntos de ambas, ante el carácter interdisciplinar del objeto de evaluación y el solapamiento de ámbitos competenciales entre ellas.

- 4^a. **La regulación con impuestos específicos no garantiza una política fiscal saludable eficaz, ni en términos de salud pública, ni de mejora de la calidad de los productos.** La configuración del impuesto saludable debe definir con claridad los ingredientes objetivo en coherencia con la evidencia científica, la normativa alimentaria general, y la normativa de etiquetado en particular, y, en la medida de lo posible, debe tener en cuenta el riesgo del carácter regresivo del tributo en los sectores de menor renta.

Asumir en la configuración del hecho imponible los criterios de la normativa alimentaria europea será más respetuoso con la seguridad jurídica y fomentará la competitividad de las empresas, la reformulación y la mejora de los productos. **Las medidas deben concretar proporciones de presencia del ingrediente objetivo** (e idealmente su relación con otros ingredientes), y nunca deben gravar categorías genéricas de productos.

Por las razones anteriores, **la fiscalidad sobre el azúcar en España resulta claramente mejorable.** La modificación, a la luz de estas propuestas, resulta recomendable, especialmente ante las dudas sobre su compatibilidad con la regulación del IVA y la normativa europea. El establecimiento de tributos sobre categorías de productos objetivo, sin atender a los ingredientes, debe considerarse una mala práctica. Puede hacer perder competitividad a los productos más saludables e impedir el objetivo básico de esta fiscalidad, esto es, la mejora de la salud.

5ª. **El IVA constituye el instrumento fiscal idóneo para implementar las medidas de fiscalidad saludable.** Como ya hemos indicado, la fiscalidad saludable no se refiere solo a los tributos saludables, sino a cualquier disposición de la normativa tributaria cuyo objetivo sea la promoción de la salud.

Como se señala en el punto anterior, **no resulta recomendable recurrir a impuestos especiales sobre ventas, puesto que generan doble imposición y concurrencia con el IVA, así como el incremento de los costes administrativos y de gestión.** Esta concurrencia genera dudas sobre su compatibilidad con el ordenamiento europeo, siendo más recomendable y coherente apoyarnos en la aplicación de los distintos tramos del IVA, adjudicando a los productos con cantidades concretas (en concordancia con la normativa alimentaria) del ingrediente objetivo, diferentes tipos del IVA.

En este sentido, resulta recomendable que la fiscalidad otorgue una respuesta homogénea ante determinados ingredientes objetivo. Es un aspecto que consideramos técnicamente posible a partir de la **utilización de la información de etiquetado** y sus proporciones como criterio de activación o no de los tipos reducidos de IVA. Es decir, **gravar conforme al peso relativo de los ingredientes, con independencia del producto que lo contenga.** Se trata de una medida que permite, tanto la actualización o modificación de la fiscalidad saludable de forma homogénea, como la actualización de las medidas fiscales en función del avance de la evidencia científica o los resultados de la evaluación de la efectividad de las medidas. Esta fiscalidad indirecta tiene la ventaja de no disminuir la competitividad de la industria en términos de las exportaciones e importaciones. Además, es especialmente recomendable cuando los distintos productos presentan precios finales similares entre fabricantes.

- 6ª. **Las medidas tributarias vinculadas a la fiscalidad saludable deben establecerse en colaboración con la industria.** Solo con su participación es posible la mejora general de los productos, lo que además redundará en una mejora de su competitividad internacional.

La colaboración con la industria se logra abriendo un margen creciente para la reformulación del producto y estrategias de mejora, así como con el desarrollo de I+D+i. De esta forma, los tributos podrán fomentar la reformulación del producto hacia opciones más saludables, premiarán a las empresas más comprometidas con esta vía e incentivarán la innovación en el ámbito empresarial.

- 7ª. La correcta utilización de los criterios de la fiscalidad saludable resulta imprescindible para alcanzar los propósitos a los que coadyuva, como son la promoción de la salud pública o la educación nutricional. **Es necesario que las medidas de la fiscalidad saludable se enmarquen en la política alimentaria general, y que tengan en cuenta consideraciones sociológicas, económicas o culturales que puedan verse involucradas en este proceso.** Es un ámbito que afecta, a nivel competencial, a distintas administraciones y que requiere por ello de un esfuerzo adicional de coordinación entre ellas.

Estos aspectos también inciden en la relevancia y necesidad de establecer sistemas rigurosos de evaluación de la efectividad de estas medidas a los que ya hemos hecho mención en los puntos anteriores.

En definitiva, la fiscalidad saludable tiene un mayor potencial como herramienta de salud y mejora de la alimentación respecto a las medidas tomadas hasta ahora en España y en Europa. Puede ser, además, un buen instrumento para involucrar

a la industria en la mejora de su producción, la inversión en I+D+i y la consecución de productos más saludables, de mayor calidad y más competitivos a nivel internacional.