



Colección Health Policy Papers

2015 – 01

**IMPOSTOS I ESTILS DE VIDA. EL CAS DE L'IMPOST
SOBRE BEGUDES ENSUCRADES**

Guillem López-Casasnovas

Catedrático del Departamento de Economía y Empresa

Universitat Pompeu Fabra

Barcelona



La Colección Policy Papers, engloba una serie de artículos, en Economía de la Salud y Política Sanitaria, realizados y seleccionados por investigadores del Centre de Recerca en Economia y Salud de la Universitat Pompeu Fabra (CRES-UPF). La Colección Policy Papers se enmarca dentro de un convenio suscrito entre la UPF y Obra Social “la Caixa”, entre cuyas actividades se contempla el apoyo no condicionado de Obra Social “la Caixa” a la divulgación de estudios y trabajos de investigación del CRES-UPF.

Barcelona, Enero de 2015

IMPOSTOS I ESTILS DE VIDA. EL CAS DE L'IMPOST SOBRE BEGUDES ENSUCRADES

Guillem López-Casasnovas.

(a partir de la conferència invitada a la *III World Conference on Nutrition*, celebrada a Las Palmas de Gran Canaria el 12 de Nov. del 2014. Agraïxo els comentaris del Dr. Ricard Meneu)

POT UN IMPOST AJUDAR O COADJUVAR ALS CANVIS A L'ESTIL DE VIDA? Pot contribuir una variació en els preus relatius dels bens induir a una millor assignació dels hàbits i consums cap a una millor salut? El *fat tax* (impost sobre greixos saturats), sobre els sodes (ensucrades) i fins i tot sobre els excessos del menjar escombraria es discuteixin sovint a la literatura i malden a entrar en els sistemes fiscals de manera similar a la imposició mediambiental. Dinamarca, estats americans, províncies canadenques estan a l'aguait. I és que d'entrada es tracta de impostos de doble dividend: si aconseguen l'objectiu de canviar comportaments, no recaptaran res, però evitaran una despesa pública. Altrament, la recaptació sufragarà tot o part de les noves despeses generades. Vetllar per aquest doble dividend és important en una societat que avança a uns nivells d'obesitat alarmants amb efectes sobre la salut de les persones, contribuint a la desigualtat social ja que l'obesitat mostra un fort gradient social, i afectant a l'economia (productivitat, absentisme, etc.). I això en una societat que es vol respectuosa amb les decisions dels individus, amb intervenció selectiva, basada en l'evidència, preservant la lliure elecció sense renunciar al paternalisme que suposen els elements distributius i assignatius com a bens de mèrit o tutelats que son. És el nomenat 'paternalisme liberal que busca que el ciutadà abans de decidir trobi alguna mena de barrera que l'obligui a pensar si li val la pena saltar-se la. Aquesta pot ser d'accés (sense sal a la taula del restaurant), monetària (el sobrepreu de l'impost) o de limitació (temps d'espera o espais reservats).

Aquest text vol ser esquemàtic i molt orientat a la reflexió per a que el decisor tingui la informació adient per valorar tots els pros i contres de les propostes que és possible l'opinió pública o els grups de pressió d'una o altra banda li posi en algun moment a debat.

IMPOSTOS NO!!!! D'acord. Si aquesta és la premissa i el reclam polític, aquí s'acaba el recorregut. Llàstima que aquest món de 'zero taxes' no existeix i que la realitat ens forci als economistes almenys a l'anàlisi contemplat alternatives. No és, a més, una qüestió només de recaptació, sinó d'externalitat social. És a dir, decisions en les que els individus no consideren totes les conseqüències de les seves decisions. Carreguen així sobre la bossa comuna de la solidaritat col·lectiva (els guariments de la salut malmesa) alguns efectes de les seves eleccions; està clar que no tots els efectes son externs, ja que ells son els primers que pateixen les disfuncions, tant socials com del mercat, sovint en termes d'una pitjor retribució salarial. Estem a més davant d'un hàbit més que d'una addicció, com passa amb el tabac.

OK, PERÒ NO SOBRE BENS DE CONSUM. Impossible. Tots els sistemes fiscals contempen els bens i serveis com a part d'elles seves bases imposables. Si el que parlem és de gravar-los d'una manera diferenciada, haurem de buscar les raons en tres àmbits, prou fonamentats a la teoria de la imposició òptima: (i) internalitza una externalitat (impost 'Pigou'); (ii) es tracta de bens i serveis complementaris a l'oci, i per tant esdevenen una mesura indirecta de gravar aquest, cosa altrament impossible, o (iii) constitueixen una categoria de bens que entren a la cistella de consumidors que els seus avatars monetaris menys preocupen a la preferència social que recullen les funcions de benestar conjuntes d'una comunitat (per allò de més preocupació per als pobres des d'una certa preocupació per la desigualtat). Deixo fora aquí l'argument de gravar en major mesura els bens de demanda inelàstica per allò de que aquesta suposada eficiència seria molt contrària, per regressiva, a l'equitat, ja que afectaria majorment als bens de primera necessitat.

SI, PERO NOMES DES DE L'EVIDENCIA DE QUE FUNCIONARAN!! Efectivament, una política basada en l'evidència és desitjable. Però la realitat és que en aquesta mena de mesures l'empirisme és limitat i allà on es dona, elusiu. Per una banda, es tracta de reaccions, de comportaments davant una modificació de preus relatius. Les conductes són resultat i a la vegada modelen capacitats i motivacions. Resoldre la previsió dels efectes per la via d'estimar sensibilitats reactives (elasticitats de la demanda davant de variacions de preus) no sempre és possible: pujar el preu d'allò que ja tenia preu és una reacció diferent a posar-lo allà on no en tenia; fer-ho en petita quantia (més probabilitats de que esdevingui una taxa recaptatòria) o en elevada (que dissuadeixi); en una realitat i en un temps a vegades no extrapolable ni replicable entre països o grups de població, modulats en el seu conjunt per les cultures. Finalment, a més, posar un impost a un bé no necessàriament s'ha de traslladar al complet en un major preu que equilibri el comportament del consumidor: la incidència fiscal depèn de com opera l'economia, el grau de competència del sector gravat, fet que fa més probable que l'impost es traslladi cap endarrere no tocant tant els preus com els beneficis, i viceversa si l'empresa té posició de mercat o opera en un context monopolístic. Podríem dir que l'efecte final depèn dels impactes en els equilibris generals de l'economia!!. De manera que res de lo anterior és immediat per a garantir resultats amb gradients 'granulables'. Però la falta d'evidència dels efectes no és evidència de la falta d'efectes! Aquest argument no pot ser doncs determinant per impossibilitar una prova i la seva corresponent avaluació.

LA IMPOSICIÓ SOBRE EL CONSUM ÉS REGRESSIVA: NO HI HA GUANY DE REDISTRIBUCIÓ POSSIBLE. De nou la qüestió s'ha d'agafar amb pinces i concretar l'àmbit específic d'aplicació de l'impost: sobre grasses saturades és diferent en aquest respecte que amb begudes ensucrades. La diferència la fa primer el tipus de bens substituïts o complementaris que poden variar acompanyant la puja fiscal. De les sodes n'és substituït l'aigua. Dels greixos no està clar que a la substitució, el remei, no sigui pitjor que la malaltia. Notem a més que 'fer lloc' al pressupost familiar en el primer cas desplaçant despesa a quelcom ara sense valor nutrent pot complementar altres consums superiors. Per a ells aquest guany proporcionalment també és més alt per a les rendes inferiors. Per altra banda, la sensibilitat dels grups de renda baixa pot

ser més gran que la dels de renda alta, guanyant així més fàcilment el 'bonus' de millor salut i una més que probable neutralització de la discriminació negativa en el mercat de treball que redueix productivitat i salaris, i que ara pateixen. Certament que el primer impacte de gravar el consum en termes de recursos pot ser negatiu, ja que en proporció, tota la resta de coses iguals, ha de representar una proporció més alta de la renda gastada per al pobre que per al ric. Però atents també com diem als guanys de salut i de salari, que poden més que compensar l'efecte anterior, i en tot cas els programes selectius que poden finançar la redistribució envers objectius saludables a partir de les recaptacions guanyades.

UNA PROPOSTA ADREÇADA A LES BEGUES EXCESSIVAMENT ENSUCRADES I AMB SUCRES AFEGITS. Com que no sembla raonable parlat de impostos i estils de vida en abstracte, aquí avancem en una proposta de inici. Begudes i no aliments que engreixen. La raó rau en la més fàcil determinació del fet i objecte imposable. Certament no només les begudes engreixen, però aquestes porten millor definició de continguts i continents (k Cal o grams de sucre) en envasos concrets i en una producció més fàcil de identificar a efectes dels costos administratius i de recaptació associats a l'impost. I no només totes les begudes: Amb sucre afegit implica l'acceptació d'aquelles begudes que intrínsicament porten sucres, fructoses i similars sense manipulació externa. Excessivament ensucrades vol dir que es consideren per sobre del que en cada moment potser recomanable i graduable en el temps. Ben segur que una imposició omnicomprehensiva que evitès arbitratge entre tipus de bens, begudes i de sucres seria desitjable; però la dificultat de implantació creiem esdevindria màxima. Notem que la proposta és un començament i que no esgota els instruments necessaris per a lluitar contra l'obesitat.

UN IMPOST QUE COMBINI CARACTERÍSTIQUES ESPECÍFIQUES (EXCISE TAX) I DEL VALOR (AD VALOREM). Com amb els bens considerats amb externalitats negatives com el tabac, gasolines i begudes alcohòliques, la proposta combinaria aquests dos impostos: el primer com a impost especial i el segon com a IVA general. El primer gravaria per unitat/ volum or pes. Per exemple 1% per unça de qualsevol sigui el sucre afegit per sobre d'una quantitat determinada (per exemple per 3.2 Kcal per unça) o per cada gram afegit d'una manera seqüencial o progressiva (de més difícil administració). Aquest component impositiu recau en el productor i estableix pressió per al canvi tecnològic que reformuli el producte en si mateix. El segon, com a impost sobre el valor té l'inconvenient de no poder evitar estratègies de preu de les pròpies indústries en favor de les begudes calòriques relativament més barates (ja que amb menys valor, menys impost en termes absoluts es pagarien) i contenidors d'aquestes més grans (com a forma de reduir el preu del producte gravat). Però tenen l'avantatge de que graven vendes al consum minorista i permeten una millor visualització del que suposa l'impost en l'incentiu paternalista directament sobre el consumidor. Detreu així il·lusió fiscal més típica de l'impost indirecte sobre les compres del consumidor.

UNA CONTRIBUCIO A L'OBJECTIU DE 'SALUT EN TOTES LES POLÍTIQUES'. Hem comentat que la imposició per a la millora dels estils de vida busca redreçar preus relatius, avui explícita o

implícitament favorables als sucres ja sigui per causa d'una tecnologia que abarateix els processos de derivació o les mateixes produccions (així de la soja o el blat de moro) o fins i tots de les subvencions o les polítiques de garantia de renda dels seus agricultors. Ben segur que gravar no és la única manera de redreçar. També ho seria subvencionar estils de vida saludables, i aliments i begudes menys perjudicials per a l'obesitat. Aquestes polítiques poden tenir tant el referent de donar subvencions a les pròpies empreses productores de begudes que innoven en R&D, o dirigir majoritàriament aquestes polítiques de millora per als infants: primer per que poden ser més preu sensibles i sobre tot per que detreuen un hàbit que de gran no pot fer sinó augmentar perjudicialment. Podria fins i tot formular-se aquesta política com a pressupostàriament neutral, vinculant els augments de recaptació si és el cas (l'impost no dissuadeix el consum) a polítiques de salut afectades als dos destins abans esmentats (restant accés als 'xuxes' com a font més inabastable d'ensucrats).

EVITAR QUE ES CONSIDERI NORMAL EL QUE ES DE FET ANORMAL. La 'denormalització' que diria el barbarisme anglosaxó remarca que no pot ser normal que dues mercaderies diferentment saludables portin aparellats preus similars. No estem parlant del tabac com a vici addictiu. Més aviat de quelcom que amb alternatives i substituïts és més possible assolir la consistència temporal de la preferència del ciutadà que vol, i amb els incentius correctes, certament 'pot'.

FINALMENT, la proposta passa el test d'adequació d'una política de salut responsable en el sentit de que creiem es raona l'objectiu, fent de la seva justificació un argumentació transparent i oberta; quelcom, si es desitja, contra-argumentable. S'expliquen així mateix les mesures de implementació que es valoren com a proporcionades als objectius, mostrant-se com a mitjans menys intrusius i coercitius que altres alternatives. També així mateix se identifiquen els aspectes redistributius, més enllà dels impactes mitjans de les mesures, millorant, ni que sigui potencialment si s'estableixen els mecanismes de compensació comentats, la solidaritat en el compartiment comunitari dels riscos. Es tracta, altrament, de decisions que poc o molt (però mai 'gens'!) es relacionen amb elements de voluntarietat, de manera que permeten decisions alternatives existents que impliquen beneficis pel ciutadà, tot i que d'entrada les seves eleccions primàries no les contemplin. Per últim, la proposta manté una base mèdica (la fiscalitat és només l'instrument), de la que existeix informació a l'abast de la ciutadania i a impuls dels professionals sanitaris que poden demostrar els avantatges del canvi responsable d'hàbits alimentaris. Es tracta,, en definitiva, d'una proposta coherent amb altres estàndards socials de responsabilitats exigibles (com així per a circular en cotxe pagar les taxes de la ITV o les primes d'assegurança contra tercers). En tot cas, és la voluntat política la que l'ha d'acabar considerant.

CENTRE DE RECERCA EN ECONOMIA I SALUT (CRES-UPF):
<http://www.upf.edu/cres/>

